



Botschaft 2023-CE-30

22. August 2023

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse (kostenloses Amtsblatt und Vereinfachung der Geschäftsprozesse) (VEG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit diese Botschaft mit dem Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung von Erlassen.

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2021-GC-116	Kostenloses Online-Amtsblatt
Urheber/in:	Kolly Nicolas / Aebischer Eliane

Inhaltsverzeichnis

1	In Kürze	2
2	Freier und unentgeltlicher Zugang zum ABI im Internet	2
2.1	Aktuelle Situation	2
2.2	Künftige Situation	3
2.3	Vernehmlassung	3
3	Entkopplung von ASF und ABI	3
3.1	Aktuelle Situation	3
3.2	Aufgetretene Probleme und Lösungsvorschläge	3
3.3	Verbindung zu Informationen über die Ausübung der Volksrechte	4
4	Weitere Anpassungen	4
5	Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen	5
5.1	Gesetz vom 16.10.2001 über die Veröffentlichung der Erlasse	5
5.2	Gesetz vom 14.12.2017 über das freiburgische Bürgerrecht	9
5.3	Gesetz vom 6.4.2011 über die Ausübung der politischen Rechte	9
5.4	Gesetz vom 11.9.2009 über die interkantonalen Verträge	10
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	10
7	Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	11
8	Folgen für die nachhaltige Entwicklung	11

1 In Kürze

Mit diesem Entwurf wird der Motion 2021-GC-116 von Grossrat Nicolas Kolly und Grossrätin Eliane Aebischer Folge geleistet; mit ihr wurde ein unentgeltlicher und für alle zugänglicher Zugang zum Amtsblatt (ABI) im Internet gefordert. Er beantragt in Übereinstimmung mit der Datenschutzgesetzgebung die notwendigen Massnahmen, um das Risiko eines Missbrauchs der im ABI veröffentlichten Personendaten durch Dritte zu begrenzen.

Die Bestimmungen, welche die Veröffentlichung des ABI in gedruckter Form regeln, bleiben im Wesentlichen unverändert.

Dieser Entwurf ist auch ein Teil der Vereinfachungen und Verbesserungen von Verwaltungsabläufen im Zusammenhang mit der digitalen Verwaltung. Darin wird daher vorgeschlagen, die Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg (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 bereits heute 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 und einfach auf der Website der Datenbank der Freiburger Gesetzgebung (BDLF) zugänglich sind.

Im Gesetz vom 16.10.2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG; Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg – SGF - 124.1) wird vorgesehen, dass die Liste der in der ASF veröffentlichten Erlasse und die ergänzenden Angaben zu diesen Erlassen zur Information auch im ABI veröffentlicht werden. Diese Pflicht der doppelten Veröffentlichung führt zu Problemen bei der Koordination zwischen ASF und ABI und birgt die Gefahr von Diskrepanzen beim Inhalt der zwei amtlichen Veröffentlichungen; ausserdem verzögert sie die Veröffentlichung dringlicher Erlasse.

Der Staatsrat nutzt den vorliegenden Entwurf auch dazu, um einige Klarstellungen zu einigen Nebenaspekten der Veröffentlichung von Erlassen vorzunehmen und eine bessere Kohärenz des VEG zu gewährleisten.

2 Freier und unentgeltlicher Zugang zum ABI im Internet

2.1 Aktuelle Situation

Die Veröffentlichung, die Verbreitung und der Inhalt des ABI werden im VEG und in der Verordnung vom 21. Dezember 2010 über das ABI («die Verordnung»; SGF 124.21) geregelt.

Derzeit wird das ABI in gedruckter Form und in elektronischer Form veröffentlicht (Art. 9 Abs. 2 VEG und Art. 1 der Verordnung). Das Abonnement einer oder beider Versionen und der Kauf einer Einzelnummer der gedruckten Version kosten (Art. 4b der Verordnung). Verschiedene Organe und Behörden erhalten das gedruckte ABI von Amtes wegen oder auf Anfrage unentgeltlich (Art. 4c Abs. 1 und 2 der Verordnung). Die Direktionen des Staatsrats und ihre Verwaltungseinheiten erhalten auf Anfrage ebenfalls ein unentgeltliches digitales Abonnement (Art. 4c Abs. 3 der Verordnung). Jede Person hat ausserdem das Recht, das ABI unentgeltlich bei der Staatskanzlei, der Schreiberei ihrer Gemeinde oder ihrem Oberamt einzusehen.

media f ist für die Veröffentlichung und die Verbreitung des ABI vertraglich an den Staat gebunden. Der Staatsrat hat kürzlich den Tarif für das Abonnement der gedruckten Version aufgrund der steigenden Produktionskosten (Papier- und Energiekosten) angepasst und ihn auf den 1. Januar 2023 von 87 auf 97 Franken erhöht.

Derzeit hat das ABI im Internet nicht genau denselben Inhalt wie die gedruckte Version und ist nicht frei zugänglich: Für den Zugriff darauf ist braucht es ein Abonnement, ein Benutzerkonto und ein Passwort.

