

Totalrevision Publikationsgesetz

Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

Bundeskanzlei

Bern, 15. Januar 2003

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das am 21. März 1986 neu erlassene Bundesgesetz über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (**Publikationsgesetz**, SR 170.512) bildet die Rechtsgrundlage für die beiden Gesetzessammlungen des Bundes (Amtliche Sammlung des Bundesrechts, AS, und Systematische Sammlung des Bundesrechts, SR) sowie für das Bundesblatt (BBl). Im Mittelpunkt steht die Veröffentlichung rechtsetzender Erlasse und weiterer Rechtsakte (Verträge und Beschlüsse des internationalen Rechts sowie Verträge des interkantonalen Rechts). Das Publikationsgesetz enthält alle wichtigen Grundsätze über die Veröffentlichung, das Inkrafttreten und die Rechtswirkung rechtsetzender Bestimmungen. Es regelt insbesondere, welche Erlasse in die AS aufgenommen werden müssen und in welchen Fällen ein Text wegen seines besonderen Charakters nur in Form eines Hinweises auf die ausserhalb der AS erfolgende Veröffentlichung publiziert werden kann. Im weiteren wird umschrieben, in welchen Fällen Erlasse im Rahmen der ausserordentlichen Veröffentlichung vorerst ausserhalb der AS publiziert werden dürfen und wo der Text solcher Erlasse eingesehen werden kann. Darüber hinaus regelt das Publikationsgesetz, was in das Bundesblatt aufgenommen wird und nennt die wesentlichen Funktionen und Aufgaben der Systematischen Sammlung.

Das Publikationsgesetz wurde ergänzt durch zwei Verordnungen des Bundesrates: Die **Publikationsverordnung** vom 15. Juni 1998 (SR 170.512.1) ersetzte die gleichlautende Verordnung vom 15. April 1987. Sie enthält die Ausführungsbestimmungen zum Publikationsgesetz und ergänzt insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen zu den Gesetzessammlungen (AS, SR) sowie zum Bundesblatt. Ausschliesslich in der Publikationsverordnung ist die Verpflichtung der Bundeskanzlei verankert, von den in der SR veröffentlichten Rechtstexten Einzelausgaben (Separatdrucke) erstellen zu lassen. Die Verordnung regelt im weiteren das Abonnementswesen und die Gebühren, insbesondere, die Voraussetzungen für einen Anspruch auf unentgeltlichen Bezug der Gesetzessammlungen und des Bundesblattes.

Mit der Totalrevision der Publikationsverordnung von 1998 wurde die Verpflichtung der Bundeskanzlei zur elektronischen Veröffentlichung ihrer in den Gesetzessammlungen und im Bundesblatt veröffentlichten Rechtsdaten verankert und festgelegt, dass im Verhältnis zur elektronischen Veröffentlichung immer die gedruckte Fassung massgeblich ist. Anlass zur Totalrevision der Publikationsverordnung bildete auch die infolge des neu gestalteten Textentstehungsprozesses erfolgte Neuausrichtung der Organisation für die Publikation der Gesetzessammlungen und des Bundesblatts, wie sie insbesondere in den Bestimmungen über das "Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV)" ihren Niederschlag gefunden hat. Eine am 17. Mai 2000 erfolgte Ergänzung der Publikationsverordnung ermächtigt die Bundeskanzlei, Anpassungen von Verwaltungsbezeichnungen in den Erlassen des Bundesrechts, die infolge von Organisationsentscheiden des Bundesrates und untergeordneter Verwaltungseinheiten notwendig geworden sind, ohne formelle Änderung der entsprechenden Bestimmungen formlos in der SR vorzunehmen.

Mit der **Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten** (SR 170.512.2) erfolgte die rechtliche Umsetzung der vom Bundesrat am 21. Februar 1997 zur Kenntnis genommenen "Konzeptstudie Schweizerisches Rechtsinformationssystem". Die Verordnung enthält die Regelungen, die mit der elektronischen Versorgung mit den Rechtsdaten des Bundes zusammen-

hängen. Der Begriff der "Rechtsdaten" wird in einem weiteren Sinn als er bisher der Publikationsgesetzgebung zugrunde lag, verstanden: Neben den Rechtstexten des Bundesrechts fallen darunter auch die dazugehörenden Materialien, die Rechtsprechung, die Doktrin der Bundesbehörden sowie Register mit Rechtswirkung.

Die Verordnung verpflichtet den Bund, die Rechtsdaten neben der bisherigen gedruckten auch in elektronischer Form zu veröffentlichen. Innovativ ist vor allem die Verankerung einer Aufgabenteilung zwischen Bund (im Sinne der staatlichen Behörden) und Privaten hinsichtlich der Versorgung der Allgemeinheit mit Rechtsdaten. Dies bedeutet in Bezug auf die Rechtsdaten, die der Publikationsgesetzgebung unterstellt sind, dass sich die Bundeskanzlei bei der Herausgabe der Basispublikationen AS, SR, BBl und der dazugehörigen Register auf die bloße Grundversorgung beschränkt und der Privatwirtschaft den Markt für sog. veredelte Produkte (Kommentare zu Rechtstexten, Verbindungen von Rechtstexten mit Rechtsprechung und Doktrin) überlässt. Die Verordnung verankert den Grundsatz, dass die elektronisch angebotenen Rechtsdaten der Grundversorgung möglichst einfach und kostengünstig erreichbar sein sollen. Damit die Privatwirtschaft (Drittanbieter) die ihr zugewiesene Publikationstätigkeit wahrnehmen kann, wird der Bund als Inhaber der Rechtsdaten verpflichtet, diese Drittanbietern zu besonderen Konditionen abzugeben. Verschiedene Bestimmungen regeln im weiteren die Zuständigkeiten bezüglich der elektronischen Veröffentlichung der Rechtsdaten sowie die Koordination der mit der Umsetzung des Rechtsinformationskonzeptes verbundenen Aufgaben.

1.2 Revisionsbedarf

Das Gesetz ist an die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) anzupassen. Einerseits sind die mit der neuen BV veränderten Erlassformen im Gesetz anzupassen bzw. ist deren Veröffentlichungsorgan zu bestimmen, andererseits müssen gewisse Regelungen nach Artikel 164 BV als wichtige Bestimmungen von der Verordnungs- auf die Gesetzesebene heraufgestuft werden.

Im weiteren ist das Gesetz an neuere Entwicklungen anzupassen:

- Die vor einigen Jahren neu zur gedruckten Form der Veröffentlichung hinzugekommene elektronische Publikation erfordert eine entsprechende gesetzliche Grundlage und eine Festlegung des Verhältnisses dieser beiden Formen untereinander. Die geltende Regelung von Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung der Bundeskanzlei vom 24. Juni 1999 über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten (SR 172.041.12), wonach die Konsultation der Gesetzessammlungen und des Bundesblattes in der elektronischen Form kostenlos ist, soll gesetzlich verankert werden.
- Die bisherigen Kriterien zur Aufnahme von Texten in die Gesetzessammlungen und in das Bundesblatt wurden anhand der Erfahrungen mit der Anwendung des Publikationsgesetzes sowie auf Grund der Entwicklungen der Gesetzgebung überprüft und sollen an die heutigen Bedürfnisse angepasst werden. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Weiterführung der bereits bisher nur rudimentär erfolgten Publikation des interkantonalen Rechts sowie die Veröffentlichung der Kantonsverfassungen durch den Bund nicht mehr zweckmässig ist.
- Die bisherigen Regelungen, die eine rechtzeitige Veröffentlichung der Erlasse des Landesrechts und der völkerrechtlichen Verträge gewährleisten sollen, haben sich als zu wenig griffig erwiesen. Mit schärfer gefassten Bestimmungen und einer Präzisierung der Regeln über die Verbindlichkeit von Erlassen soll ein Beitrag zur Verbesserung der Rechtssicherheit geleistet werden, indem die Voraussetzungen für eine rechtsstaatlich einwandfreie amtliche Publikation geschaffen werden.

- Die Bedingungen, die unter Aufnahme eines blossen Verweises zur Publikation von Texten ausserhalb der Gesetzessammlungen berechtigen, haben sich zum Teil als nicht praxisgerecht erwiesen. Die Umschreibung der Bedingungen soll den heutigen Bedürfnissen angepasst werden. So soll insbesondere auch die bereits heute bestehende Praxis, die für die Schweiz verbindlichen Akte des internationalen und europäischen Rechts generell nach der Verweismethode zu veröffentlichen, gesetzlich verankert werden.
- Die Vorarbeiten zu einem eidgenössischen Sprachengesetz erfordern eine gegenseitige Abstimmung der Regelungen, die sich mit den Amtssprachen und der Veröffentlichung von Erlassen des Bundes in romanischer Sprache befassen.
- Die im geltenden Publikationsgesetz enthaltenen Bedingungen für den ausnahmsweisen Verzicht auf die Veröffentlichung in allen Amtssprachen haben sich als zu restriktiv erwiesen. Sie sollen an die aus den Erfahrungen gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden.
- Der mit dem Erlass der Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten aufgenommene Grundsatz, wonach der Bund sich auf die staatlich garantierte Grundversorgung der Öffentlichkeit mit Rechtsdaten beschränkt, soll ins Publikationsgesetz aufgenommen werden.
- Die auf Gesetzesstufe zu detailliert gehaltene Bestimmung über die Einsichtnahme in das Bundesrecht soll der praktischen Bedeutung entsprechend ausgestaltet und gestrafft werden.

1.3 Die beantragten Neuregelungen

1.3.1 Allgemeines

Das Konzept des geltenden Publikationsgesetzes hat sich grundsätzlich bewährt; es kann daher weitgehend beibehalten werden. Im Rahmen der Revisionsarbeiten wurden jedoch verschiedene grundsätzliche Neuerungen geprüft, aus folgenden Gründen aber nicht für die Revision berücksichtigt:

- Die Ausweitung des *Geltungsbereiches* auf alle amtlichen Publikationen bzw. auf einzelne weitere amtliche Publikationen wie bspw. die Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden, die Doktrin der Bundesverwaltung, die Protokolle der eidgenössischen Räte (Amtliches Bulletin) oder die Registerdaten wurde geprüft. Für eine Erweiterung des Geltungsbereiches hätte allenfalls das verschiedentlich geäusserte Bedürfnis nach einer Übersicht über die amtlichen Publikationen des Bundes gesprochen. Die geltenden spezialgesetzlichen Regelungen der erwähnten Publikationen wurden jedoch als genügend erachtet. Dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ist es indessen unbenommen, bei Bedarf in einem Erlass mit Bestimmungen über andere amtliche Publikationen für diese die Anwendbarkeit von Bestimmungen des Publikationsgesetzes vorzusehen.
- Die *Publikationsorgane AS, SR und BBl* wurden einer gründlichen Überprüfung unterzogen. Dabei wurde insbesondere der Verzicht auf die Amtliche Sammlung zugunsten einer ausgebauten systematischen Sammlung geprüft. Einerseits hat die AS mit der heute weitgehend zeitgleich aktualisierten SR an praktischer Bedeutung verloren. Andererseits können aber die Funktionen, welche die Amtliche Sammlung erfüllt, namentlich die Funktion des Bekanntmachungsorgans, das die Änderungen der Rechtstexte in der authentischen Fassung, wie sie vom Gesetzgeber beschlossen

wurden, wiedergibt, nur in einem separaten, häufig und regelmässig erscheinenden Publikationsorgan in dieser Deutlichkeit erhalten bleiben. Eine Aufhebung der AS wurde deshalb verworfen.

