

Zugang zu den Materialien des Gesetzgebungs- verfahrens

Laurenz Rotach | *Mit der Zunahme des Angebots an elektronisch zur Verfügung gestellten Verwaltungstexten und mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes ergeben sich neue Fragen, die den Zugang zu den Materialien zu Bundeserlassen betreffen. Einerseits führen die neuen Informationstechniken zu einer grösseren Transparenz bezüglich des Werdegangs eines Erlasses, andererseits ist damit das Risiko einer uneinheitlichen Publikationspraxis verbunden. Der Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Regelungen im Bundesrecht, die sich mit der Publikation von Materialien zu Bundeserlassen und der Gewährleistung des Zugangs dazu befassen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die Regelung des Zugangs zu den Materialien
 - 2.1 Einleitung
 - 2.2 Zugänglich gemachte Dokumente
 - 2.3 Dokumente, die auf Anfrage zugänglich sind
 - 2.4 Dokumente, die nicht zugänglich sind
- 3 Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu amtsinternen Dokumenten

1 Einleitung

Unter Gesetzesmaterialien verstehen wir die Dokumente, in denen die mit der Vorbereitung oder dem Erlass des Gesetzes betrauten Personen, Ausschüsse oder Behörden ihre Meinungen und Beschlüsse niederlegen: Entwürfe, Erläuterungen, Botschaften, Protokolle über die Verhandlungen in den Kommissionen und in der Bundesversammlung (Tuor/Schnyder/Schmid/Rumojungo 2002, 40).

Meier-Hayoz definiert die Gesetzesmaterialien im Berner Kommentar zum Zivilgesetzbuch (1966, Art. 1 N. 215/216), als «amtliche Dokumente der gesetzgeberischen Vorarbeiten und des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens (wie Vorentwürfe, Entwürfe, Gutachten, Motivenberichte, Botschaften, Weisungen, Kommissions- und Parlamentsprotokolle)».

In einem weiteren Sinn fallen darunter auch Dokumente, die direkt oder indirekt ursächlich für die Entstehung eines Erlassesprojekts waren oder dieses in irgend einer Form beeinflusst haben. Dazu gehören namentlich Rechtsgutachten, Expertenberichte, Studien, Berichte von Arbeitsgruppen und andere Berichte, Berichte der Verwaltung, einschlägige Fachpublikationen.

In der Praxis des Bundes von Bedeutung sind auch die erläuternden Berichte zu Vernehmlassungs- und Anhörungsentwürfen, die Anträge der Departemente an den Bundesrat zu Erlassesvorlagen, Berichte des Bundesrates bzw. der federführenden Verwaltungseinheiten zuhanden parlamentarischer Kommissionen und die Erläuterungen des Bundesrates zu Abstimmungsvorlagen.

Materialien sind entweder eigenständige amtliche Dokumente (z.B. Botschaft und Gesetzesentwurf) oder sind in solchen enthalten (z.B. Erläuterungen zu einem Verordnungsentwurf im Antrag an den Bundesrat).

Seit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) am 1. Juli 2006 fallen die Materialien im Wesentlichen unter den in Artikel 5 BGÖ definierten Begriff «amtliches Dokument» (vgl. dazu insb. Ziff. 2.1.5 der Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963); zu beachten ist namentlich, dass der Begriff «Unterlage» in der Archivierungsgesetzgebung nicht identisch verwendet wird (vgl. dazu Ziff. 2.4.4).

Im Folgenden werden Aspekte der Publikation von Materialien behandelt; nicht behandelt werden die Materialien unter dem Aspekt ihrer Bedeutung für die Auslegung von Rechtserlassen.

Der Beitrag beschränkt sich auf Materialien, die sich auf die landesrechtlichen Erlasse des Bundes und hierbei namentlich auf die Erlasse der Verfassungs- und der Gesetzesstufe sowie auf die Verordnungen des Bundesrates beziehen.

2 Die Regelung des Zugangs zu den Materialien

2.1. Einleitung

Der Zugang zu den Materialien von Erlassen durch Aussenstehende gestaltet sich in verschiedener Hinsicht unterschiedlich:

Materialien stehen der Öffentlichkeit in Form amtlich publizierter Texte in gedruckter und elektronischer Form oder nur in einer dieser beiden Formen zur Verfügung. In diesen Fällen besteht ein faktisch leichter Zugang, wenn die amtlich veröffentlichten Texte in einem allgemein bekannten und periodisch herausgegebenen Publikationsorgan (wie namentlich in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, AS, und Bundesblatt, BBl) publiziert sind, als wenn solche Texte in Form gesonderter und nicht von vorneherein vorgegebener Publikationen erscheinen oder die Art der Publikation vom Entscheid der jeweils zuständigen Behörde abhängt. Unterschiedlich ist zudem die Situation, ob zum gewünschten Zeitpunkt eine amtliche Publikation bereits erfolgt ist oder diese erst bevorsteht. Insgesamt handelt es sich dabei

aber stets um Dokumente, die zu veröffentlichen die Behörden verpflichtet sind (aus Behördensicht besteht für solche Dokumente eine Bringschuld).

Anders gestaltet sich die Art des Zugangs, wenn der gegebenenfalls Materialien enthaltende Text nur amtsintern veröffentlicht wird und nicht dafür bestimmt ist, einer weiteren Öffentlichkeit bekannt gegeben zu werden. In diesen Fällen ist zu unterscheiden, ob das Dokument auf Anfrage hin zugänglich wird oder eine solche Zugänglichkeit aufgrund eines schützenswerten Inhalts ausgeschlossen ist. Zu unterscheiden ist hier namentlich, ob ein Dokument erst ab einem bestimmten Zeitpunkt nach seiner Entstehung zugänglich wird. Aus Sicht der Zugangsuchenden besteht für solche Dokumente eine Holschuld. Unterschiede hinsichtlich der Zugänglichkeit ergeben sich im Weiteren aus der Frage, nach welcher bundesrechtlichen Regelung sich die Zugänglichkeit richtet (Öffentlichkeits- oder Spezialgesetzgebung, vgl. Art. 4 BGÖ).

2.2 Zugänglich gemachte Dokumente

2.2.1 Integral zugänglich gemachte Dokumente, deren Veröffentlichung im Bundesrecht ausdrücklich vorgesehen ist

Am uneingeschränktesten sind amtliche Dokumente zugänglich, wenn diese aufgrund von besonderen Bestimmungen des Bundesrechts in allen Fällen und in regelmässigen Abständen bzw. unmittelbar nach ihrer Verabschiedung in gedruckter und in elektronischer Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

a) Dokumente des Vernehmlassungsverfahrens

Ausgeprägt ist das Öffentlichkeitsprinzip bei den Dokumenten des Vernehmlassungsverfahrens im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VLG, SR 172.061) und der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV, SR 172.061.1). Dies ist Ausfluss des Konzepts, dass das Vernehmlassungsverfahren im Gegensatz zu den übrigen Phasen des Vorverfahrens der Gesetzgebung öffentlich ausgestaltet ist. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt für alle Vernehmlassungen des Bundes, unabhängig davon, ob sie vom Bundesrat oder einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden (BBl 2004 555 und Säggesser, (Rz. 8 zu Art. 9 Abs. 1 VLG). Bezüglich der Erlassesmaterialien ist namentlich von Bedeutung, dass die Vernehmlassungsunterlagen, somit die Vernehmlassungsvorlage, der erläuternde Bericht, die Begleitschreiben an die Vernehmlassungsadressaten und die Adressatenliste, die eingereichten Stellungnahmen und die Protokolle konferenzieller Vernehmlassungen sowie die Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (Ergebnisbericht) öffentlich zugänglich sind.

