

## ERLÄUTERNDER BERICHT

### zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse (Entkoppelung ASF-ABI), vom 31.03.2021

#### In Kürze

Dieser Entwurf ist ein Teil der Vereinfachungen und Verbesserungen von Verwaltungsprozessen im Zusammenhang mit dem E-Government. Im VEG wird vorgesehen, dass die Liste der in der ASF veröffentlichten Erlasse und die ergänzenden Angaben zu diesen Erlassen zur Information auch im Amtsblatt veröffentlicht werden. Diese Veröffentlichungspflicht führt zu Problemen bei der Koordination zwischen ASF und ABI und birgt die Gefahr von Diskrepanzen zwischen zwei amtlichen Veröffentlichungen. In diesem Vorentwurf wird daher vorgeschlagen, die ASF zum einzig massgebenden Medium für die Veröffentlichung neuer Erlasse und von Informationen über deren formale Gültigkeit zu machen. Aus rechtlicher Sicht ändert dies nichts an der derzeitigen Situation, da nur die in der ASF veröffentlichte Fassung der Erlasse verbindlich ist. Die Öffentlichkeit der Informationen über die Gültigkeit der Erlasse (insbesondere über die Referendumsfristen) wird durch die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente verstärkt, die kostenlos, einfach und direkt auf der Website der BDLF zugänglich sind.

#### 1. Aktuelle Situation

**1.1** Gemäss Artikel 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2010 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG; SGF 124.1) werden die Liste der Erlasse, die in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (chronologische Sammlung; siehe unten: ASF) erscheinen, und die zusätzlichen Angaben gemäss Artikel 6 Abs. 2 **ein zweites Mal** im Amtsblatt des Kantons Freiburg (ABI) veröffentlicht.

Dieser Wortlaut stammt aus dem Übergang zum Vorrang der elektronischen Version, der Anfang 2019 in Kraft getreten ist. Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung, die 2001 verabschiedet wurde, betraf die Anpassung jedoch nur formale Aspekte, mit denen die Kohärenz mit den anderen beantragten Änderungen sichergestellt werden sollte; mit ihr sollte am Verhältnis zwischen der ASF und dem ABI gegenüber der Situation, die seit 2002 bestand, nichts geändert werden (s. Botschaft 2015-CE-295, TGR 2016 S. 3085).

Das heisst, seit es die ASF gibt (seit 2002), **werden neben der Veröffentlichung der Erlasse in der ASF gleichzeitig die grundlegenden Angaben zur Gesetzgebung im ABI veröffentlicht** (Liste der Erlasse und Angaben zu deren Gültigkeit). Die im Amtsblatt veröffentlichten Daten entsprechen somit im Wesentlichen denjenigen, die in den wöchentlichen Inhaltsverzeichnissen der ASF (derzeit die wöchentlichen ASF INFO) veröffentlicht werden.

**1.2 Bis in die frühen 2000-er Jahre** erfolgte die chronologische Veröffentlichung der Gesetzgebung direkt im Amtsblatt, das massgeblich war. Daran änderte auch die Tatsache, dass die Erlasse am Jahresende in die frühere Amtliche Gesetzssammlung aufgenommen wurden, nichts.

Aber mit der Schaffung der ASF (die auf Anfang 2002 wirksam wurde), änderte sich die Situation: Die ASF wurde zum Organ für die chronologische Veröffentlichung und seither wurde im ABI nur noch das Inhaltsverzeichnis der ASF-Lieferungen «wiedergegeben» (Art. 3 Abs. 4 VEG, in der vom

01.01.2002 bis 31.12.2018 geltenden Fassung). Somit sind nur die in der ASF veröffentlichten Angaben **verbindlich**, und im Falle einer Diskrepanz zu den im ABl veröffentlichten Angaben haben Erstere Vorrang vor den Letzteren.

