

**Studie für ein Konzept des Bundes  
zur Verbreitung des Rechts  
und dessen Zugänglichkeit über den Informatikweg  
(Konzeptstudie Schweiz. Rechtsinformationssystem)**

## Inhaltsübersicht

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1 Management Summary</b>	<b>6</b>
1.1 Auftrag und Zielsetzung des Berichts	6
1.2 Ausgangslage	6
1.3 Vorgehen	6
1.4 Das vorgeschlagene Konzept	7
<b>2 Die Publikation von Rechtsdaten</b>	<b>9</b>
2.1 Charakteristikum und Bedeutung der Rechtsdaten	9
2.2 Rechtliche Grundlagen	10
2.3 Publikationen in gedruckter Form	14
2.4 Informatisierte Rechtspublikationen	15
2.5 Informatisierte Rechtspublikationen im Ausland	23
<b>3 Die aktuellen Erwartungen und Rahmenbedingungen</b>	<b>26</b>
3.1 Situation und Erwartungen der Benutzer	26
3.2 Situation und Erwartungen der Anbieter	27
3.3 Entwicklung, Stand und Aussichten von Informatik und Telekommunikation	28
3.4 Die aktuellen Entwicklungen im Ausland	33
3.5 Staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen	34
3.6 Zusammenfassung der Rahmenbedingungen und Ziele	35
<b>4 Konzeptvarianten</b>	<b>37</b>
4.1 Variantenbildung	37
4.2 Die vier Grundvarianten	37
4.3 Bewertung, Wahl, Begründung	39
<b>5 Das vorgeschlagene Konzept im Detail</b>	<b>42</b>
5.1 Beschreibung des Konzepts	42
5.2 Erwartungen des Bundes an weitere Akteure	49
5.3 Probleme und Kosten des Konzeptes	52
<b>6 Nächste Schritte</b>	<b>55</b>
6.1 Politik und Strategie verabschieden	55
6.2 Sofortmassnahmen	55
<b>Glossar</b>	<b>56</b>
<b>Anhänge</b>	<b>61</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1 Management Summary</b>	<b>6</b>
1.1 Auftrag und Zielsetzung des Berichts	6
1.2 Ausgangslage	6
1.3 Vorgehen	6
1.4 Das vorgeschlagene Konzept	7
<b>2 Die Publikation von Rechtsdaten</b>	<b>9</b>
2.1 Charakteristikum und Bedeutung der Rechtsdaten	9
2.2 Rechtliche Grundlagen	10
2.2.1 Allgemeines	10
2.2.2 Verfassungsrechtlicher Aspekt	10
2.2.3 Publikationsrechtliche Aspekte	10
2.2.4 Urheberrechtliche Aspekte	13
2.2.5 Datenschutz- und persönlichkeitsrechtliche Aspekte	14
2.3 Publikationen in gedruckter Form	14
2.4 Informatisierte Rechtspublikationen	15
2.4.1 Konzept des Bundesrates von 1985	15
2.4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Konzeption von 1985	16
2.4.3 Die SWISSLEX und ihre Entwicklung	19
2.4.4 Situation beim Bund	20
2.4.5 Situation bei den Kantonen	21
2.4.6 Private Anbieter	22
2.4.7 Würdigung	22
2.5 Informatisierte Rechtspublikationen im Ausland	23
2.5.1 Situation im Europäischen Raum	23
2.5.2 Situation in den USA	24
2.5.3 Situation im Internet	25
2.5.4 Folgerungen	25
<b>3 Die aktuellen Erwartungen und Rahmenbedingungen</b>	<b>26</b>
3.1 Situation und Erwartungen der Benutzer	26
3.1.1 Heutige Informationsbeschaffung	26
3.1.2 Zukünftige Informationsbedürfnisse	26
3.2 Situation und Erwartungen der Anbieter	27
3.3 Entwicklung, Stand und Aussichten von Informatik und Telekommunikation	28
3.3.1 Entwicklung von Hardware und Datenkommunikation	28
3.3.2 Entwicklung der Recherche-Technik	30
3.3.3 Standardisierung bei Datenerzeugung, Datenhaltung und Präsentation	31
3.3.4 Folgerungen für ein neues Rechtsinformations-Konzept	32
3.4 Die aktuellen Entwicklungen im Ausland	33
3.5 Staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen	34

