

B Planung und Kontrolle der Rechtsetzungsabläufe

B 1 Verteilung der Zuständigkeiten

B 2 Workflow für die Rechtsetzung

B 21 Präsentation – Etappen

B 22 Ansprechpersonen

B 23 Gebrauchsanleitung

B 3 Planung

B 31 Schema für die Arbeitsorganisation

B 32 Zwingende Fristen

B 33 Festsetzung des Inkrafttretens

B 4 Einzelfragen

B 41 Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren

B 42 Zweisprachigkeit

B 43 Inhalt der Botschaften

B 44 Information und Medienorientierungen

B 45 Interkantonale Vereinbarungen

Stand: November 2002

Verteilung der Zuständigkeiten

Provisorisches Themenblatt

Dieses Themenblatt wird die Verteilung der Zuständigkeiten unter den Direktionen, der Staatskanzlei (Sekretariat des Staatsrats und des Grossen Rates, Abteilung amtliche Veröffentlichungen) und dem Amt für Gesetzgebung oder anderen zentralen Diensten festhalten.

Workflow für die Rechtsetzung

Provisorisches Themenblatt

Folgende Themenblätter werden nach der im Laufe des Jahres 2003 geplanten Einführung des Workflows (Applikation für die Rechtsetzung) zur Verfügung stehen:

- B 2** Workflow für die Rechtsetzung
- B 21** Präsentation – Etappen
- B 22** Ansprechpersonen
- B 23** Gebrauchsanleitung

Planung

Grundsätze

Aus dem Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung und dem Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

Die **Direktionen erstellen eine Planung über die Rechtsetzungsarbeiten und führen sie nach.** [→ 07]. **01**

Die Direktionen benutzen dazu eine **gemeinsame Informatik-Applikation zur Kontrolle der Rechtsetzungsabläufe**, den Workflow für die Rechtsetzung [→ B 2]. **02**

Zur Durchführung bedeutender Rechtsetzungsprojekte kann eine besondere Projektorganisation im Sinne von Artikel 64 SVOG eingerichtet werden. **03**

Die Texterfassungs-, Kontroll- und Übersetzungsarbeiten durch die Direktionen müssen so geplant werden, dass die **Erlasse rechtzeitig der Staatskanzlei zugestellt** werden, damit diese Zeit hat, die Texte zu kontrollieren, sie bei allfälligen Korrekturen an die Direktionen zurückzusenden und sie noch vor ihrem Inkrafttreten zu veröffentlichen. **04**

Die Staatskanzlei **stellt dem Staatsrat in regelmässigen Abständen eine Gesamtübersicht der laufenden oder geplanten Rechtsetzungsarbeiten zu.** Diese Gesamtübersicht wird auf der Grundlage der von den Direktionen ausgearbeiteten Projektplanungen zusammengestellt. **05**

Zwingende Fristen

Zur Einhaltung dieser Regeln sind zwingende Fristen vorgesehen, die im Themenblatt [→ B 32] im Einzelnen dargelegt werden. **06**

Die Fristen betreffen insbesondere:

- die periodische Planung;
- die Abgabe der Texte in beiden Amtssprachen an die Staatskanzlei (mindestens 10 Tage);
- die Aufnahme in den Bordereau (erst nach der sprachlichen Überprüfung).

Planung der Arbeiten

Jede Direktion führt ein Verzeichnis der Erlassentwürfe, die sie dem Staatsrat unterbreiten muss oder von sich aus unterbreiten will. Die Direktionen führen das Verzeichnis laufend nach und planen die Arbeitsetappen, für die sie zuständig sind. **07**

Dabei achten sie insbesondere darauf, dass: **08**

- die innerhalb der Direktionen für die Übersetzung zuständigen Personen früh genug in die Arbeiten einbezogen werden, damit einerseits diese ihre eigenen Arbeiten planen können und andererseits Anpassungen des Ausgangstexts, zu denen die Übersetzung allenfalls Anlass gibt, noch berücksichtigt werden können;
- die wiederkehrenden Erlasse (z.B. jährliche Anpassungen) früh genug vorbereitet werden können [→ 09 ff].