- Infolge der vermehrten Nutzung des elektronischen Angebotes wurde auch der *Verzicht auf die gedruckten Fassungen* (insbesondere der SR) erwogen. Da aber zum heutigen Zeitpunkt noch eine starke Nachfrage nach den gedruckten Fassungen besteht und deren Produktion zur Zeit noch kostendeckend ist, wird davon abgesehen, die Publikation ausschliesslich auf die elektronische Form zu beschränken.

1.3.2 Status der elektronischen Publikation

Seit 1998 werden die im Publikationsgesetz vorgesehenen Organe AS, SR und BBl sowohl in gedruckter als auch in elektronischer Form veröffentlicht. Die Schweiz nimmt im Vergleich mit andern Ländern bezüglich der Zugänglichkeit zu den amtlichen Dokumenten über Internet einen Spitzenplatz ein. Die elektronische SR ist mit ca. 2 Mio. Zugriffen pro Monat das meistgenutzte Internet-Angebot des Bundes.

Das geltende Publikationsgesetz äussert sich nicht zur Form der Publikation, da zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung (1986) eine elektronische Publikationsform noch nicht zur Diskussion stand. Erst mit der Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten wurde der Grundsatz festgelegt, dass der Bund seine Rechtsdaten nach Möglichkeit auch in elektronischer Form veröffentlicht. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 der vorgenannten Verordnung ist in der Regel die gedruckte Fassung massgeblich.

Da sich die Informationsbeschaffung gerade im juristischen und politischen Bereich immer mehr auf das Internet verlagert, liegt eine Aufwertung der elektronischen Form der Publikationsorgane im Rahmen dieser Gesetzesrevision nahe. Die Aufnahme einer Bestimmung über die Form der Publikation und damit des Grundsatzes, dass die Publikationsorgane sowohl gedruckt als auch elektronisch publiziert werden, kommt diesem Ansinnen nach. Damit wird auch ein wesentlicher Grundsatz, der auf Bundesebene mit der Gutheissung des neuen Rechtsinformationskonzeptes und dem Erlass der Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten eingeführt worden ist, auf Gesetzesstufe verankert. Gemäss Artikel 15 des Entwurfes werden die AS, die SR und das BBl sowohl in elektronischer wie in gedruckter Form veröffentlicht. Damit wird beiden Veröffentlichungsformen der gleiche Status verliehen. Für beide Formen müssen die im Gesetz vorgesehenen Vorschriften (wie z.B. die Veröffentlichung in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch) befolgt werden. Die Bürgerinnen und Bürger können sich auf beide Formen in gleicher Weise stützen (Vertrauensprinzip).

Mit der Einführung einer eigenständigen elektronischen Form der Veröffentlichung muss auch festgelegt werden, welche Form im Differenzfall massgeblich ist. Bereits das geltende Recht enthält eine Regelung über die Massgeblichkeit: Aus Artikel 9 Publikationsgesetz geht hervor, dass gegenüber einem in der SR oder anderswo veröffentlichten Text die AS massgebend ist. Für den Fall, dass ausnahmsweise eine Differenz zwischen der elektronischen und der gedruckten Ausgabe der AS entsteht und somit verbindlich geklärt sein muss, welche dieser differierenden Fassungen als die massgebende anzusehen ist, wird in Artikel 9 des Entwurfes der gedruckten Form Massgeblichkeit zuerkannt.

Bei den Vorarbeiten zur Revision wurde ein Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Form intensiv diskutiert. Da die Produktion der Texte heute durchwegs auf elektronischen Datenträgern

erfolgt, steht nicht mehr wie früher die Erstellung des gedruckten Produkts der AS, SR und des BBl im Vordergrund, sondern die Erstellung der Plattform, aus der die für den entsprechenden Bedarf der Rechtsanwender erforderlichen Publikationsangebote (Internetangebot, CD-ROM, gedruckte Form) erzeugt werden. Bezeichnend hierfür ist auch, dass heute das "Gut zum Druck" elektronisch erteilt wird. Der Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Form, der einem grundsätzlichen Paradigmawechsel gleichkäme, wird zum jetzigen Zeitpunkt jedoch abgelehnt. Es wird davon ausgegangen, dass die Datensicherheit bei der elektronisch publizierten Form noch nicht im selben Mass wie bei der gedruckten Form gewährleistet werden kann. Ein Wechsel wird daher als verfrüht angesehen.

1.3.3 Inhalt der Amtlichen Sammlung

1.3.3.1 Verzicht auf die Publikation des interkantonalen Rechts

Eine wichtige Neuerung ist der vorgesehene Verzicht auf die Publikation der interkantonalen Verträge. Nach geltendem Recht werden rechtsetzende oder zur Rechtsetzung verpflichtende interkantonale Verträge (Konkordate) in der AS veröffentlicht, sofern sie allen Kantonen zum Beitritt offen stehen oder für die Publikation ein besonderes Interesse besteht (Art. 3 Abs. 1 PublG). Die Publikationspraxis, die sich aus dieser Bestimmung entwickelt hat, ist aber nicht einheitlich, da einerseits zahlreiche solche Verträge nie den Bundesbehörden zur Kenntnis gebracht worden sind und es andererseits in der Kompetenz der vertragsschliessenden Kantone liegt, die Veröffentlichung der Verträge in der AS vorzusehen. Die effektiv publizierten Verträge stellen somit immer nur eine Auswahl der geltenden Verträge dar.

Die interkantonalen Verträge müssen nach der neuen Bundesverfassung nicht mehr vom Bund genehmigt, sondern diesem nur noch zur Kenntnis gebracht werden (Art. 48 BV). Damit verändert sich auch der Status dieser Verträge und eine Veröffentlichung durch den Bund drängt sich um so weniger auf. Alle Kantone veröffentlichen die von ihnen ratifizierten interkantonalen Verträge in ihren Gesetzes-sammlungen und teilweise auch über regionale Seiten auf dem Internet. Zudem ist vom Institut für Föderalismus der Universität Freiburg die Erstellung einer Datenbank, mit der die elektronische Zugänglichkeit des interkantonalen Rechts ermöglicht wird, vorgesehen.

In der Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBl 2002 2291) werden im Rahmen der vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen neue Instrumente im interkantonalen Vertragsrecht vorgesehen: Mit einer Ergänzung von Artikel 48 BV soll ermöglicht werden, dass der Bundesrat in bestimmten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. In den Artikeln 13 und 14 des mit der Botschaft beantragten Entwurfs des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich werden die beiden Instrumente "Allgemeinverbindlicherklärung" und "Beteiligungspflicht" näher ausgeführt. Da der Bund damit am Schicksal dieser Verträge mitbeteiligt ist, ist deren Veröffentlichung in der AS angezeigt (vgl. auch die neu vorgesehene Veröffentlichung der Verträge zwischen Bund und Kantonen (Ziff. 1.3.3.3)). Wir behalten uns vor, je nach Verlauf der Beratungen der genannten Vorlage eine Bestimmung ins Publikationsgesetz aufzunehmen, welche die Veröffentlichung der gestützt auf die genannten Bestimmungen abgeschlossenen Verträge durch den Bund ermöglicht.

1.3.3.2 Verzicht auf die Publikation der Kantonsverfassungen

Nach geltendem Recht werden die Kantonsverfassungen (KV) in der SR veröffentlicht (Art. 11 PublG). Die KV werden in jeder der drei Ausgaben der SR jeweils in der Originalsprache abgedruckt. Der Entwurf verzichtet auf die Veröffentlichung der Kantonsverfassungen. Da sämtliche Kantone ihre Verfassungen in ihren Rechtssammlungen veröffentlichen, erscheint eine Veröffentlichung durch den Bund nicht mehr angezeigt. Dies um so mehr, als alle KV heute auch über das Internet eingesehen werden können.¹ Der Zugriff auf die kantonalen Rechtssammlungen wird durch eine gemeinsame Einstiegsseite (<http://www.admin.ch/ch/d/schweiz/kantone/index.html>) erleichtert. Damit wird dem staatspolitischen Anliegen Rechnung getragen, wonach das kantonale Verfassungsrecht als wichtige Rechtsquelle in der föderalistischen Schweiz einfach zugänglich sein muss. Da das eidgenössische Parlament die KV gewährleisten muss (Art. 51 Abs. 2 BV), werden die Änderungen der KV bzw. die neuen KV im Rahmen der Gewährleistungsbotschaft im BBl veröffentlicht.

1.3.3.3 Veröffentlichung von Verträgen zwischen Bund und Kantonen

Das geltende Recht äussert sich nicht zur Publikation der Verträge zwischen Bund und Kantonen. Rechtsetzende Verträge dieser Art waren unter der alten Bundesverfassung selten. Vereinzelt wurden aber bereits nach dem geltenden Publikationsrecht solche Verträge – analog der Praxis der Veröffentlichung der interkantonalen Verträge – in der AS veröffentlicht. Die neue Verfassung sieht nun ausdrücklich vor, dass sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen zwischen Kantonen beteiligen kann (Art. 48 Abs. 2 BV). Es ist damit zu rechnen, dass diese Vertragsform zukünftig vermehrt angewendet wird. Dies sowie der Umstand, dass im Gegensatz zum interkantonalen Recht der Bund bei dieser Rechtsetzungsform mitbeteiligt ist, sprechen für eine Aufnahme in die AS.

1.3.3.4 Aufnahme von Bundesbeschlüssen in die Amtlichen Sammlung

Die mit der neuen Bundesverfassung erfolgte Neugestaltung der Erlassformen wird zum Anlass genommen, auch deren Stellung im Publikationsrecht zu überdenken. Eine Entscheidung musste vor allem hinsichtlich der neuen Erlassform des dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschlusses (Bundesbeschluss) getroffen werden. Unter dem alten Verfassungsrecht wurden die entsprechenden Beschlüsse zum Teil in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erlassen und nach Artikel 1 Buchstabe c Publikationsgesetz in der AS veröffentlicht. Ebenfalls wurden schon bisher die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen, dem fakultativen Referendum unterliegenden Verträge zusammen mit dem Vertrag in der AS veröffentlicht. Der Entwurf sieht vor, die Bundesbeschlüsse in der AS zu veröffentlichen. Dafür sprechen die bisherige Publikationspraxis sowie auch der mit der Referendumsunterstellung verbundene staatspolitisch wichtige Inhalt des Bundesbeschlusses.

Wie nach bisheriger Praxis sollen auch die einfachen Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, die nicht dem Referendum unterstehen, in die AS aufgenommen werden. Sofern dies in Einzelfällen erwünscht ist, sollen auch weitere einfache Bundesbeschlüsse, die in der Regel im Bundesblatt veröffentlicht werden, auf ausdrücklichen Beschluss der Bundesversammlung in der AS veröffentlicht werden können. Damit wird einerseits der neuen Konzeption der Erlassformen der Bundesversammlung Rechnung getragen, die auch dazu geführt hat, den einfachen Bundesbeschluss als gleichwertige Erlassform neben dem Bundesgesetz, der Verordnung der Bundesversamm-

¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden wird seine Gesetzessammlung demnächst elektronisch publizieren, der Kanton Jura veröffentlicht seine Verfassung auf dem Internet, die übrige Gesetzgebung nur im Rahmen des aktuellen amtlichen Bulletin.

lung und dem Bundesbeschluss anzuerkennen, andererseits wird an die Praxis angeknüpft, die bereits vor dem geltenden Publikationsgesetz bestanden hat.