2.2 Künftige Situation

Mit dem Entwurf wird die unentgeltliche Nutzung der elektronischen Version des ABI eingeführt, wie es in der Motion Kolly/Aebischer verlangt wird. Das ABI wird in gedruckter Form fortbestehen und kann in dieser Form weiterhin gegen Rechnung abonniert werden. Es wird jedoch nicht mehr als Einzelnummer verkauft.

Um auf die Inhalte der elektronischen Version zuzugreifen, muss kein Benutzerkonto mehr eingerichtet und kein Passwort mehr verwendet werden: Sie wird somit für alle Personen, die sie einsehen möchten, völlig frei zugänglich sein.

Mit den beantragten Gesetzesänderungen werden Aspekte der Verantwortung der verschiedenen Beteiligten und Fragen des Schutzes von Personendaten geregelt. Dank ihnen kann der Staatsrat die Entwicklung verfolgen und wenn nötig das System ändern.

Es wird angestrebt, dass diese Änderungen auf den 1. Januar 2024 in Kraft treten.

2.3 Vernehmlassung

Alle Antworten auf die Vernehmlassung begrüssen das kostenlose Online-ABI. Einige enthalten Fragen zu seiner Umsetzung und haben zu ergänzenden Erläuterungen in diesem Bericht geführt oder werden in der Verordnung über das Amtsblatt, die teilweise revidiert werden muss, beantwortet.

Ein Teilnehmer fordert, dass im Gesetz selber weiterhin die gedruckte Version vorgesehen wird, und zwei Teilnehmer weisen auf die Gefahr eines digitalen Grabens hin, wenn die gedruckte Version verschwindet.

3 Entkopplung von ASF und ABI

3.1 Aktuelle Situation

Gemäss Artikel 3 Abs. 3 VEG werden die Liste der in der ASF erschienenen Erlasse und die zusätzlichen Angaben nach Artikel 6 Abs. 2 ein zweites Mal im ABI veröffentlicht.

Gemäss VEG ist die Veröffentlichung in der ASF und nicht diejenige im ABI massgebend. In Artikel 6 VEG wird die ASF als Organ zur laufenden Veröffentlichung der Erlasse bezeichnet (Abs. 1) und festgehalten, dass sie 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 ABI nur zu Informationszwecken erfolgt, wird sie im 4. Abschnitt des VEG über die Öffentlichkeit und die Rechtskraft nicht erwähnt.

3.2 Aufgetretene Probleme und Lösungsvorschläge

Die zusätzliche Veröffentlichung im ABI bringt nicht unerhebliche praktische Probleme mit sich:

- > Während im Bedarfsfall eine Veröffentlichung der Erlasse in der BDLF unmittelbar nach ihrer Verabschiedung möglich ist, kann die Koppelung von ASF und ABI dazu führen, dass eine Veröffentlichung verzögert wird.
- > Die beiden Veröffentlichungen folgen in mehrfacher Hinsicht verschiedenen Regeln: Die Vorbereitungszeiten sind unterschiedlich, ihre Herausgabe erfolgt durch verschiedene Organe, und die Art der Veröffentlichung und der Verbreitung ist unterschiedlich (rein elektronische Version für die ASF, elektronische und Papierversion für das ABI).
- > Die Veröffentlichung im ABI macht zusätzliche heikle Arbeiten (manuelle Übertragung der Daten der ASF in das ABI mit dem damit verbundenen Fehlerrisiko) und die Nutzung des Publikationssystems des ABI durch die Verantwortlichen der BDLF (zusätzlich zur Anwendung, die für die BDLF verwendet wird) nötig.

-
- > Nicht zuletzt sorgt die derzeitige Situation für einige Verwirrung in der Öffentlichkeit. Diese geht davon aus, dass der Inhalt der im ABl veröffentlichten Informationen verbindlich ist, obwohl in Wirklichkeit die ASF verbindlich ist.

Um diese Probleme zu lösen, wird im Entwurf beantragt, dass in Zukunft grundlegende Informationen über die Gesetzgebung nur auf der Website der BDLF (<https://bdlf.fr.ch>) veröffentlicht werden. Um die Information der Öffentlichkeit über die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates zu verbessern, wird die Aufhebung dieser Informationen im ABl mit der Einführung neuer Instrumente weitgehend ausgeglichen:

- > Auf der Website der BDLF wird gemäss der Vorschrift im neuen Artikel 17a eine neue Rubrik hinzugefügt, in der die Referendumsfristen für alle vom Grossen Rat beschlossenen Erlasse gruppiert und hervorgehoben werden.
- > In einem neu geschaffenen, unentgeltlichen Newsletter werden die Informationen, die derzeit im ABl veröffentlicht werden, jede Woche mitgeteilt; dazu gehören auch die Referendumsfristen.

Für Personen, die es gewohnt sind, regelmässig im ABl nachzusehen, um sich über Neuigkeiten in der Gesetzgebung zu informieren, wird die Entkoppelung von ASF und ABl tatsächlich eine nicht zu vernachlässigende Veränderung darstellen. So ist geplant, in den Wochen, bevor die Veröffentlichungen zu den Erlassen im ABl aufgegeben wird, in diesem Organ mehrmals eine Information zu veröffentlichen.