Die Vernehmlassungsunterlagen werden unmittelbar nach dem Eröffnungsentscheid des Bundesrates von der Bundeskanzlei in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und auf ihrer Webseite im Internet veröffentlicht (Art. 5 Abs. 3, 9 Abs. 1 Bst. a VIG und Art. 14 Abs. 1 VIV). Zudem gibt die Bundeskanzlei die Eröffnung jeder Vernehmlassung in Form einer Mitteilung im Bundesblatt bekannt. Die Mitteilung enthält auch die Angabe der Stelle, bei der die Unterlagen in gedruckter Form bezogen werden können (Art. 5 Abs. 3 VIG und Art. 13 VIV).

Der Ergebnisbericht steht der Öffentlichkeit unmittelbar ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat in elektronischer Form zur Verfügung (Art. 21 Abs. 2 VIV). Den zur Stellungnahme eingeladenen Adressatinnen und Adressaten werden diese Texte in der Regel schriftlich zugestellt.

b) Botschaften, Berichte und Stellungnahmen des Bundesrates

Die Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung und somit die vom Bundesrat beantragten Erlassvorlagen (Art. 141 Abs. 1 Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002, ParlG, SR 171.10) stehen der Öffentlichkeit – in der Regel wenige Wochen nach ihrer Verabschiedung – zur Verfügung: In gedruckter Form im Bundesblatt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und 16 Abs. 1 Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004, PublG, SR 170. 512) oder als Sonderdruck, der beim Bundesamt für Bauten und Logistik, BBL, bezogen werden kann (Art. 39 Abs. 1 Bst. c Publikationsverordnung vom 25. Nov. 2004, PublV, SR 170. 512.1); in elektronischer Form (Art. 16 Abs. 1 PublG) sind sie in der über die Webseite der Bundeskanzlei zugänglichen Internetausgabe des Bundesblattes einsehbar.

Im Weiteren lässt die Publikationsgesetzgebung zu, dass Texte, wie etwa Beilagen zu einer Botschaft (z.B. Postulatsbericht) separat publiziert werden, wobei im Bundesblatt auf Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle dieses Textes verwiesen wird. Diese separat publizierten Texte können entweder nur in gedruckter oder nur in elektronischer Form erscheinen (Art. 13 Abs. 3 und 16 Abs. 2 PublG).

Das Gleiche gilt für die Berichte, die der Bundesrat aufgrund eines gesetzlichen Auftrags dem Parlament unterbreitet oder die der Bundesrat von sich aus dem Parlament als Parlamentsgeschäft anmeldet, so namentlich die in der Jahresplanung oder in der Legislaturplanung des Bundesrates vorgesehenen Berichte (z.B. der jährliche Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik oder der periodisch erstellte Bericht zur Landwirtschaftspolitik).

Ebenfalls im Bundesblatt veröffentlicht werden die von parlamentarischen Kommissionen zu Erlassvorlagen erarbeiteten Berichte und die Stellungnahmen des Bundesrates dazu. Von Bedeutung sind hier namentlich die Berichte und Stellungnahmen zu parlamentarischen Initiativen und zu Ständesinitiativen (Art. 112 Abs. 3 und 117 Abs. 2 ParlG, Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c und 16 PublG).

Nur ganz ausnahmsweise werden separat erstellte Berichte des Bundesrates in Erfüllung von Motionen und Postulaten im Bundesblatt veröffentlicht. Eine solche Veröffentlichung erfolgt nur – nach Rücksprache mit der Bundeskanzlei – bei besonderem Interesse oder wenn im Vorstoss eine Veröffentlichung im Bundesblatt ausdrücklich gewünscht wird. Als Beispiel einer solchen ausnahmsweise im Bundesblatt vorgenommenen Veröffentlichung sei auf den in der Beantwortung des Postulats Walker 02.3702 «Förderung der Wachstumspotenziale bei KMU» erstellten Bericht des Bundesrates verwiesen (BBl 2007 5787).

Die Erstellung der gedruckten Fassungen der Botschaften und Berichte des Bundesrates ist so zu planen, dass diese den Mitgliedern der vorberatenden Kommission des National- oder des Ständerates rechtzeitig zugestellt werden können. Artikel 149 ParlG sieht vor, dass die Mitglieder die Texte spätestens 14 Tage vor der ersten Kommissionssitzung erhalten müssen. Die Praxis, wonach auf Anfrage hin jeweils bereits vor dem Vorliegen der offiziellen Separatdrucke Kopien der Texte von verabschiedeten Botschaften und Berichten an externe Personen abgegeben wurden, war früher uneinheitlich. Aufgrund der neueren Praxis, nach der von den Informationsverantwortlichen der Departemente die Botschaften und Berichte gleichzeitig mit der Abgabe an die Medienschaffenden nach der Bundesratssitzung bzw. der Auflage von Ansichtsexemplaren bei Medienkonferenzen im Internet über www.news.admin.ch zugänglich gemacht werden, dürften die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit erfüllt sein. Wie lange die genannten Dokumente auf den Webseiten der Departemente und Bundesämter online verfügbar bleiben, ist nicht einheitlich festgelegt. Es wäre wünschenswert, wenn ab dem Zeitpunkt der offiziellen Veröffentlichung auf die Webseite der Bundeskanzlei und somit auf die elektronische Fassung des Bundesblattes verwiesen würde.

c) Zugang zu den Gesetzesmaterialien während des parlamentarischen Verfahrens

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Die ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung im Bundesblatt eintretenden Änderungen an den von den eidgenössischen Räten behandelten Erlassvorlagen können dem Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, in welchem die Verhandlungen und die Beschlüsse von National- und Ständerat als Wortprotokoll in schriftlicher Form vollständig wiedergegeben werden (Art. 1 Abs. 1 Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV, SR 171.115), entnommen werden.

Eine etwas eingeschränkere Zugänglichkeit besteht hier insofern, als die Texte des Amtlichen Bulletins vorerst nur in elektronischer Form zur Verfügung stehen und die gedruckten Ausgaben pro Session und getrennt nach National- und Ständerat erst eine gewisse Zeit nach jeder Session erscheinen (Art. 1 Abs. 2 ParlVV). Die Öffentlichkeit kann sich aber dank des fortlaufend online veröffentlichten Amtlichen Bulletins praktisch zeitgleich mit dem Geschehen in der aktuellen Session und über die laufenden Verhandlungen im eidgenössischen Parlament orientieren.

Geschäftsdatenbank Curia Vista

Seit einigen Jahren besteht die Möglichkeit, anhand der von den Parlamentsdiensten geführten «Parlamentarischen Geschäftsdatenbank Curia Vista» (www.parlament.ch/homepage/cv-curia-vista.htm) Angaben zu allen Geschäften zu erhalten, die im National- und Ständerat behandelt werden. In der Datenbank werden die Geschäfte bereits vor ihrer Behandlung in den Räten erfasst, und Beschlüsse werden laufend ergänzt. Unter den auf der Einstiegsseite der Datenbank aufgeführten Rubriken «Neue Geschäfte/Hängige Geschäfte» finden sich die für die Eruiierung von Gesetzesmaterialien wichtigen Unterrubriken «Gesetzesrevisionen (Botschaften des Bundesrates)» und «Hängige Gesetzesvorlagen des Bundesrates» sowie «Hängige parlamentarische Initiativen mit Erlassentwurf».

Seit Kurzem sind zu den einzelnen Gesetzesvorlagen die sog. Fahnen, d.h. die Zusammenzüge der Gesetzesvorlage in der Fassung des Bundesrates mit den Anträgen der vorbereitenden Kommissionen und den Beschlüssen der beiden Räte, elektronisch zugänglich. Somit lässt sich ohne grösseren Aufwand die zu einem bestimmten Zeitpunkt während der parlamentarischen Phase geltende Fassung einer Vorlage leicht eruieren. Neben den Fahnen sind zu jedem Geschäft das Einreichungsdatum (entspricht bei Geschäften des Bundesrates dem Datum der Verabschiedung der Botschaft) und der

Stand der Beratung angegeben; im Weiteren finden sich Links zu den Dokumenten wie Botschaft des Bundesrates, Dossier, Medienmitteilungen, Anträge, Fahnen und Amtliches Bulletin.

d) Abstimmungserläuterungen

In Fällen, in denen eine von den eidgenössischen Räten verabschiedete Vorlage der Abstimmung von Volk und Ständen oder des Volkes unterbreitet werden muss, stellen die vom Bundesrat zu erstellenden Abstimmungserläuterungen weitere Materialien zur Vorlage dar.

Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) bestimmt, dass der Abstimmungsvorlage eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben wird. Weiter wird festgelegt, dass die Erläuterungen auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen müssen und dass bei Volksinitiativen und Referenden der Bundesrat die ihm von den Urheberkomitees mitgeteilten Argumente in seinen Abstimmungserläuterungen berücksichtigen muss.

Die Abstimmungserläuterungen bilden Teil der Unterlagen, welche die Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag erhalten (Art. 11 Abs. 3 BPR).

Die Abstimmungserläuterungen werden nicht im Bundesblatt veröffentlicht; sie sind aber durch die Bundeskanzlei zusammen mit der Abstimmungsvorlage mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag elektronisch allgemein zugänglich zu halten (Art. 11 Abs. 3 BPR).

Für zusätzliche Informationen zur Abstimmungsvorlage schaltet die Bundeskanzlei Links auf andere Webseiten (wie beispielsweise diejenige der Parlamentsdienste). Sofern das federführende Departement oder Bundesamt noch weitere Unterlagen bereitstellt, fügt die Bundeskanzlei auch einen Link auf diese Unterlagen an. Die Praxis der Departemente scheint hier sehr heterogen zu sein.

Die Abstimmungserläuterungen sind seit der Abstimmung vom 26. November 1989 online auf der Webseite der Bundeskanzlei über das Suchwort «Abstimmungen» verfügbar. Gedruckte Fassungen können bei der Bundeskanzlei (Sektion Politische Rechte) bezogen werden, wobei zu beachten ist, dass Abstimmungserläuterungen erst seit Mai 1978 regelmässig erscheinen.

2.2.2 Dokumente, die von den Behörden ohne ausdrückliche spezialgesetzliche Bestimmung im Bundesrecht fallweise zugänglich gemacht werden

Allgemeines

Auch ohne ausdrückliche spezialgesetzliche Bestimmung im Bundesrecht sind die Behörden verpflichtet, weitere Dokumente öffentlich zugänglich zu machen. Artikel 180 Absatz 2 BV verpflichtet den Bundesrat, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, zu informieren. Artikel 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) verpflichtet ihn, die Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Weitere Bestimmungen bezüglich Information und Kommunikation finden sich in den Artikel 10a, 11, 34, 40 und 54 RVOG sowie in Artikel 23 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) sowie im Leitbild der Konferenz der Informationsdienste, KID, vom Januar 2003 (www.news.admin.ch/dokumentation/00006/00037/index.html?lang=de), das die Grundsätze der aktiven Information der Bundesbehörden näher ausführt. Mit dem BGÖ sind diese Bestimmungen präzisiert worden:

In Ausführung von Artikel 21 BGÖ verpflichten die Artikel 18 und 19 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) die Behörden, über amtliche Dokumente zu informieren oder solche zu publizieren. Damit wird der Forderung des BGÖ Rechnung getragen, dass mit der Veröffentlichung eines Dokuments in einem amtlichen Publikationsorgan oder im Internet der Zugangsanspruch erfüllt ist. Eine möglichst umfassende aktive Publikation wichtiger Dokumente trägt zu einer rationellen Umsetzung des Gesetzes bei.

Bei der Regelung von Artikel 19 VBGÖ über die Publikation amtlicher Dokumente handelt es sich um Massnahmen der aktiven Information, die allerdings eng mit dem passiven Recht auf Zugang zusammenhängen, das mit dem BGÖ geschaffen wird. Den Behörden verbleibt bei der Umsetzung dieser Publikationspflicht ein gewisser Spielraum. Im Vordergrund stehen Dokumente, die für ein Geschäft von grundlegender Bedeutung und von grosser Aktualität oder für die Öffentlichkeit von besonderer Aussagekraft sind. Im Weiteren kann auch der Umstand, dass ein Dokument Gegenstand mehrmaliger Zugangsgesuche ist, ein Anzeichen dafür sein, dass ein erhebliches Interesse an der Veröffentlichung besteht. Voraussetzung zur Publikation ist im Weiteren, dass diese mit angemessenem Aufwand möglich ist. Ein solcher wäre unangemessen, wenn ein Dokument vor seiner

Publikation vorerst anonymisiert werden oder die Behörde vor der Internetpublikation des Dokuments aufwendige Vorkehrungen treffen müsste. Ebenso dürfen der Veröffentlichung keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen, namentlich nicht die Artikel 7 und 8 BGÖ oder Bestimmungen des Datenschutz- und Urheberrechts. Unter diese Dokumente fallen gelegentlich auch solche, welche den Materialien zuzuordnen sind (z.B. Erläuterungen zu einer Verordnung oder ein Rechtsgutachten, das von einem Experten, einer Expertin oder einer Verwaltungseinheit zu einer umstrittenen Gesetzesbestimmung erstellt worden ist).

Im Ermessen der Behörde liegt auch, bei Vorliegen von besondern Gründen ausnahmsweise über Dokumente zu informieren, deren Zugang sonst eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann (Art. 7 und 8 BGÖ).

Im Gegensatz zu den unter Ziffer 2.2.1. behandelten Dokumenten ist die Art und Weise der Publikation, namentlich die Publikationsform und das Publikationsorgans, nicht von vorneherein festgelegt.

Festzustellen ist, dass in den letzten Jahren zunehmend mehr amtliche Dokumente von einem gewissen allgemeinen Interesse ausschliesslich oder parallel zu einer gedruckten Fassung im Internet veröffentlicht und über die jeweiligen Webseiten der Departemente und Ämter zugänglich gemacht wurden. Die vorgenannten Artikel 18 und 19 BGÖ geben somit lediglich das rechtliche Fundament für eine Praxis, die bereits schon vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes begonnen hat. Manche dieser amtlichen Dokumente befassen sich mit Gesetzgebungsprojekten oder enthalten Aussagen zu Gesetzesvorlagen und sind somit im weiten Sinne den Materialien zuzuordnen.

Anwendungsfälle

- a) *Veröffentlichung von Texten in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)*
Dem Anliegen, Dokumente des Bundes, welche die Behörden aufgrund der ihnen obliegenden aktiven Informationspflicht der Öffentlichkeit zugänglich machen, an zentraler Stelle aufzunehmen, dient die Zeitschrift «Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)». Die VPB erscheint seit 2007 mehrmals jährlich ausschliesslich online auf den Webseiten der Bundeskanzlei. Ältere Ausgaben können online weiterhin unter www.vpb.admin.ch eingesehen und in gedruckter Form beim Bundesamt für Bauten und Logistik, 3003 Bern, bezogen werden.

Der Inhalt der VPB richtet sich nach den in Artikel 5 der Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 für die Bundeskanzlei (OV-BK, SR 172.210.10) festgelegten Kriterien. Einen wesentlichen Bestandteil der in der VPB publizierten Texte stellt namentlich die Veröffentlichung von Rechtsgutachten von allgemeiner Bedeutung für die Verwaltung dar. Darunter fallen nicht nur Gutachten von Behörden, sondern auch extern erstellte Gutachten sowie Abklärungen zu Rechtsfragen von Kommissionen der Bundesversammlung, interdepartementalen Arbeitsgruppen und weiteren Stellen. Ebenfalls in der VPB enthalten sind gegebenenfalls Berichte des Bundesrates, die nicht im Bundesblatt veröffentlicht werden. Solche Dokumente enthalten zuweilen auch Texte mit Materialiencharakter.

b) Berichte an Organe der Bundesversammlung

Allgemeines

Neben den Botschaften, Berichten und Stellungnahmen des Bundesrates können Materialien auch in nicht im Bundesblatt veröffentlichten Berichten an die Bundesversammlung oder andere ihrer Organe (Art. 31 ParlG) enthalten sein.

Zum einen betrifft dies die weiteren der vom Bundesrat der Bundesversammlung zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiteten Planungen und Berichte (Art. 148 ParlG). Aufgrund der Formulierung in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c PublG ist eine Veröffentlichung im Bundesblatt möglich, aber nicht zwingend. In der Praxis entscheidet sich die Frage nach einer allfälligen Publikation im Bundesblatt nach der politischen Bedeutung des Berichts oder danach, ob der Bericht von den Räten behandelt wird. Ein in der Praxis häufiger Anwendungsfall stellt die Kategorie der nachstehend behandelten Motions- oder Postulatsberichte dar. Zum andern betrifft dies Berichte des Bundesrates, die sich nur an den National- oder Ständerat oder an eine Kommission richten.

Berichte des Bundesrates in Erfüllung von Motionen und Postulaten (Motions- und Postulatsberichte)

In der Praxis stehen vor allem die häufig erstellten Berichte zu Postulaten, die zum Teil Ausführungen zu Erlassen des Bundesrechts enthalten, im Vordergrund.

Bei Postulaten, die der Bundesrat in Form eines separaten Berichtes erfüllt (Art. 124 Abs. 3 ParlG), ist die Publikationspraxis uneinheitlich. In der Regel wird das zuständige Departement durch den Bundesrat beauftragt,

ihn in gedruckter oder elektronischer Form oder in beiden Formen zu veröffentlichen. Mit einem Orientierungsschreiben der Bundeskanzlei werden die Mitglieder der Bundesversammlung auf den Bericht aufmerksam gemacht. Zudem wird eine bestimmte Anzahl Exemplare der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung zugestellt.

Nur ausnahmsweise erfolgt eine Publikation im Bundesblatt:

Beispiel

Bericht des Bundesrates vom 17. März 2006 über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander vom 15. Dezember 2000

Der Bericht ist über die Internetseite des Bundesamtes für Sozialversicherung einsehbar: www.bsv.admin.ch

Ob und in welcher Form die Berichterstattung zur Erledigung einer Motion oder eines Postulats erfolgt ist, lässt sich dem vom Bundesrat zu Händen der eidgenössischen Räte jährlich erstellten «Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre ...» entnehmen, der auszugsweise im Bundesblatt veröffentlicht wird (vgl. für die Berichterstattung im Jahre 2007 BBl 2007 2063, Kapitel I des Berichts). Der vollständige Bericht, mit näheren Erläuterungen, erscheint als Separatdruck und kann beim BBL, Verkauf Publikationen, 3003 Bern, bezogen werden.

Im genannten Kapitel werden die Anträge zur Abschreibung der parlamentarischen Vorstösse, die infolge Erledigung gestellt werden können, begründet. In der Begründung werden die hierzu erstellten Berichte oder allenfalls in Auftrag gegebenen Gutachten erwähnt, wobei in diesem Zusammenhang auch etwas über die Art ihrer Veröffentlichung gesagt wird oder die elektronischen und allgemein zugänglichen Bezugsquellen der genannten Dokumente angegeben werden.

Andere Berichte des Bundesrates

Als Beispiel sei folgender Bericht genannt:

In einem im Juni 2007 verabschiedeten Bericht hat der Bundesrat seine Stellungnahme vom 6. September 2006 zum Postulat Schelbert 06.3191 «Stopp den Auswüchsen des Steuerwettbewerbs» ergänzt. Hintergrund dieses Berichts war die Ablehnung des Postulats in der Antwort des Bundesrates vom 6. September 2006 und der Auftrag an die Eidgenössische Steuerverwaltung, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, die im Zusammenhang mit dem Modell Zehnder vorgenommen wurden, in einem kurzen Bericht festzuhalten.

Der Bericht ist über die Internetseite der Eidgenössischen Steuerverwaltung einsehbar: www.estv.admin.ch

Berichte des Bundesrates an parlamentarische Kommissionen

Berichte, die an parlamentarische Kommissionen gehen, können entweder auf deren Veranlassung (Art. 150 Abs. 1 Bst. a ParlG) oder auf Veranlassung des Bundesrates (z.B. Art. 150 Abs. 6 ParlG) erstellt werden. In der Praxis häufig sind namentlich die Berichte des Bundesrates in Form von Stellungnahmen zu Berichten der Geschäftsprüfungskommission.

Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c PublG besteht keine Pflicht, solche Berichte im Bundesblatt zu publizieren. In Fällen, in denen die Kommission die Veröffentlichung ihres Berichtes im Bundesblatt vorsieht, wird auch die Stellungnahme des Bundesrates dazu im Bundesblatt veröffentlicht. Wird der Bericht der Kommission nicht im Bundesblatt veröffentlicht, wird er in der Regel auch nicht online zugänglich gemacht.

Ein besonderer Fall stellt der «Bericht des EDI vom Okt. 2005 über die Museumspolitik des Bundes» dar, der im Auftrag der Subkommission der WBK des Ständerats im Zusammenhang mit dem von ihr getroffenen Entscheid zur Aussetzung des Eintretens zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseums erstellt und vom Bundesrat am 2. November 2005 gutgeheissen worden ist. Er wurde über

www.nb.admin.ch/bak/dokumentation/studien/index.html?lang=de zugänglich gemacht.

Berichte der Departemente und anderer Verwaltungseinheiten an parlamentarische Kommissionen

Berichte an parlamentarische Kommissionen können auch ohne formelle Gutheissung des Bundesrates durch ein Departement oder eine andere Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung erstellt und der Kommission zugestellt werden. In diesem Zusammenhang wird in der Praxis der Ausdruck «Faktenbericht der Verwaltung» verwendet. Berichte dieser Art werden in der Regel nicht zugänglich gemacht.

c) An den Bundesrat gerichtete Berichte

Amtsberichte, die vom Bundesrat gutgeheissen oder zur Kenntnis genommen werden

Mitunter werden von Departementen, Bundesämtern und anderen Verwaltungseinheiten Berichte erstellt, die auf einen vom Bundesrat erteilten Auftrag zurückgehen. Statt von einer Verwaltungseinheit werden solche Be-

richte gelegentlich auch von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe verfasst. Oft werden in diesen Berichten gesetzgeberische Lösungsvorschläge zur Behebung einer unbefriedigenden rechtlichen Situation vorgelegt. Soweit diese Vorschläge in der Folge bei der rechtlichen Umsetzung berücksichtigt werden, sind diese Berichte auch für die Erfassung von Materialien von Bedeutung.

Beispiel

Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) über die berufliche Vorsorge von atypischen Arbeitnehmenden, vom Bundesrat am 2. April 2008 zur Kenntnis genommen

Im Bericht wird das BSV unter anderem beauftragt, eine Teilrevision der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 2 Absatz 4 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) zu unterbreiten.

Der Bericht ist über die Internetseite des Eidgenössischen Departements des Innern einsehbar: www.edi.admin.ch

Im Auftrag des Bundes erstellte Expertenberichte

Relativ häufig werden vom Bund extern in Auftrag gegebene Studien und Expertisen verfasst. Diese befassen sich zum Teil auch mit der Untersuchung von gesetzgeberischen Lösungen und stellen somit ebenfalls Dokumente mit Materialiencharakter dar. Wie bei den oben genannten Amtsberichten ist die Publikation uneinheitlich. Mit einer elektronischen Publikation, wie sie in den letzten Jahren von den Verwaltungseinheiten des Bundes zunehmend praktiziert wird, wird dem Öffentlichkeitsprinzip Genüge getan. Expertenberichte und andere Studien werden heute von den Ämtern teilweise auf ihren Internetseiten veröffentlicht. Mit der vor einigen Jahren erstellten Forschungsdatenbank des Bundes ARAMIS, die über das Internet unter www.aramis-research.ch der Öffentlichkeit zugänglich ist, können gewisse Studien auch auf dieser Datenbank eingesehen werden. Zu beachten ist, dass, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Frage 03.5105 festhält, die Ergebnisse externer Studien in seine Botschaften einfliessen und diese Unterlagen nicht geheim seien, sondern auf Wunsch abgegeben werden.

