

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. März 2013

242. Änderung des Publikationsgesetzes des Bundes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 21. November 2012 unterbreitete die Bundeskanzlei den Kantonsregierungen eine Vorlage zur Änderung des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (PublG, SR 170.512) und lud sie zur Stellungnahme ein. Vorrangiges Ziel der Änderung des PublG ist der Übergang der rechtlichen Verbindlichkeit von der gedruckten auf die elektronische Veröffentlichung von Texten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) und im Bundesblatt (BBl). Dieser Primatwechsel beruht auf der Erkenntnis, dass die rechtlich und politisch bedeutsamen Texte in der AS, in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) und im BBl im Alltag überwiegend online konsultiert werden. Die Auflagezahlen der Druckprodukte haben in den vergangenen Jahren denn auch stark abgenommen. Der Wechsel entspricht den heutigen Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer des Internets, die sich darauf verlassen, dass die ins Internet gestellten amtlichen Veröffentlichungen in den Publikationsorganen rechtsverbindlich sind.

Eine weitere Neuerung betrifft den Ausbau der Publikationsplattform, die neben AS, SR und BBl auch weitere Textkategorien aufnehmen und öffentlich zugänglich machen soll. Namentlich genannt werden Vernehmlassungen zu Gesetzesvorlagen, Erläuterungen zum Verordnungsrecht, wie sie im Rahmen der Erarbeitung von Bundesratsanträgen erstellt werden, und Gutachten, wie sie in der Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) veröffentlicht werden.

Die übrigen Änderungen betreffen Detailbestimmungen, die aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre angepasst werden sollen.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Bundeskanzlei:

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen den vorgeschlagenen Wechsel der rechtlichen Verbindlichkeit von der gedruckten zur elektronischen Veröffentlichung von Texten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) und im

Bundesblatt (BBl). Dieser Wechsel entspricht den heutigen Gewohnheiten der meisten Nutzerinnen und Nutzer des Internets und trägt deren Erwartungen an die Verbindlichkeit von amtlichen Veröffentlichungen im Internet Rechnung. Mit der am 18. April 2012 beschlossenen Änderung der kantonalen Publikationsverordnung vom 2. Dezember 1998 (LS 170.51) hat der Kanton Zürich diesen Schritt in Bezug auf die amtlichen Veröffentlichungen im Amtsblatt bereits vollzogen, und auch für die Gesetzessammlung ist der Wechsel in Vorbereitung.

Die geplante Erweiterung der Publikationsplattform, in die neben den in AS, SR und BBl veröffentlichten Texten auch Texte aufgenommen werden sollen, die einen engen Zusammenhang zur Gesetzgebung haben (insbesondere Vernehmlassungsunterlagen), ist ebenfalls zu begrüssen. Dies ist namentlich für diejenigen nützlich, die mit den Rechtserslassen arbeiten.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Art. 1 Abs. 1 Bst. c

Der Vorschlag nennt als Texte mit einem engen Zusammenhang zur Gesetzgebung insbesondere «Vernehmlassungs- und Anhörungsunterlagen» (Ziff. 2). Diese Bestimmung ist mit der geplanten Änderung des Vernehmlassungsgesetzes, zu der gegenwärtig ein Vernehmlassungsverfahren läuft, zu koordinieren, weil im Rahmen der Änderung des Vernehmlassungsgesetzes die Unterscheidung von Vernehmlassungen und Anhörungen beseitigt werden soll.

In der Praxis haben die Begründungen zu Verordnungen und Verordnungsänderungen eine grosse Bedeutung. Auch wenn die Aufzählung der zu veröffentlichenden «Texte im Zusammenhang mit der Gesetzgebung» nicht abschliessend ist, sollte der Katalog daher doch wie folgt ergänzt werden:

3. Begründung der Beschlüsse von Verordnungen und Verordnungsänderungen.

Zu Art. 5 Abs. 2

Gemäss dieser Bestimmung werden Texte, die in einem andern in der Schweiz zugänglichen Publikationsorgan veröffentlicht sind, nur durch Verweis in die AS aufgenommen. Gemäss Erläuterndem Bericht sollen die Hinweise auf Texte, die in einem in der Schweiz zugänglichen «offiziellen – schweizerischen oder ausländischen – Organ» publiziert sind, als Listen und Fussnoten innerhalb der verweisenden Erlasse veröffentlicht werden.

Entscheidend ist, dass es sich beim Organ, auf das verwiesen wird, um ein offizielles Organ handeln muss. Im Internet gibt es zahlreiche Angebote, die zu bestimmten Sachgebieten oder für einen bestimmten Personenkreis Zusammenstellungen von Normtexten anbieten. Ob solche von Dritten zusammengestellte Rechtssammlungen stets dem geltenden Recht entsprechen, ist für die Rechtssuchenden nicht ohne Weiteres erkennbar. In einem Verweis ist deshalb das Organ anzugeben, das den Text, auf den verwiesen wird, offiziell herausgegeben hat. Dies muss seinen Niederschlag im Gesetzestext finden. Deshalb ist Art. 5 Abs. 2 dahingehend zu ergänzen, dass «Texte, die in einem andern in der Schweiz zugänglichen offiziellen Publikationsorgan veröffentlicht sind», durch Verweis in die AS aufgenommen werden. Dies entspricht im Übrigen dem geltenden Recht gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. b.