**1.3 Diese zusätzliche Veröffentlichung im ABl dient einzig der Information der Öffentlichkeit.** Das geht deutlich aus der Botschaft zum Gesetzesentwurf von 2001 hervor und wurde kürzlich (vor Inkrafttreten der Änderung aufgrund der Umstellung auf den Vorrang der elektronischen Version) vom Kantonsgericht bestätigt:

« Gemäss Artikel 3 Abs. 4 VEG wird im Amtsblatt (ABl) das Inhaltsverzeichnis der Lieferungen der ASF wiedergegeben. Nach der Botschaft zum Gesetz enthält die Veröffentlichung im ABl nicht mehr den Text der Erlasse, sondern nur noch die für die Ausübung der politischen Rechte notwendigen Angaben (Titel des verabschiedeten Erlasses, Verweis auf die ASF, Referendumsfrist) sowie die Promulgierungen und weitere Mitteilungen über die Vollstreckbarkeit der Erlasse. Das Inhaltsverzeichnis der wöchentlichen Lieferungen der ASF wird im ABl wiedergegeben, um die Information der Öffentlichkeit über die veröffentlichten Erlasse sicherzustellen (Botschaft zum Entwurf des VEG, Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, TGR 2001 S. 1459, 1462) » (KG, Urteil 601 2018 184 in FZR 2019 S. 350, Erw. 5.1).

**1.4** Beim Lesen der Bestimmungen des VEG stellt man fest, dass **die Veröffentlichung in der ASF und nicht diejenige im ABl ausschlaggebend ist**. In Artikel 6 VEG wird vorgesehen, dass die ASF das Organ zur laufenden Veröffentlichung der Erlasse ist (Abs. 1) und dass sie auch die Angaben über die formale Gültigkeit der veröffentlichten Erlasse, insbesondere diejenigen über die Ausübung der Volksrechte, das Inkrafttreten und eine allfällige Genehmigung durch den Bund enthält (Abs. 2). Ausserdem wird im Abschnitt über die Öffentlichkeit und die Rechtskraft von Erlassen in Artikel 21 Abs. 1 VEG ausdrücklich festgehalten, dass die Erlasse und die Angaben über ihre formale Gültigkeit, wie sie in der ASF und in der SGF veröffentlicht werden, verbindlich sind. Da die Veröffentlichung im ABl **nur zu Informationszwecken** erfolgt, wird sie in 4. Abschnitt des VEG über die Öffentlichkeit und die Rechtskraft nicht erwähnt.

## **2. Aufgetretene Probleme und Lösungsvorschläge**

**2.1 Diese zusätzliche Veröffentlichung** der Liste der Erlasse und der zusätzlichen Angaben zur Gültigkeit der Erlasse **im ABl wirft jedoch erhebliche praktische Probleme auf:**

- Die Verknüpfung zwischen der ASF und dem ABl erschwert und belastet die schnelle Veröffentlichung von Erlassen unter aussergewöhnlichen Umständen, wie sie während der COVID-Pandemie auftraten, erheblich. Dies führte während dieser Pandemie mehrfach zu Schwierigkeiten, obwohl die Anwendung zur Verwaltung der BDLF so ausgelegt ist, dass sie im Bedarfsfall eine fast sofortige Veröffentlichung von Erlassen nach der Verabschiedung ermöglicht.
- Die zusätzliche Veröffentlichung im ABl macht ausserdem eine Koordination zwischen der Veröffentlichung der ASF und derjenigen des ABl nötig, obwohl die beiden Veröffentlichungen in mehrfacher Hinsicht verschiedenen Regeln folgen: die Vorbereitungsfristen sind unterschiedlich (was in einigen Fällen die Anpassungen in letzter Minute verhindert, die manchmal für die Veröffentlichung der ASF notwendig sind), die Veröffentlichung und die Verbreitung werden von getrennten Stellen durchgeführt, und die Art der Veröffentlichung ist unterschiedlich (rein elektronische Version für die ASF, elektronische und Papierversion für das ABl).

- Die Veröffentlichung im ABl erfordert zusätzliche heikle Arbeiten (manuelle Übertragung der Daten der ASF in das ABl mit dem damit verbundenen Fehlerrisiko) und die Nutzung des Publikationssystems des ABl durch die Verantwortlichen der BDLF (zusätzlich zur Anwendung, die für die BDLF verwendet wird).