1.3.4 Verweis auf ausserhalb der AS veröffentlichtes Recht

Die mit dem Publikationsgesetz eingeführte Möglichkeit, Texte unter gewissen Voraussetzungen und mit entsprechendem Verweis in der AS ausserhalb derselben rechtsverbindlich zu veröffentlichen, hat sich in der Praxis sehr bewährt und soll deshalb im Wesentlichen beibehalten werden. Die entsprechende Bestimmung soll so erweitert werden, dass insbesondere die seit einigen Jahren bestehende Praxis des Verweises auf die im EG-Amtsblatt veröffentlichten Rechtsakte des europäischen Gemeinschaftsrechts, die für die Schweiz auf Grund völkerrechtlicher Verträge oder durch Integration in die schweizerische Gesetzgebung verbindlich sind, rechtlich verankert wird. Das europäische Gemeinschaftsrecht ist im auch in der Schweiz zugänglichen EG-Amtsblatt veröffentlicht. Es soll demnächst auch direkt über das Internet-Angebot der Bundeskanzlei zur Verfügung stehen. Dies erlaubt die Lösung über den Verweis.² Für die vorgeschlagene Lösung spricht auch, dass wegen der besonderen Gesetzgebungskonzeption der EG eine laufende, dem Landesrecht entsprechende kompilatorische Bereinigung nicht möglich und somit auch eine Veröffentlichung des europäischen Gemeinschaftsrechts in der SR nicht sinnvoll wäre.

1.3.5 Verschärfung der Inkrafttretensregelung für Rechtsakte des Völkerrechts

Die bisherigen Erfahrungen bei der Publikation von Rechtsakten des Völkerrechts haben gezeigt, dass eine rechtzeitige Veröffentlichung in der AS häufig unterblieb. Die relativ weit gefasste Formulierung in Artikel 6 Absatz 2 Publikationsgesetz hat verschiedentlich zu Unklarheiten über die Zulässigkeit von verspätet erfolgten Veröffentlichungen geführt. Daher ist eine klarere und strengere Fassung vorgesehen, die davon ausgeht, dass auch die internationalen Rechtsakte *vor* dem Inkrafttreten zu veröffentlichen sind. Eine Ausnahme soll nur für Verträge bestehen, bei denen das Datum des Inkrafttretens nicht voraussehbar ist, da es von einer bestimmten Anzahl Ratifikationen abhängt.

1.3.6 Verschärfung der Verbindlichkeitsregelung

Der Grundsatz, dass Erlasse und andere Rechtstexte, die im ordentlichen Verfahren ergehen, *vor* ihrem Inkrafttreten in der AS zu veröffentlichen sind, wurde in der Praxis nicht immer eingehalten. Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass Inkrafttretenstermine oft vorgegeben oder dringend verlangt sind, so dass eine Verschiebung des Inkrafttretens - allein aus publikationsrechtlichen Gründen - nicht immer durchsetzbar ist, oder darin, dass im Rahmen der Textredaktion unvorhergesehene Verzögerungen entstehen wie insbesondere bei der Kontrolle der Übersetzungen und den Anpassungen der Textvorlage an die Entscheide der Verabschiedungsinstanz. Im weiteren handelt es sich in diesen Fällen in der Regel auch nicht um Erlasse, die über das Verfahren der ausserordentlichen Veröffentlichung abgewickelt werden können, da weder eine besondere ausserordentliche Dringlichkeit oder eine Vereitelungsgefahr besteht. Es ist aber auch nicht auszuschliessen, dass die im geltenden Recht – gegenüber der früheren Regelung im Rechtskraftgesetz – etwas relativierte Verbindlichkeitsregelung (Art. 10 Abs. 1 PublG) zu dieser unbefriedigenden Praxis beigetragen hat. Andererseits lässt sich auch

² Entbehrlich ist damit insbesondere eine aufwändige Lösung, wie sie seinerzeit im Hinblick auf einen Beitritt der Schweiz zum EWR vorgesehen war (Veröffentlichung des gesamten für die Schweiz verbindlichen Gemeinschaftsrechts durch die Bundeskanzlei).

in Zukunft nicht ganz vermeiden, dass das Gebot der rechtzeitigen Veröffentlichung nicht immer durchgesetzt wird.

Das Publikationsrecht hat für solche Fälle aber hinsichtlich der Verbindlichkeitswirkung des veröffentlichten Rechtstextes gegenüber dem Rechtsadressaten eine klare Regelung anzubieten. Neu sieht der Entwurf daher vor, dass Erlasse, die im ordentlichen Verfahren ergehen, aber zu spät in der AS veröffentlicht werden, gegenüber dem Rechtsadressaten ihre volle Rechtswirkung erst ab erfolgter Veröffentlichung in der AS entfalten. Dies bedeutet gegenüber der bisher geltenden Regelung insofern eine Verschärfung, als neu präzisiert festgelegt wird, dass zu spät in der AS veröffentlichte Erlasse trotz ihres vor dem Publikationsdatum liegenden Inkrafttretenstermins gegenüber dem Rechtsadressaten erst am fünften Tag nach der Veröffentlichung rechtswirksam werden. Eine solche Regelung wird es auch der für den Vollzug des Publikationsgesetzes zuständigen Bundeskanzlei erleichtern, in der Praxis die Einhaltung der zeitgerechten Veröffentlichung von verbindlich werdendem Recht durchzusetzen.

1.3.7 Verzicht auf die Veröffentlichung in allen Amtssprachen

Bereits nach geltendem Recht kann in bestimmten Fällen von der Veröffentlichung eines Textes in allen drei Amtssprachen abgesehen werden oder es kann ganz auf eine Übersetzung verzichtet werden. Bisher bezog sich diese Ausnahme nur auf im Sinne von Artikel 4 Publikationsgesetz ausserhalb der AS veröffentlichte Texte des internationalen und interkantonalen Rechts. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass diese Ausnahmeregelung, welche die Erlasse des Landesrechts gänzlich ausschliesst, zu eng und nicht auf die praktischen Bedürfnisse ausgerichtet ist. Sie soll daher auf Texte des Landesrechts ausweitert werden, die in der AS durch Verweis publiziert sind. Es dürfte sich in der Regel um Texte handeln, die nur für einen kleinen Fachkreis von Bedeutung sind und die in der Originalsprache angewendet werden. Zudem sind in der Regel nicht ganze Erlasse, sondern nur Teile von Erlassen, insbesondere Anhänge, betroffen.

1.3.8 Beschränkung der staatlichen Publikation auf die Grundversorgung

Artikel 4 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten regelt in klarer Weise die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der elektronischen Veröffentlichung von Rechtsdaten. Der Bund beschränkt sich bei der Veröffentlichung seiner Rechtsdaten auf eine Grundversorgung der breiten Öffentlichkeit. Ziel dieser Regelung ist es, durch eine klare Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Privatwirtschaft im Bereich der Veröffentlichung von Rechtsdaten die private Informationswirtschaft zu fördern und private Investitionen auszulösen. Da sich der Staat verbindlich auf die Grundversorgung beschränkt und der Privatwirtschaft den Markt für die Erstellung veredelter Produkte aus den Daten der staatlichen Grundversorgung überlässt (dazu gehören z.B. Werke, die Gesetzgebung und Rechtsprechung miteinander verbinden, Kommentare zu Erlassen, Lernprogramme), wird ein grosser Teil des Marktes von elektronischen Rechtspublikationen vor staatlichen Eingriffen geschützt. Ein weiterer wesentlicher Zug des neuen Konzeptes liegt im weiteren darin, dass die der staatlichen Grundversorgung zuzurechnenden Rechtsdaten privaten Drittanbietern zu günstigen und vergleichbaren Bedingungen abgegeben werden. Im weiteren geht das Konzept davon aus, dass die – elektronische – Benutzung der staatlichen Rechtsdaten, auch wegen ihrer gesetzlichen Kenntnisvermutung, möglichst einfach und kostengünstig sein soll. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich das neue Konzept und insbesondere die Aufgabenteilung bei der Veröffentlichung der Rechtstexte zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bewährt hat und auch im Ausland (z.B. Österreich) auf Interesse gestossen ist.

Neben der ausdrücklichen Erwähnung der elektronischen Veröffentlichung soll auch der zentrale Grundsatz der Beschränkung der staatlichen Veröffentlichung auf die Grundversorgung im Publikationsgesetz verankert werden.

1.3.9 Übersetzungen von Erlassen des Bundes ins Romanische

Artikel 14 Absatz 3 des Publikationsgesetz sieht vor, dass Bundeserlasse von besonderer Tragweite, die vom Bundesrat nach Rücksprache mit der Regierung des Kantons Graubünden bestimmt werden, in romanischer Sprache veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung der von der Standeskanzlei Graubünden in Rumantsch Grischun übersetzten Erlasse erfolgt durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL, ehemals EDMZ) in Form von Einzelausgaben; die ursprüngliche Absicht, wie sie aus Artikel 14 Absatz 3 Publikationsgesetz hervorgeht, die Erlasse als Beilage zum Bundesblatt zu veröffentlichen, wurde mit dem Erlass der Publikationsverordnung (Art. 12) fallengelassen. Artikel 10 des Entwurfes zum Sprachengesetz sieht die Übersetzung ins Romanische von Texten und Erlassen von politischer Tragweite oder mit unmittelbarem Bezug zur rätoromanischen Sprache vor. Mit dieser Regelung wird eine Weiterführung der bisher gestützt auf das Publikationsgesetz verfolgten Praxis ermöglicht. Zudem ist die Regelung der Übersetzung von Erlassen des Bundes ins Romanische im Kontext des Sprachengesetzes auch aus systematischen Überlegungen richtig: Bei den ins Romanische übersetzten Erlassen handelt es sich nicht um die im Sinne des Publikationsgesetzes offiziellen bzw. verbindlichen Publikationen, die auf die Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch (Art. 14 Abs. 1 E-PublG) beschränkt bleiben. Die Übersetzung von Erlassen ins Romanische ist im Kontext mit den weiteren amtlichen Texten des Bundes, die auf Rätoromanisch übersetzt werden, zu sehen (z.B. Abstimmungserläuterungen, Plakate, wichtige Kundmachungen). Der vorliegende Entwurf des Publikationsgesetzes verzichtet daher konsequenterweise auf eine entsprechende Regelung, verweist aber auf das Sprachengesetz (z.Zt. im Entwurfsstadium).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel

Der bisherige Titel, der sich in der Praxis bewährt hat, soll weiterverwendet werden. Da darauf verzichtet wird, den Regelungsgegenstand des Gesetzes auszuweiten und sich dieser somit wie bisher auf die Veröffentlichung der Amtlichen und der Systematischen Sammlung des Bundesrechts sowie des Bundesblatts beschränkt, besteht keine Notwendigkeit, einen andern Titel zu verwenden, auch wenn damit offengelassen wird, dass es noch andere Fälle von amtlichen Publikationen des Bundes gibt, deren rechtliche Regelung gegebenenfalls in anderen Bestimmungen des Bundesrechts erfolgt. Hingegen wird der Ausdruck "Gesetzessammlungen" durch den zutreffenderen Ausdruck "Sammlungen des Bundesrechts" ersetzt ("Bundesrecht" umfasst sowohl das Landes- wie auch das internationale Recht).