Beispiele

- *Expertenbericht vom Juni 2005 im Auftrag des Bundesamtes für Justiz «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz» von K.B. Zatti. Der Bericht ist über die Internetseite des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements einsehbar: www.ejpd.admin.ch*

- *Auf der Webseite des Bundesamtes für Umwelt sind unter der Rubrik «Rechtsgutachten/Berichte» – sortiert nach Rechtsbereich und Erscheinungsjahr – Rechtsgutachten, Berichte und weitere Publikationen aus den Gebieten Umweltrecht sowie zum Natur- und Heimatschutz und Wald veröffentlicht. Die genannten Texte sind einsehbar unter: www.bafu.admin.ch/recht*

d) Erläuterungen zu Erlassentexten

Erlasse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe

In der Regel werden zu verabschiedeten Erlassen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe keine gesonderte Erläuterungen durch die federführende Verwaltungseinheit erstellt. Die Erläuterungen können den entsprechenden Ausführungen in der Botschaft, namentlich dem Kapitel 2, das sich mit der Kommentierung der vom Bundesrat beantragten Bestimmungen befasst, entnommen werden (vgl. Art. 141 Abs. 2 ParlG).

Erlasse auf Verordnungsstufe

Im Gegensatz zu den Gesetzesvorlagen sind bei den Erlassen auf Verordnungsstufe die Erläuterungen dazu nicht so leicht zugänglich, wie dies bei den im Bundesblatt publizierten Botschaften der Fall ist. Die Erläuterungen zu Verordnungen finden sich im Antrag des federführenden Departements an den Bundesrat (bei Departementsverordnungen im Antrag des federführenden Bundesamtes an den Vorsteher oder die Vorsteherin des Departements). Die Anträge sind Teil der amtlichen Dokumente, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind (vgl. dazu Ziff. 2.4.). In der Praxis werden aber dennoch häufig auf den Zeitpunkt der Verabschiedung des Verordnungstextes Erläuterungen dazu erstellt und über die Internetseite der zuständigen Verwaltungseinheit zugänglich gemacht.

Beispiele

- *Erläuterungen zur Publikationsverordnung vom 17. November 2004 (www.bk.admin.ch/themen/gesetz/00051/index.html?lang=de)*
- *Erläuterungen zu verschiedenen Anpassungen der AHV-Verordnung auf 1. Januar 2008 (www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00016/index.html?lang=de)*

In Fällen, in denen zu Erlassen auf Verordnungsstufe vorgängig ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren durchgeführt wurde, können die Erläuterungen dem unmittelbar nach dem Eröffnungsentscheid über die Internetseite der Bundeskanzlei zugänglich gemachten «Erläuternden Bericht» entnommen werden. Zu beachten sind die Fälle, in denen die Erläuterungen nachträglich an den definitiven Verordnungstext angepasst werden.

e) Medienmitteilungen

Zu Beschlüssen des Bundesrates, der Departemente und anderer Einheiten der Bundesverwaltung werden in der Regel Medienmitteilungen verfasst. Diese werden den akkreditierten Medienschaffenden (Bundeshauspresse) abgegeben und zudem elektronisch veröffentlicht. Man gelangt zu ihnen über die Einstiegsseiten der Bundeskanzlei und der Departemente und Ämter oder über die allgemeine Internetadresse: www.news.admin.ch. Ob diese ebenso als Materialien gelten können wie etwa Erläuterungen zu einer verabschiedeten Verordnung, hängt vom Inhalt und dem Gehalt der in der Mitteilung enthaltenen Information ab. Für die Frage kann allenfalls bedeutend sein, dass mit den Medienmitteilungen kurz über den Hauptinhalt einer neuen Regelung und den damit verfolgten Zweck orientiert wird. Gelegentlich wird den Medienmitteilungen noch ein Medienrohstoff beigefügt, mit welchem der Inhalt der Mitteilung näher ausgeführt wird. Vgl. den der Medienmitteilung vom 7. März 2008 beigefügten Medienrohstoff zur Verschärfung der bundesrätlichen Vorschriften zur Produktion der sogenannten Schweinesuppe, BLW-Medieninformationen: www.blw.admin.ch/dokumentation/00016/index.html.

Gelegentlich wird bei den Internetseiten, auf denen sich die Medienmitteilungen befinden, auf sog. Faktenblätter verwiesen, auf denen sich auf die Benutzerinnen und Benutzer der Vorschriften ausgerichtete nähere Informationen zur Materie befinden. Vgl. das Faktenblatt 1 vom 17. März 2008 zur neuen Stromversorgungsverordnung des Bundesrates: www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=17836.

Neben den Medienmitteilungen des Bundesrates und der Bundesverwaltung erscheinen solche auch nach den Sitzungen von parlamentarischen Kommissionen. Artikel 48 ParlG legt fest, dass die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren haben.

f) Pressekonferenzen des Bundesrates

Fast nach jeder Bundesratssitzung findet eine Presskonferenz statt, an der Mitglieder des Bundesrats oder andere kompetente Auskunftspersonen die getroffenen Entscheide erläutern. Die Pressekonferenz wird per Internet übertragen und dient neben der Information der Medienschaffenden auch der Orientierung der Bevölkerung. Soweit möglich werden schriftliche Unterlagen zum Anklicken bereitgestellt.

Soweit verabschiedete oder erst anstehende Gesetzes- oder Verordnungsvorlagen Gegenstand der Konferenz bilden, stellen auch die hierfür bereitgestellten Unterlagen Materialien dar.

Die entsprechende Dokumentation ist ebenfalls über die Internetseite www.news.admin.ch zugänglich. Den eigentlichen Unterlagen der Pressekonferenz sind gelegentlich weitere Dokumente unter der Bezeichnung «Rohstoff» beigelegt. Neben den Informationen zu den aktuellen Pressekonferenzen können auch solche zu früheren Pressekonferenzen über das Archiv der Pressekonferenzen (ebenfalls über die vorgenannte Adresse auffindbar) eruiert werden.

Beispiel:

Pressekonferenz des Bundesrates vom 17. Januar 2008 betreffend Mehrwertsteuer. Die Dokumentation enthält eine Beilage (Rohstoff 1), in welcher unter anderem die wichtigsten der über 50 Massnahmen bei der vollständigen Überarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes genannt werden.

g) Reden

Die Startseite des Internetportals www.news.admin.ch enthält auch einen Link «Reden». Auf den entsprechenden Seiten können die Texte von Reden, die von Mitgliedern der Bundesbehörden zu einem bestimmten Anlass gehalten werden, eingesehen werden. Soweit sich eine Rede mit gesetzgeberischen Vorgängen befasst, können ihr unter Umständen auch Ausführungen mit Materialiencharakter entnommen werden.

Beispiel:

Das Referat des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 8. Mai 2008 zum Thema «Steuerreform statt Steueroutine» befasst sich unter anderem mit einer Bewertung des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens zu vier Reformmodellen der Ehepaar- und Familienbesteuerung, von denen der Bundesrat noch nicht Kenntnis genommen hat, sowie über die vom EFD-Vorsteher anvisierte Stossrichtung des weiteren Vorgehens und die dazu eingeleiteten Arbeiten.