3.3 Verbindung zu Informationen über die Ausübung der Volksrechte

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. Dazu gehören verschiedene Informationen zu kantonalen Referenden, aber nicht die eigentliche Tatsache, dass ein Erlass dem Referendum unterliegt, und die entsprechenden Fristen.

Im Übrigen wird in Artikel 128 PRG ausdrücklich vorgesehen, dass die Erlasse des Grossen Rates «gemäss dem Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse» veröffentlicht werden. Gemäss dieser Gesetzgebung (Art. 6 Abs. 2 VEG) enthalten die Veröffentlichungen in der ASF (unter anderem) zusätzliche Informationen über die Ausübung der Volksrechte. Eine zweite Veröffentlichung dieser Informationen im ABl ist somit nicht notwendig.

Die Veröffentlichung im ABl entspricht zwar einer langjährigen Praxis, ihre Beibehaltung ist aber heute weder aus Sicht der politischen Rechte noch aus praktischer Sicht gerechtfertigt: Der Kanton Freiburg hat vor 20 Jahren aus Rationalisierungsgründen auf die Veröffentlichung der Erlasstexte im ABl verzichtet, und es ist nun an der Zeit, diesen Prozess zu Ende zu führen, denn jede Person, die ein Referendumsbegehren einreichen will, ist auf jeden Fall gezwungen, den entsprechenden Erlass vorher in der ASF einzusehen.

4 Weitere Anpassungen

Dieser Entwurf bietet auch die Gelegenheit, einige Klarstellungen zu Veröffentlichungsproblemen von untergeordneter Bedeutung vorzunehmen:

- > Zeitpunkt der Veröffentlichung in der SGF (Art. 12);
- > Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens von interkantonalen Vereinbarungen (Art. 19);
- > Zeitpunkt des Inkrafttretens von Berichtigungen von Erlassen (Art. 23a);
- > Folgen der Aufhebung von Bestimmungen durch das Bundesgericht für die Veröffentlichung (Art. 25);
- > Veröffentlichung der Vorschriften, die von den selbständigen Anstalten erlassen werden (Art. 26).

5 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Gesetz vom 16.10.2001 über die Veröffentlichung der Erlasse

Titel des Gesetzes

In seiner derzeitigen Fassung ist der Titel des Gesetzes unvollständig, denn im VEG wird nicht nur die Veröffentlichung von Erlassen, sondern auch diejenige des ABl geregelt.

Diese Änderung wird es auch einfacher machen, in der ASF oder der SGF nach dem Gesetz, in dem die Veröffentlichung des ABl geregelt wird, zu suchen.

Artikel 1 Abs. 1 Umfang des VEG

Da der Titel des Gesetzes im oben erläuterten Sinne geändert wird und in Artikel 1 der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt wird, sollte das ABl darin einbezogen werden. Es wird jedoch präzisiert, dass im Gesetz nur allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des ABl geregelt werden. Denn viele andere Fragen (insbesondere solche, deren Beantwortung mit dem Stand der Technik zusammenhängt) werden in der Verordnung über das ABl geregelt, damit bei Bedarf eine schnelle Anpassung möglich ist.

Artikel 3 Abs. 3 Grundsätze

Vgl. die Erläuterungen unter «3.2 Aufgetretene Probleme und Lösungsvorschläge».

Artikel 9 Abs. 2 Veröffentlichung

Während der geltende Artikel 9 Abs. 2 vorsieht, dass das ABl in gedruckter Form veröffentlicht wird und auch in digitaler Form veröffentlicht werden kann, wird in der neuen Fassung das Gegenteil vorgesehen. Es ist jedoch nicht geplant, die gedruckte Version des ABl und die entsprechenden Abonnements abzuschaffen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass der kostenlose Zugang zum ABl online mit der Zeit einen Rückgang der Abonnements für die gedruckte Version zur Folge hat und möglicherweise dazu führt, dass die Druckerei den Vertrag kündigt. Der Staat läuft Gefahr, keinen Vertragspartner zu finden, der bereit ist, den Vertrag zu übernehmen, oder wenn, dann nur gegen einen prohibitiven Abonnementspreis, falls im Gesetz weiterhin vorgeschrieben wird, dass das ABl gedruckt werden muss. Unter solchen Umständen sollte der Staatsrat beschliessen können, die gedruckte Version des ABl einzustellen, ohne dass er dafür auf eine Gesetzesänderung warten muss.

Artikel 9a Wirkungen der Veröffentlichung im ABl und öffentlicher Glaube

Absatz 1 - So wie niemand das Gesetz ignorieren darf, kann sich auch niemand auf die Unkenntnis einer Veröffentlichung im ABl berufen und sich so deren Wirkungen entziehen. Auf diesen wesentlichen Grundsatz, der sich nicht nur aus der Rechtsprechung, sondern auch aus Spezialgesetzen (insbesondere der Zivil- und der Strafprozessordnung) ergibt, wird in Absatz 1 hingewiesen. Implizit vorbehalten bleiben die in verschiedenen Prozessordnungen (Spezialgesetzgebung), darunter einigen bundesrechtlich vorgesehenen Vorschriften und die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die es der Person, an die eine Veröffentlichung gerichtet ist, unter bestimmten aussergewöhnlichen Umständen erlauben, sich auf ihre Unkenntnis einer sie betreffenden Veröffentlichung zu berufen.

