4.1.4 Qualitätssicherung bei nicht veröffentlichten Rechtstexten

5. Februar 2014

Gemäss Artikel 6 PublG können Erlasse und völkerrechtliche Verträge zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit geheim gehalten werden. Sie müssen somit nicht in der Amtlichen Sammlung (AS) publiziert werden.91 Artikel 8 Absatz 1 PublV schreibt aber vor, dass die BK - in Absprache mit dem zuständigen Departement - die GPDel jedes Jahr über Titel und Inhalt der im Vorjahr nicht publizierten Rechtstexte orientieren muss.

Die Publikation von Erlassen ist nicht nur eine grundsätzliche Voraussetzung dafür, dass daraus Rechtspflichten entstehen, sondern sie trägt auch dazu bei, mangelhafte Erlasse zu erkennen und zu berichtigen. Diese Möglichkeit der Qualitätskontrolle entfällt jedoch bei nicht publizierten Erlassen.

Die GPDel, die seit 2006 jährlich von der BK über neue, nicht publizierte Erlasse orientiert wird, ist befugt, diese Erlasse beim sachlich zuständigen Departement einzuholen und zu kontrollieren. Es ist jedoch letztlich nicht Aufgabe der GPDel, systematisch die Qualität der einzelnen Erlasse zu überprüfen. Vielmehr hat sie im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht darüber zu wachen, dass die Verwaltung auch bei nicht publizierten Rechtstexten die gleiche Qualität wie beim veröffentlichten Recht gewährleisten kann.

Im Verlauf der letzten Jahre musste aber die GPDel nach der Prüfung einzelner nicht publizierter Erlasse feststellen, dass beim bisherigen Verfahren eine verlässliche Qualitätskontrolle nicht gewährleistet ist. So erhielt die BK vom zuständigen Departement Unterlagen mit inhaltlichen und formellen Fehlern, und das zuständige Departement händigte der GPDel - anstatt der vom Bundesrat oder Departement verabschiedeten Erlasse - ungültige oder fehlerhafte Rechtstexte aus. Erlasse selber enthielten formelle und inhaltliche Fehler.

In einem Fall war ein Erlass materiell derart ungenügend, dass die GPDel in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) eine Revision mit dem Ziel einer völligen Neuformulierung verlangen musste. In allen Fällen ging es um Unterlagen oder Erlasse des VBS.

Mit Brief vom 20. März 2012 bat die GPDel den Bundesrat, das heutige Verfahren daraufhin zu überprüfen, wie das sachlich zuständige Departement und die BK eine systematische Qualitätssicherung für das nicht publizierte Recht sicherstellen könnten. Prüfenswert erschien der Delegation auch die Bezeichnung einer zentralen Sammelstelle für die nicht publizierten Erlasse, beispielsweise bei der BK. Ausserdem sollte für departementale Verordnungen, die nicht publiziert werden, ein Verfahren geschaffen werden, das eine zu den Bundesratsverordnungen äquivalente Qualitätskontrolle vor ihrem Erlass garantiert.

Des Weiteren bat die GPDel den Bundesrat, ihr die Resultate seiner Überprüfung in Form eines Berichts mit konkreten Verbesserungsvorschlägen bis zum 15. Dezember 2012 zukommen zu lassen.

Dieser Bitte kam der Bundesrat nach und erläuterte in seiner Stellungnahme vom 30. November

2012, er sei sich bewusst, dass es bei der Qualitätskontrolle von nicht veröffentlichten Rechtstexten gewisse Lücken gäbe. Die federführenden Verwaltungseinheiten seien zwar verpflichtet, zu Rechtserlassen und zu völkerrechtlichen Verträgen eine Ämterkonsultation durchzuführen, was auch für die klassifizierten Rechtstexte gelte, jedoch sei bis anhin bei den erwähnten Texten keine Qualitätskontrolle bei der BK im Hinblick auf die Publikation (sog. «Circuit») erfolgt, da diese nicht in der AS publiziert würden. Zudem «sei bis anhin aus Gründen des Informationsschutzes nicht immer gewährleistet gewesen, dass eine Ämterkonsultation durchgeführt werde».

Aus diesem Grund habe der Bundesrat beschlossen, dass zukünftig auch zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 6 PublG nicht veröffentlicht werden, eine Qualitätskontrolle durch die Sprachdienste sowie den Rechtsdienst der BK erfolgen solle. Ferner solle in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte präzisiert werden, dass auch zu den nicht veröffentlichten Rechtstexten eine vertrauliche Ämterkonsultation durchzuführen sei.

Der Bundesrat habe daher die BK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem VBS bis Ende Juni 2013 ein Konzept für eine Qualitätskontrolle zu Rechtstexten nach Artikel 6 PublG analog dem bestehenden «E-Circuit» auszuarbeiten und umzusetzen. Zudem sei die BK beauftragt worden, ebenfalls bis Ende Juni 2013 die Pflicht zur Durchführung einer Ämterkonsultation zu Rechtstexten nach Artikel 6 PublG sowie zur Durchführung einer Qualitätskontrolle zu solchen Rechtstexten analog dem «E-Circuit» in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte zu verankern. Bereits vorgängig würde die BK zusammen mit den betroffenen Stellen, insbesondere dem VBS, jeweils ad-hoc dafür sorgen, dass im Einzelfall bei Texten nach Artikel 6 PublG eine Qualitätskontrolle stattfinde.

Zu der von der GPDel angeregten Sammelstelle für Rechtstexte nach Artikel 6 PublG bei der BK gab der Bundesrat zu bedenken, dass die Nicht-Publikation dieser Texte aufgrund von Geheimhaltungsinteressen erfolge. Solche Dokumente sollten nur einem möglichst kleinen Kreis zugänglich sein. Der Bundesrat sei aber bereit, eingehend abzuklären, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Sammelstelle für Erlasse bei der BK eingerichtet werden könnte. Für sämtliche völkerrechtliche Verträge - und somit auch für die Verträge nach Artikel 6 PublG – bestehe heute beim EDA bereits eine entsprechende Dokumentationsstelle. Der Bundesrat habe deshalb der BK den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem VBS bis Ende Juni 2013 die Funktionsweise und Befugnisse einer Sammelstelle für Erlasse nach Artikel 6 PublG bei der BK zu prüfen.

Die Abklärungen, welche die BK und das VBS im Verlauf des Jahres 2013 bezüglich der Einführung der erwähnten Sammelstelle durchführten, erwiesen sich offenbar als schwierig, denn die GPDel konnte erst am 7. Oktober 2013 über ihr Resultat informiert werden. Wie die BK schrieb, hatte die Prüfung ergeben, dass «aus verschiedenen praktischen Überlegungen sowie aus Gründen des Informationsschutzes die Schaffung [der von der GPDel angeregten zentralen Sammelstelle für die nicht publizierten Erlasse] zum jetzigen Zeitpunkt nicht als sinnvoll erscheint».