2.3 Dokumente, die auf Anfrage zugänglich sind

2.3.1 Einleitung

Seit dem Inkrafttreten des BGÖ am 1. Juli 2006 wurde der Zugang zu amtlichen Dokumenten wesentlich erweitert. Anstelle des bisher geltenden Grundsatzes der Geheimhaltung, der einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nur in bestimmten Fällen unter bestimmten Voraussetzungen zulies und es im Übrigen weitgehend dem freien Ermessen der Behörden überlassen blieb, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen oder nicht, ist das Öffentlichkeitsprinzip getreten, mit welchem jeder Person ein durchsetzbares Recht zugestanden wird, Einsicht in Dokumente der Bundesbehörden zu nehmen.

Zu beachten ist hier allerdings namentlich die Geltungsbereichsbestimmung von Artikel 2 BGÖ, wonach dieses Gesetz weder für die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Bankenkommission noch die weiteren vom Bundesrat vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommenen Einheiten der Bundesverwaltung und weiteren Organisationen und Personen gilt.

Zu amtlichen Dokumenten, die weder im Bundesblatt noch von den zuständigen Behörden in anderer gedruckter oder elektronischer Form zugänglich gemacht wurden (Art. 6 Abs. 3 BGÖ und die Ausführungen unter Ziff. 2.2.2.), muss auf Anfrage hin nach den Bestimmungen der Öffentlichkeitsgesetzgebung Zugang gewährt werden. Fällt ein Dokument unter eine der in Artikel 7 BGÖ genannten Fälle, kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Beispielsweise kann somit gegebenenfalls die Herausgabe eines nicht im Bundesblatt veröffentlichten Berichtes der Geschäftsprüfungskommission und der Stellungnahme des Bundesrats dazu wegen des Vorliegens einer der in Artikel 7 BGÖ genannten Gründe verweigert werden.

2.3.2 Amtliche Dokumente der Ämterkonsultation, die zu einem Entscheid des Bundesrates führen

Diese Dokumente betreffen insbesondere Entwürfe zu Vernehmlassungsvorlagen, Gesetzes- und Botschaftsentwürfe sowie Verordnungsentwürfe mit Einschluss der Antragsentwürfe des zuständigen Departementes an den Bundesrat, die den in der Ämterkonsultation begrüßten Stellen unterbreitet worden sind, sowie die eingegangenen Stellungnahmen.

Aus Artikel 8 Absatz 3 BGÖ ergibt sich, dass ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der Ämterkonsultation, die an den Bundesrat zu unterbreitende Geschäfte betreffen, grundsätzlich erst ab dem Entscheid des Bundesrates besteht. Der Zugang besteht aber nur insoweit, als nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 7 BGÖ).

Vorbehalten bleiben die Fälle, in denen eine Behörde solche Dokumente gestützt auf ihre Pflicht zur aktiven Information öffentlich macht. Eine Information kann öffentlich gemacht werden, wenn dies dem Willen der Verwaltung entspricht und keine überwiegenden Interessen oder Spezialnormen entgegenstehen.

2.3.3 Andere amtliche Dokumente der Ämterkonsultation, die nicht zu einem Entscheid des Bundesrates führen

Für amtliche Dokumente von Ämterkonsultationen, bei denen es nicht zu einem Entscheid des Bundesrates kommt (z.B. Geschäfte, die vom Departement entschieden werden), hängt die Zugänglichkeit davon ab, ob kein Ausnahmegrund nach Artikel 7 BGÖ vorliegt.

2.3.4 Stellungnahmen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Vernehmlassungsverfahren

Nach Artikel 9 Absatz 2 VIG werden die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form zugänglich gemacht. Diese Regelung gilt auch für die Protokolle von konferenziellen Vernehmlassungsverfahren (Art. 9 Abs. 1 Bst. b VIG). Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und die Protokolle konferenzieller Vernehmlassungen sind bereits nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist und nicht erst ab dem Zeitpunkt der Kenntnisgabe des Ergebnisberichts durch den Bundesrat zugänglich (Art. 9 Abs. 1 Bst. b VIG). Zu beachten bleibt, dass die zuständige Verwaltungseinheit neben der Gewährung der Einsichtnahme in die Stellungnahmen auch Kopien davon abgeben oder diese gar in elektronischer Form zugänglich machen kann (Art. 9 Abs. 2 VIG).

2.3.5 Kommissionsprotokolle

Neben den Botschaften des Bundesrates, den Berichten zu parlamentarischen Initiativen und Stellungnahmen des Bundesrates dazu und den Verhandlungen im Plenum der Räte stellen namentlich die Verhandlungen in den vorberatenden Kommissionen wichtige Bestandteile der Materialien zu Erlassentwürfen dar.

Nur interne Zugänglichkeit:

Die Art. 6 und 7 ParlVV regeln die Verteilung der Protokolle und die Zugänglichmachung auf einem internen geschützten Informatiksystem (Extranet). Für die Einzelheiten sei auf diese Bestimmungen verwiesen.

Akteneinsichtsrecht für Externe:

Unter den folgenden in Artikel 7 Absatz 1 ParlVV genannten Voraussetzungen wird auf Gesuch Einsicht in die Protokolle von Beratungen von Kommissionen der eidgenössischen Räte zu Erlassentwürfen, parlamentarischen Initiativen und weitere in Artikel 6 Absatz 4 ParlVV genannte Beratungsgegenstände gewährt:

Inhaltliche Voraussetzung

Verwendung für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke (Art. 7 Abs. 1 ParlVV).

Zeitliche Voraussetzung

Der Zugang wird erst nach dem Abschluss der Kommissionsverhandlungen oder nach der Schlussabstimmung gewährt. Handelt es sich bei den Beratungsgegenständen um Erlasse, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen, so muss gegebenenfalls der Ablauf der Referendumsfrist oder die Volksabstimmung abgewartet werden.

Ausnahmsweise kann zu Beratungsgegenständen auch schon vor Abschluss der Verhandlungen Einsichtnahme gewährt werden. In solchen Fällen ist der Präsident oder die Präsidentin der betreffenden Kommission zuständig. Gestützt auf diese Regel kann das Präsidium beispielsweise einer Expertin oder einem Experten, die oder der im Auftrag der Kommission tätig ist, Einsicht gewähren (Bericht des Büros des Ständerates vom 16. Mai 2003, Ziff. 3.1.2, Kommentar zu Art. 7 E-ParlVV, BBl 2003 5051).

Wer Akteneinsicht erhält, hat die Vertraulichkeit der Akten zu wahren. Insbesondere darf aus den Protokollen nicht wörtlich zitiert und nicht bekannt gegeben werden, wie einzelne Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen haben. Im Weiteren kann die Einsichtnahme mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden, insbesondere kann die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden (Art. 7 Abs. 5 und 6 ParlVV).

Neben den Protokollen können Materialien zu den Erlassvorlagen auch in den Unterlagen, welche den Kommissionsmitgliedern für die Sitzungen abgegeben wurden, sowie in den Protokollen und Unterlagen der Büros und Delegationen enthalten sein. Die Bestimmungen über die Akteneinsichtsrechte gelten sinngemäss auch für diese Akten (Art. 8 und 9 ParlVV).