Ingress

Die Bundesverfassung weist keine Bestimmung auf, welche die Veröffentlichung von Rechtsdaten durch den Bund vorsieht. Das Fehlen einer entsprechenden Verfassungsnorm bedeutet aber nicht, dass der Bund zum Erlass des vorliegenden Gesetzes nicht zuständig wäre. Das Publikationsgesetz, das sich zum grossen Teil mit der Veröffentlichung von Rechtsdaten befasst, ist Teil des Rechtsetzungsverfahrens, das auf Gesetzesstufe zu regeln ist.

Die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Die Bundeskompetenz liegt in der Natur der Sache, da es um die Existenz des Bundes an sich geht. Gemäss ständiger Praxis stützt sich die Gesetzgebung in diesen Fällen auf die Verfassungsgrundlage von Artikel 173 Absatz 2 BV. Darüber hinaus müssen gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Die Bestimmungen über die Publikation von Bundesrecht und über die Rechtswirkung dieser Publikation bilden solche grundlegenden Bestimmungen und werden deshalb in die Form des Bundesgesetzes gekleidet.

1. Abschnitt: Gegenstand

Artikel 1

Artikel 1 ergänzt den Titel des Gesetzes insofern, als für die beiden offiziellen Organe AS und SR die Bezeichnung "Sammlungen des Bundesrechts" festgelegt und zum Ausdruck gebracht wird, dass die Frage der Veröffentlichung Gegenstand des Gesetzes bildet. Im Französischen wird die AS neu "Recueil officiel du droit fédéral" (statt "Recueil officiel des lois fédérales") genannt.

2. Abschnitt: Amtliche Sammlung

Artikel 2 Erlasse des Bundes

Artikel 2 listet die verschiedenen Formen von Erlassen des Bundes auf, die in der AS veröffentlicht werden. Die Aufnahme erfolgt erst, wenn die entsprechenden Voraussetzungen dafür gegeben sind, insbesondere müssen die Erlasse von der zuständigen Behörde verbindlich verabschiedet worden und die weiteren im vorliegenden Gesetzesentwurf geregelten Voraussetzungen erfüllt sein, wie insbesondere die Festlegung des Inkrafttretens.

Aufgenommen werden die Erlasse in der von der Verabschiedungsinstanz beschlossenen authentischen Form, d.h. als neue, totalrevidierte oder teilrevidierte Erlasse. Bestandteil der in der AS veröffentlichten Erlasse sind somit auch die Angabe von Erlassdatum und der Namen der das Beschlussorgan repräsentierenden Behördenmitglieder. Aus dem Grundsatz der normativen Äquivalenz folgt auch, dass Aufhebungen von Erlassen in der gleichen Weise zu veröffentlichen sind wie die Neuerlasse bzw. deren Änderungen.

Buchstabe b: Unter diese Bestimmung fallen auch die dringlich erklärten Bundesgesetze (Art. 165 BV), die wegen ihres sofortigen Inkrafttretens – wie bereits nach geltendem Recht – unmittelbar nach ihrer Verabschiedung in der AS zu veröffentlichen sind. Gleichzeitig ist im Bundesblatt der Titel des dringlich erklärten Bundesgesetzes als Referendumsvorlage anzuzeigen und auf den in der AS veröffentlichten Text zu verweisen.

Buchstabe c: Nach Artikel 163 Absatz 1 BV handelt es sich bei den Verordnungen der Bundesversammlung um rechtsetzende Erlasse. Die "Verordnung der Bundesversammlung" entspricht der früher verwendeten Rechtsform des nicht dem fakultativen Referendum unterstellten allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses (aArt. 7 GVG).

Buchstabe d: Im geltenden Publikationsgesetz fallen die Verordnungen des Bundesrates unter die "übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden" nach Artikel 1 Buchstabe d Publikationsgesetz. Da

sie jedoch mengenmässig den grössten Teil der rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden ausmachen, ist es angezeigt, sie als separate Kategorie aufzuführen.

Buchstabe e: Unter die "übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden" fallen die Verordnungen der Departemente, Gruppen und Ämter (Art. 48 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, SR 172.010) sowie die Reglemente des Parlamentes und seiner Kommissionen sowie die Erlasse der eidgenössischen Gerichte. Reglemente von ausserparlamentarischen Kommissionen fallen dann unter diese Bestimmung, wenn sie rechtsetzender Natur sind (Organisationserlasse von Behördenkommissionen).

Bereits nach geltendem Recht wurden rechtsetzende Erlasse von "Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind" veröffentlicht. Die bisher in Artikel 1 Buchstabe d Publikationsgesetz enthaltene Bestimmung wurde an die Terminologie von Artikel 178 Absatz 3 BV und Artikel 2 Absatz 4 RVOG angepasst. Publikationsrechtlich relevant wird diese Übertragung von Verwaltungsaufgaben erst dann, wenn damit auch Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden (Art. 164 Abs. 2 BV). Es wird wie bisher der Praxis überlassen, bis zu welchem Grad rechtsetzende Erlasse solcher Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts in die AS aufzunehmen sind.

Buchstabe f: Neu sollen dem fakultativen Referendum unterliegende Bundesbeschlüsse in der AS publiziert werden. Nach geltendem Recht werden in der AS in der Regel nur rechtsetzende Erlasse, d.h. die Bundesgesetze sowie die Verordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates veröffentlicht. Mit der Neuregelung der Erlassformen der Bundesversammlung (Art. 163 Abs. 2 BV) ist die Kategorie der nicht rechtsetzenden, dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundesbeschlüsse geschaffen worden. Diese Erlassform muss von Verfassung oder Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV). Das Publikationsgesetz hat somit auch neu zu bestimmen, in welchem Publikationsorgan diese Kategorie von Bundesbeschlüssen veröffentlicht werden soll (vgl. auch die Ausführungen unter Ziff. 1.3.3.4).

Der staatspolitisch wichtige Inhalt des Bundesbeschlusses rechtfertigt es, nicht mehr nur auf das Element "rechtsetzend" als ausschliessliches Kriterium für die Aufnahme von Erlassen in die AS abzustellen. Eine Publikation im Bundesblatt stellt zwar die unmittelbare (aktuelle) Information der Bürgerinnen und Bürger sicher. Das BBl verfügt aber nicht über eine Erschliessungs- und Bereinigungsfunktion wie die AS/SR, was die Auffindbarkeit und die Information über die Geltung des Textes erschwert. Bereits das geltende Recht stellt hinsichtlich Aufnahme eines Textes in die AS nicht ausschliesslich auf das Element "rechtsetzend" ab. Nach den Artikeln 2 Buchstabe c und 3 Absatz 1 Buchstabe b Publikationsgesetz können auch nicht rechtsetzende Texte des internationalen und interkantonalen Rechts, wenn ein besonderes Interesse besteht, in der AS veröffentlicht werden.

Bundesbeschlüsse werden nicht immer mit einer ausdrücklich festgelegten Geltungsdauer erlassen. Sie werden im weiteren, auch wenn sie gegenstandslos geworden sind, nicht formell aufgehoben. Mit der Aufnahme der Bundesbeschlüsse in die AS und somit anschliessend auch in die SR muss daher mit internen administrativen Vorkehren festgelegt werden, wie die SR periodisch von den gegenstandslos gewordenen Bundesbeschlüssen bereinigt werden kann. Eine andere Möglichkeit wäre, bei allen Bundesbeschlüssen die Geltungsdauer festzulegen.

Buchstabe g: Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen werden bereits nach geltender Praxis zusammen mit den zu genehmigenden Verträgen in der AS veröffentlicht.

Dies ist aus Transparenzgründen angezeigt, aber auch weil im Genehmigungsbeschluss häufig noch materielle Bestimmungen wie Erklärungen oder Vorbehalte enthalten sind.

Buchstabe h: Grundsätzlich werden die einfachen Bundesbeschlüsse im Bundesblatt veröffentlicht. Bis zum Inkrafttreten des Publikationsgesetzes von 1986 bestand eine Praxis, wonach ausnahmsweise auch einfache Bundesbeschlüsse auf ausdrückliche Anordnung der eidg. Räte in der AS veröffentlicht wurden. Gemäss Artikel 1 Buchstabe e Publikationsgesetz besteht auch im geltenden Recht die Möglichkeit, einfache Bundesbeschlüsse auf Anordnung der Bundesversammlung in der AS zu veröffentlichen. Davon wurde seit dem Inkrafttreten des Publikationsgesetzes aber nicht Gebrauch gemacht. Buchstabe h stellt sicher, dass die eidgenössischen Räte weiterhin die Möglichkeit haben, in einem einfachen Bundesbeschluss ausnahmsweise dessen Veröffentlichung in der AS vorzusehen. Hängt das Inkrafttreten eines einfachen Bundesbeschlusses von dem des ihm zugrunde liegenden Erlasses (Bundesgesetz oder Verordnung der Bundesversammlung) ab, so wird er gleichzeitig mit dem übergeordneten Erlass publiziert.

Artikel 3 *Völkerrechtliche Verträge und internationale Beschlüsse*

Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 2 Publikationsgesetz. Die Ergänzung im Einleitungssatz, wonach völkerrechtliche Verträge und Beschlüsse nur in die AS aufgenommen werden, wenn sie für die Schweiz verbindlich sind, ist eine rein terminologische Präzisierung des geltenden Rechts.

Buchstabe b: Unter diese Bestimmung fallen einerseits die von den eidgenössischen Räten genehmigten Verträge, die nicht dem Staatsvertragsreferendum unterliegen, und andererseits die vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossenen Verträge (Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 7a Abs. 1 RVOG (Fassung gemäss Anhang zum Parlamentsgesetz vom 13.12.2002 (ParlG)). Vor allem für letztere ist zur Abgrenzung von nicht publikationswürdigen Verträgen das Element "rechtsetzend" als Aufnahmekriterium von Bedeutung. Nicht unter diese Kategorie fallen z.B. die von der Schweiz bilateral abgeschlossenen Abkommen über Finanzhilfen oder Abkommen zur Schuldentilgung oder -konsolidierung. Solche Abkommen sind eher rechtsgeschäftlicher Natur und weisen einen ausschliesslich behördenverbindlichen Charakter ohne grösseren Öffentlichkeitswert auf. Von einer Publikation ausgeschlossen sind damit die ausschliesslich behördenverbindlichen Verträge. Die internationalen Beschlüsse umfassen die Beschlüsse von internationalen Organisationen aber auch von gemischten Ausschüssen, wie sie z.B. in den sektoriellen Abkommen mit der EG vorgesehen sind.

Buchstabe c: Unter diese Kategorie fallen Verträge und Beschlüsse im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b, die aber keinen rechtsetzenden Charakter aufweisen, jedoch für die Öffentlichkeit von einem gewissen Interesse sind. So z.B. Verträge mit ausschliesslich behördenverbindlichem Charakter oder Beschlüsse internationaler Organisationen über interne Verfahrensregelungen (z.B. Abkommen vom 23. Mai 1958 zwischen der Schweiz und Italien über den Bau und den Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grosse St. Bernhard, SR 0.725.151; Statuten vom 27. September 1970 der Weltorganisation für Tourismus, SR 0.935.21). Im Gegensatz zur geltenden Regelung, welche die Veröffentlichung bei Vorliegen eines nicht näher definierbaren "besonderen Interesses" vorsieht, soll im Sinne einer praxisnahen Lösung vom Bundesrat im Einzelfall ausdrücklich angeordnet werden, ob ausnahmsweise eine Veröffentlichung wegen des allgemeinen Interesses erfolgen soll. Damit besteht eine analoge Regelung, wie sie für die ausnahmsweise Veröffentlichung von einfachen Bundesbeschlüssen in der AS vorgesehen ist (Art. 2 Bst. h).