Zu Art. 13a Abs. 1 Bst. b und Art. 14 Abs. 4

In Bezug auf die Absicht des Bundes, die Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung fallen zu lassen, kann auf das zu Art. 1 Abs. 1 Bst. c Gesagte verwiesen werden. Eine Änderung des Vernehmlassungsgesetzes wirkt sich auch auf diese beiden Bestimmungen aus.

Zu Art. 13a Abs. 2

Die Veröffentlichung der Begründung von Verordnungen sollte eine gesetzliche Pflicht sein und nicht ins Ermessen des Bundesrates gestellt werden.

Zu Art. 16 Abs. 3

Diese Bestimmung ist sehr unbestimmt. Sie lässt dem Bundesrat freie Hand, darüber zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen er periodische Ausgaben der Inhalte der Publikationsplattform in gedruckter oder elektronischer Form erstellen und vertreiben will. Die Formulierung lässt es auch zu, dass der Bundesrat die Lieferung von periodisch erscheinenden Produkten ganz einstellen kann.

Sollte kein Bedarf nach Lieferungen in gedruckter Form mehr bestehen oder sollte der dafür erforderliche Aufwand nicht mehr verhältnismässig sein, soll darauf verzichtet werden können. Erfolgen indessen keine periodischen Lieferungen in Papierform mehr, ist zu fordern, dass die entsprechenden Informationen in neue Gefässe wie z. B. wöchentliche Newsletter mit den Neuerungen übergeführt werden. Diese Pflicht, eine Alternative zu den periodisch gelieferten gedruckten Produkten bereitzustellen, ist im Gesetz zu verankern. Art. 16 Abs. 3 ist deshalb entsprechend zu formulieren.

Zu Art. 16b

Die Gesetzesvorlage enthält keine Regelung zur Archivierbarkeit und Erschliessung der Publikationen durch Register und Inhaltsverzeichnisse. Im Gegensatz zu gedruckten Erzeugnissen können elektronische Dokumente ohne Weiteres nachträglich ersetzt, korrigiert oder anderweitig geändert werden. Damit solche Änderungen auch später noch nachvollziehbar sind, müssen die Archivierbarkeit der elektronischen Publikationen sowie deren Erschliessung durch Inhaltsverzeichnisse und Register sichergestellt werden. Zumindest die Grundsätze sind auf der Gesetzesstufe festzulegen. Wir beantragen deshalb, Art. 16b wie folgt zu formulieren:

Der Bundesrat legt die notwendigen Massnahmen fest, um Authentizität und Integrität der elektronischen Texte sowie deren Archivierbarkeit und Erschliessung durch Register und Inhaltsverzeichnisse zu gewährleisten.

Zu Art. 18

Diese Bestimmung verpflichtet die Kantone, eine Einsichtnahmestelle zu bezeichnen, bei der alle Interessierten in die Inhalte der Publikationsplattform Einsicht nehmen können. Dieses Recht auf Einsichtnahme erstreckt sich nicht mehr nur wie bisher auf die AS und SR sowie das BBl, sondern auf den gesamten Inhalt der Publikationsplattform. Das Bundesrecht regelt nicht, wie die Möglichkeit der Einsichtnahme sicherzustellen ist. Gemäss Erläuterndem Bericht sind die Kantone frei, ihren Einsichtnahmestellen vorzuschreiben, weiterhin Drucksachen zu beziehen. Dies setzt freilich voraus, dass der Bund nach wie vor Drucksachen liefert, was offenbar nicht gewährleistet ist (vgl. Art. 16 Abs. 3 des Entwurfs). Zu Recht weist der Erläuternde Bericht indessen darauf hin, dass es genügt, wenn die Einsichtnahmestelle eine Onlinekonsultation der Inhalte der Publikationsplattform (AS, SR, BBl und die weiteren Inhalte) ermöglicht. Diese zeitgemässe Möglichkeit der Kantone, ihrer Pflicht zur Gewährung der Einsichtnahme in die Inhalte der Publikationsplattform nachzukommen, darf durch die Verordnung des Bundes nicht eingeschränkt werden. Dies ermöglicht es den Kantonen, auf den Bezug von Lieferungen in gedruckter Form zu verzichten. Damit entfällt der nicht unerhebliche Aufwand zur laufenden Nachführung der Publikationsorgane in Papierform.

Zu Art. 19 Abs. 1

Dass die Einsichtnahme in die Inhalte der Publikationsplattform unentgeltlich ist, ist richtig. Dies muss insbesondere auch für Rechtserrlässe gelten, bei denen die AS auf ein anderes Organ ausserhalb der Publikationsplattform verweist. Auch in diesem Fall muss sichergestellt

sein, dass die Rechtsunterworfenen unentgeltlichen Zugang zum geltenden Recht haben. Es wäre aus rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar, wenn eine Rechtssuchende oder ein Rechtssuchender erst nach Bezahlung einer Entschädigung den sie oder ihn betreffenden Rechtserlass einsehen könnte. Insbesondere für Normen privater Organisationen, die im Bundesrecht für verbindlich erklärt wurden, ist dem Prinzip der Unentgeltlichkeit der Konsultation des Textes Nachachtung zu verschaffen. Die Verankerung dieses Grundsatzes im PubLG wird daher ausdrücklich begrüsst.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi