



Botschaft 2015-CE-295

23. August 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung über die Veröffentlichung der Erlasse (Vorrang der elektronischen Fassung)

1. In Kürze

Gegenwärtig geht die gedruckte Fassung vor, wenn die gedruckte und die elektronische Fassung desselben Publikationsorgans voneinander abweichen. Die Bedürfnisse der Bevölkerung und die Tendenz in der Schweiz zeigen aber klar, dass der Fassung, wie sie im Internet veröffentlicht wird, der Vorrang gegeben werden sollte. Mehrere Kantone (VD, AG, BE, GR, GL) und der Bund haben neulich den Schritt gemacht. Die Umsetzung dieses Wechsels, die allenfalls zur Aufhebung einer oder beider gedruckten Sammlungen der Gesetzgebung führen könnte, bedeutet eine Gesamtüberarbeitung des Herstellungs- und Veröffentlichungssystems der Erlasse mit gewissen technischen, organisatorischen und gesetzgeberischen Änderungen.

Auf der technischen Ebene scheint es notwendig, die Software, mit der gegenwärtig die Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung verwaltet wird, weiterzuentwickeln, so dass sämtliche Bedürfnisse der Produktionskette der Erlasse berücksichtigt werden. Die Daten sollen in einem dauerhaften Format (grundsätzlich XML) gespeichert werden. Zudem soll die Amtliche Sammlung stetig nachgeführt werden können und eine hohe Datensicherheit gewährleistet sein.

Im Bereich der Organisation muss der Herstellungs- und Veröffentlichungsvorgang überarbeitet werden. Dabei sollen Synergien bei den Dienststellen, die sich mit diesen Tätigkeiten befassen, genutzt werden. Ausserdem sind die Auswirkungen auf die Organisation der Gesetzgebungsarbeit sowie auf die formale Präsentation der Gesetzestexte und der gesetzestech-nischen Richtlinien zu überdenken.

Auf der Gesetzgebungsebene bringt der Vorrang der elektronischen Fassung eine Revision des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse mit sich. Dieses Gesetz, das aus dem Jahr 2001 stammt, berücksichtigt die elektronische Veröffentlichung bereits weitgehend. Aber es gründet auf dem Vorrang der Papierfassung und wurde auf dieser Grundlage ausgearbeitet. Dieser Entwurf stellt also das System auf den Kopf und macht letztlich die gedruckten Sammlungen überflüssig, was zu einer merklichen Ersparnis führen dürfte.

2. Allgemeines

2.1. Zusammenhang und Ursprung des Entwurfs

2.1.1. Die Veröffentlichung der freiburgischen Gesetzgebung ist seit Beginn des Jahrhunderts im Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (VER, SGF 124.1) und in seinen Ausführungsverordnungen (Reglement vom 11. Dezember 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse, VER, SGF 124.11; Verordnung vom 11. November 2008 über die Preise der amtlichen Veröffentlichungen (SGF 124.16), die einen Beschluss aus dem Jahr 2001 ersetzt hat) geregelt.

2.1.2. Gemäss dieser Gesetzgebung erfolgt die Veröffentlichung der freiburgischen Erlasse in einer gedruckten chronologisch geordneten Sammlung (Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg, ASF), in einer gedruckten systematischen Sammlung (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg, SGF) und in elektronischer Form. Die elektronische Veröffentlichung ist das Pendant zu den gedruckten Sammlungen: Die elektronische Fassung der ASF (s. Art. 8 VER) befindet sich unter www.fr.ch/asf und die Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung (BDLF) (Art. 9 VER) unter www.fr.ch/bdlf. Weichen diese Fassungen voneinander ab, so schreibt das Gesetz den Vorrang der gedruckten Fassung gegenüber der elektronischen und ebenso den Vorrang der ASF gegenüber der SGF vor (Art. 21 VEG).

2.1.3. Bei der Verwaltung ist die Veröffentlichung der Erlasse zwischen dem Sektor Amtliche Veröffentlichungen der Staatskanzlei, der für die ASF zuständig ist, und dem Amt für Gesetzgebung, das sich mit der SGF und der BDLF beschäftigt, aufgeteilt.

Der Druck der Papierfassungen von ASF und SGF wird von Druckereien übernommen. Die ASF erscheint wöchentlich, die SGF wird zweimal jährlich nachgeführt.

Bei der elektronischen Veröffentlichung der ASF werden mit dem Content-Management-System (CMS) des Staates PDF-Dateien ins Internet gestellt. Die BDLF wird seit 2011 mit LexWork Classic der Firma Sitrox, die das Hosting und die Wartung gewährleistet, verwaltet. Die BDLF wird häufiger nachgeführt als die SGF, etwa monatlich.

2.1.4. Das gegenwärtige System für die Veröffentlichung der Erlasse funktioniert gut und relativ kostengünstig. Trotzdem wächst das Bedürfnis, dieses System zu erneuern, auf verschiedenen Ebenen.

a) Zuerst einmal ist das Bedürfnis, das System den **Erwartungen der Empfänger der amtlichen Veröffentlichungen anzupassen**, zu nennen. Diese Erwartungen haben sich in den letzten Jahren stark geändert und ändern sich weiter. Insbesondere wird die elektronische Fassung der Gesetzessammlungen auf Kosten der Papierfassung immer häufiger eingesehen. Für die elektronische Fassung werden die Texte viel häufiger nachgeführt, und die Suchhilfen sind bedeutend effizienter, so dass der Nutzen der Papierfassung immer mehr in Frage gestellt wird. Dazu kommen weitere Anforderungen in Verbindung mit der elektronischen Fassung, wie etwa die Nutzung von Tablets und Smartphones, die stetige Nachführung der Systematischen Sammlung und zusätzliche Hilfsmittel wie die Entwicklung der Erlasse oder Links zu den Vorbereitungsarbeiten.