Absatz 2

Buchstabe a: Neu werden Verträge mit kurzer Geltungsdauer von einer Publikation in der AS ausgeschlossen. Eine kürzere Dauer als sechs Monate kommt in der Praxis kaum vor. In der Regel dürfte es sich um Verträge handeln, die nur behördenverbindlichen Charakter aufweisen oder unter die Kategorie nach Buchstabe b von Absatz 2 fallen. Die Verträge müssen bei erstmaliger Verlängerung in der AS publiziert werden. Handelt es sich um Verträge, die für den Einzelnen unmittelbar Rechte und Pflichten festlegen oder besteht ein allgemeines Interesse für eine Publikation, so kann der Bundesrat diese auch hier analog der Regelung in Absatz 1 Buchstabe c anordnen.

Buchstabe b: Ebenfalls von einer Veröffentlichung ausgeschlossen werden die Verträge von beschränkter Tragweite (nach einer früheren Terminologie "Bagatellverträge" genannt). Gemeint sind die Verträge, für welche die Kriterien nach Artikel 7a Absatz 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Fassung gemäss Anhang zum ParlG) zutreffen. Darunter fallen Verträge, die der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen kann, da sie keine neuen Pflichten für die Schweiz begründen bzw. keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben, die ausschliesslich dem Vollzug von Verträgen dienen, Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen, für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages angezeigt ist oder die sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen. Nach Artikel 48a Abs. 2 RVOG (Fassung gemäss Anhang zum ParlG) erstattet der Bundesrat den Räten jährlich Bericht über die abgeschlossenen Verträge. Dieser wird im BBl veröffentlicht.

Ausnahmsweise soll aber der Bundesrat auch hier die Veröffentlichung analog der Regelung in Absatz 1 Buchstabe c anordnen können, wenn der Vertrag Regelungen enthält, die den Einzelnen direkt verpflichten oder wenn Gründe eines allgemeinen Interesses dafür sprechen.

Nicht unter Buchstabe b fallen andere vom Bundesrat gestützt auf eine andere besondere Norm (z.B. ausdrückliche Kompetenzdelegation in einem Spezialerlass) abgeschlossene Verträge mit Bagatelldarakter, bei denen die vorgenannten Kriterien nicht zutreffen. Deren Veröffentlichung richtet sich nach Absatz 1 Buchstabe b oder c.

Artikel 4 *Verträge zwischen Bund und Kantonen*

Der Bund kann sich gemäss Artikel 48 Absatz 2 BV an interkantonalen Verträgen beteiligen. Solche Verträge haben in letzter Zeit vermehrt Aktualität erhalten. Die Publikation in der AS soll aber auf die rechtsetzenden oder zur Rechtsetzung verpflichtenden Verträge beschränkt werden. Andere Verträge sollen nur in die AS aufgenommen werden, wenn der Bundesrat eine Veröffentlichung ausdrücklich anordnet. Vgl. auch vorne Ziff. 1.3.3.3.

Artikel 5 *Publikation durch Verweis*

Bereits nach geltendem Recht (Art. 4 PublG) kann unter gewissen Bedingungen auf die Veröffentlichung eines Textes in der AS und SR verzichtet und statt dessen ein Verweis mit entsprechender Angabe der Fundstelle oder der Bezugsquelle publiziert werden. Im jährlich erscheinenden Register zur AS/SR wird eine Liste der auf diese Weise ausgelagerten Texte veröffentlicht. In den Fällen, in denen der ausgelagerte Text ausschliesslich in elektronischer Form veröffentlicht wird (Art. 15 Abs. 2 E-PublG), ist als Fundstelle die Internet-Adresse anzugeben. Gemäss bestehender Praxis ist in der Hinweispublikation insbesondere deutlich darauf hinzuweisen, dass der Text des betreffenden Erlasses nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht wird und dass dieser bei einer na-

mentlich bestimmten Adresse (häufig Bundesamt für Bauten und Logistik, BBL, ehemals "EDMZ") bezogen werden kann. In der Regel erfolgt die Hinweispublikation in Form einer eigenen AS-Seite.

Absatz 1

Buchstaben a-c: Der Katalog der Bedingungen, die für die Publikation eines Verweises erfüllt sein müssen, bleibt gegenüber dem geltenden Recht materiell unverändert, wurde aber redaktionell überarbeitet.

Absatz 2

Buchstabe a entspricht materiell dem geltenden Recht; die Erlassbezeichnungen wurden an die geltende Regelung angepasst.

Mit *Buchstabe b* wird die bereits bestehende Praxis verankert, nach welcher auch Texte, die bereits in einem in der Schweiz zugänglichen offiziellen Organ publiziert sind, nur durch Verweis in der AS veröffentlicht werden. In erster Linie fallen unter diese Kategorie die für die Schweiz verbindlichen Rechtsakte des europäischen Gemeinschaftsrechts, deren verbindliche Fassung im europäischen Amtsblatt publiziert ist. Im weiteren können aber auch verbindliche Rechtsakte von internationalen Organisationen wie insbesondere Beschlüsse der UNO in Form eines solchen Verweises veröffentlicht werden. Im Gegensatz zu den übrigen Verweisfällen dieses Artikels werden die Hinweise nicht in Form einer eigenen AS-Seite, sondern in Form von Listen und Fussnoten innerhalb der verweisenden Erlasse veröffentlicht. Zudem wird bei Bedarf ein besonderes Register erstellt.

Absatz 3

Neu soll der ausgelagerte Text neben seiner Veröffentlichung in einem andern Publikationsorgan oder als Sonderdruck auch von der zuständigen Amtsstelle ausgegeben werden können.

Das geltende Publikationsrecht befasst sich nicht näher mit den Fragen über die Zuständigkeiten für die Einhaltung der auch den ausgelagerten Texten zukommenden publikationsrechtlichen Standards (Garantie der regelmässigen Nachführung und Anzeige von Änderungen, Bereitstellen der Übersetzungen, jederzeitige Verfügbarkeit). Infolge der zunehmenden Auslagerung von Verwaltungsaufgaben an Private und Organisationen des öffentlichen Rechts, wozu auch die Herausgabe von publikationsrechtlich relevanten Texten fallen kann (z.B. die gestützt auf Art. 52 des Heilmittelgesetzes, SR 812.21, erfolgende Herausgabe der Pharmakopöe durch das Schweiz. Heilmittelinstitut, Swissmedic) sowie wegen der inzwischen eingetretenen organisatorischen Trennung von Bundeskanzlei und Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL, ehemals EDMZ) besteht aber ein Bedarf, die Zuständigkeiten für die Veröffentlichung der ausgelagerten Texte und weitere damit verbundene Fragen wie z.B. Aufsicht über die Einhaltung der Publikationsgrundsätze oder die Kostenübernahme zu klären. Da diese Fragen vor allem auch mit Aspekten der zweckmässigen Organisation von Verwaltungsaufgaben zusammenhängen, ist es auf Grund der Zuständigkeitsordnung nach Artikel 178 BV und Artikel 8 RVOG Sache des Bundesrates, gegebenenfalls auf Verordnungsstufe die erforderlichen Regelungen zu erlassen.

Artikel 6 *Ausnahmen von der Publikationspflicht*

Neben den Erlassen des Bundes werden – im Gegensatz zur geltenden Bestimmung (Art. 5 PublG) – auch völkerrechtliche Verträge genannt, die zur Wahrung der Interessen der Landesverteidigung als geheim klassifiziert und nicht veröffentlicht werden. Die Einschränkung auf den Bereich der Landesverteidigung entspricht im wesentlichen der geltenden Regelung in Artikel 5 Publikationsgesetz, die den heute nicht mehr verwendeten aber weiter gefassten Begriff "Gesamtverteidigung" verwendet. Die

sachliche Einschränkung wird gegenüber der im Entwurf des Öffentlichkeitsgesetzes enthaltenen Bestimmung über die Möglichkeit, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu verweigern, wenn "die innere oder äussere Sicherheit gefährdet werden kann", bewusst enger gehalten. In der geltenden Praxis sind nur einige sehr wenige Fälle solcher aus Geheimhaltungsgründen nicht veröffentlichten Texte bekannt. Es handelt sich in der Regel um Vereinbarungen und Erlasse im Bereich des Organisations- und Verfahrensrechts im Militärwesen, die weder Rechte noch Pflichten für den Einzelnen festlegen. Im weiteren bestehen zur Zeit einzelne klassifizierte Abkommen aus dem Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, die auf Grund des neu vorgesehenen Begriffs "Landesverteidigung" nicht mehr durch diese Ausnahmeregelung abgedeckt wären.

Artikel 7 *Ordentliche und ausserordentliche Veröffentlichung*

Absatz 1

Erlasse des Bundes müssen bereits nach geltendem Recht mindestens fünf Tage vor ihrem Inkrafttreten in der Amtlichen Sammlung publiziert werden (Art. 6 Abs. 1 PublG). Mit der Verpflichtung der rechtzeitig vor Inkrafttreten erforderlichen Veröffentlichung wird dem Gebot der Voraussehbarkeit neuer Rechtsnormen Rechnung getragen (ordentliche Veröffentlichung). Dieser Verpflichtung unterliegen grundsätzlich alle Texte, deren Veröffentlichung in der AS vorgesehen ist. Eine Ausnahmeregelung gilt für Erlasse, die aus besonderen Gründen nicht im ordentlichen Verfahren veröffentlicht werden können (Art. 7 PublG; Art. 7 Abs. 3 E-PublG). Die Frist zwischen dem Datum der Publikation und dem des Inkrafttretens berechnet sich ab dem Ausgabedatum der den Erlass enthaltenden AS-Nummer und nicht ab der Aufschaltung auf Internet. Dies ist eine Konsequenz aus Artikel 9 Absatz 1 des Entwurfs, wonach die gedruckte Fassung der AS massgebend ist. Die Anknüpfung an die gedruckte Ausgabe der AS ist für die das elektronische Angebot benutzenden Rechtsanwender von Vorteil, da die entsprechende im Internet publizierte AS-Nummer in der Regel bereits einige Tage vorher auf dem Netz aufgeschaltet ist und dadurch die genannte Minimalfrist faktisch verlängert wird. Im Gegensatz zur geltenden Regelung, die ausnahmsweise eine Veröffentlichung auch unter der Frist von fünf Tagen zulässt, wird mit der Weglassung des Passus "in der Regel" die Verpflichtung zur rechtzeitigen Veröffentlichung verstärkt.

Absatz 2

Nach geltendem Recht gilt diese Grundsatzbestimmung *soweit möglich* auch für völkerrechtliche Verträge (Art. 6 Abs. 2 PublG). Mit dieser Formulierung wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass insbesondere bei multilateralen Verträgen eine rechtzeitige Veröffentlichung aus technischen Gründen gar nicht möglich ist, weil das Datum des Inkrafttretens oft nicht voraussehbar ist, da dieses von einer bestimmten Anzahl Ratifikationen abhängt. Die relativ weit gefasste Formulierung hat verschiedentlich zu Unklarheiten hinsichtlich des zulässigen Zeitrahmens der verspätet erfolgenden Veröffentlichung Anlass gegeben, weshalb neu eine klarere und strengere Formulierung vorgeschlagen wird. Neu müssen Verträge, deren Inkrafttreten zum Zeitpunkt der Genehmigung (durch den Bundesrat oder die Bundesversammlung) nicht bekannt ist, unmittelbar nach dem Bekanntwerden ihres Inkrafttretens veröffentlicht werden. Vgl. auch oben Ziff. 1.3.5.