Absatz 2 - Der Inhalt des gedruckten ABl wird von seiner elektronischen Version kommen. Da Menschen und Technik nicht immer unfehlbar sind, besteht ein (wenn auch sehr geringes) Risiko, dass es im Inhalt der beiden Versionen Unterschiede gibt. Angesichts der Wirkung einer Veröffentlichung (vgl. Abs. 1) ist es von entscheidender Bedeutung, dass das Gesetz festlegt, welche Version im Falle von Unterschieden massgeblich ist. Da das ABl in elektronischer Form (insbesondere geografisch) leichter zugänglich und weiter verbreitet ist, muss sein Inhalt Vorrang vor demjenigen der gedruckten Version haben.

Abs. 3 Bst. a - Angesichts der Wirkungen, die Veröffentlichungen im ABl entfalten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Leserinnen und Leser auf seinen Inhalt verlassen können. Dazu müssen die notwendigen Massnahmen ergriffen werden, um zu gewährleisten, dass das in Suchmaschinen erscheinende ABl online tatsächlich

das ABI des Kantons Freiburg und nicht eine Scheinwebsite ist (Authentizität), dass sein Inhalt nicht verändert werden kann (Integrität) und dass es jederzeit abrufbar ist (Verfügbarkeit). Wenn die Verbreitung des ABI einem Dritten übertragen wird, muss das für amtliche Veröffentlichungen zuständige Organ (die Staatskanzlei) vertraglich sicherstellen, dass entsprechende Massnahmen ergriffen werden, und überprüfen, ob dies auch der Fall ist. Die Verantwortung für die Veröffentlichung und ihren Inhalt liegt jedoch bei dem Organ, das die Veröffentlichung beschliesst (veröffentlichendes Organ). Die Haftung der Staatskanzlei bzw. des Vertragspartners beschränkt sich darauf, die Authentizität, die Integrität und die Verfügbarkeit der von den veröffentlichenden Organen vorgenommenen Veröffentlichungen sicherzustellen.

Absatz 3 Bst. b - Die Behörde oder das Organ, die oder das eine Veröffentlichung veranlasst hat, muss in Fällen, in denen die Veröffentlichung nicht mehr online verfügbar ist, den Nachweis dafür erbringen können. Aus diesem Grund müssen alle aus dem elektronischen ABI entfernten Veröffentlichungen vom Organ, das für die amtlichen Veröffentlichungen zuständig ist, oder vom externen Anbieter aufbewahrt werden, so dass das veröffentlichende Organ den Nachweis der Veröffentlichung und ihres Inhalts erbringen kann.

Die Aufbewahrung von Veröffentlichungen im Sinne von Artikel 9a Abs. 3 Bst. b ist von ihrer Archivierung gemäss dem Gesetz vom 10.09.2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv und der dazugehörigen Verordnung zu unterscheiden. Nach der Archivierung muss die betreffende Veröffentlichung nicht mehr gemäss dieser Bestimmung aufbewahrt werden.

Artikel 9b Kosten für die Veröffentlichung im ABI

Unter Vorbehalt der Fälle, in denen Spezialgesetze es erlauben, die Kosten für eine Veröffentlichung der Person aufzuerlegen, die sie verursacht hat (z. B.: Adressatin oder Adressat einer Vorladung, Schuldnerin oder Schuldner in einem Betreibungs- oder Konkursverfahren, Gesuchstellerin oder Gesuchsteller bei einer Baubewilligung), werden die Kosten einer Veröffentlichung dem Organ auferlegt, das die Veröffentlichung veranlasst hat. Der Staatsrat kann in bestimmten Fällen die Unentgeltlichkeit einer Veröffentlichung vorsehen: Sie geht dann zulasten des Staats oder ist Gegenstand einer Vereinbarung mit der Partnerin oder dem Partner. Wie bereits heute in der Verordnung vom 21.12.2010 über das Amtsblatt vorgesehen, werden jedoch Veröffentlichungen von Organen des Staats, die nicht einer oder einem Dritten (z. B. der Adressatin/dem Adressaten eines gebührenpflichtigen Entscheids) belastet werden können, den veröffentlichenden Organen nicht in Rechnung gestellt.

Artikel 9c Schutz der im ABI veröffentlichten Personendaten

In den letzten Jahren hat sich die Datenschutzgesetzgebung aufgrund der zunehmenden Nutzung digitaler Technologien und der damit verbundenen Risiken für die Privatsphäre stark gewandelt. Nun ist das ABI das Medium, das unter bestimmten Umständen von verschiedenen Behörden genutzt werden muss, um Entscheide namentlich genannten Empfängerinnen und Empfängern zuzustellen. Eine solche Veröffentlichung kann daher besonders schützenswerte Personendaten enthalten (Vorladung vor eine Strafbehörde, Zustellung eines Strafurteils oder eines Verwaltungsentscheids, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe usw.) und stellt einen Sonderfall der Bearbeitung solcher Daten dar. Gemäss der Datenschutzgesetzgebung und dem Recht auf Vergessen darf eine solche Bearbeitung nicht über das hinausgehen, was für ihren Zweck erforderlich ist, nämlich, dass die Empfängerin oder der Empfänger einer Veröffentlichung diese zu gegebener Zeit zur Kenntnis nehmen kann. In Artikel 9c werden diese Regeln auf die Veröffentlichung des ABI übertragen (Absatz 1) und gleichzeitig dem Staatsrat die Befugnis erteilt, zusätzliche Vorschriften zu erlassen, wenn sich dies als notwendig erweist (Absatz 4). Diese Delegation ist dadurch gerechtfertigt, dass die ausserordentlich schnelle Entwicklung der Technik möglicherweise Massnahmen, die noch nicht erkennbar sind, aber schnell ergriffen werden müssen, nötig macht.