b) Auch die **Software** für die Verwaltung der BDLF muss weiterentwickelt werden. Diese Software war aus Termin- und finanziellen Gründen als Übergangslösung gedacht. Zudem schien es damals sinnvoll, die Entwicklung der Standards und des Markts abzuwarten. Allerdings funktioniert die minimale Version von LexWork, die 2010 angeschafft wurde, mit Word- und PDF-Dateien, womit keine ausreichende Sicherheit bei der Fortdauer der Daten besteht und auch nicht gewährleistet ist, dass die BDLF an die Entwicklung der Informatik angepasst werden kann. Um diese Forderungen gemäss Artikel 8 Abs. 2 VEG zu erfüllen, erscheint ein System, das sich auf das XML-Format (Extensible Markup Language) stützt, unentbehrlich. Dieses System entspricht einem anerkannten Standard.

c) **Die Organisation der Verwaltungstätigkeit bei den amtlichen Veröffentlichungen** in unserem Kanton muss auch überdacht werden. Die getrennte Verwaltung der beiden Sammlungen durch zwei verschiedene Einheiten ist historisch begründet. Sie funktioniert gegenwärtig aufgrund der Kompetenzen der betreffenden Personen befriedigend, ist aber nicht sehr rationell. Synergien scheinen möglich, wenn man Kompetenzen zusammenführt, indem man die Texte von SGF und ASF in einem gemeinsamen Informatiksystem produziert und indem man den Erlasserarbeitungsprozess von der Ausarbeitung bis zur Veröffentlichung erneuert.

d) Schliesslich ist es wichtig, **die neueste Entwicklung der Situation der amtlichen Veröffentlichungen in der Schweiz zu verfolgen**. Seit dem Jahr 2000 arbeiten Bund und Kantone an einer Standardisierung mit dem Ziel, ein schweizerisches Datenformat für Erlasstexte zu schaffen. Bisher blieben die erhofften Ergebnisse aus. Zwar erarbeitete man unter der Leitung der Vereinigung [e-justice.CH](http://e-justice.ch) das Schema CHLexML, aber dieses ist bis heute von keinem Normierungsorgan vali-

diert worden, so dass sich der Bund für ein internationales Format entschieden hat. Trotz dieses relativen Scheiterns hat sich die Situation in anderen Punkten deutlich entwickelt. Mehrere Kantone (VD seit 2005; AG, GR, BE, GL seit 2011; ZH im Gange) und der Bund (seit 1.1.16) haben ausdrücklich oder stillschweigend den Vorrang von der Papierfassung der Gesetzessammlungen zur elektronischen Fassung verschoben. Die gedruckte Fassung ist mancherorts sogar verschwunden (VD, AG, BE, GL; und OW seit 2000, allerdings nur die Systematische Sammlung). Ausserdem hat die Staatsschreiberkonferenz beschlossen, LexFind weiterhin zu unterstützen. Diese interkantonale Software ermöglicht einen einheitlichen Zugang zur gesamten Gesetzgebung des Bundes und der verschiedenen Kantone.

2.1.5. In diesem Zusammenhang haben die Vorstudien des Amts für Gesetzgebung gezeigt, dass es nötig ist, die verschiedenen Aspekte, die bei der Modernisierung des Systems für die Veröffentlichung der Erlasse eine Rolle spielen, zu koordinieren. Dabei stützen wir uns auf drei Achsen:

a) Erstens den Übergang der gegenwärtigen BDLF zu einem umfassenden System für die Herstellung und die Veröffentlichung der Erlasse, das auf einem XML-Format basiert und die gemeinsame Verwaltung der ASF und der BDLF gewährleistet, mit einer grossteils automatisierten Konsolidierung der Texte, einer stetigen Nachführung des freiburgischen Rechts, Datensicherheitsgarantien und wenn möglich einem Angebot an ergänzenden Hilfsmitteln wie z. B. Entwicklung der Erlasse, Links zu den Vorbereitungsarbeiten und automatisiertes Erstellen von Tabellen (namentlich für die Parlamentsarbeit).

b) Zweitens die Vorbereitung einer Änderung des VEG, mit welcher der Vorrang der elektronischen Fassung der Gesetzessammlungen eingeführt würde und die gedruckte Fassung aufgehoben werden könnte.

c) Drittens die Erneuerung des Systems für die Herstellung und die Veröffentlichung der Erlasse mit der Nutzung von Synergien bei den Dienststellen, die für diese Arbeiten zuständig sind, mit Auswirkungen auf die Organisation der Gesetzgebungsarbeit und auf die formale Präsentation der Gesetzestexte und der gesetzestechnischen Richtlinien.

2.1.6. Dieser Entwurf, der von der Staatskanzlei ausgearbeitet wurde, konkretisiert die zweite der drei Achsen.

In der **Vernehmlassung**, die zwischen Ende 2015 und Anfang 2016 durchgeführt wurde, weckte der Entwurf kein übermässiges Interesse, was für ein solches Thema normal scheint.

Aber er wurde gut aufgenommen. Insbesondere wurde der Vorrang der elektronischen Fassung von allen, die sich eigens zur Frage äusserten, angenommen, ja sogar begrüsst. Die allfällige Aufhebung der Papierfassung war ebenfalls unbestritten: Die Mehrheit der Teilnehmer ist klar für diese Lösung.