- Nicht zuletzt sorgt die derzeitige Situation für einige Verwirrung in der Öffentlichkeit. Letztere geht von der Auffassung aus, dass die im ABl veröffentlichten Angaben verbindlich sind, während in Wirklichkeit die ASF massgebend ist. Dies ist in der Regel nicht von Bedeutung, da die im ABl veröffentlichten Informationen aus der ASF übernommen werden. Es ist jedoch unmöglich, jegliches Fehlerrisiko bei dieser Übertragung auszuschliessen, und es wäre sehr unangenehm, wenn z. B. ein Problem bei der Angabe der Fristen für die Einreichung der Ankündigung eines Referendumsbegehrens oder des eigentlichen Referendumsbegehrens aufträte.

**2.2** Auf diese Probleme wurde im Rahmen der laufenden Reorganisation bei der Staatskanzlei, mit der die Effizienz der Verfahren für die Veröffentlichung der Gesetzgebung verbessert werden soll, hingewiesen. Um sie zu lösen, wird im Entwurf beantragt, **das ABl von der ASF zu entkoppeln** und auf die Veröffentlichung grundlegender Informationen über die Gesetzgebung im ABl zu verzichten. Künftig werden diese Informationen nicht mehr an zwei verschiedenen Stellen veröffentlicht, sondern **an einem Ort zusammengefasst**, auf der Website der Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung (>[www.bdlf.fr](http://www.bdlf.fr)<). Um **die Information der Öffentlichkeit über die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates** zu verstärken, wird die Abschaffung dieser Informationen im ABl mit der Einführung neuer Werkzeuge, die auf den modernen Kommunikationstechnologien beruhen, **kompensiert**. Konkret ist geplant, eine neue Rubrik auf der Website der BDLF einzurichten und dort die Referendumsfristen für alle vom Grossen Rat beschlossenen Gesetze zu gruppieren und hervorzuheben. Es werden auch andere Mittel in Erwägung gezogen, wie z. B. die Möglichkeit, einen kostenlosen *Newsletter* zu abonnieren, der den Inhalt der derzeit im ABl veröffentlichten Informationen wiedergibt.

### **3. Verbindung mit Informationen über die Ausübung der Volksrechte**

**3.1** Im Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1) wird vorgeschrieben, dass im ABl eine ganze Reihe von Informationen über die politischen Rechte veröffentlicht wird. Diese Informationen umfassen verschiedene Angaben zu kantonalen Referenden (Art. 107 Abs. 2, Art. 111 Abs. 1 und 2, Art. 135 Abs. 3). Dies betrifft jedoch weder die eigentliche Tatsache, dass ein Gesetz dem Referendum unterliegt, noch die Fristen für Referenden (Referendumsfrist und Frist für die Ankündigung des Referendums).

**3.2** Im Gegenteil, bei Erlassen des Grossen Rates wird in Artikel 128 PRG ausdrücklich vorgesehen, dass die Veröffentlichung **«gemäss dem Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse»** erfolgt. In der Tat ist es unter dem Gesichtspunkt der politischen Rechte wichtig, dass die Veröffentlichung stattfindet, dass sie verbindlich ist und dass die Elemente, die für die Ausübung dieser Rechte wichtig sind, klar erwähnt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der politischen Rechte ist es **daher nicht notwendig oder gar geboten**, diese Informationen doppelt in der ASF und im ABl zu veröffentlichen. So wird in Artikel 6 Abs. 2 VEG klar festgelegt, dass es sich beim entsprechenden Kommunikationskanal klar um die ASF handelt.

**3.3** Obwohl die Veröffentlichung im ABl eine langjährige Praxis darstellt, ist ihre Fortsetzung nicht mehr gerechtfertigt. Zum einen hat der Kanton Freiburg bereits vor 20 Jahren aus Rationalisierungsgründen auf die Veröffentlichung der eigentlichen Erlasse im ABl verzichtet. Andererseits erscheint die Beibehaltung der aktuellen Informationen zu diesem Thema aus mehreren Gründen nicht mehr wünschenswert:

- Bei Abweichungen zwischen den in der ASF veröffentlichten Informationen und den im ABl veröffentlichten Informationen ist die Veröffentlichung in der ASF massgeblich. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Doppelveröffentlichung, die automatisch Fehlerrisiken schafft, nicht unbedingt angebracht.
- Die Veröffentlichung der Liste der Erlasse und zusätzlicher Informationen zu diesen Erlassen im ABl geht in der Masse der Informationen im ABl etwas unter.
- Andererseits muss für das ABl bezahlt werden, während die ASF völlig kostenlos und für alle zugänglich ist. Das Gleiche gilt für die neuen Werkzeuge, die speziell zur Information der Öffentlichkeit über neue Erlasse eingeführt werden.
- Ausserdem bilden die Liste der Erlasse und die zusätzlichen Informationen eine News auf der Website des Staates und könnten genauso in einem *Newsletter*, der abonniert werden kann, verbreitet werden. Darüber hinaus gibt es regelmässig Medienmitteilungen des Staates über die Verabschiedung von Erlassen. Allgemeine Informationen für die Öffentlichkeit zu diesem Thema werden daher über verschiedene und weithin zugängliche Publikationskanäle bereitgestellt.
- Schliesslich ist jede Person, die in Betracht zieht, ein Referendumsbegehren einzureichen, ohnehin verpflichtet, den entsprechenden Erlass vorher in der ASF zu konsultieren.

## **4. Interkantonaler Vergleich**

**4.1** Angesichts der **unterschiedlichen Praktiken** bei der Veröffentlichung der Gesetzgebung ist es schwierig, einen **wirklich aussagekräftigen interkantonalen Vergleich** anzustellen, da die Lösungen **von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind** und oft kantonale Besonderheiten aufweisen. Ausserdem unterscheidet sich das derzeitige Publikationssystem im Kanton Freiburg bereits jetzt von demjenigen der meisten anderen Kantone: Nicht nur, dass wir bereits 2002 darauf verzichtet haben, die eigentlichen Erlasse im ABl zu veröffentlichen, sondern wir veröffentlichen auch Gesetze und Verordnungen zur Ausübung des Referendumsrechts direkt in der ASF, unabhängig davon, ob gegen den Erlass letztlich das Referendum ergriffen wird, und von den Ergebnissen einer allfälligen Abstimmung.

**4.2** In den anderen Kantonen, die wir untersucht haben, ist die Situation verschieden. Ein Beispiel ist der Kanton Bern. Die Erlasse werden nur in der Berner Amtlichen Sammlung (BAG) und überhaupt nicht im Amtsblatt veröffentlicht (weder der Inhalt der Erlasse noch die Liste der veröffentlichten Erlasse noch die Informationen zu deren Gültigkeit). Es gibt jedoch eine Ausnahme für Erlasse, die dem Referendum unterstehen: Erlasse, die dem Referendum unterstehen, werden nicht in der BAG, sondern auf der Website des Kantons veröffentlicht, bis sie promulgiert werden, und ihr Titel wird zur Ausübung des Referendumsrechts im Amtsblatt bekanntgegeben. Erst nach der Promulgation wird der Erlass in der BAG veröffentlicht.

**4.3** Die **Vielfalt der Lösungen in anderen Kantonen** zeigt, dass es keine einheitliche Lösung für die Veröffentlichung der Erlasse gibt, sondern eine Reihe von Lösungen, deren Wahl im Wesentlichen

von der Geschichte und den Bedürfnissen des jeweiligen Kantons abhängt. Die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung ist **eine logische Fortsetzung der** in den letzten zwanzig Jahren getroffenen Entscheiden, die dazu geführt haben, dass die Amtliche Sammlung zum **Hauptträger der Freiburger Gesetzgebung** geworden ist, und gleichzeitig dafür sorgen, dass eine **ausreichende Öffentlichkeit** für die Tätigkeit des Gesetzgebers gewährleistet wird. Entsprechend den sich ändernden Gewohnheiten in der Gesellschaft schlägt der Vorentwurf vor, diese Öffentlichkeit in Zukunft noch stärker mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sicherzustellen.

## 5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

**5.1** Die neuen Werkzeuge, die eingeführt werden, um namentlich die Öffentlichkeit der Informationen über die Ausübung der Volksrechte sicherzustellen, **verursachen sehr bescheidene Kosten**. Die Kosten für die Einrichtung einer speziellen Rubrik für Gesetze, die dem Referendum unterstehen, auf der Website der BDLF belaufen sich auf 5000 Franken für die Anschaffung, plus 1000 Franken für die jährliche Wartung. Die Kosten für die Einrichtung eines *Newsletters* würden sich auf einen einmaligen Betrag von 5000 Franken belaufen, wenn das vom Applikationsanbieter vorgeschlagene Tool gewählt wird. Die Gesamtkosten des Projekts über 5 Jahre gerechnet belaufen sich daher auf höchstens ca. 16 000 Franken (inkl. Nebenkosten).