Absatz 1 bedeutet nicht, dass Veröffentlichungen mit Personendaten, die online unzugänglich gemacht wurden, weil sie ihren Zweck erfüllt haben, vernichtet werden. Sie müssen aus mindestens zwei Gründen aufbewahrt bleiben:

- > Das Organ, das die Veröffentlichung vorgenommen hat, muss in der Lage sein, dies zu beweisen.
- > Wenn es sich um eine offizielle Veröffentlichung handelt, darf der Inhalt des ABI nicht verändert werden: Er muss jederzeit einsehbar sein. Inhalte, die online unzugänglich gemacht wurden, sind zu den Bedingungen nach dem Gesetz vom 09.09.2009 über die Information oder, sobald sie archiviert sind, zu denjenigen nach dem

Gesetz vom 10.09.2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv einsehbar. Vorbehalten bleiben besondere Regelungen, die insbesondere in den verschiedenen Prozessordnungen vorgesehen sind.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass die Verantwortung für die Bearbeitung von Personendaten beim Organ liegt, das die Veröffentlichung veranlasst: das Gericht, das eine Vorladung oder das Dispositiv eines Urteils veröffentlichen liess, das Konkursamt, das Veröffentlichungen, die gemäss der Gesetzgebung über den Konkurs nötig sind, veranlasst usw.

Denn die veröffentlichenden Organe sind am besten in der Lage zu bestimmen, welche Daten eine Veröffentlichung enthalten muss und wie lange sie zugänglich sein muss, damit sie die Wirkungen, die in der von ihnen ausgeführten Gesetzgebung vorgesehen werden, entfalten kann, ohne das Recht auf Privatsphäre der betroffenen Personen unverhältnismässig zu beeinträchtigen. Es ist daher auch Aufgabe der veröffentlichenden Organe, in erster Instanz über Anfechtungen oder Gesuche von betroffenen Personen zu entscheiden, mit denen z. B. gemäss der Datenschutzgesetzgebung die Entfernung einer Veröffentlichung gefordert wird.

Gemäss Artikel 9a Abs. 3 Bst. a ist hingegen das Organ, das für die amtlichen Veröffentlichungen zuständig ist, d. h. derzeit die Staatskanzlei, für die Datensicherheit und im Allgemeinen für die Sicherheit der Website zuständig. Wenn das veröffentlichende Organ zum Beispiel vorgesehen hat, dass seine Veröffentlichung ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr auf der Website zugänglich ist, liegt es also es in der Verantwortung des Organs, das für die amtlichen Veröffentlichungen zuständig ist, dafür zu sorgen, dass der Vertragspartner die entsprechenden technischen Massnahmen ergreift. Das Organ, das für die amtlichen Veröffentlichungen zuständig ist, ist auch dafür verantwortlich, dass die Möglichkeiten der Indexierung durch Suchmaschinen so weit wie möglich eingeschränkt werden, oder es muss von seinem Vertragspartner verlangen, dass er die notwendigen technischen Massnahmen zu diesem Zweck ergreift.

Artikel 11 Abs. 1 und 2 Verkaufspreis der amtlichen Veröffentlichungen

Absatz 1: In ihrer derzeitigen Fassung gibt diese Bestimmung dem Staatsrat die Befugnis, den Verkaufspreis der amtlichen Veröffentlichungen unabhängig von ihrer Form festzulegen. Da in Zukunft der Zugang zu allen amtlichen Veröffentlichungen in elektronischer Form unentgeltlich sein wird, muss dieser Absatz entsprechend geändert und die Befugnis des Staatsrats, den Verkaufspreis für amtliche Veröffentlichungen festzulegen, auf deren gedruckte Form beschränkt werden.

Absatz 2: In diesem Absatz wird bestimmt, dass die Gemeinden die amtlichen Veröffentlichungen, die sie für die Öffentlichkeit bereithalten müssen, unentgeltlich erhalten. Da alle diese Veröffentlichungen im Internet frei zugänglich sein werden und sehr leicht im PDF-Format ausgedruckt werden können, wird dieser Absatz aufgehoben.

In der Verordnung vom 21.12.2010 über das ABl wird jedoch künftig vorgesehen, dass die Gemeinden auf Anfrage (und nicht mehr von Amtes wegen) kostenlose Exemplare des ABl erhalten können.