Andere (wie das Kantonsgericht) sind nicht dagegen, sofern es möglich ist, die gewünschten Unterlagen weiterhin in der Papierfassung zu bekommen. Lediglich zwei Teilnehmer geben sich ziemlich bedeckt.

Einige punktuelle Bemerkungen wurden dennoch geäußert. Sie wurden im Detail geprüft und führten zu einigen Änderungen im Entwurf. Die Ausarbeitung des Entwurfs wurde zudem durch besondere Bestimmungen über die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts ergänzt (s. 2.2.6 und Art. 3a); diese Bestimmungen fehlten im Vernehmlassungsentwurf.

2.2. Grundzüge des Entwurfs

2.2.1. Die gegenwärtige Gesetzgebung berücksichtigt die elektronischen Veröffentlichungen bereits weitgehend, indem sie ihnen namentlich den Status amtlicher Veröffentlichungen verleiht (Art. 3 Abs. 1 Bst. c VEG). Dennoch **ist diese Gesetzgebung auf dem Vorrang des Papiers begründet**. Es ist im Übrigen ausdrücklich vorgesehen, dass bei Abweichungen die gedruckte Fassung massgebend ist (Art. 21 Abs. 2 VEG). Der Vorrang des Papiers zeigt sich auch noch anderswie: Bei der Ausarbeitung des VEG ging man davon aus, dass die Erlasse in erster Linie in gedruckten Sammlungen veröffentlicht würden. Mit den elektronischen Publikationen will man vor allem die Einsichtnahme in die Gesetzgebung erleichtern (Art. 8 Abs. 1 VEG). Sie sind grundsätzlich trotz ihres Status als amtliche Veröffentlichungen nicht verbindlich (Art. 8 Abs. 3 VEG).

2.2.2. Der Vorrang der elektronischen Fassung erfordert eine beträchtliche quantitative Anpassung des VEG. Materiell **besteht die hauptsächliche Änderung im Übergang zum Vorrang der elektronischen Fassung**; die übrigen Änderungen ergeben sich praktisch allesamt aus diesem Wechsel. Ausser dem Problem, das sich aus der Veröffentlichung des interkantonalen Rechts ergibt (s. 2.2.6), werden die Aspekte, die weder näher noch weiter mit dem Vorrang der elektronischen Fassung der Gesetzessammlungen zusammenhängen, nicht überarbeitet, und die allgemeine Struktur des Gesetzes wird praktisch unverändert beibehalten.

2.2.3. Der Entwurf und diese Botschaft sind **teils beeinflusst** von Lösungen, wie sie bereits anderswo verwendet wurden, namentlich **bei der letzten Revision des Bundesgesetzes** vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512; s. Änderung vom 26.09.2014, AS 2015 3977 und, für die Vorbereitungsarbeiten, die Botschaft und den Entwurf vom 28. August 2013, BBl 2013 S. 6325 ff. und 6365 ff.), in dem sinngemäss derselbe Gegenstand behandelt wurde. Diese Änderung trat am 1. Januar 2016 teilweise in Kraft.

2.2.4. Die Änderungen im Zusammenhang mit dem Vorrang der elektronischen Fassung **betreffen etwa fünfzehn Artikel**. Insbesondere:

a) wird mit dem Entwurf der Begriff «elektronische Publikationen» gestrichen. Dieser wird insofern überflüssig, als die Veröffentlichung der Sammlungen vorrangig elektronisch erfolgt (Art. 3).

b) werden im Entwurf die Begriffe ASF und SGF beibehalten (Art. 3 Abs. 1, 6 und 7), indem die entsprechenden Sammlungen zu Veröffentlichungen werden, die im Wesentlichen elektronisch sind (Art. 3 Abs. 4 und 8 ff.).

c) wird im Entwurf die Bezeichnung «BDLF» übernommen und ihr eine neue Tragweite gegeben, indem die beiden Sammlungen in einem gemeinsamen Informatiksystem vereinigt werden (4. Abschnitt des 2. Kapitels, Art. 8 ff.).

d) werden im Entwurf die wesentlichen Elemente festgelegt, die diese neue BDLF zwingend enthalten muss (Art. 8), sowie die Anforderungen, damit sie verbindlich wird (Art. 8a Abs. 2), auch für die Archivierung (Art. 21a);

e) wird im Entwurf die Auslagerung des Hostings und der Wartung der BDLF und der Daten ausdrücklich zugelassen (Art. 8b); ebenso die rein formale Anpassung der Gesetzestexte an gewisse Anforderungen, die mit dem elektronischen Format zusammenhängen (Art. 24a);

f) wird im Entwurf nebenbei die Möglichkeit offengelassen, die Sammlungen in Papierform herauszugeben, wobei der Staatsrat die entsprechenden Entscheide trifft (Art. 3 Abs. 4);

g) wird im Entwurf der Grundsatz der Verbindlichkeit der elektronischen Fassung der ASF und der SGF, und gegebenenfalls der Papierfassung, festgelegt (Art. 21 Abs. 1, einleit. Satz);

h) wird im Entwurf dieser Verbindlichkeitsgrundsatz durch Vorrangbestimmungen, die für die Regelung allfälliger Abweichungen unerlässlich sind, ergänzt: Übergang zum Vorrang der elektronischen Fassung vor einer allfälligen gedruckten Fassung (Art. 21 Abs. 1 Bst. b) und Beibehaltung des Vorrangs der ASF vor der SGF (Art. 21 Abs. 1 Bst. a);

i) werden im Entwurf gewisse Massnahmen zur Vereinfachung der Einsichtnahme in die Gesetzgebung für Personen, die mit Informatik nicht so vertraut sind, vorgesehen (Art. 8c und 10 Abs. 2).