3.6 Zusammenfassung der Rahmenbedingungen und Ziele _____	35
<b>4 Konzeptvarianten _____</b>	<b>37</b>
4.1 Variantenbildung _____	37
4.2 Die vier Grundvarianten _____	37
4.2.1 Variante A: Elektronische Publikation ist Sache der Privatwirtschaft _____	37
4.2.2 Variante B: Grundversorgung durch Staat, Rest in offener Marktwirtschaft _____	37
4.2.3 Variante C: Privilegierte Behandlung eines einzelnen privaten Anbieters _____	38
4.2.4 Variante D: Aktive Beteiligung an gemeinsamem Unterfangen _____	38
4.3 Bewertung, Wahl, Begründung _____	39
<b>5 Das vorgeschlagene Konzept im Detail _____</b>	<b>42</b>
5.1 Beschreibung des Konzepts _____	42
5.1.1 Grundsatz und Elemente des Konzepts _____	42
5.1.2 Die Rechtsinformations-Politik des Bundes _____	44
5.1.3 Die Strategie des Bundes für die Publikation seiner Rechtsdaten _____	46
5.1.4 Erste Projekte _____	47
5.1.5 Standardisierung und Normierung _____	48
5.2 Erwartungen des Bundes an weitere Akteure _____	49
5.2.1 Kantone _____	49
5.2.2 Private Anbieter _____	50
5.2.3 Universitäten _____	50
5.2.4 Bibliotheken _____	51
5.2.5 Endbenutzer _____	51
5.2.6 Verein Schweizerische Juristische Datenbank (VSJDB) _____	52
5.3 Probleme und Kosten des Konzeptes _____	52
5.3.1 Einheitlicher Zugriff und gemeinsame Abrechnung _____	52
5.3.2 Homogene Versorgung in allen Sprachen und Rechtsgebieten _____	53
5.3.3 Entflechtung mit SWISSLEX _____	53
5.3.4 Kosten _____	54
<b>6 Nächste Schritte _____</b>	<b>55</b>
6.1 Politik und Strategie verabschieden _____	55
6.2 Sofortmassnahmen _____	55
<b>Glossar _____</b>	<b>55</b>
<b>Anhänge _____</b>	<b>60</b>
Anhang 1: Umfrage bei Nutzern von Rechtsinformationen	
Anhang 2: Umfrage bei Lieferanten von Rechtsinformationen	
Anhang 3: Inhalt der SWISSLEX-Datenbank / Publikationen	
Anhang 4: Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market (Generaldirektion XIII der Europäischen Kommission)	
Anhang 5: Detaillierte Beschreibung der Alternative "Plattform-Lösung" (Variante D)	

## Vorwort

In einer Zeit des Umbruchs, der Neuorientierung und der sich überstürzenden technologischen Entwicklungen fällt es schwer, Entwicklungstrends in eine Konzeption umzugliessen, die für die nächsten Jahre als Grundlage des Handelns dienen soll. Dies gilt insbesondere für den Bereich der elektronischen Publikation, der wie kaum ein anderer im Verlaufe der letzten Jahre einem radikalen und noch andauernden Veränderungs- und Entwicklungsprozess ausgesetzt ist. In den letzten zwei Jahren erfolgte durch das Medium des Internet und des World Wide Web (WWW) ein eigentlicher Technologiesprung, der zu einer Dezentralisierung, zu vermehrter Eigeninitiative der Datenherren und letztlich zu einem breiten Durchbruch der elektronischen Informationssysteme im Markt führte.