Wiederkehrende Erlasse

Wiederkehrende Erlasse beruhen oft auf einem Vorgängererlass, von dem sie nur in einzelnen Punkten abweichen. Es ist daher grundsätzlich möglich, die Arbeit der für die Veröffentlichung zuständigen Organe zu erleichtern, indem: **09**

- a) die gleich bleibenden Textstellen eindeutig gekennzeichnet werden [\rightarrow 11] ;
- b) die Erlasse früh genug dem Staatsrat unterbreitet werden, um Engpässe zu vermeiden.

Diese Regel gilt auch, wenn die definitive Fassung eines Erlasses von Angaben abhängt, die noch nicht verfügbar sind (z.B. ein Jahresindex). Gerade in diesem Fall ist es sinnvoll, die Erlasse im Wesentlichen in beiden Sprachen auszuarbeiten und sie zur Kontrolle einzureichen. Zur gegebenen Zeit müssen sie dann nur noch ergänzt werden. **10**

Weicht ein Erlass nur geringfügig vom Vorgängererlass ab, so liefern die Direktionen im Anhang zum Entwurf eine Papierversion oder eine Datei, **die für jede Sprache klar die Stellen angibt, die tatsächlich geändert werden**. Das vereinfacht die Kontrolle der Druckfahnen. **11**

Schema für die Arbeitsorganisation

PHASEN	ARBEITEN	FRISTEN
Vorstudie		
Ausarbeitung des 1. Vorentwurfs	Texterfassung	
Besprechung des 1. Vorentwurfs mit der Direktion		
Vernehmlassungsverfahren	Texterfassung/Korrektur und Vervielfältigung	
	Übersetzung	
	Ermächtigung, den Entwurf in die Vernehmlassung zu geben (Staatsrat)	
	Versand	
Überarbeitung	Zusammenstellung der Vernehmlassungen	
	Prüfung und Bericht	
	Ausarbeitung des 2. Vorentwurfs	
Genehmigung durch die Direktion		
Gesetzesvorentwurf und Botschaftsentwurf	Überarbeitung	
	Übersetzung	
	Übermittlung an den Staatsrat	- 10 Tage
Beratung und Verabschiedung durch den Staatsrat		
Botschaft und Gesetzesentwurf	Letzte Bereinigung	
	TGR-Vorabdruck durch Druckerei	

PHASEN	ARBEITEN	FRISTEN
Kommentar für die parlamentarische Kommission	Abfassung	
	Texterfassung/Korrektur	
Pressekonferenz	Abfassung der Pressemitteilung	
	Übersetzung der Pressemitteilung	
	Festlegung des Datums der Pressekonferenz	
Beratung durch die parlamentarische Kommission	Festlegung der Sitzungsdaten	
	Ergänzende Arbeiten (Erläuterungen, Vorschläge für den Kommissionsentwurf)	
Beratung im Grossen Rat (Plenum)	Eintreten	
	1. Lesung	
	2. und 3. Lesung / Schlussabstimmung	
Veröffentlichung	Veröffentlichung in der ASF und Referendumsfrist (evtl. Genehmigung durch den Bund)	
Inkrafttreten	Promulgierung	

Zwingende Fristen

Zur Einhaltung der Planungsgrundsätze [→ B 3] sind zwingende Fristen vorgesehen, die folgende Bereiche betreffen: **01**

- die periodischen Berichte [→ 02 ff.];
- die Zustellung der Texte in beiden Sprachen an die Staatskanzlei [→ 06];
- die Aufnahme in den Bordereau [→ 12];
- die Zustellung bestimmter Texte an die Finanzdirektion [→ 13 f.] oder an das Amt für Gesetzgebung [→ 15].