2.2.5. Wenn man an die Bedürfnisse der Öffentlichkeit denkt, kann man sich fragen, ob es nicht wünschenswert wäre, die Änderung noch ein bisschen weiterzutreiben, indem man nicht nur den Vorrang der elektronischen Fassung vor der gedruckten Fassung bejaht, sondern auch den Vorrang der SGF vor der ASF. In der Tat wird die elektronische Fassung der Systematischen Sammlung bei der Einsichtnahme der

Gesetzgebung in Freiburg wie anderswo mit Abstand am häufigsten benützt.

Die Frage wurde auch auf Bundesebene gestellt. Bei der letzten Revision des PublG hat die Freiburger Nationalrätin Ursula Schneider Schüttel dazu einen Änderungsantrag eingereicht, bevor sie diesen zurückzog und durch ein Postulat ersetzte (Postulat vom 7.05.2014, angenommen am 26.09.2014, Dossier Curia Vista 14.3319). Der Bund wird folglich die Auswirkungen, die der Vorrang der Systematischen Sammlung vor der Amtlichen Sammlung hätte, erneut prüfen.

Aber beim gegenwärtigen Stand scheint dieser Vorrangwechsel aus Gründen der Rechtssicherheit nicht erwünscht zu sein. Gewiss ist es wichtig, die Bedürfnisse und die Gepflogenheiten der Adressaten von Gesetzestexten zu berücksichtigen; trotzdem dürfen diese Bedürfnisse und Gepflogenheiten der Absicht des Textautors, die am unmittelbarsten in der chronologischen Sammlung ausgedrückt wird, nicht übergeordnet werden. Die Echtheit des Texts wird dort per definitionem besser gewährleistet, weil diese Fassung grundsätzlich formell genehmigt wurde und in Freiburg als Grundlage für die Ausübung des Referendumsrechts gilt.

Im Übrigen wird in diesem Entwurf zur Revision des VEG bereits ein Fortschritt in diesem Bereich vorgeschlagen. Gegenwärtig ist die elektronische Fassung der Systematischen Gesetzessammlung das am besten aktualisierte und am häufigsten benützte Publikationsorgan der Gesetzgebung im Kanton Freiburg für Gesetzestexte; trotzdem ist sie nicht verbindlich. Mit dem Entwurf werden die in der elektronischen Systematischen Gesetzessammlung veröffentlichten Texte für ihren Inhalt verbindlich wie diejenigen der Amtlichen Sammlung (Art. 21 Abs. 1, einleit. Satz). Bei Abweichungen zwischen den beiden Publikationsorganen hat die AS Vorrang (Art. 21 Abs. 1 Bst. a).

2.2.6. Für die Veröffentlichung der interkantonalen Erlasse gelten dieselben Bestimmungen wie für die interne Gesetzgebung. Vorbehalten sind besondere Bestimmungen des Konkordatsrechts (Art. 2 Abs. 3 VEG), was per se logisch ist.

In der Praxis bringt die Veröffentlichung dieser Erlasse allerdings zahlreiche Schwierigkeiten und weist grosse Lücken auf (s. Ivanov/Roth, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, LeGes 2009 p. 235 ff.): Die interkantonalen Erlasse werden von den betroffenen Kantonen nicht abgestimmt veröffentlicht; die Daten des Beitritts und des Inkrafttretens sind oft nicht klar festgelegt; es ist oft schwierig, die aktuelle Fassung zu erkennen, und die veröffentlichten Texte variieren in gewissen Fällen von Kanton zu Kanton.

Diese Schwierigkeiten kommen im Wesentlichen daher, dass die Erlasse nicht ausschliesslich von den kantonalen Behörden abhängen, was übrigens rechtfertigt, dass sie im Entwurf von der Rechtsverbindlichkeit, wie sie für die Gesetzes-

sammlungen gilt, ausgeschlossen werden (s. neuer Wortlaut von Art. 21 Abs. 2).

Zur Lösung dieser Probleme wurden in den letzten Jahren einige Initiativen eingereicht. Einige davon von interkantonalen Organen, z.B. von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren – EDK, die über eine Website verfügt, auf der sie eine Sammlung ihrer gesetzlichen Grundlagen nachführt (<http://www.edk.ch/dyn/11703.php>). Weitere stammen von privaten Organen, so etwa das Projekt Intlex, das vom Zentrum für Rechtsinformation und der Firma Sitrox entwickelt wurde. Es möchte ein Publikationsorgan für interkantonales Recht schaffen und den beteiligten Kantonen zur Verfügung stellen. Dabei würden mit zunehmender Zahl der Partnerkantone immer weitere Dienstleistungen angeboten. Die Kantone könnten entweder die abgestimmten Daten vom interkantonalen Portal übernehmen und in ihren eigenen Veröffentlichungen benützen oder direkt auf das interkantonale Portal verweisen.

Gegenwärtig beteiligt sich der Staat an diesem System nicht, und es läuft auch kein anderes konkretes Projekt für die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts. Trotzdem handelt es sich um eine interessante Möglichkeit. Der Entwurf öffnet die Tür für eine Lösung dieser Art (Art. 3a), und zwar so, dass das Gesetz nicht geändert werden müsste, wenn die Lösung verwirklicht wird.