Der Schweizerische Bundesrat hatte sich letztmals im Dezember 1984 grundsätzlich zu einer Konzeption in Sachen "Schweizerische Rechtsdatenbank" geäußert. Im April 1994 erfolgte der Anstoss, diese Konzeption vor der sich abzeichnenden Veränderung grundsätzlich neu zu überdenken und den heutigen Rahmenbedingungen anzupassen.

Nach einer zehnjährigen Zeit der Einführung, der pragmatischen Entwicklung und Weiterentwicklung der Grundkonzeption wird durch die vorliegenden Arbeiten ein Zwischenhalt eingeschaltet, bei dem die Lage beurteilt, eine Analyse vorgenommen und eine Neuausrichtung ins Auge gefasst wird. Dabei darf es nicht darum gehen, das bereits von verschiedenen öffentlichen und privaten Unternehmungen, Stellen und Organisationen sowie Institutionen Geleistete grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern aus den bisherigen Erfahrungen konkrete Schlüsse zu ziehen, die unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung nutzbringend umgesetzt werden können und damit eine prosperierende Entwicklung gewährleisten.

Die Verfasser der vorliegenden Konzeptstudie haben sich zum Ziel gesetzt, einen möglichst einfachen und kurzen Bericht abzuliefern, der auch als Ganzes rasch gelesen und verstanden werden kann. Inhaltsverzeichnis und Management Summary geben den Überblick und ermöglichen einen leichten Zugang zu einzelnen Themen. Die nicht zur direkten Argumentationslinie gehörenden Detailausführungen und Grundlagen finden sich daher in den Anhängen.

Die Verfasser des Berichtes danken dem Schweizerischen Bundesrat für die Gelegenheit, mit dieser Konzeption einen Beitrag zu einer Neuausrichtung und einer zeitgemässen Umsetzung schweizerischer Rechtsdaten in ein schweizerisches Rechtsinformationssystem leisten zu können. Sie danken dem Projektausschuss für sein Engagement und die intensive und fruchtbare Zusammenarbeit.

Arbeitsgemeinschaft

"Konzeptstudie Schweizerisches Rechtsinformationssystem" ARGE SRS:

GfAI Gruppe für Angewandte Informatik AG

Franz A. Zölch & Partner

Unter Mitarbeit der Unisys (Schweiz) AG

Bern, September 1996

# 1 Management Summary

## 1.1 Auftrag und Zielsetzung des Berichts

Die bestehende Politik der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bund) im Bereich der elektronischen Publikation des Rechts basiert auf einem 1985 entstandenen Konzept zur Realisierung einer ersten schweizerischen Rechtsdatenbank. In Anbetracht der inzwischen eingetretenen Veränderungen der Rahmenbedingungen hat der Schweizerische Bundesrat (Bundesrat) den Auftrag erteilt, ein umfassendes "Konzept zur Verbreitung des Rechts und dessen Zugänglichkeit über den Informatikweg" auszuarbeiten.

Abgestützt auf eine einlässliche Bestandesaufnahme, grundsätzliche Überlegungen, eine kritische Beurteilung des heutigen Umfeldes sowie auf die Definition des gewünschten Zielzustandes soll eine einheitliche Rechtsinformations-Politik des Bundes hergeleitet und das zu deren Umsetzung notwendige Instrumentarium beschrieben werden.

Die zur verwaltungsinternen Umsetzung notwendigen Aufgaben und Leistungen der Behörden des Bundes sind in einer konkreten Vorgehensstrategie zu umschreiben.