Periodische Berichte

Auf Antrag

Auf Antrag der Staatskanzlei stellen ihr die Direktionen eine Liste der rechtsetzenden Erlasse und der nicht allgemein verbindlichen Dekrete zu, die für eine bestimmte Frist geplant sind. **02**

Halbjährlicher Bericht

Mindestens am Ende jedes Halbjahrs aktualisiert jede Direktion mit Hilfe ihrer Dienststellen und Anstalten die Liste aller Entwürfe von Erlassen und nicht allgemein verbindlichen Dekreten, die sie im Lauf des darauf folgenden Halbjahrs dem Staatsrat unterbreiten muss oder von sich aus unterbreiten will. Die Direktionen prüfen zugleich die Aktualität ihrer Angaben in der Applikation für die Kontrolle der Rechtsetzungsabläufe (Workflow). **03**

Die Direktionen bescheinigen der Staatskanzlei die Durchführung dieser Kontrollen innerhalb von 14 Tagen.

Vorbehalten bleibt die Aufstellung von besonderen Listen, insbesondere der halbjährlichen Listen der Entwürfe, die der Staatsrat im Lauf des nächsten Halbjahrs dem Grossen Rat zu unterbreiten gedenkt (Art. 49 Abs. 4 GRRG).

Erlasse, deren Inkrafttreten für den folgenden 1. Januar geplant ist

Jede Direktion stellt der Staatskanzlei **bis zum 1. Oktober** eine provisorische Liste der Erlasse zu, deren Inkrafttreten für den folgenden 1. Januar geplant ist. **04**

Die Direktionen erstellen zudem für die erforderlichen Arbeiten einen Zeitplan, damit die Staatskanzlei **spätestens am 1. Dezember im Besitz dieser Entwürfe in beiden Sprachen ist**. **05**

Zustellung der Erlasse an die Staatskanzlei

Die Erlasse – auch diejenigen der Anstalten und Behörden, die einer Direktion zugewiesen sind –, die namentlich in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF) zu veröffentlichen sind, müssen der Staatskanzlei **von den Ansprechpersonen** der einzelnen Direktionen zugestellt werden. **06**

Damit die Vorschriften von Artikel 22 ff. VEG eingehalten werden können, müssen die Texte der Staatskanzlei **so früh wie möglich** in beiden Sprachen zugestellt werden. 07

- Die Texte – insbesondere wenn sie eine gewisse Länge aufweisen – sollten der Staatskanzlei **zur Stellungnahme** unterbreitet werden, sobald eine Dienststelle eine einigermaßen ausgearbeitete Version an die Direktion richtet. 08
- Um den Zeitdruck zu vermindern, steht es den Direktionen frei, **dem Staatsrat einen Erlass zur grundsätzlichen Diskussion vorzulegen**, während die Fachdienste die formelle Kontrolle vornehmen. Der korrekt formatierte Text kann dann auf die Liste für die Verhandlungsgegenstände genommen werden, die als Ganzes beschlossen werden, falls der Staatsrat keine Änderungen angebracht hat. 09
- Weicht ein Erlass nur geringfügig vom Vorgängererlass ab (namentlich die wiederkehrenden Erlasse [→ B 3-09]), so liefern die Direktionen im Anhang zum Entwurf eine Papierversion oder eine Datei, **die für jede Sprache klar die Stellen angibt, die tatsächlich geändert werden**. Das vereinfacht die Kontrolle der Druckfahnen. 10

Die Dateien mit den Erlasstexten müssen der Staatskanzlei **mindestens 10 Tage vor der Staatsratssitzung**, in der sie behandelt werden sollen, zugestellt werden. 11

Aufnahme in den Bordereau der Staatsratssitzungen

Die Erlassentwürfe werden erst in den Bordereau aufgenommen, **wenn die Sprachdienste ihre Kontrollen beendet haben**. 12

Die Direktionen werden von der Staatskanzlei jeweils informiert.

Zustellung der Texte an die Finanzdirektion

Gesetzes-, Dekrets-, Beschlussentwürfe sowie Verträge und Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen müssen der Finanzdirektion in der Regel **mindestens eine Woche, bevor sie in die Traktandenliste der Staatsratssitzung aufgenommen werden**, unterbreitet werden (Art. 40 FHR, SGF 610.11). 13

Zu beachten ist zudem die Vorschrift von Artikel 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1): «Zu jedem Gesetzes-, Dekrets- oder Beschlussentwurf, der Ausgaben zur Folge hat, ist ein Finanzierungsplan auszuarbeiten, der nötigenfalls zusätzliche Mittel oder Vorschläge zur Deckung dieser Ausgaben vorsieht».