Absatz 3

Wie bisher soll in Fällen, in denen bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen eine rechtzeitige Veröffentlichung in der AS von vorneherein ausgeschlossen ist, ein Erlass in einem besonders geregelten Verfahren veröffentlicht werden können (ausserordentliche Veröffentlichung). Dieses Verfahren stellt sicher, dass ein Erlass trotz seiner erst nach dem Inkrafttreten in der AS erfolgenden Veröffentlichung von seinem Geltungsbeginn an als rechtsverbindlich anerkannt wird.

Im Gegensatz zum geltenden Recht wird dieses Verfahren nicht mehr in einem eigenen Artikel (Art. 7 PublG) geregelt. Die in Artikel 7 Absätze 2 und 3 Publikationsgesetz enthaltenen Bestimmungen gehören auf Verordnungsstufe. Der verbleibende Absatz 1 kann daher in einer redaktionell gekürzten Fassung als Absatz 3 in den vorliegenden Artikel aufgenommen werden. Zu Gunsten einer einheitlichen Terminologie wird neu der Ausdruck "ausserordentliche Veröffentlichung" verwendet. Das Verfahren soll auf Verordnungsstufe näher ausgeführt werden.

Artikel 8 *Rechtswirkungen der Veröffentlichung*

Absatz 1

Die nach diesem Gesetz veröffentlichten Erlasse und weiteren Texte werden als bekannt vorausgesetzt (Grundsatz der Kenntnisvermutung). Die Bestimmung entspricht im wesentlichen der bisherigen Regelung in Artikel 10 Publikationsgesetz.

Absatz 2

Neu aufgenommen wird eine Verschärfung hinsichtlich der Verbindlichkeitswirkung für Fälle, bei denen ein im ordentlichen Publikationsverfahren veröffentlichter Erlass erst nach seinem Datum in der AS veröffentlicht wird. Absatz 2 bezieht sich auf Erlasse gemäss Artikel 2, die im ordentlichen Verfahren publiziert wurden (Art. 7 Abs. 1 E-PublG). Nicht anwendbar ist diese Bestimmung für Änderungen der Bundesverfassung, die jeweils – sofern die Vorlage nicht anderes bestimmt – gleichzeitig mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten (Art. 15 Abs. 3 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1).

Absatz 2 bezweckt, die in Absatz 1 enthaltene Verbindlichkeitsregelung und damit auch die Position des durch den Erlass verpflichtet werdenden Rechtsadressaten zu stärken. Das formelle Datum des Inkrafttretens wird zwar durch die Bestimmung nicht geändert, so dass der Erlass trotz seiner zu späten Veröffentlichung grundsätzlich anwendbar ist. Solange es sich z.B. um Bestimmungen organisatorischer Natur oder um solche handelt, die den Rechtsadressaten Rechte gewähren, ist eine Anwendbarkeit vor der Veröffentlichung weniger störend. In einem Entscheid des Bundesgerichtes wird festgehalten, dass auch eine fehlende Veröffentlichung nicht ausschliesst, dass ein Erlass Rechtswirkungen im Sinne der Begründung von Rechten entfalten kann (BGE 100 Ib 343).

Die mit Absatz 2 vorgeschlagene neue Regelung führt aber zu einer Umkehr der Beweislast: Nach der geltenden Regelung muss sich der durch die verspätete Veröffentlichung nachteilig Betroffene, der nicht bereit ist, eine ihn verpflichtende Bestimmung anzuwenden oder sich gegenüber anwenden zu lassen, selber auf den Publikationsmangel berufen und allenfalls seinen geltend gemachten Anspruch, dass die betreffende Bestimmung frühestens erst ab dem Datum der Veröffentlichung anwendbar ist, durchsetzen. Neu soll eine Vermutung dafür bestehen, dass einerseits der Betroffene berechtigt ist, bis zur Veröffentlichung in der AS eine ihn verpflichtende Bestimmung nicht anzuwenden oder sich nicht entgegenhalten zu müssen, andererseits aber auch die zuständigen Behörden gehalten sind, mit der Anwendung von Bestimmungen, die den Rechtsadressaten verpflichten, bis zur Veröffentlichung in der AS zuzuwarten.

Im weiteren enthält Absatz 2 gegenüber dem bisherigen Recht aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit auch eine konkrete Regelung hinsichtlich des Zeitpunktes des Beginns der vollen Rechtswirkung von Erlassen, die entgegen den Vorschriften über die ordentliche Veröffentlichung nicht rechtzeitig veröffentlicht werden konnten. Trotz seines formellen Inkrafttretensdatums entfaltet der Erlass seine volle Rechtswirkung erst am fünften auf die Publikation in der AS folgenden Tag. Diese Regelung knüpft an die 5-Tage-Frist in Artikel 7 Absatz 1 an.

Artikel 9 *Massgebender Text*

Wie nach geltendem Recht (Art. 9 PublG) ist der in der gedruckten Amtlichen Sammlung publizierte Text massgebend. Dies gilt nur für die Erlasse des Bundes (Art. 2 E-PublG) und die Verträge zwischen Bund und Kantonen (Art. 4 E-PublG). Hingegen wird die Massgeblichkeit bei den völkerrechtlichen Verträgen und den internationalen Beschlüssen nicht nach der in der AS veröffentlichten Fassung bestimmt; die Massgeblichkeit dieser Texte richtet sich nach den darin festgelegten Bestimmungen (bei den völkerrechtlichen Verträgen wird jeweils in den Schlussbestimmungen festgelegt, welche Fassung den Originaltext enthält). Die bisher ebenfalls im Artikel über die Massgeblichkeit enthaltene Regelung betreffend Gleichstellung der Amtssprachen wird neu in einem eigenen Artikel geregelt (Art. 14 Abs. 1 E-PublG).

Artikel 10 *Berichtigungen*

Die Berichtigung von Erlassen, die nicht im parlamentarischen Verfahren ergehen, ist heute in der Publikationsverordnung geregelt. Eine Bestimmung auf Gesetzesstufe ist aus Gründen der Analogie geboten: Einerseits muss die Bestimmung über die formlose Anpassung von Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten (Art. 12 Abs. 2 E-PublG) auf Gesetzesstufe ergehen, andererseits besteht im neuen Parlamentsgesetz eine ausführliche Regelung des Berichtigungsverfahrens für Erlasse der Bundesversammlung.

Absatz 1

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung (Art. 4 PublV) enthält Absatz 1 – auch in Anlehnung an die Regelung im Parlamentsgesetz für Erlasse der Bundesversammlung – eine Liste von möglichen berichtigungsrelevanten Versehen.

Versehen können dann berichtigt werden, wenn sie "offensichtlich" sind. Einfache Grammatikfehler oder Versehen in der Schreibweise (z.B. Klein- statt Grossschreibung), welche den Sinn der Bestimmung weder ändern noch verfälschen oder einen Zweifel über den richtigen Wortlaut aufkommen lassen (Doppeldeutigkeit), fallen nicht unter diese Regelung. Deren Behebung erfolgt gegebenenfalls über den Weg der formlosen Anpassung (Art. 12 E-PublG) oder im Rahmen der nächsten formellen Erlassrevision.

Ob im Einzelfall ein offensichtliches Versehen noch berichtigt werden kann, hängt auch von der Schwere des Versehens ab. Der Entscheid über die Zulässigkeit einer Behebung des Versehens auf dem Weg der Berichtigung hängt gegebenenfalls ab vom Ergebnis eines Vergleichs zwischen dem fehlerhaften Text mit dem Text, welcher der beschlussfassenden Behörde vorgelegen hat (Originalfassung). Bestand das Versehen bereits in der Originalfassung und ist dieses hinsichtlich der Aussage der betroffenen Bestimmung als schwerwiegend zu betrachten, muss die Behebung des Versehens eher über den Weg der nachträglichen formellen Erlassänderung erfolgen. Das Berichtigungsverfahren ist im weiteren auf die Behebung von Versehen in einzelnen Textstellen beschränkt; betrifft das Versehen ganze Erlassteile oder ist gar fälschlicherweise ein ganzer Erlass in einer falschen Fassung (z.B. Vorentwurf-Fassung) veröffentlicht worden, muss ebenfalls der Weg der nochmaligen Beschlussfassung durch die zuständige Instanz beschritten werden.

Formell wird die Berichtigung durch die Bundeskanzlei in der AS (bei Texten, die im Bundesblatt veröffentlicht werden, im BBl) in Form eines ausdrücklichen Hinweises auf die falsch publizierte Textstelle veröffentlicht (sog. "Errata"-Publikation).

Keine Regelung ist vorgesehen über die publikationsrechtliche Bedeutung der Berichtigungspublication. Ob die Berichtigung das Versehen rückwirkend behebt oder ob davon auszugehen ist, dass die entsprechende Bestimmung bis zur Publikation der Berichtigung ihre Rechtswirkung in ihrer "falschen" Fassung entfaltet hat, wird der praktischen Anwendung überlassen; es würde zu weit führen, zur Lösung dieser Problematik im Gesetz eine allgemeingültige Regelung zu verankern. Zudem dürften sich praktische Probleme in dieser Hinsicht sehr selten stellen.

Absatz 2

Wie bereits im geltenden Recht (Art. 4 Abs. 1 PublV) bleibt das Berichtigungsverfahren für Erlasse der Bundesversammlung, das nicht von der Bundeskanzlei, sondern von der Redaktionskommission der eidgenössischen Räte durchgeführt wird, vorbehalten.

3. Abschnitt: Systematische Sammlung des Bundesrechts

Artikel 11 *Inhalt*

Absatz 1

Nicht mehr in die SR aufgenommen werden die Kantonsverfassungen (vgl. Ziff. 1.3.3.2). Da es mit der elektronischen Veröffentlichung möglich ist, die SR laufend (wochenweise) nachzuführen, wird neu der Ausdruck der "periodischen Nachführung" statt der auf die gedruckte Veröffentlichungsform ausgerichteten Wendung "Nachführung auf bestimmte Stichtage" eingeführt.

Absatz 2

Bereits nach geltendem Recht (Art. 11 Abs. 2 PublG) wird dem Bundesrat die Kompetenz gegeben, bei Erlassen von kurzer Geltungsdauer von einer Publikation in der SR abzusehen. In Artikel 8 Publikationsverordnung hat der Bundesrat festgelegt, dass Erlasse mit einer Geltungsdauer von weniger als drei Monaten sowie Teile von Rechtstexten, die regelmässig in Abständen von bis zu drei Monaten geändert werden (zu denken ist insbesondere an Anhänge von Verordnungen), nicht in die SR aufgenommen werden.

Artikel 12 *Formlose Anpassungen*

Der in diesem Artikel verwendete Ausdruck "formlose Anpassung" unterscheidet sich von der (formellen) Berichtigung nach Artikel 10 des Entwurfes. Zunächst ist bei der formlosen Anpassung keine vorgängige Publikation der Berichtigung in der AS erforderlich, im weiteren wird auch auf eine besondere Hervorhebung in Form einer ausdrücklichen Mitteilung verzichtet.