## 1.2 Ausgangslage

In der Pionierzeit der elektronischen Publikation anfangs der achtziger Jahre hat der Bund massgeblich mitgewirkt, alle Anstrengungen öffentlicher und privater Anbieter in einem einzigen Distributionsunternehmen, der privatrechtlichen Firma SWISSLEX AG, zu bündeln. Nur so schien es möglich, im relativ kleinen Versorgungsgebiet Schweiz mit Aussicht auf Kostendeckung die existierenden Rechtsdaten mit grossem Aufwand zu erfassen, teure Grosscomputersysteme zu betreiben und sprachlich, geographisch und fachlich eine umfassende Versorgung sicherzustellen. Das Konzept hatte sich in den ersten Jahren gut bewährt, auch wenn aus verschiedensten Gründen nicht alle Ziele erreicht werden konnten. In den letzten Jahren ist bei öffentlichen und privaten Anbietern aber zunehmend Verunsicherung über das Verhalten bei neuen Publikationen aufgetreten. Neue technische Gegebenheiten haben es möglich gemacht, elektronische Publikationen sehr kostengünstig zu produzieren und über verschiedenste Kanäle zu vertreiben. Jede an sich bereichernde Produkte-Initiative bestehender oder neuer, privater oder öffentlicher Anbieter hat die Position von SWISSLEX AG und das zugrundeliegende Konzept mehr und mehr in Frage gestellt. In dieser Situation hat der Verein Schweizerische Juristische Datenbank (VSJDB) über das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Bundeskanzlei den Bundesrat ersucht, das bestehende Konzept zu überprüfen.

## 1.3 Vorgehen

Basierend auf einem Bundesratsbeschluss vom 18. Januar 1995 haben EJPD und Bundeskanzlei nach öffentlicher Ausschreibung die Arbeitsgemeinschaft "Konzeptstudie Schweizerisches Rechtsinformationssystem" mit der Erarbeitung eines neuen Konzepts beauftragt. Als Gesprächspartner auf der Seite des Auftraggebers stand ein Projektausschuss zur Verfügung, in welchem die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Justiz und das Bundesamt für Informatik auf Direktionsniveau vertreten waren.

Die aktuelle Situation und die Erwartungen eines breiten Kreises von Anbietern und Benutzern wurden in zahlreichen Interviews, schriftlichen Befragungen und einer Reihe von Besprechungen mit den Entscheidungsträgern erhoben und in einem umfassenden Zwischenbericht dargestellt. Dieser Zwischenbericht bildete die Grundlage für die Ausarbeitung der vor-

liegenden Konzeptstudie. Die Analyse hat ergeben, dass im Alltag der Rechtsanwender nach wie vor in der überwiegenden Mehrheit der Fälle das sehr gute Angebot an öffentlichen und privaten Publikationen auf Papier benutzt wird. Der potentielle Vorteil einer elektronischen Versorgung wird für viele Anwendungsbereiche erkannt und entsprechende Produkte sind erwünscht. Die Anforderungen an Benutzerfreundlichkeit, Qualität und Umfang solcher Produkte sind indes hoch.

Es besteht weitgehend Konsens über den gewünschten Sollzustand einer umfassenden, aktuellen und benutzerfreundlichen elektronischen Versorgung mit Rechtsdaten. Sehr unterschiedlich sind aber die Vorstellungen über den Weg, auf dem eine solche Versorgung am besten erreicht werden kann, bzw. was der Bund dazu beitragen soll. Die aktuellen und absehbaren technischen Möglichkeiten sowie rechts-, staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen spielen eine wichtige Rolle, wenn es um das zukünftige Modell der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft zur Erreichung des gemeinsamen Zieles geht. Noch während dem Erarbeiten der Studie haben sich Wahrnehmung und Einschätzung dieser Kriterien bei den Beteiligten - auch beim Auftraggeber - deutlich geändert.

### **1.4 Das vorgeschlagene Konzept**

Die Verfasser der Studie schlagen den Auftraggebern vor, ein Konzept der klaren Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft in der elektronischen Publikation von Rechtsdaten zu realisieren. Danach gewährleistet der Bund als wichtigster staatlicher Erzeuger von Rechtsdaten die Grundversorgung der Rechtsadressaten, wobei die elektronische Publikation auf den jeweils aktuellen Medien als ebenfalls zur Grundversorgung gehörend betrachtet wird. Materiell umfasst die so verstandene Grundversorgung primär Rechtsetzung und Rechtsprechung auf Stufe Bund, diese dafür umfassend und in allen Landessprachen. Die so dem freien Markt entzogene Grundversorgung wird den Rechtsanwendern möglichst preisgünstig angeboten.