Die Textentwürfe, **die Subventionen vorsehen**, werden der Finanzdirektion, in der Regel **mindestens zehn Tage bevor sie auf die Tagesordnung der Staatsratssitzung gesetzt werden**, unterbreitet. Die gleiche Frist gilt auch für das Einholen der Genehmigung, den Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken (Art. 5 SubR, SGF 616.11). In Bezug auf die Subventionen siehe auch [→ F 5]. 14

Zustellung der Texte an das Amt für Gesetzgebung

Siehe dazu Themenblatt über den Mitbericht [→ B 41]. 15

Festsetzung des Inkrafttretens

Artikel 19 VEG hält Folgendes fest:

01

Art. 19 Promulgierung und Inkrafttreten

¹ Die Erlasse, die der Ausübung der Volksrechte unterstehen, werden gemäss der einschlägigen Gesetzgebung promulgiert.

² Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Erlasse des Grossen Rates wird vom Staatsrat bestimmt, wenn er sich weder aus dem Erlass selbst noch aus der Spezialgesetzgebung ergibt.

³ Das Datum, an dem ein Erlass in Kraft tritt, muss ausdrücklich bestimmt werden und in der Regel auf einen späteren Zeitpunkt fallen als die voraussichtliche Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung.

⁴ Der Zeitpunkt des Inkrafttretens muss, soweit möglich, mit einem der Stichtage der Systematischen Gesetzessammlung zusammenfallen.

Das bedeutet insbesondere Folgendes:

02

- Der Zeitpunkt des Inkrafttretens muss **explizit** angegeben werden (Art. 19 Abs. 3 VEG). Die Formulierung "Er/Sie/Es tritt sofort in Kraft." ist nicht mehr zu verwenden.
- Gemäss Artikel 19 Abs. 4 VEG soll der Zeitpunkt des Inkrafttretens wann immer möglich **der 1. Januar oder der 1. Juli** sein (d. h. die Stichtage für die Nachführungen der SGF). Sollte dies nicht möglich sein, muss der 1. Tag eines auf die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF) folgenden Monats gewählt werden.
- Beantragt eine Direktion ausnahmsweise, dass ein Erlass vor der voraussichtlichen Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft tritt, so muss sie **kurz begründen, warum** dies unerlässlich und juristisch gerechtfertigt ist.

Gewöhnlich überlässt es der Grosse Rat dem Staatsrat, den Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetzen oder Dekreten anlässlich der Promulgierung dieser Erlasse zu bestimmen.

03

In Bezug auf die Klauseln über das Inkrafttreten siehe [→ E 53].

Einzelfragen

B 41 Vernehmlassungsverfahren und Mitbericht

B 42 Zweisprachigkeit

B 43 Inhalt der Botschaft

B 44 Information und Medienorientierungen

B 45 Interkantonale Vereinbarungen

Stand: November 2002

Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren

Provisorisches Themenblatt

Das Themenblatt zu den Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren wird zu einem späteren Zeitpunkt ausgearbeitet, und zwar im Zusammenhang mit dem künftigen Reglement über die Ausarbeitung der Erlasse und den Ausführungsbestimmungen zum SVOG.

Zweisprachigkeit

Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons Freiburg (Art. 21 Abs. 1 KV) **01**

Die Erlasse werden **in beiden Amtssprachen des Kantons gleichzeitig veröffentlicht** (Art. 18 Abs. 1 VEG). **02**

Beide Sprachfassungen sind **in gleicher Weise massgebend** (Art. 20 VEG). **03**

Die ASF und die SGF erscheinen jeweils als selbstständige, nach Amtssprachen getrennte Sammlungen (Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 VEG). Die BDLF wird ebenfalls in beiden Amtssprachen veröffentlicht.