Artikel 12 Ordentliche Veröffentlichung der Gesetzgebung

Absatz 1 - In ihrer derzeitigen Fassung sieht diese Bestimmung vor, dass Erlasse «sogleich» nach ihrer Verabschiedung in der ASF veröffentlicht werden. Dies ist in der Regel nicht der Fall, wenn man den Begriff wörtlich nimmt: Bevor die Erlasse, die vom Grossen Rat und vom Staatsrat verabschiedet wurden, veröffentlicht werden, müssen die getroffenen Entscheide in sie eingefügt werden, und sie werden ausserdem formell überprüft und bereinigt. Das Bundesgericht hatte sogar Gelegenheit, den Begriff «sogleich» auszulegen und kam zum Schluss, dass er im Sinne von «unverzüglich» oder «ohne Verzögerung» oder «so bald wie möglich» zu verstehen ist, was einen gewissen Spielraum lässt, um den Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen (vgl. insbesondere BGE 4A_141/2017 vom 4. September 2017, Erw. 4.2).

Für mehr Klarheit wird vorgeschlagen, dass der Begriff «sogleich» durch die Bedeutung, die ihm das Bundesgericht gibt, zu ersetzen.

Absatz 1a - Der 3. Abschnitt des VEG über die Veröffentlichungsarten legt weder fest, wann die Veröffentlichung in der SGF erfolgen muss (obwohl die SGF für ihren Inhalt verbindlich und daher ständig auf dem neuesten Stand sein muss, vgl. Art. 21 Abs. 1 VEG) noch dass nur Erlasse in ihrer geltenden Fassung in die SGF aufgenommen werden dürfen. Der neue Absatz 1a schafft hier Abhilfe.

Artikel 17a Erlasse, die dem Referendum unterstehen

Vgl. die Erläuterungen unter «3.2 Aufgetretene Probleme und Lösungsvorschläge».

Artikel 19 Abs. 2 a Promulgierung und Inkrafttreten interkantonalen Vereinbarungen

Im Gegensatz zu gewöhnlichen Erlassen werden interkantonale Vereinbarungen nicht direkt von der zuständigen kantonalen Behörde verabschiedet: Diese (in der Regel der Grosse Rat, manchmal aber auch der Staatsrat) verabschiedet einen Erlass, in dem sie beschliesst, dass der Kanton der Vereinbarung beitrifft.

Es sind also zwei Arten des Inkrafttretens zu unterscheiden:

- > dasjenige des Erlasses, mit dem die zuständige Behörde den Beitritt des Kantons Freiburg zu einer Vereinbarung erklärt;
- > dasjenige des Inkrafttretens der eigentlichen Vereinbarung für den Kanton Freiburg.

Diese beiden Daten müssen nicht unbedingt zusammenfallen. Es ist nicht ungewöhnlich, dass eine Mindestanzahl von Kantonen der Vereinbarung beitreten muss, bevor sie in Kraft treten kann. So kann zwischen dem Inkrafttreten des Beitrittserlasses (der bewirkt, dass der Staatsrat ermächtigt – und verpflichtet – wird, den Beitritt des Kantons zur betreffenden Vereinbarung zu erklären) und dem Inkrafttreten der eigentlichen Vereinbarung eine gewisse Zeit vergehen. Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und die Interkantonale Universitätsvereinbarung sind gute Beispiele dafür.

Diese Situation führt oft zu Verwirrung. Der Entwurf bringt eine Klärung: Wenn das tatsächliche Datum des Inkrafttretens einer Vereinbarung nicht eindeutig aus ihrem Wortlaut oder dem Wortlaut des Beitrittserlasses hervorgeht, wird vom Staatsrat eine Klarstellung verlangt.

Artikel 23a Inkrafttreten von Berichtigungen

Der 5. Abschnitt des VEG, in dem unter anderem die Berichtigung von Erlassen behandelt wird, enthält keinen Hinweis auf das Inkrafttreten dieser Berichtigungen. Es wird beantragt, dies mit dieser Bestimmung zu ändern. Berichtigungen treten in der Regel gleichzeitig mit dem berichtigten Erlass in Kraft, also mit einer «Pseudo-Rückwirkung». Dies liegt an der eigentlichen Natur der Berichtigungen, mit denen der Erlass nicht geändert, sondern ein Fehler in der Abschrift oder Darstellung korrigiert werden soll. Diese Korrektur hat in der Regel keine Auswirkungen auf die Rechtslage.

In bestimmten Fällen muss das Inkrafttreten der Berichtigung jedoch verzögert werden:

- > Wenn die Berichtigung die Rechtslage der Adressatinnen und Adressaten dennoch verschlechtern könnte, ist es Sache der Urheberin oder des Urhebers der Berichtigung, das Inkrafttreten auf den Tag der Veröffentlichung zu verschieben (siehe Abs. 2).
- > Ausserdem können technische oder praktische Gründe die Veröffentlichung von Angaben, die den «rückwirkenden» Charakter des Inkrafttretens der Berichtigung deutlich machen sollen, in der BDLF verhindern, insbesondere wenn der Fehler zu spät entdeckt wird. In solchen Fällen tritt die Berichtigung am Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft (Abs. 1 in fine).

Artikel 25 Abs. 1 Ungültige Erlasse

Wenn das Bundesgericht (BGer) auf eine Beschwerde hin bestimmte Bestimmungen eines Erlasses für ungültig erklärt, hat dies zur Folge, dass diese Bestimmungen hinfällig werden: Sie müssen so behandelt werden, als ob sie nie erlassen worden wären, d. h. aus der SGF entfernt werden. Die Erlassbehörde kann dann bestimmen, inwieweit die aufgehobenen Bestimmungen ersetzt werden müssen, was über die Verabschiedung eines Änderungserlasses geschieht.