Absatz 1

Buchstabe a erfasst alle Fehler, die erst im Rahmen des Einbaus des Stoffes aus der AS in die SR entstanden sind. Es handelt sich insbesondere um Fehlinterpretationen von gesetzestechnischen Anweisungen bei Änderungserlassen oder versehentliche Weglassungen von Satz- oder Artikelteilen beim Einbau in die SR. Entscheidend für die Zulässigkeit der formlosen Anpassung ist aber, dass der Text vorher in der richtigen Fassung in der AS publiziert war. Formlos angepasst werden sowohl die gedruckte wie die elektronische Form der SR. Da letztere laufend nachgeführt wird, erfolgen auch die Anpassungen unmittelbar nachdem der Fehler festgestellt worden ist.

Buchstabe b knüpft an die bestehende Praxis an, wonach in der SR auf Änderungen von Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweisen, Fundstellen (z.B. Adressen, Bezugsquellen), Abkürzungen etc. hingewiesen wird. Neu sollen die entsprechenden Texte auch direkt, d.h. ohne den

Weg über eine vorgängige formelle Änderung, an die korrekte Fassung angepasst werden dürfen, vorausgesetzt, dass es sich dabei um Anpassungen rein formaler Natur handelt.

Absatz 2

Absatz 2 hebt die seit dem 1. Juni 2000 geltende Regelung von Artikel 4a Publikationsverordnung auf Gesetzesstufe. Bereits mit der Revision von Artikel 8 Absatz 1 RVOG³ ist materiellrechtlich die Grundlage geschaffen worden, die in Bundesgesetzen enthaltenen Zuständigkeitsbestimmungen an abweichende Organisationsentscheide des Bundesrates anzupassen. Der vorliegende Absatz 2 gibt die Ermächtigung zur publikationsrechtlichen Umsetzung dieser Kompetenz.

4. Abschnitt: Bundesblatt

Artikel 13

Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 14 PublG). Sie wurde redaktionell überarbeitet, wobei insbesondere die zu veröffentlichenden Texte übersichtlicher aufgezählt werden.

Gemäss den *Buchstaben a und b* werden die Botschaften und Entwürfe des Bundesrates sowie die Berichte und Entwürfe von Kommissionen der eidgenössischen Räte zu Erlassen der Bundesversammlung veröffentlicht, zu denen neben den Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Verordnungen der Bundesversammlung auch die Verfassungsänderungen zu zählen sind. Hinsichtlich der Botschaften soll die bisherige Publikationspraxis beibehalten werden. Die Botschaften zu Voranschlag und Rechnung werden – bedingt durch das erforderliche grössere Format – separat publiziert (Art. 10 PublV).

Buchstabe c: Im Bundesblatt müssen nicht alle Berichte des Bundesrates und der Kommissionen veröffentlicht werden. Veröffentlicht werden in der Regel die Berichte, deren Traktandierung in den eidgenössischen Räten vorgesehen wird oder deren Publikation von der erlassenden Instanz ausdrücklich verlangt wird. Die nicht im Bundesblatt veröffentlichten Berichte, wie insbesondere Berichte des Bundesrates in Erfüllung von Postulaten, können in der Regel über die Dokumentationszentrale der Bundesversammlung bezogen werden. Entsprechend der Praxis bei den Botschaften zu Voranschlag und Rechnung wird der jährliche Geschäftsbericht des Bundesrates aus Gründen des grösseren Formats separat veröffentlicht.

Buchstabe d knüpft an den in Artikel 58 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) enthaltenen Auftrag an, die dem obligatorischen Referendum unterstehenden Erlasse nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung zu veröffentlichen.

Bei den in *Buchstabe e* aufgeführten Texten handelt es sich um die Referendumsvorlagen, die gemäss Artikel 59 BPR zu veröffentlichen sind. Die unter den Buchstaben d und e genannten Erlasse werden, sobald die Voraussetzungen für ihr Inkrafttreten gegeben sind, in der AS veröffentlicht.

Buchstabe f erfasst die Veröffentlichung der einfachen Bundesbeschlüsse nach ihrer Verabschiedung. Nicht im Bundesblatt, sondern in der AS veröffentlicht werden einfache Bundesbeschlüsse, sofern dies von der Bundesversammlung ausdrücklich angeordnet wird (Art. 2 Bst. h E-PublG).

³ Die Revision erfolgte im Rahmen des Bundesgesetzes vom 22. März 2002 über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts (BBl 2002 2753) und tritt am 1.2.2003 in Kraft.

Hängt das Inkrafttreten des einfachen Bundesbeschlusses von dem des übergeordneten Erlasses ab (Bundesgesetz oder Verordnung der Bundesversammlung), so erfolgt die Veröffentlichung des einfachen Bundesbeschlusses im Bundesblatt erst mit der Publikation des übergeordneten Erlasses.

Buchstabe g entspricht dem geltenden Recht (Art. 14 Abs. 1 Bst. e PublG). Das Bundesblatt dient als Organ für die in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen amtlichen Veröffentlichungen. Eine allgemeine Publikationsbestimmung stellt Artikel 36 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) dar, wonach behördliche Verfügungen amtlich publiziert werden können.

Verschiedene Bestimmungen der Bundesgesetzgebung sehen ausdrücklich vor, dass bestimmte Texte wie Notifikationen, Beschlüsse des Bundesrates, Mitteilungen und Verfügungen von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden im Bundesblatt zu veröffentlichen sind. Entsprechend der Vorschrift in Artikel 14 des Entwurfes ist davon auszugehen, dass auch die spezialgesetzlich angeordneten Veröffentlichungen in Deutsch, Französisch und Italienisch und somit in den entsprechenden drei Ausgaben des Bundesblattes zu veröffentlichen sind. Ausnahmen von der dreisprachigen Veröffentlichung sind zulässig, wenn sich dies aus den speziellen Publikationsvorschriften ergibt. Im weiteren kann – wie dies bereits der geltenden Praxis entspricht – auf die Übersetzung und die Publikation in den entsprechenden Ausgaben des Bundesblattes verzichtet werden, wenn der Text nur von regionaler Bedeutung oder persönlicher Bedeutung (z.B. Notifikationen) ist.

Absatz 2

Absatz 2 entspricht weitgehend der geltenden Regelung nach Artikel 14 Absatz 2 Publikationsgesetz. Das Bundesblatt hat weiterhin die Funktion eines subsidiären Auffangorgans in Fällen, bei denen sich eine Veröffentlichung auch ohne spezialgesetzliche Vorschrift als zweckmässig erweist. Die bisher verfolgte zurückhaltende Praxis soll beibehalten werden. Angesichts der riesigen Menge von an sich für die Veröffentlichung im Bundesblatt geeigneten Texten sollen nur amtliche Publikationen, die eine gewisse Aussenwirkung entfalten oder die von allgemeiner Bedeutung sind, im Bundesblatt veröffentlicht werden.

Im weiteren wird die Terminologie hinsichtlich der Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, an Artikel 178 Absatz 3 BV und Artikel 2 Absatz 4 RVOG angepasst.

Absatz 3

Die Voraussetzungen für die Veröffentlichung eines Textes durch Verweis sind weiter gefasst als bei der analogen Bestimmung für die AS (Art. 5 Abs. 1). Im Bundesblatt soll die blosse Zweckmässigkeit genügen. Insbesondere längere Beilagen zu Botschaften eignen sich oft nicht für eine integrale Publikation mit der Botschaft. Auch die bestehende Praxis, die Botschaften zum Voranschlag und zur Staatsrechnung separat zu veröffentlichen, bildet einen Anwendungsfall dieser Bestimmung.

5. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 14 Amtssprachen

Absatz 1

Diese Regelung entspricht Artikel 8 Absatz 1 Publikationsgesetz, wobei mit der Einbettung dieser Bestimmung im 5. Abschnitt neu auch die SR und das BBl von der Bestimmung umfasst werden. Neu ist auch die ausdrückliche Erwähnung der Gleichzeitigkeit der Veröffentlichung, was bedeutet, dass die nach Sprachen getrennten Ausgaben der Sammlungen des Bundesrechts und des Bundesblattes sowohl in der gedruckten wie in der elektronischen Form gleichzeitig erscheinen müssen. Da mit Artikel 70 BV "im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache" nun auch das Rätoromanische (Teil-) Amtssprache des Bundes ist, muss neu ausdrücklich festgehalten werden, dass die Veröffentlichung nur in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch erfolgt, weil nicht beabsichtigt wird, eine rätoromanische Ausgabe der Sammlungen des Bundesrechts und des Bundesblattes zu schaffen.

Absatz 2

Im Gegensatz zum bisherigen Recht (Art. 14 Abs. 3 PublG) begnügt sich der Entwurf bezüglich der rätoromanischen Übersetzungen von Texten mit einem blossen Verweis auf das Sprachengesetz. Vgl. dazu Ziffer 1.3.9.

Absatz 3

Bereits das geltende Recht sieht in Artikel 8 Absatz 2 Publikationsgesetz vor, dass der Bundesrat im Einzelfall bestimmen kann, ob ausnahmsweise auf die Veröffentlichung eines Textes in den Amtssprachen verzichtet wird. Diese Ausnahmeregelung bezog sich aber nur auf Texte des internationalen und interkantonalen Rechts, sofern diese als Verweis nach Artikel 4 Publikationsgesetz publiziert werden. Neu soll ermöglicht werden, auch Texte des Landesrechts von der Pflicht zur Veröffentlichung in den drei Amtssprachen auszunehmen oder auf die Veröffentlichung in einer Amtssprache überhaupt zu verzichten. Letztere Möglichkeit bezieht sich insbesondere auf Anhänge zu Erlassen technischer Natur, die in einer für den betroffenen Anwenderkreis geläufigen Sprache – meist Englisch – verfasst sind. Diese Texte in der Originalsprache zu belassen, entspricht einem praktischen Bedürfnis. Deren Übersetzung macht keinen Sinn, da die betroffenen Personen, die mit diesen Texten arbeiten, nur mit der Terminologie der Originalsprache vertraut sind. Vgl. oben Ziff. 1.3.7.

Artikel 15 Gedruckte und elektronische Form

Absatz 1

Vgl. Ziffer 1.3.2.

Neu wird der Bund verpflichtet, die elektronische Publikation von Rechtsdaten so aufzubereiten, dass sie für sehbehinderte Personen zugänglich ist. Die Bestimmung konkretisiert eine im Behindertengesetz vom 13.12.2002 (BehiG) vorgesehene generelle Verpflichtung des Bundes, seine auf dem Internet zugänglich gemachten Dienstleistungen für Sehbehinderte ohne erschwerende Bedingungen zugänglich zu machen (Art. 14 BehiG).

Absatz 2

In Absatz 2 wird für den nach Artikel 5 ausserhalb der AS oder des Bundesblattes veröffentlichten Text der Grundsatz der Veröffentlichung in den zwei Formen – gedruckte und elektronische Form – abgeschwächt. Der gesondert veröffentlichte Text muss nur in einer dieser Formen vorliegen. Damit wird den Bedürfnissen der Praxis Rechnung getragen, denn nicht alle solchen Texte eignen sich für eine elektronische Veröffentlichung.

Absatz 3

Die elektronische Publikation birgt neben all den praktischen Vorteilen den Nachteil, dass die in Texten wie Notifikationen, Verfügungen oder Vorladungen enthaltenen Personendaten mittels elektronischen Suchmaschinen jederzeit aufgefunden werden können. Aus Gründen des Datenschutzes müssen diese Publikationen, sobald sie ihren Zweck erfüllt haben, entfernt bzw. anonymisiert werden. Die in Absatz 3 vorgesehene Bestimmung bildet hierzu die gesetzliche Grundlage.