Alle übrigen Rechtspublikationen, primär eigenständige Publikationen (Doktrin) und auf staatlichen Daten basierende "Veredelungsprodukte" (Zugangshilfen, Verknüpfungen, Kommentierungen), sind explizit und auf Dauer der Privatwirtschaft und somit dem freien Markt überlassen. Der Bund enthält sich der Einflussnahme in diesem Bereich. Er stellt seine Daten, ob zur Grundversorgung gehörend oder nicht, auf aktuellen Informationsträgern jedem privaten Anbieter zu gleichen Konditionen zur Verfügung. Der Preis wird nach dem Grundsatz der Kostendeckung festgelegt.

Die Grundzüge dieses Konzepts werden in einer verbindlichen Rechtsinformations-Politik des Bundes festgehalten. Darüber hinaus werden verwaltungsintern Ziele, Kompetenzen und Abläufe definiert, welche die beschriebene und im Detail noch zu definierende Grundversorgung raschmöglichst und in guter Qualität gewährleisten. Die Firma SWISSLEX AG, die bisher als Gegenleistung für einen anspruchsvollen Leistungsauftrag eine bevorzugte Behandlung genoss, wird vom Bund in Zukunft als ein privater Anbieter unter vielen behandelt; die bestehenden Beziehungen sind anzupassen.

Aus der Sicht des Benutzers sollen alle Rechtspublikationen, obwohl von verschiedenen öffentlichen und privaten Anbietern autonom angeboten, in einem gewissen Umfang zusammenwirken und in Teilbereichen gar als ein einheitliches Produkt wirken. Es gehört daher wesentlich zu diesem sonst aufgabenteiligen Konzept, dass der Bund aktiv die Standardisierung der verwendeten Techniken und Informationsstrukturen vorantreibt.

Im Ergebnis handelt es sich beim vorgeschlagenen Konzept um eine Rückkehr zur jahrzehntelang praktizierten Politik, nachdem in der Pionierzeit der elektronischen Publikation von Rechtsdaten mit guten aber inzwischen hinfällig gewordenen Gründen davon abgewichen wurde.

Dieses einfache und nüchterne Ergebnis ist das Resultat einer langen und ernsthaften Suche nach einer praktikablen Lösung. In Anbetracht der Bedeutung eines neuen Konzepts für den Bund, die privaten Anbieter und vor allem für die Rechtsanwender, musste jede mögliche Variante eingehend geprüft werden. Erst am Schluss dieser umfassenden Prüfung wurde klar, dass unter Berücksichtigung aller Elemente wohl diejenige Lösung die beste ist, die zugleich durch ihre Schlichtheit und Klarheit überzeugt.

Das vorliegende Konzept des Bundes entfaltet dann seine volle Wirkung, wenn auch die Kantone sich zu einer vergleichbaren Politik entschliessen. Der Verein Schweizerische Juristische Datenbank könnte sich diesem Anliegen widmen, zusätzliche Koordinationsaufgaben wahrnehmen und weiterhin die Interessen der Benutzer, der Rechtsanwender, vertreten.

## 2 Die Publikation von Rechtsdaten

### 2.1 Charakteristikum und Bedeutung der Rechtsdaten

Im Umfeld des Themas dieser Studie wird häufig von "Rechtsdaten" oder einem "Rechtsinformationssystem" gesprochen. Es ist zu definieren, von welchen Dokumenten, Daten, Informationen oder generell *Inhalten* hier jeweils die Rede ist.