Es gibt jedoch Fälle, in denen das BGer eine gesetzliche Bestimmung nur teilweise aufhebt. Diese Teilaufhebung kann dazu führen, dass die betreffende Bestimmung ganz oder teilweise ihres Sinns beraubt wird.

In einem solchen Fall muss die Behörde, die den teilweise für nichtig erklärten Erlass verabschiedet hat, Abhilfe schaffen, indem sie neue Bestimmungen erlässt. Die teilweise für nichtig erklärte Bestimmung kann jedoch nicht einfach aus der SGF entfernt werden. Es muss daher die Möglichkeit vorgesehen werden, in einer Anmerkung anzugeben, welcher Teil der Bestimmung für nichtig erklärt wurde, bis die Erlassbehörde eine neue Bestimmung oder neue Bestimmungen erlassen hat.

Artikel 26 Abs. 1 *Veröffentlichung (von Anstalten erlassene Regeln)*

Bestimmte Reglemente, die von den Anstalten in Ausübung der ihnen delegierten Aufgaben erlassen werden, sollten einer unbestimmten Anzahl von Personen zugänglich sein, oder sogar Personen, die sich auf sie berufen oder sie zur Kenntnis nehmen können sollten, obwohl sie nicht mehr oder noch nicht die Adressaten sind (z. B. Bewerberinnen und Bewerber für eine Schule, zukünftige Patientinnen und Patienten eines Spitals usw.). Der neue Wortlaut von Artikel 26 Abs. 1 soll dazu führen, dass die betroffenen Anstalten und anderen Organe diese Reglemente systematisch auf ihren Websites veröffentlichen.

5.2 Gesetz vom 14.12.2017 über das freiburgische Bürgerrecht

Artikel 21 Abs. 1 *Ordentliches Verfahren – Veröffentlichung des Dekrets*

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Einbürgerungsdekrete im ABl in gedruckter Form veröffentlicht werden. Wie wir oben gesehen haben, wird der Inhalt des ABl in gedruckter Form von seiner elektronischen Form kommen. Die Einbürgerungsdekrete können im ABl nicht in elektronischer Form veröffentlicht werden, da sie besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

Zumindest kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Veröffentlichung der Einbürgerungsdekrete mit den Namen der eingebürgerten Personen im Internet ein ausreichendes öffentliches Interesse darstellt, das Vorrang vor dem Interesse der eingebürgerten Personen am Schutz ihrer Privatsphäre hat. Daher wird beantragt, dass die Veröffentlichung der Einbürgerungsdekrete im ABl beibehalten wird, jedoch ohne die Liste der eingebürgerten Personen.

Artikel 22 Abs. 2 *Vereinfachtes Verfahren für ausländische Personen der zweiten Generation*

In diesem Absatz wird vorgesehen, dass der Entscheid über die Einbürgerung der ausländischen Personen der zweiten Generation am Ende eines vereinfachten ordentlichen Verfahrens, das sich vom ordentlichen Verfahren nur dadurch unterscheidet, dass die Einbürgerungskommission auf die Anhörung der Bewerberinnen und Bewerber verzichten kann, veröffentlicht wird. Mit der Aufhebung dieses Absatzes wird der Einbürgerungsentscheid des Grossen Rates (der die Form eines Dekrets annimmt) nach den Vorschriften gemäss Artikel 21 Abs. 1 veröffentlicht.

Artikel 23 Abs. 1 Bst. e *Vereinfachtes Verfahren für Schweizerinnen und Schweizer*

In diesem Absatz wird vorgesehen, dass der Entscheid über die Verleihung des freiburgischen Bürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer veröffentlicht wird. Für diesen Entscheid ist der Staatsrat zuständig. Aus Gründen der Kohärenz mit der Änderung von Artikel 21 Abs. 1 und der Aufhebung von Artikel 22 Abs. 2 (die zur Folge haben, dass der veröffentlichte Einbürgerungsentscheid die Namen der eingebürgerten Personen nicht mehr enthalten wird) wird beantragt, dass auf die Veröffentlichung der Einbürgerungsentscheide des Staatsrats verzichtet wird.

5.3 Gesetz vom 6.4.2011 über die Ausübung der politischen Rechte

Artikel 136h Abs. 1 *Promulgierung*

In der derzeitigen Fassung sieht diese Bestimmung vor, dass alle vom Grossen Rat verabschiedeten Erlasse promulgiert werden müssen, bevor sie in Kraft treten, unabhängig davon, ob sie dem Referendum unterliegen oder nicht. Die Promulgierung im Sinne von Artikel 136h PRG besteht darin, festzustellen, dass dem Inkrafttreten des fraglichen Erlasses unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der Volksrechte «nichts» oder «nichts mehr» entgegensteht.

Die Volksrechte gegen Erlasse des Grossen Rates können nicht ausgeübt werden, wenn die Verfassung diese dem nicht fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt. Das trifft auf sogenannte einfache Dekrete, d. h. Dekrete, die keine Ausgaben, die dem Referendum unterliegen, nach sich ziehen, zu.