Die Vorbereitungspapiere, die den Mitgliedern des Grossen Rates abgegeben werden (**Botschaften und Erlassentwürfe**), müssen in beiden Amtssprachen gleichzeitig zur Verfügung stehen (Art. 18 Abs. 2 VEG). Sie werden in beiden Amtssprachen im Tagblatt des Grossen Rates abgedruckt (Art. 26 Abs. 4 GRRG). **04**

Die **Vorentwürfe, die ausserhalb der Kantonsverwaltung in die Vernehmlassung gegeben werden** (Art. 18 Abs. 2 VEG) müssen ebenfalls gleichzeitig in beiden Amtssprachen zur Verfügung stehen. **05**

Das Gleiche gilt logischerweise auch für die **Informationen über Erlasse oder Rechtsetzungsverfahren**, die der Öffentlichkeit und den interessierten Kreisen gemäss Artikel 17 Abs. 3 VEG sowie Art. 2 Abs. 2, 8 f., 26 Abs. 3 und 45 Abs. 4 SVOG zur Verfügung gestellt werden müssen. **06**

Die Rechtsetzungstätigkeit muss so geplant und durchgeführt werden, dass die Erlasse rechtzeitig in den ordentlichen Formen beraten, verabschiedet und veröffentlicht werden (Art. 16 VEG). Zu diesem Zweck sind die Texte rechtzeitig vorzubereiten, und zwar in Zusammenarbeit mit Personen beider Sprachen, d.h. durch **Übersetzung** oder **Koredaktion** [→ D 4]. **07**

Hinweis: Für die Einreichung der Erlassentwürfe in beiden Amtssprachen zuhanden des Staatsrats gilt eine **zwingende Minimalfrist** [→ B 32-06 ff.].

Inhalt der Botschaften

Artikel 66 Abs. 1 GRRG (SGF 121.1) hält über den Inhalt der Botschaften des Staatsrats Folgendes fest: **01**

Die Botschaft enthält die Begründung des Antrags, die insbesondere folgende Informationen liefert:

- a) Ursprung des Antrags;
- b) Notwendigkeit des Entwurfs;
- c) Vorarbeiten und wichtigste Vorschläge des Entwurfs;
- d) finanzielle und personelle Folgen und gegebenenfalls die nach Artikel 97 Abs. 2 erforderliche besondere Mehrheit;
- e) Einfluss des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden;
- f) Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit des Entwurfs;
- g) Frage der Unterstellung unter das Gesetzes- und das Finanzreferendum;
- h) wenn nötig Begründung der Dringlichkeit oder Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Bund.

Für die **Beurteilung der finanziellen Folgen** sind zudem die Bestimmungen von Artikel 5 FHR (SGF 610.11) zu berücksichtigen, die Folgendes festhalten: **02**

¹ Zur Beurteilung der finanziellen Folgen von Gesetzesentwürfen müssen die wiederkehrenden Ausgaben (insbesondere für Personal, Mieten, laufende Ausgaben) für die ersten fünf Jahre des Gesetzesvollzugs abgeschätzt werden.

² Dieselbe Vorschrift gilt auch für die Dekrete und Beschlüsse, sofern ihre Geltungsdauer 5 Jahre oder länger ist.

Stand: November 2002

Information und Medienorientierungen

Provisorisches Themenblatt

Dieses Themenblatt wird die Massnahmen festhalten, die in diesem Bereich zu treffen sind.

Die entsprechenden gesetzlichen Anforderungen werden im Themenblatt [→ G 3] aufgeführt.

Interkantonale Vereinbarungen

Provisorisches Themenblatt

Dieses Themenblatt wird die Massnahmen festhalten, die bei interkantonalen Vereinbarungen zu treffen sind (namentlich Nachführung der Liste der Konkordatskantone, Art. 2 Abs. 3 VEG und Art. 4 VER).

Siehe auch [*→ A 34*] (Rechtsetzungsverfahren) und [*→ G 4 und G 41*] (Genehmigung durch den Bund), in denen die interkantonalen Vereinbarungen ebenfalls behandelt werden.