2.3. Folgen des Entwurfs

2.3.1. Die finanziellen und personellen Folgen, die sich unmittelbar aus dem Entwurf ergeben, beschränken sich auf die Verstärkung der Informatik-Sicherheitsmassnahmen, die beim elektronischen Vorrang nötig werden und sich auf rund 25 000 Franken belaufen (Anschaffung der Software-Optionen eigens für den Vorrang der elektronischen Fassung. Dazu kommen die Zertifikate für die elektronische Unterschrift der Dokumente; diese Zertifikate müssen regelmässig erneuert werden und sind auf fünf Jahre berechnet). Diese Beträge könnten überdies durch die Streichung einer gedruckten Gesetzessammlung (oder beider Sammlungen) bei weitem kompensiert werden.

Da der Entwurf mit der Modernisierung des Systems zur Veröffentlichung der Erlasse und mit der Ersetzung der Software, mit der gegenwärtig die BDLF verwaltet wird, verbunden ist, sind die gesamten Folgen dieser Modernisierung und dieser Ersetzung, die bereits laufen, weiter unten zur Information aufgeführt (es ist zu beachten, dass die als unmittelbare Folgen des Entwurfs erwähnten 25 000 Franken durch die im Voranschlag eingetragenen Beträge bereits gedeckt sind):

- > Im vom Grossen Rat angenommenen Voranschlag 2016 und im Voranschlagsentwurf 2017 des Staatsrats sind Beträge von 213 700 Franken und 139 000 Franken für die Anschaffung der neuen Version der Software, ihre

Implantierung und den Support für die beiden ersten Jahre (2016/17) eingetragen.

- > Künftig werden die wiederkehrenden Kosten für die Wartung, den Support und das Hosting der neuen Software jährlich etwa 50 000 Franken betragen, was einer Zunahme um rund 15 000 Franken im Vergleich mit der gegenwärtigen Situation entspricht.
- > Sollte auf den Druck der Amtlichen Sammlung *und* der Systematischen Gesetzessammlung verzichtet werden, so ergäbe sich ein Sparpotenzial in der Grössenordnung von 100 000 bis 150 000 Franken *jährlich*.
- > Für das Personal hat die Modernisierung des Systems ebenfalls Folgen, langfristig grundsätzlich positive. Die Zusammenlegung der Verwaltung der Gesetzessammlungen und die grossteils automatisierte Konsolidierung der Texte sollte die Aufgabe der für die Veröffentlichung der Erlasse zuständigen Organe erleichtern, und die Aufgaben beim Druck der Gesetzessammlungen würden wegfallen. Es ist indessen schwierig, dafür Zahlen anzugeben, denn die Einrichtung der neuen BDLF und die Zunahme ihrer Funktionalitäten werden neue Aktivitäten und Kompetenzen erfordern.

2.3.2. Die Vereinbarkeit des Entwurfs mit übergeordnetem Recht stellt kein Problem dar. Auch wenn er weder in der Bundesverfassung noch in der Kantonsverfassung ausdrücklich steht, ist der Grundsatz der Veröffentlichung der Gesetzgebung eine grundlegende Verpflichtung eines Rechtsstaats, zumal diese Veröffentlichung eine notwendige Voraussetzung für die Gültigkeit und die Anwendbarkeit der Erlasse ist. Die Festlegung der Form und der Modalitäten dieser Veröffentlichung ist allerdings eine kantonale Angelegenheit, in die weder Bundesrecht noch europäisches Recht eingreifen.

2.3.3. Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden. Er betrifft die Veröffentlichung des Gemeinderechts nicht, das in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Gemeinden bleibt.

2.3.4. Die Auswirkungen des Entwurfs auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit Boussole 21 evaluiert. Insgesamt sind die Auswirkungen positiv, insbesondere im Falle der Streichung der Papierversionen und dabei vor allem in den Bereichen Einsparungen sowie Rechtssicherheit und Staatsführung; Umweltaspekte sind kaum betroffen.

3. Kommentar zur Änderung des VEG

Art. 3, Grundsätze

Artikel 3 wurde insgesamt an die Idee, die Erlasse hauptsächlich elektronisch zu veröffentlichen, angepasst. Der Begriff «elektronische Publikationen» selbst kommt fortan als besondere Publikationskategorie nicht mehr vor (Aufhebung von Bst. c von Abs. 1). Die ASF und die SGF werden künftig im Wesentlichen elektronisch veröffentlicht und in einem

gemeinsamen Publikationssystem vereinigt (Abs. 4, 1. Satz; s. auch Art. 8 Abs. 1).

Den Entscheid, ob die Sammlungen der ASF und der SGF weiterhin gedruckt werden, fällt der Staatsrat (Abs. 4). Gewisse Kantone haben eine radikalere Lösung gewählt, indem sie ganz auf Papierfassungen verzichten. Der Entwurf übernimmt in diesem Punkt jedoch erneut die flexiblere Lösung des Bundes (s. Art. 16 PublG). Obwohl das Interesse an den gedruckten Fassungen mit der vermehrten Einsichtnahme in die elektronischen Sammlungen natürlich abnimmt, hat die Zahl der Abonnemente für die Papierfassung bis heute nicht drastisch abgenommen. Der Staatsrat kann am besten abschätzen, ob der Bedarf die Druckkosten rechtfertigt, und so entscheiden, welche Gesetzessammlung(en) aufgehoben werden und wann dies geschehen soll. Zudem entscheidet er, wie es auch beim Bund der Fall ist (s. Art. 16 Abs. 3 PublG und Ausführungen in der Botschaft), ob eine oder mehrere gedruckte Sammlungen etwa zu Sicherheitszwecken beibehalten werden, z. B. bei einem allfälligen bedeutenden technischen Problem, das die BDLF lahmlegt.

Abs. 3 regelt das Verhältnis zwischen der ASF und dem Amtsblatt im Wesentlichen wie heute. Allerdings wird die Formulierung derjenigen von Artikel 6 angepasst.