Je nach Betrachtungswinkel ergeben sich unterschiedliche Abgrenzungskriterien und Grundmengen. Aus rechtssystematischer Sicht kann in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Doktrin oder aber auch in Rechtsquellen und andere Grundlagen aufgeteilt werden. Unter hoheitlichen Gesichtspunkten kann in internationales, bundesstaatliches, kantonales und kommunales Recht unterteilt werden. Ebenso ist zu unterscheiden zwischen Informationen, die von der öffentlichen Hand oder von Privaten erzeugt werden. Aus staatlicher und juristischer Sicht spielt es in diesem Zusammenhang sicher eine Rolle, ob von verwaltungsinternen Daten, von Daten, die herausgegeben werden *dürfen* oder gar von Daten die Rede ist, die publiziert werden *müssen*. Steht die Versorgungslage der Juristen oder Rechtsanwender generell im Vordergrund, wird wohl an eine sehr weite Grundmenge aller Informationen gedacht, die für die juristische Arbeit benötigt werden. Dazu gehören beispielsweise auch Daten aus Handels-, Grundbuch-, Patent- und Markenregistern und die Daten einer Reihe von Verbänden und Organisationen (SIA, SEV etc.), welche eine quasi-rechtsetzende und -rechtsprechende Tätigkeit ausüben.

Im Rahmen dieser Studie ist - sofern diese Abgrenzungsfrage nicht gerade selbst zur Diskussion steht - je nach Situation eine der beiden nachfolgend beschriebenen Grundmengen an Rechtsdaten gemeint:

- Geht es um den *übergeordneten Blick der Versorgungslage der Rechtsanwender* mit rechtsrelevanten Daten, so sind alle vorstehend beschriebenen Rechtsdaten im umfassenden Sinne angesprochen, soweit sie nicht etwa fallbezogen sind oder aus klar ausserhalb des eigentlichen Rechts anzusiedelnden Quellen zu beziehen sind.
- Steht der *Blickwinkel des Auftraggebers* im Vordergrund, so sind grundsätzlich alle "Rechtsdaten" gemeint, die ausschliesslich vom Bund erzeugt oder erhoben werden und deren Publikation erforderlich oder mindestens möglich ist. In erster Linie handelt es sich dabei um die bundesstaatliche Gesetzgebung und Rechtsprechung. Hinzu kommen die Daten aus dem Umfeld der Gesetzgebung im Bundesblatt (BBI), im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung (Amtl. Bull.) und auch die Kreisschreiben der Bundesverwaltung. Innerhalb der Rechtsdaten des Bundes von besonderem Interesse und prioritär zu behandeln sind selbstverständlich die Daten, bei denen eine Publikations*pflicht* besteht.

Eine Reihe weiterer amtlicher Publikationen mit klar öffentlichem Charakter, insbesondere die Handelsregister-Publikationen, werden in der Studie nicht näher untersucht; das vorgeschlagene Konzept lässt sich zwanglos aber auch auf diese anwenden. Gerade im Bereich der Firmen- und Kreditinformationen hat der Markt bereits spezialisierte elektronische Dienstleistungen entwickelt. Eine staatliche Grundversorgung der breiten (auch internationalen) Öffentlichkeit über ein zentrales elektronisches Handels- oder zumindest Firmenregister und eine elektronische Publikation des Schweizerischen Handelsamtsblatts (SHAB) wären komplementär zu den bestehenden privaten Angeboten und für die Wirtschaft von grossem Nutzen.

In dieser Studie nicht berücksichtigt sind die generell nicht öffentlichen Register des Zivilstandswesens und, da zu weit vom Kernbereich juristischer Information entfernt, das Patent- und Markenregister.