Artikel 16 *Umfang der Publikation*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen der in Artikel 4 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten enthaltenen Regelung, wobei sie neu auch auf die gedruckte Form der Veröffentlichungen ausgedehnt wird. Der Staat wird damit verpflichtet, sich bei der Herausgabe der im Publikationsgesetz geregelten Texte grundsätzlich auf die Veröffentlichung der Texte in ihrer beschlossenen Form und damit auf die Gewährleistung einer Grundversorgung zu beschränken und der Privatwirtschaft den Markt für die Publikation der darüber hinausgehenden Zusatzinformationen (Veredelungen) zu überlassen. Die Privatwirtschaft (Verleger, Herausgeber von Rechtspublikationen) soll sich, wie dies schon heute der Fall ist, der Aufgabe annehmen, Gesetzgebung und Rechtsprechung zueinander in Beziehung zu setzen und zu kommentieren. Die Bundesverwaltung soll nicht ohne Grund mit eigenen Produkten kommerziell im Markt auftreten oder mit eigenen Angeboten ausserhalb des Bereichs der Grundversorgung kommerzielle Anbieter konkurrenzieren.

Zur Grundversorgung im Sinne von Artikel 16 zählt auch die mit der Veröffentlichung in der SR erfolgende Bereinigung und Nachführung der Texte, insbesondere der laufend erfolgende Einbau der Änderungserlasse in den Grunderlass, die Erstellung der Register zu den Sammlungen des Bundesrechts und zum Bundesblatt sowie das Anbieten von Suchhilfen bei der elektronischen Veröffentlichung.

Die Konkretisierung dieser Regelung, insbesondere die Ausnahmefälle, bei denen bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse (z.B. wenn ein entsprechendes Produkt trotz einer bestehenden Nachfrage in einer der Amtssprachen nicht von der Privatwirtschaft erstellt wird) oder als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit für einen effektiven Vollzug die staatliche Publikation eines kommentierten Gesetzestextes angezeigt ist, muss auf Verordnungsstufe erfolgen.

Artikel 17 *Einsichtnahme*

Diese Bestimmung entspricht dem geltendem Recht (Art. 12 Abs. 1 PublG), wurde jedoch stark gestrafft. Der aus der offiziellen amtlichen Veröffentlichung abgeleitete Grundsatz der Kenntnisvermutung verlangt, dass die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (letzteres insbesondere wegen der darin veröffentlichten Referendumsvorlagen) öffentlich zugänglich sind. Für die nach dem ausserordentlichen Verfahren von Artikel 7 Absatz 3 veröffentlichten Texte muss ebenfalls gewährleistet sein, dass sie schon vor ihrer ordentlichen Publikation in der AS einsehbar sind. Die ausserordentlich veröffentlichten Texte werden den von den Kantonen bezeichneten Stellen unmittelbar nach der Verabschiedung durch die Bundeskanzlei zur Einsichtnahme zugestellt (den Staatskanzleien mittels Fax, den übrigen Stellen per Post). Es ist beabsichtigt, die Texte zukünftig nur noch elektronisch zuzustellen, so dass eine Einsichtnahme praktisch ohne Zeitverlust gewährleistet ist.

Nicht mehr ins Gesetz aufgenommen wird hingegen die Bestimmung, wonach auch die ausserhalb der AS oder des Bundesblattes veröffentlichten Texte (Art. 5 und 13 Abs. 3 E-PublG) bei der Bundeskanzlei eingesehen werden können. In der Praxis zeigte sich, dass keine Nachfrage für diese Texte besteht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Texte bei den in der Hinweispublikation in der AS

angegebenen Stellen bezogen werden können und darüber hinaus in der Regel auch elektronisch verfügbar sind. Aus dem gleichen Grund wird auf die Regelung der Einsichtnahme in die authentischen Fassungen der völkerrechtlichen Verträge und Beschlüsse verzichtet.

Artikel 18 Gebühren

Absatz 1

Heute sind die rechtlichen Grundlage für die Abonnemente der Gesetzessammlungen und des Bundesblattes sowie für den Verkauf von Einzelausgaben in der Verordnung vom 21. Dezember 1994 über die Gebühren der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (Gebührenverordnung EDMZ, SR 172.041.11) enthalten. Weitere Gebühren- und Kostenregelungen finden sich in der Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten (SR 170.512.2) und in der Verordnung der Bundeskanzlei vom 24. Juni 1999 über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten (SR 172.041.12). Gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d BV muss die Kompetenz zur Erhebung von Abgaben im Gesetz verankert sein. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sollen in der Verordnung zum Publikationsgesetz zusammengefasst werden.

Absatz 2

Der bisher auf Verordnungsstufe geregelte Grundsatz, wonach die Konsultation der Sammlungen des Bundesrechts und des Bundesblattes in der elektronischen Form (Internet) kostenlos ist, wird gesetzlich verankert.

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 20 Änderung bisherigen Rechts

Ziffer 1: Bei der im Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (SR 784.40) enthaltenen Bestimmung über die Verpflichtung der Veranstalter, an der Verbreitung der ausserordentlich veröffentlichten Erlasse mitzuwirken, muss der Verweis auf das Publikationsgesetz und die Terminologie angepasst werden.

Ziffer 2: Die Veröffentlichung der Ausbildungsreglemente (neu: Bildungsverordnungen) ist gemäss geltendem Berufsbildungsgesetz im Bundesblatt vorgesehen. Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes wird diese Bestimmung fallengelassen. Da es sich bei den Bildungsverordnungen um rechtsetzende Erlasse gemäss Artikel 2 Buchstabe e Entwurf handelt, müssen sie in der AS veröffentlicht werden. Eine vollständige Publikation der ca. 200 Bildungsverordnungen ist jedoch nicht angezeigt. Da die Bedingungen von Artikel 5 Absatz 1 des Entwurfes nicht gegeben sind, muss die Verweispublikation spezialgesetzlich festgelegt werden.

Die vom Bund genehmigten Prüfungsreglemente werden heute nicht publiziert. Eine Verweispublikation im Bundesblatt ist aber wegen des allgemeinen Interesses angezeigt. Um eine einheitliche Publikationspraxis zu garantieren, ist auch hier eine spezialgesetzliche Regelung angezeigt.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Revisionsvorlage führt zu keinen finanziellen Mehraufwendungen. Sie trägt im Gegenteil dazu bei, die Kosten für den Bund zu senken. Mit der gesetzlichen Verankerung auch der elektronischen Veröffentlichung wird sich der bereits seit einigen Jahren bestehende Trend zur vermehrten Nutzung des elektronischen Angebotes der amtlichen Publikationen weiter verstärken. Mit der Verlagerung auf das elektronische Angebot ist eine Verminderung des Aufwandes zur Erstellung der gedruckten Ausgaben der Sammlungen des Bundesrechts und des Bundesblattes sowie der Einzelausgaben verbunden. Bereits mit der Einführung der elektronischen Texterstellung vor einigen Jahren konnten die Druckkosten massiv gesenkt werden. Mit der vermehrten Nutzung der elektronischen Veröffentlichungen und der damit verbundenen Abnahme des Gebrauchs von gedruckten Ausgaben der Sammlungen des Bundesrechts ist auch innerhalb der Bundesverwaltung der für die regelmässige Nachführung (insbes. der SR) erforderliche Aufwand reduziert worden. Die laufende Aktualisierung der elektronische Veröffentlichungen und die damit gegebenen Suchhilfen ermöglichen den Benutzerinnen und Benutzern innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zudem zeitsparendere Recherchen. Der mit dem elektronischen Informationsangebot verbesserte Service vermindert auch die Zahl der telefonischen Anfragen.

Trotz des Rückgangs der Zahl der Abonnenten des gedruckten Angebots ist die Produktion der SR und der Vertrieb der gedruckten Ausgabe zur Zeit noch kostendeckend. Sollte sich mit der Zeit herausstellen, dass die Produktion für einen breiten Abonentenkreis infolge stark nachlassender Nachfrage nicht mehr kostendeckend ist, müsste zu einem späteren Zeitpunkt der Verzicht auf die gedruckte Ausgabe der SR geprüft werden. Die Bundeskanzlei wird gemeinsam mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik die entsprechende Kostenentwicklung verfolgen. Auch die Erstellung der Einzelausgaben beim Bundesamt für Bauten und Logistik ist infolge des mit der elektronischen Textentstehung möglichen Einsatzes des "Print on demand"-Systems kostengünstiger geworden (Reduktion der Erstellungskosten, einfachere Lagerbewirtschaftung).

Mit dem Wegfall der Pflicht, auch für die Veröffentlichung der interkantonalen Verträge in der AS sowie der Kantonsverfassungen in der SR besorgt zu sein, wird der Aufwand für den Bund vermindert.

Die beantragte Verschärfung der Verbindlichkeitsregelung in Artikel 8 Entwurf könnte allenfalls vermehrt dazu führen, dass bei zu spät erfolgter Publikation in der AS wegen allfälliger Verzögerung der Anwendung von verpflichtenden Bestimmungen – insbesondere dann, wenn es sich um Bestimmungen mit finanziellen Verpflichtungen handelt (z.B. Zollerhöhungen) – Einnahmenausfälle für den Bund entstehen. Mit geeigneten administrativen und organisatorischen Massnahmen kann dafür gesorgt werden, dass in der Praxis die Zahl solcher nicht gesetzeskonform publizierter Erlasse möglichst gering bleibt.

3.2 Personelle Auswirkungen

Die Revisionsvorlage hat keine direkten Auswirkungen auf den Personalbestand. Einerseits wird mit der bereits bestehenden elektronischen Veröffentlichung und den damit weniger aufwändigen Recherchierarbeiten dazu beigetragen, dass die bestehenden Personalressourcen anderweitig verwendet werden können. Andererseits ist mit der Umstellung der elektronischen Texterstellung und den damit ver-

bundenen systembedingten Arbeiten der bisher bei den Druckereien entstandene Aufwand zum Teil auf die Redaktionsstellen verlagert worden. Die laufenden Optimierungsarbeiten sollen dazu beitragen, dass der Erstellungsaufwand auch für die Redaktionsstellen reduziert werden kann.

3.3 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind durch die Revisionsvorlage insofern betroffen, als neu die interkantonalen Verträge nicht mehr in der AS sowie die Kantonsverfassungen nicht mehr in der SR veröffentlicht werden sollen.

Mit der zukünftig vorgesehenen elektronischen Zustellung der im ausserordentlichen Verfahren veröffentlichten Erlasse wird der Vollzug der Einsichtnahmeregelung und damit auch der Aufwand für die entsprechenden Stellen vereinfacht.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2336) angekündigt.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Revisionsbedarf.....	3
1.3	Die beantragten Neuregelungen	4
1.3.1	Allgemeines.....	4
1.3.2	Status der elektronischen Publikation	5
1.3.3	Inhalt der Amtlichen Sammlung	6
1.3.4	Verweis auf ausserhalb der AS veröffentlichtes Recht	8
1.3.5	Verschärfung der Inkrafttretensregelung für Rechtsakte des Völkerrechts.....	8
1.3.6	Verschärfung der Verbindlichkeitsregelung	8
1.3.7	Verzicht auf die Veröffentlichung in allen Amtssprachen	9
1.3.8	Beschränkung der staatlichen Publikation auf die Grundversorgung	9
1.3.9	Übersetzungen von Erlassen des Bundes ins Romanische.....	10
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	10
3	Auswirkungen	25
3.1	Finanzielle Auswirkungen.....	25
3.2	Personelle Auswirkungen.....	25
3.3	Auswirkungen auf die Kantone.....	26
4	Legislaturplanung.....	26