Art. 3a (neu), interkantonales Recht

Angesichts der Probleme, die sich bei der Veröffentlichung des interkantonalen Rechts ergeben, und der vorgeschlagenen Lösungen (s. weiter unten Pkt. 2.2.6), gibt Art. 3a dem Staatsrat die Möglichkeit, nicht nur das Hosting und die Wartung der Software für die Verwaltung der Gesetzessammlungen, sondern auch die Verwaltung der interkantonalen Daten einem Dritten (privat oder öffentlich) zu übertragen.

Diese Lösung ist denkbar, da die Bestimmungen über den öffentlichen Glauben der Gesetzessammlungen für die interkantonalen Erlasse ohnehin nicht gelten (s. Art. 21 Abs. 2). Ausserdem sind die Voraussetzungen für eine solche Delegation sehr strikt: Die Verwaltung muss gemeinsam mit mindestens drei weiteren Kantonen erfolgen (Abs. 1 Bst. a). Die IT-Sicherheit muss mit denselben Anforderungen wie für die BDLF gewährleistet sein (Abs. 1 Bst. b). Der Staat muss Massnahmen ergreifen, damit er die Kontrolle über die Daten zu den Erlassen behält (Abs. 1 Bst. c). Er muss den Zugang zu diesen Erlassen von den kantonalen Gesetzessammlungen aus gewährleisten (Abs. 1 Bst. d).

Art. 6, Amtliche Sammlung

Die Begriffe «Sammlungen», «Lieferungen» und «Inhaltsverzeichnis der Lieferungen» im gegenwärtigen Text von Artikel 6 entsprechen der elektronischen Publikation der Amtlichen Sammlung nicht mehr. Sie kommen im neuen Text folglich nicht mehr vor.

Da die ASF in der Datenbank veröffentlicht wird (s. Art. 3 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 1), muss diese nicht nur die Erlasstexte (Abs. 1, dessen Wortlaut mit dem gegenwärtigen Text übereinstimmt), sondern auch die entsprechenden ergänzenden Angaben enthalten (Abs. 2). Es sei hier daran erinnert, dass Freiburg seit der Verabschiedung des VEG für die chronologische Veröffentlichung seiner Erlasse eine originelle Lösung gewählt hat: Die Veröffentlichung erfolgt nur ein einziges Mal, auch wenn der Erlass dem Referendum untersteht; sie wird später, nach der Verabschiedung, durch Hinweise ergänzt.

Artikel 6 sagt nichts mehr aus über die Erscheinungsweise der ASF. Gegenwärtig wird die ASF wöchentlich veröffentlicht; die elektronische Publikation bietet hierbei mehr Freiheiten. Der Bund sieht beispielsweise vor, die wöchentliche Ausgabe durch eine ordentliche Veröffentlichung auf Verlangen, nach Bedarf täglich, zu ersetzen. Genauere Angaben werden in den Ausführungsbestimmungen folgen.

Art. 7, Systematische Gesetzessammlung

Die Definition der Systematischen Gesetzessammlung wird dem Status der im Wesentlichen elektronischen Publikation angepasst. Der Begriff «Konsolidierung» (Integrieren der Änderungen des Erlasses seit seiner ursprünglichen Verabschiedung) wird nach dem Modell des Bundesgesetzes der Klarheit wegen eingeführt (s. Art. 11, einleit. Satz PublG).

Abs. 2 übernimmt den Inhalt des ehemaligen Absatzes 4 unverändert.

Art. 8 und 8a, Datenbank

Gegenwärtig ist die Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung das elektronische Pendant zur SGF, ergänzt durch einen Teil über die Entstehung der Erlasse. Sie wird mindestens sechsmal jährlich nachgeführt; die SGF wird zweimal im Jahr nachgeführt (s. Art. 9 VER; in der Praxis wird die BDLF quasi monatlich nachgeführt). Die ASF hingegen wird auf einer eigenen Website veröffentlicht und gehört nicht zur BDLF. Die Texte, die in der ASF erschienen sind, werden aber in die Anwendung, welche die BDLF verwaltet, kopiert, um Links zu schaffen und zu verwalten, mit denen man sich einfach und schnell zwischen den beiden Gesetzessammlungen bewegen kann, und um leistungsfähigere Suchhilfen als auf der Website der ASF anzubieten.

Der Entwurf übernimmt die Bezeichnung «BDLF» in einem erweiterten Sinn: Die BDLF umfasst beide Gesetzessammlungen, die ganz in der neuen Software vereinigt werden müssen (Art. 3 Abs. 4 und 8 Abs. 1). Die Artikel 8 ff. legen die Grundanforderungen, welche die neue BDLF erfüllen muss, fest:

- > Artikel 8 Abs. 2 übernimmt die Forderung des gegenwärtigen Artikels 10 VER auf Gesetzesstufe; diese Forderung schreibt für die BDLF ein Minimum an Benutzerfreundlichkeit vor.
- > Weitere bereits existierende Hilfen (Aufbewahren der Erlassänderungen, was die Suche nach dem zu einem bestimmten Zeitpunkt gültigen Recht erleichtert) oder solche, die gegenwärtig realisiert werden (System für den Vergleich von Texten, dank dem namentlich der Grosse Rat bei seiner Kommissionsarbeit über Übersichtstabellen verfügt), wurden in Artikel 8 des Vorentwurfs ausdrücklich erwähnt. Dieser Vermerk wurde allerdings in der Vernehmlassung beanstandet: Diese Hilfen sind gewiss nützlich oder gar notwendig, jedoch sollte sie der Staatsrat je nach Bedarf und verfügbarer Technologie festlegen. Diese Lösung scheint bevorzugt zu werden und wurde in Artikel 8 Abs. 3 eingeführt.
- > Die Veröffentlichung der BDLF im Internet muss in die Website des Staates integriert werden (Art. 8a Abs. 1) und damit das Corporate Design des Kantons berücksichtigen. Diese Präzisierung muss in Beziehung gesetzt werden mit der Möglichkeit der Auslagerung gemäss Artikel 8b.
- > Der Übergang zum Vorrang der elektronischen Fassung hat vor allem für die Datensicherheit erhebliche Auswirkungen. Wenn die elektronische Fassung massgebend ist, muss sie unbedingt hohe Sicherheiten gewährleisten und längerfristig aufbewahrt und bewirtschaftet werden können. Artikel 8a Abs. 2 legt die einschlägigen Voraussetzungen in allgemeiner Form fest. Die zu ergreifenden Massnahmen müssen dem Stand der Technik entsprechen und regelmässig der neuesten Entwicklung angepasst werden. Sie müssen die Authentizität und die Integrität der Daten gewährleisten, was wahrscheinlich mit einem System mit elektronischer Unterschrift bewerkstelligt wird; die Verfügbarkeit der Daten, mit Massnahmen zur Prävention gegen Störungen des Systems und des Hostings, auch im Katastrophenfall; den Fortbestand der Aufbewahrung und der Bewirtschaftung, der hauptsächlich mit dem Format XML sichergestellt wird.

Art. 8b, Auslagerung der Datenbank

Die gegenwärtige BDLF wird seit 2011 von der Firma Sitrox AG gehostet, welche die Software geliefert hat und auch die Wartung und den Support gewährleistet. Voraussichtlich wird diese Lösung künftig beibehalten und ausdrücklich mit einer verbindlichen gesetzlichen Grundlage ausgestattet (Art. 8b Abs. 1), die nunmehr notwendig scheint, da die elektronische Fassung der Gesetzgebung massgebend wird.

Die Möglichkeit, die Datenbank auszulagern, wurde in der Vernehmlassung von einer Partei beanstandet. Diese Zurückhaltung ist verständlich. Die rechtsetzenden Daten

stellen ein wesentliches Element des Rechtsstaats dar, und dieser muss unbedingt die Kontrolle über diese Daten behalten.

Trotzdem ist die Auslagerung aus folgenden Gründen notwendig und vertretbar:

- > Die Möglichkeit der Auslagerung betrifft nicht die Bewirtschaftung der rechtsetzenden Daten, sondern nur das Hosting der Software und ihres Inhalts, die Wartung der Software und den Support (s. Art. 8b Abs. 1).
- > Die gegenwärtige Einrichtung, die seit 2011 besteht, hat bisher keine Probleme verursacht. Sie wird übrigens in mehr als der Hälfte der Kantone, von denen mehrere bereits zum Vorrang der elektronischen Fassung übergegangen sind, genutzt.
- > Diese Lösung entlastet die Verwaltung von allen Beschränkungen durch das Hosting und die Wartung einer Software mit sehr speziellen Erfordernissen und ermöglicht beträchtliche Einsparungen im Vergleich mit einer allfälligen internen Software.
- > Für den Dritten, der mit diesen Aufgaben betraut wird, gelten dieselben Anforderungen in Sachen Datensicherheit, wie sie für eine Dienststelle des Staates gelten würden (Art. 8b Abs. 2).
- > Schliesslich wurde der Entwurf vor allem mit dem Grundsatz ergänzt, dass der Staat die Kontrolle über seine Daten behalten und die dafür notwendigen Massnahmen ergreifen muss (Art. 8b Abs. 3), was sich sachlich auf zwei Arten zeigt: Einerseits erlaubt die Wahl der neuen Software dem Staat künftig, *sooft er will*, eine Kopie aller Dateien der Datenbank (Amtliche Sammlung + Systematische Gesetzessammlung + Entstehung der Erlasse) in verschiedenen Formaten wie etwa CHLexML und im PDF-Format für die langfristige Archivierung der Daten (PDF/A-1a) mit den Metadaten zu diesen Dateien. Andererseits sieht Artikel 21a vor, dass die rechtsetzenden Daten regelmässig in einem zweckmässigen Format beim Staatsarchiv abgelegt werden.

Art. 8c, Gedruckte Texte

Sobald die elektronische Publikation (BDLF) eine gewöhnliche Form der Veröffentlichung der Gesetzessammlungen geworden ist, werden die gedruckten Fassungen eine ergänzende Dienstleistung. Der Entscheid, die vollständigen Gesetzessammlungen zu drucken, wird dem Staatsrat überlassen (Art. 3 Abs. 4). Jedoch haben Bürgerinnen und Bürger weiterhin die Möglichkeit, einen einzelnen Erlass in Papierform zu beziehen (Abs. 1); so wird es auch beim Bund gehandhabt (s. Art. 16 Abs. 1 PublG).

Gedruckt wird direkt von der BDLF aus, was einer verbesserten Fassung der Sonderdrucke gemäss dem gegenwärtigen Artikel 3 Abs. 3 VEG entspricht. Diese Möglichkeit, die an sich bereits aus der Gesetzgebung über die Information

und den Zugang zu Dokumenten hervorgeht (s. Art. 23 Abs. 1 InfoG), vermindert das Risiko einer «digitalen Kluft» ein wenig.