2.3.6 Noch nicht amtlich veröffentlichte Erlasse, die sich auf ihnen übergeordnete und noch nicht rechtswirksame Erlasse stützen

In Fällen, in denen ein Erlass von den eidgenössischen Räten verabschiedet und vorerst noch nicht in der Amtlichen Sammlung oder im Bundesblatt veröffentlicht werden kann, weil das Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsgrundlage oder des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags abgewartet werden muss, wird auf die spätere Veröffentlichung des Erlasses in der AS oder im Bundesblatt hingewiesen (Art. 21 PublV). Der definitive Text des von der Bundesversammlung verabschiedeten Erlasses wird demnach

noch nicht amtlich veröffentlicht. In der Zwischenzeit steht der Öffentlichkeit somit nur der mit der Botschaft und über das Bundesblatt zugängliche Entwurfstext zur Verfügung. Wurde dieser Text während der parlamentarischen Debatte geändert, können die entsprechenden Änderungen aus dem Amtlichen Bulletin eruiert werden. Dies betrifft vor allem einfache Bundesbeschlüsse, gelegentlich aber auch Verordnungen der Bundesversammlung, die von den Räten gleichzeitig wie das zu Grunde liegende Gesetz behandelt worden sind und sich auf eine Bestimmung des ihnen übergeordneten Bundesgesetzes abstützen, das vorerst als Referendumsvorlage im Bundesblatt veröffentlicht wird und dessen Publikation in der AS erst erfolgen kann, wenn es vom Bundesrat in Kraft gesetzt worden ist (so etwa die Anzeige im BBl 2007 4961). In den eher seltenen Fällen, in denen das Inkrafttretensdatum des Gesetzes bereits in diesem enthalten ist, wird das Gesetz unmittelbar nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist in der AS veröffentlicht. Gegebenenfalls muss das Ergebnis der Volksabstimmung abgewartet werden. Im Bundesblatt wird der entsprechende Erlass unter der Rubrik «Erlasse, die später veröffentlicht werden» angezeigt.

Der Text des verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft getretenen und in der AS oder im Bundesblatt vorerst nur angekündigten Erlasses kann bei der Bundeskanzlei in elektronischer Form bezogen werden (Art. 38 Abs. 3 PublV).

2.3.7 Amtliche Dokumente in Form von Archivgut nach Ablauf der Schutzfrist

Nach Ablauf der 30 jährigen Schutzfrist stehen das Archivgut des Bundes und somit auch die darin enthaltenen Materialien zu Erlassvorlagen der Öffentlichkeit unentgeltlich zur Einsichtnahme offen (Art. 9 BGA). Im Unterschied zum BGÖ ist hier zu beachten, dass die Archivierungsgesetzgebung den Begriff «Unterlage» verwendet, der nicht ganz mit jenem des «amtlichen Dokuments der Öffentlichkeitsgesetzgebung übereinstimmt.

2.4 Dokumente, die nicht zugänglich sind

2.4.1 Amtliche Dokumente der Ämterkonsultation vor dem Entscheid des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 15. Februar 2006 entschieden, dass die bisherige Praxis weitergeführt werden soll, wonach Geschäfte im Stadium der Ämterkonsultation nicht veröffentlicht werden sollen und damit der aktiven Information entzogen bleiben. Anlass zur Aussprache gab die Publikation von zwei Vorentwürfen des Bundesamtes für Polizei zur Revision des Bundesgesetzes

vom 21. März 1997 über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS II, SR 120) und des Bundesamtes für Justiz über Sterbehilfe und Palliativmedizin durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Internet. Da die Frage, ob und allenfalls nach welchen Kriterien amtliche Dokumente eines Ämterkonsultationsverfahrens zugänglich gemacht werden sollen, alle Departemente und die Bundeskanzlei gleichermaßen betrifft, hat der Bundesrat in Kenntnis der Gründe, die für oder gegen eine Zugänglichmachung sprechen, einen Grundsatzentscheid getroffen und damit die zukünftige Informationspraxis in der Verwaltung geklärt. In der Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 15. Februar 2006 werden die Gründe zu diesem Entscheid wie folgt zusammengefasst:

«Für den Bundesrat ist die Gewährleistung seiner freien Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zentral. Mit einer vorzeitigen Publikation nicht bereinigter Dokumente, wie das in Ämterkonsultationen der Fall ist, würde die Tendenz verstärkt, öffentlichen Druck auf die Regierung auszuüben. Diese Überlegungen haben den Gesetzgeber dazu bewogen, dass er im Öffentlichkeitsgesetz [...] eine zeitliche Limite des Zugangs zu Unterlagen der Ämterkonsultation vorschrieb: Nach Artikel 8 Absatz 2 sind solche Dokumente erst nach dem Entscheid zugänglich, für den sie die Grundlage darstellen.

Bei der Ämterkonsultation handelt es sich um ein verwaltungsinternes Verfahren, das der Koordination des Fachverbandes dient, nicht aber den Einbezug der Öffentlichkeit bezweckt. Dazu stehen die Vernehmlassungen und auf departementaler Ebene die Anhörungen zur Verfügung. Der Bundesrat will an dieser klaren Verfahrensteilung auch weiterhin festhalten.

Veröffentlichungen des Bundes erfolgen zudem nach dem Grundsatz der Mehrsprachigkeit. Nur selten liegen aber die Geschäfte in der Ämterkonsultation bereits in allen drei Sprachen vor.» (www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id)

2.4.2 Ausnahmsweise amtliche Dokumente der Ämterkonsultation nach dem Entscheid des Bundesrates

Durch Beschluss des Bundesrates kann angeordnet werden, dass ausnahmsweise amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens auch nach dessen Entscheid darüber nicht zugänglich gemacht werden (Art. 8 Abs. 3 BGÖ). Dies dürfte namentlich Dokumente der in Artikel 7 BGÖ aufgeführten Art betreffen, deren Zugänglichmachung überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Nicht zugänglich sind namentlich Dokumente, die aus Geheimhaltungsgründen besonders schützenswerte Informationen enthalten und daher nach den Vorschriften der Informations-

schutzverordnung vom 4. Juli 2007 (SR 510.411) formell klassifiziert sind. Als Beispiel eines Rechtserlasses, der aus solchen Geheimhaltungsgründen nicht zugänglich ist, sei der Anhang zur Verordnung vom 26. November 2007 über die Organisation der Armee (SR 513.11) genannt. Nach Artikel 8 PubLV muss die Bundeskanzlei jährlich der Geschäftsprüfungsdelegation (GPD) mitteilen, um welche Erlasse es sich hier handelt. Diese Mitteilung erfolgt in Form eines kurzen und nicht öffentlich zugänglichen Berichtes an die GPD.

2.4.3 Amtliche Dokumente des Mitberichtsverfahrens

Artikel 8 Absatz 1 BGÖ schliesst ausdrücklich die Dokumente des Mitberichtsverfahrens von der Zugänglichkeit aus. Zu diesen zählen neben den Anträgen an den Bundesrat auch die Mitberichte und weiteren gegebenenfalls darauf folgenden Repliken und Dupliken. Solche Dokumente bleiben auch nach dem Entscheid des Bundesrates geheim und somit dem Zugang nach der Öffentlichkeitsgesetzgebung entzogen. Das BGÖ knüpft damit an die bereits im RVOG enthaltenen Bestimmungen an (Art. 12, 15 und 21 RVOG). Das BGÖ findet somit auf amtliche Dokumente, die zur Vorbereitung der Entscheidung des Bundesrates dienen, keine Anwendung. Hier ist allerdings zu beachten, dass lediglich der definitive, unterzeichnete Antrag des zuständigen Departements, somit jeweils auch die unterzeichneten Mitberichte der anderen interessierten Departemente und sämtliche folgenden Repliken und Dupliken Dokumente des Mitberichtsverfahrens darstellen (vgl. dazu die Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24. Mai 2006 zur VBGÖ).

Für die Materialien ist dies insofern von Bedeutung, als die Anträge an den Bundesrat oft interessante Hinweise auf die Entstehungsgeschichte oder die beabsichtigte Wirkung einer in der Botschaft vorgelegten Gesetzesbestimmung oder zu einer Verordnungsbestimmung enthalten. Nicht zugänglich sind insbesondere die im Antrag – nicht im Ergebnisbericht – vorgenommene Gewichtung und Bewertung der im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen (Art. 8 VIg und Art. 18 VIv), welche Beurteilung vor allem politischen Charakter hat (vgl. dazu Kommentar zum Vernehmlassungsgesetz, Art. 8, Rz. 19 und 20).