Wenn auch nicht seit jeher und überall, so gilt doch heute, jedenfalls in einem Rechtsstaat, dass das geltende Recht den Rechtssubjekten bekannt sein soll, dass ihnen also die Normen, aus denen Rechte und Pflichten ersichtlich sind, zugänglich sein müssen. Diese Forderung alleine würde schon die *grosse politische Bedeutung der Publikation des Rechts* bezeugen. Denkt man an die tägliche Arbeit der sich berufsmässig mit dem Recht befassenden Personen, so kommt einer effizienten und zuverlässigen Versorgung mit Rechtsdaten darüber hinaus eine wichtige *praktische Bedeutung für das gute Funktionieren des Rechtsstaates* zu. In erster Linie gilt dies für die eigentlichen Rechtsquellen. Sowohl das einzelne Rechtssubjekt, als auch die professionellen Rechtsanwender sind aber ebenso sehr auf eine Reihe weiterer Quellen angewiesen, die der Kenntnis des Rechts dienen, insbesondere Lehrwerke in all ihren Ausgestaltungen.

Die Schweiz ist für Rechtspublikationen ein vergleichsweise kleiner Markt, der sich zudem noch in drei Sprachgebiete unterteilt. Trotzdem kann von einer sehr guten Versorgung mit Rechtsdaten (auf Papier) gesprochen werden, sowohl was die mehrheitlich staatlich publizierten Rechtsquellen, als auch was die privat publizierten Kommentierungen, Doktrin und andere juristische Literatur betrifft. Insbesondere die bereinigten systematischen Rechtsammlungen von Bund und Kantonen dürfen im internationalen Vergleich als Ausnahmeerscheinungen bezeichnet werden.

## **2.2 Rechtliche Grundlagen**

### **2.2.1 Allgemeines**

Im Zusammenhang mit der Publikation von Rechtsdaten muss auch das rechtliche Umfeld näher untersucht werden. Neben verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten und den Erlassen, die sich mit der Publikation von Rechtsdaten befassen, sind im weiteren auch urheberrechtliche und datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten.

### **2.2.2 Verfassungsrechtlicher Aspekt**

Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung über die Veröffentlichung von Rechtsetzungserlassen. Das Fehlen einer solchen Bestimmung bedeutet aber nicht, dass der Bund hier nicht legislieren kann. *Die Veröffentlichung des geltenden Rechts ist ein Teil des Rechtssetzungsverfahrens und ist eine immanente Aufgabe des Rechtsstaates.* Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit staatlichen Handelns bedingt, insbesondere mit Blick auf die Rechtssicherheit, dass rechtsetzende Erlasse für den Bürger und die Bürgerin in der Regel erst nach ihrer Publikation verbindlich werden.

Als verfassungsmässige Grundlage hierfür kann Art. 85 Ziff. 2 der Bundesverfassung (BV) erwähnt werden, welcher den Erlass von Organisationsrecht vorsieht. Im weiteren ergibt sich aus der Zuständigkeit des Bundes, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen (Art. 8 BV), auch die Verpflichtung, diese zu veröffentlichen, wenn sie Rechtskraft für den Einzelnen entfalten (Botschaft zum Publikationsgesetz, BBl 1983 III 462).

### **2.2.3 Publikationsrechtliche Aspekte**

Es sind hier primär die Fragen zu beantworten, was der Staat veröffentlichen muss, darf und soll sowie was er nicht veröffentlichen darf.

Für den Bund ist am 15.5.1987 ein Bundesgesetz über die Gesetzessammlung und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, SR 170.512) sowie die dazugehörige Publikationsver-

ordnung (SR 170.512.1) in Kraft getreten. Das Gesetz regelt die Veröffentlichungen des Bundes, welche die Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS), die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR), das Register zu den Gesetzessammlungen und schliesslich das Bundesblatt (BBI) betreffen. Die Publikationsverordnung enthält eine Reihe von Ausführungsbestimmungen betreffend die Veröffentlichung der Gesetzessammlungen und des Bundesblattes. Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Veröffentlichungsorgane des Bundes wie das PTT-Amtsblatt, das Militär-amtsblatt etc., die im Publikationsgesetz nicht erwähnt sind und auf die hier nicht weiter eingegangen wird. Die AS, die SR, die Register zu den Gesetzessammlungen und das Bundesblatt haben vollständig in den drei Amtssprachen zu erscheinen.