Bleibt die Frage der Gebühren. Artikel 11 VEG beauftragt gegenwärtig den Staatsrat, den Verkaufspreis der amtlichen Publikationsorgane festzulegen, was eine Sonderbestimmung gegenüber den Bestimmungen über die Unentgeltlichkeit und die Gebühren beim Zugangsrecht zu den Dokumenten ist (s. Art. 24 InfoG und sein Abs. 3, der die Spezialgesetzgebung vorbehält). Die Verordnung vom 11. November 2008 über den Preis der amtlichen Veröffentlichungen (SGF 124.16) beauftragt die Staatskanzlei, den Preis für Sonderdrucke in Abhängigkeit von der Seitenzahl festzulegen. Diese Preise variieren in der Praxis zwischen 3 und 17 Franken. Die Sonderdrucke werden also in unserem Kanton wie beim Bund nicht gratis abgegeben (s. Art. 19 Abs. 2 PublG). Nun könnte es sein, dass die Nachfrage im Anschluss an die Aufhebung der gedruckten Fassung stark steigt und dass dies insgesamt beträchtliche und nicht in jedem Fall berechnete Kosten mit sich bringt, denn die Öffentlichkeit hat weiterhin die Möglichkeit, die Dokumente von der BDLF aus zu drucken. Es ist wahrscheinlich besser, diese Möglichkeit der Gebührenerhebung beizubehalten (s. Art. 8c Abs. 2) und die Praxis der Staatskanzlei der jeweiligen Situation anzupassen.

Art. 10, Vernehmlassung

Sobald die elektronische Fassung massgebend ist, muss sich das Recht von Privatpersonen, die Gesetzgebung bei den Organen des Staates einzusehen, auf diese Fassung beziehen. Die Änderung von Artikel 10 nimmt dieses Element auf (Abs. 2). Die gesamte Bestimmung wurde im Übrigen entlastet und neu formuliert, um dem neuen Kontext besser Rechnung zu tragen.

Art. 12 Abs. 2

Artikel 12 Abs. 2 wird wegen der neuen Definition der Systematischen Gesetzessammlung gemäss Artikel 8 Abs. 1, die auf den Begriff «Konsolidierung» verweist, hinfällig.

Art. 19 Abs. 4

Gegenwärtig muss das Datum des Inkrafttretens eines Erlasses aus naheliegenden Gründen wenn möglich mit einem für die gedruckte SGF massgebenden Datum (1. Januar und 1. Juli, s. Art. 7 VER) übereinstimmen. Mit dem Vorrang der elektronischen Fassung fallen diese Gründe weg. Artikel 19 Abs. 4 wird folglich aufgehoben. Wenn der Staatsrat diesen Punkt trotzdem regeln möchte, kann er dies in den Ausführungsbestimmungen tun.

Art. 21, verbindlicher Text

S. zu Artikel 21 weiter oben Pkt. 2.2.3 *in fine* und 2.2.4.

Die Bestimmungen über die Verbindlichkeit der in den Gesetzessammlungen veröffentlichten Texte dürfen nicht auf Verträge, die nicht ausschliesslich von den kantonalen Behörden abhängen, angewandt werden. Absatz 2 regelt diesen Spezialfall.

Art. 21a, Archivierung

Die in der BDLF veröffentlichten Erlasse werden grundsätzlich im System aufbewahrt. Damit wird allerdings die langfristige Archivierung der Erlasse nicht geregelt. Deshalb muss diese getrennt behandelt werden. Da nun die elektronische Fassung der Dokumente massgebend wird, ist es nicht wünschenswert, im Historischen Archiv gewöhnliche gedruckte Fassungen aufzubewahren. Die Archivierung muss elektronisch erfolgen, in einem Format, das für die langfristige Aufbewahrung geeignet ist (Abs. 1). Die elektronische Archivierung ist eine der Facetten der Kontrolle, die der Staat über seine rechtsetzenden Daten behalten muss. Diese Kontrolle eröffnet Möglichkeiten für die Auslagerung gemäss Artikel 8b.

Art. 24a, Anpassung der Präsentation

Gewisse Merkmale der kantonalen Erlasse sind mit den Einschränkungen der Informatik nur schwer vereinbar und erlauben es nicht, das ganze Potenzial der elektronischen Hilfsmittel zu nutzen. Um dieses Potenzial zu nutzen, müssen gewisse Aspekte der Präsentation der Erlasse überdacht werden, z. B. durch Nummerieren der Aufzählungen, die nur Gedankenstriche enthalten, oder durch Anpassen der für die rein formale Struktur der Erlasse verwendeten Terminologie und Nummerierung (Kapitel, Abschnitte, ...), so dass sie eindeutig werden (beispielsweise keine zwei Abschnitte mit derselben Nummer im selben Erlass). Da teils Erlasse des Grossen Rates betroffen sind und die Änderungen auch bereits genehmigte Erlasse betreffen (im Teil «Systematische Gesetzessammlung» der BDLF), ist es besser, wenn der Grosse Rat für eine Operation, die keinesfalls den Sinn der Erlasse verändert, ausdrücklich sein Einverständnis gibt.

4. Kommentar zur Änderung des VEG

Die Änderung von Artikel 136h PRG bedeutet, dass für die Promulgierung der Erlasse des Grossen Rates eher die Staatskanzlei als der Staatsrat zuständig ist. Die Promulgierung besteht darin, zu prüfen, ob die Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte eingehalten werden. Es gibt keinen Grund, diese Prüfung dem Staatsrat zu übertragen. Die Festlegung des Datums des Inkrafttretens eines Gesetzes, die eine andere Operation als die Promulgierung ist

(auch wenn sie oft gleichzeitig erfolgt), bleibt hingegen in der Zuständigkeit der Regierung (s. Art. 19 Abs. 2 VEG).