**5.2** Die vorgeschlagene Lösung führt zwar nicht direkt zu finanziellen Einsparungen, **optimiert und rationalisiert** aber die Arbeit der für die Veröffentlichung der Erlasse zuständigen Stellen. Die Veröffentlichung ähnlicher Informationen über zwei verschiedene Kommunikationskanäle mit ganz unterschiedlichen Veröffentlichungsregeln verursacht unnötigen Arbeitsaufwand, insbesondere bei der Koordination zwischen den verschiedenen Veröffentlichungssystemen.

## 6. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Im Vorentwurf ergeben sich bei der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht keine **Probleme**. Insbesondere der Zugang zu Informationen, die für die Ausübung der Volksrechte notwendig sind, wird gewährleistet und sogar verbessert. Zudem hat das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2013 in einem Aargauer Fall die Zulässigkeit der Veröffentlichung von Informationen über Erlasse, die dem Referendum unterstehen, in einem ausschliesslich elektronischen Format bestätigt (BGE 140 I 58, Erwägung 4.2.2).

## 7. Kommentar zu den Bestimmungen

### 7.1 Artikel 3 Abs. 3 (geändert)

**7.1.1** Nach der derzeitigen Fassung von Artikel 3 Abs. 3 VEG werden die Liste der in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Erlasse und die ergänzenden Angaben über die formale Gültigkeit der veröffentlichten Erlasse, insbesondere derjenigen, die sich auf die Ausübung der Volksrechte beziehen, ein zweites Mal im ABl veröffentlicht. Diese Veröffentlichung hat jedoch keine rechtlichen Folgen, sondern **dient lediglich der Information**. Nach Artikel 6 Abs. 2 VEG ist die Veröffentlichung in der ASF massgeblich, insbesondere für die Referendumsfristen (siehe auch Pkt. 1 oben).

**7.1.2** Die vorgeschlagene Änderung führt somit zu keiner materiell-rechtlichen **Änderung des derzeitigen Systems**. Hingegen entfällt die Notwendigkeit, Informationen über neu verabschiedete Erlasse gleichzeitig in der ASF und im ABl zu veröffentlichen. Mit dieser Änderung werden die

während der COVID-Pandemie festgestellten Probleme bei der **Abstimmung zwischen ASF und ABI** behoben und das Verfahren zur Veröffentlichung der Gesetze **optimiert und gestrafft** (siehe auch Pkt. 2 oben).

**7.1.3** Als Ersatz für die Veröffentlichung von Informationen über die Gesetzgebung im ABI wird in der neuen Bestimmung **eine Verpflichtung für den Staat** geschaffen, diese Informationen in der Öffentlichkeit durch elektronische Kommunikationskanäle **zu verbreiten**. Zum Beispiel prüft die Staatskanzlei derzeit, wie am besten ein **Newsletter**, den jede interessierte Person kostenlos abonnieren kann, geschaffen werden kann. Der Inhalt dieses **Newsletters** würde im Grossen und Ganzen die Informationen über die Gesetzgebung, die derzeit im ABI veröffentlicht werden, wiedergeben.

## 7.2 Artikel 17a Erlasse, die dem Referendum unterstehen (neu)

**7.2.1** Die Liste der Erlasse, die dem Referendum unterstehen, wird in einer **neuen Rubrik** auf der Website der BDLF einfach zugänglich gemacht. Hier werden **zentral** alle Erlasse, die dem Referendum unterstehen, und für jeden von ihnen ein Hinweis auf die Referendumsfrist sowie ein Link zur Version des betreffenden Erlasses, die in der ASF veröffentlicht ist, zusammengestellt. Im Gegensatz zum ABI sind die Inhalte dieser Rubrik ständig und kostenlos zugänglich.

## 8. Modell der neuen Präsentation

Die folgende Layout-Maske gibt eine Vorstellung davon, wie die Website der BDLF künftig aussehen könnte, wenn der Vorentwurf angenommen wird.