Eine typische Form von Materialien stellen die in den Anträgen an den Bundesrat enthaltenen Erläuterungen zu den Bestimmungen des beantragten Verordnungsentwurfs dar. Sofern diese Erläuterungen in Form separater Dokumente dem Antrag beigelegt werden, steht ihrer Veröffentlichung oder Abgabe auf Anfrage hin nach dem Entscheid des Bundesrates in der Regel nichts entgegen – namentlich in Fällen, in denen die Erläuterungen be-

reits im vorangegangenen Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren öffentlich zugänglich gemacht und diese gegebenenfalls noch an den Entscheid des Bundesrates angepasst worden sind.

Zu den Materialien gehören unter Umständen auch Vorentscheide des Bundesrates, die er aufgrund von ihm von den zuständigen Fachdepartementen unterbreiteten Aussprachepapieren trifft, falls diese sich mit Festlegungen des Inhalts und mit Vorgehensfragen zu Erlassprojekten befassen. Von Bedeutung sind namentlich auch Aussprachepapiere zu Erlassesprojekten, in denen verschiedene Varianten bezüglich ihrer Ausgestaltung vorgelegt werden und der Bundesrat über die Annahme einer Variante zu entscheiden hat.

2.4.4 Amtliche Dokumente in Form von Archivgut des Bundes vor Ablauf der Schutzfrist nach Archivierungsgesetz

Amtliche Dokumente unterstehen auf Grund der Kriterien der Archivierungsgesetzgebung der Abgabepflicht an das Bundesarchiv. Sofern noch nicht öffentlich gemachte Materialien der Gesetzgebung in solchen Dokumenten enthalten sind, gehören sie zum Archivgut des Bundes, und es gelten für sie die Schutzbestimmungen des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.11). Die Schutzfrist beträgt in der Regel 30 Jahre nach Ablauf der Unterlagen (Art. 9 Abs. 1 BGA). Ausnahmsweise gilt für bestimmte Kategorien von Archivgut eine verlängerte Frist von 50 Jahren (Art. 11 und 12 BGA), die aber für die Dokumente der vorliegenden Untersuchung kaum relevant sein dürften. Aufgrund der Regelungen von Artikel 8 BGÖ ist zu schliessen, dass bezüglich der Materialien der Gesetzgebung, wie sie namentlich in amtlichen Dokumenten des Mitberichts- und des Ämterkonsultationsverfahrens enthalten sind, die genannte Schutzfrist nur für die Mitberichtsakten sowie die Dokumente der Ämterkonsultation zur Anwendung gelangt, die aufgrund ausdrücklicher Anordnung des Bundesrates auch nach seinem Entscheid nicht zugänglich zu machen sind.

Artikel 13 BGA legt die Voraussetzungen fest, bei deren Vorliegen Archivgut und somit gegebenenfalls auch Dokumente mit Materialiencharakter bereits vor Ablauf der im Gesetz festgelegten Schutzfristen der Öffentlichkeit freigegeben werden oder einzelnen Personen Einsichtnahme gewährt werden kann. Dies ist möglich, wenn keine gesetzlichen Fristen und keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

3 Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu amtsinternen Dokumenten

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2007 die Anfrage Widmer Hans vom 14. Dezember 2006 «Expertenberichte und Berichte der Bundesverwaltung. Publikation» betreffend die Verbesserung des Zugangs zu den für die Bundesverwaltung verfassten Gutachten und Studien sowie zu den Berichten der Bundesverwaltung beantwortet.

Der Bundesrat erachtet den aus der Öffentlichkeitsverordnung ableitbaren Anspruch auf Zugang zu einem amtlichen Dokument als grundsätzlich erfüllt, wenn das Dokument auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht wird und das Auffinden des Dokuments durch Suchmaschinen unterstützt wird. Der Bundesrat erachtet die derzeitige Publikationssituation bei den Expertenberichten und den Berichten der Verwaltung als genügend, namentlich weil in die Präsentation der Berichte investiert werde, indem auf deren Publikation auf den Internetseiten des Bundes geachtet und hierfür die erforderliche Infrastruktur zur Verfügung gestellt werde. Somit erachtet er weitergehende Erschliessungshilfen, wie etwa die Aufnahme sämtlicher Berichte in eine Bibliotheksdatenbank und deren Beschlagnotung als nicht zwingend. Der Bundesrat verweist im Weiteren auf das inzwischen umgesetzte Konzept der Neuausrichtung der Veröffentlichung der «Verwaltungspraxis des Bundes», die vor allem die Publikation und den Zugang zu intern oder extern erstellten Gutachten und Studien gewährleistet.

Für die Rechtssuchenden wäre es ein Vorteil, wenn der Aufbau der Internetseiten der Bundesverwaltung vereinheitlicht und auch eine grössere Homogenität der elektronisch veröffentlichten amtlichen Dokumente angestrebt würde. Einheitlicher gestaltet werden sollte auch die Praxis der Departemente, von ihnen zugänglich gemachte Dokumente auch nach Ablauf ihrer unmittelbaren Aktualität weiterhin für eine gewisse Zeit in einem Archiv online zur Verfügung zu halten. Anzustreben wäre auch, die nicht im Bundesblatt publizierten Dokumente, namentlich die Berichte des Bundesrates, der Departemente und Bundesämter über eine zentrale Datenbank anzubieten.

In diesem Zusammenhang ist auf die in den letzten Jahren erfolgte Schaffung zentraler Portale zu verweisen, über die ein rascher Zugang zu amtlichen Informationen ermöglicht wird. Zu erwähnen sind hier namentlich:

– *ch.ch* – Schweizerische Bundeskanzlei: www.ch.ch

Dieses Portal informiert und führt weiter zu den Internetangeboten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Informationen zu aktuellen Erlassesvorlagen finden sich beispielsweise unter den Rubriken «Dossiers» und «Medienmitteilungen der Bundesverwaltung»

- Übersicht über Gesetzgebung und Rechtsprechung von Bund und Kantonen: www.rechtsinformation.admin.ch

Diese Übersicht enthält ein Verzeichnis der elektronischen Publikationen von Rechtsdaten, das zu weiteren, auch Erlassvorlagen betreffenden Dokumenten führt.

Hinzuweisen ist auch auf Bestrebungen, die von privater Seite getätigt werden. Wie einer Medienmitteilung vom 3. April 2008 zu entnehmen ist, befasst sich der Schweizerische Verein für Rechtsinformatik SVRI (www.svri.ch) zurzeit mit der Schaffung eines gesamtschweizerischen Rechtsinformatik-Portals und will damit dem heterogenen und aufwendigen Zugang über eine Vielzahl von zersplitterten öffentlichen und privatwirtschaftlichen Rechtsdatenbanken ein Ende setzen. Ziel ist die Schaffung eines einfacheren und besseren Zugangs zu den elektronisch verfügbaren Rechtsdaten. Es bleibt zu hoffen, dass mit diesen Bestrebungen auch ein Beitrag zur besseren Erschliessung der Gesetzesmaterialien geleistet werden kann.

Laurenz Rotach, ehemaliger Mitarbeiter der Sektion Recht, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, E-mail: b._l.rotach@bluewin.ch

Literatur

- Meier-Hayoz, Arthur, 1966, Berner Kommentar zum Zivilgesetzbuch, Stämpfli, Bern.
- Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz, Kommentar zum Vernehmlassungsgesetz, Bern.
- Tuor, Peter/Schnyder/Bernhard/Schmid/Jörg/Rumo-Jungo, Alexandra, 2002, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12. Aufl., Zürich.

Résumé

La multiplication des textes administratifs rendus accessibles par voie électronique et l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence soulèvent de nouvelles questions concernant l'accès aux documents préparatoires des actes législatifs fédéraux. D'une part, les nouvelles technologies de l'information permettent une plus grande transparence de la gestation d'un texte législatif; d'autre part, cela présente le risque d'incohérences dans la pratique de la publication. La contribution offre une vue d'ensemble des dispositions de la législation fédérale qui traitent de la publication des documents préparatoires et de leur accès.