Daraus folgt, dass die Promulgierung dieser Erlasse, die nicht der Ausübung der Volksrechte unterstehen, unnötig ist und eine ebenso unnötige Arbeitsbelastung schafft. Daher wird vorgeschlagen, den Ausdruck «nichts» in Artikel 136h Abs. 1 PRG zu streichen und darauf hinzuweisen, dass nur Erlasse, die einem (fakultativen oder obligatorischen) Referendum unterliegen, allenfalls promulgiert werden müssen, bevor sie in Kraft treten (ein Erlass, der in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist, kann weder promulgiert werden noch in Kraft treten).

5.4 Gesetz vom 11.9.2009 über die interkantonalen Verträge

Artikel 13 Abs. 5

In ihrer jetzigen Form sieht diese Bestimmung aus vorwiegend technischen Gründen vor, dass die interkantonalen Vereinbarungen im Anhang des Beitrittserlasses veröffentlicht werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass es in einer mehr oder weniger nahen Zukunft möglich oder sogar notwendig sein wird, diese Vereinbarungen wie die anderen in der BDLF enthaltenen Erlasse und nicht nur als Anhang zum Beitrittserlass «selbständig» zu veröffentlichen. Der neue Wortlaut dieses Absatzes nimmt diese Möglichkeit vorweg, erlaubt aber weiterhin die Veröffentlichung der Vereinbarungen in Form eines Anhangs zum Beitrittserlass. Diese Veröffentlichung könnte zudem gemeinsam mit anderen Kantonen gemäss Artikel 3a VEG an einen Dritten delegiert werden.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Derzeit erzielt das ABI Einnahmen aus Abonnements, dem Einzelverkauf der gedruckten Version und, zum grössten Teil, von Anzeigenkunden und veröffentlichenden Organen. Diese Einnahmen stehen dem Verleger zu, der dem Staat jedoch eine Rückvergütung in der Höhe von 6 % des Umsatzes (d. h. ca. 110 000 Franken in den Jahren 2021 und 2022) zahlt.

Es ist schwierig, die Auswirkungen des kostenlosen ABI im Internet auf den Betrag, der dem Staat zurückerstattet wird, abzuschätzen. Zwar wird die kostenlose Bereitstellung des ABI im Internet den Einnahmen aus den damit verbundenen Abonnements ein Ende bereiten und möglicherweise zu einem Rückgang der Nachfrage nach der gedruckten Version führen. Man darf jedoch hoffen, dass die Werbeeinnahmen aufgrund der grösseren Verbreitung des ABI im Internet, welche die Folge der Unentgeltlichkeit und des freien Zugangs ist, zunehmen werden.

Ein möglicher Rückgang der Einnahmen wird nicht mit neuen Ausgaben für den Staat einhergehen.

Die neuen Werkzeuge, die eingeführt werden, um namentlich die Öffentlichkeit über die Ausübung der Volksrechte zu informieren, verursachen bescheidene Kosten. Die auf fünf Jahre berechneten Gesamtkosten des Projekts belaufen sich auf höchstens rund 21 000 Franken.

Mit der vorgeschlagenen Lösung kann ausserdem die Arbeit der Organe, die für die Veröffentlichung der Erlasse zuständig sind, optimiert und rationalisiert werden (Entkoppelung ASF-ABI).

Die Unentgeltlichkeit und der freie Zugang zum ABI in elektronischer Form hat keine personellen Konsequenzen. Denn die veröffentlichenden Organe führen ihre Veröffentlichung bereits selber in der Anwendung des ABI durch, die nur angepasst wird. Die Zeit, die bei der Veröffentlichung aufgewendet werden muss, um festzulegen, wann sie zurückgezogen werden soll, wird dadurch kompensiert, dass der Inhalt des ABI online und der gedruckten Version identisch sind und andererseits die eintönige Layoutarbeit vermieden wird.

7 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Im Vorentwurf ergeben sich bei der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht keine Probleme. Insbesondere wird der Zugang zu Informationen, die für die Ausübung der Volksrechte notwendig sind, 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, Erw. 4.2.2).

Die Änderungen im Zusammenhang mit der Unentgeltlichkeit und dem freien Zugang zum ABl stehen im Einklang mit übergeordnetem Recht, insbesondere mit der Datenschutzgesetzgebung und den Anforderungen der Rechtsprechung zur Barrierefreiheit und zu den Wirkungen einer amtlichen Veröffentlichung.

8 Folgen für die nachhaltige Entwicklung

Eine Bewertung nach «Kompass 21», die von der Arbeitsgruppe, die für diesen Entwurf zuständig ist, durchgeführt wurde, hat keine nennenswerten Folgen für die nachhaltige Entwicklung aufgezeigt. Wenn schon, dürften sie insgesamt positiv sein: Der kostenlose Zugang zum ABl online wird wahrscheinlich zu einem Rückgang der Nachfrage nach der gedruckten Version führen, was sich positiv auf die Umwelt auswirken dürfte (Energieeinsparungen bei der Papierherstellung, beim Druck und beim Transport für den Vertrieb).