Die **Amtliche Sammlung des Bundesrechts** dient der Veröffentlichung der Erlasse des Bundes. Der Bund hat in der AS zu veröffentlichen:

- die Bundesverfassung und die Bundesgesetze;
- die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse;
- die übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden und der anderen Stellen, denen Bundesaufgaben übertragen worden sind;
- andere Erlasse auf Beschluss der Bundesversammlung;
- die völkerrechtlichen Verträge gemäss Art. 2 Publikationsgesetz;
- die interkantonalen Verträge gemäss Art. 3 Publikationsgesetz.

Art. 6 des Publikationsgesetzes bestimmt, dass in der Regel die Veröffentlichung eines Erlasses in der AS mindestens fünf Tage vor Inkrafttreten Gültigkeitserfordernis ist. Aus Gründen der Dringlichkeit oder bei ausserordentlichen Verhältnissen ist eine Erstveröffentlichung auf andere Art zulässig; der Erlass ist dann aber sobald als möglich in der Amtlichen Sammlung zu publizieren. Derzeit erfolgt die Veröffentlichung in Loseblattform in der sog. AS-Wochenausgabe.

Die **Systematische Sammlung des Bundesrechts** ist gemäss Art. 11 des Publikationsgesetzes eine nachgeführte und nach Sachgebieten geordnete Sammlung der in der AS veröffentlichten und noch geltenden Erlasse, völkerrechtlichen und interkantonalen Verträge, internationalen Beschlüsse sowie der Kantonsverfassungen. Sie ist mehrmals jährlich auf bestimmte Stichtage hin nachzuführen. Die SR teilt sich primär in die Teile Landesrecht und Staatsvertragsrecht auf, welche systematisch identisch gegliedert sind.

Das systematische **Register zu den Gesetzessammlungen** (AS und SR) wird gemäss Art. 13 des Publikationsgesetzes jährlich einmal von der Bundeskanzlei herausgegeben. Es enthält einen Hinweis auf alle Veröffentlichungen in der AS und der SR; ferner ist ihm noch ein Stichwortregister beigeordnet. Die Bundeskanzlei hat zudem periodisch (momentan alle 5 Jahre) ein chronologisches Register zu veröffentlichen. Dieses enthält alle geltenden und aufgehobenen Erlasse mit der Angabe des Aufhebungsgrundes.

Im **Bundesblatt** werden gemäss Art. 14 des Publikationsgesetzes veröffentlicht:

- die Botschaften und Entwürfe des Bundesrates zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen;
- die von der Bundesversammlung verabschiedeten Verfassungsänderungen, Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlüsse, Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen sowie die einfachen Bundesbeschlüsse;
- die Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung;
- die Berichte von Kommissionen der Bundesversammlung;
- die Texte, die aufgrund der Bundesgesetzgebung aufzunehmen sind.

Zudem können Weisungen, Richtlinien, Anordnungen und Mitteilungen der Verwaltung oder von Stellen, die Bundesaufgaben zu erfüllen haben, veröffentlicht werden.

Schliesslich regelt das Publikationsgesetz in Art. 4 noch die Veröffentlichung eines **Verweises**. Für den Fall, dass sich ein Erlass, ein Vertrag oder Beschluss wegen seines besonderen Charakters nicht zur Veröffentlichung in der AS eignet, wird er nur mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle angegeben. Ein Verweis kommt laut Gesetz insbesondere dann in Betracht, wenn er nur einen kleinen Kreis von Personen betrifft, von technischer Natur ist und sich nur an Fachleute wendet, aus drucktechnischen Gründen nicht in der AS veröffentlicht werden kann oder wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss einen Verweis anordnet.

Eine *rechtsgenügli*che Veröffentlichung der nach Publikationsgesetz zu publizierenden Erlasse, Verträge, Beschlüsse etc. ist nur in Papierform in den genannten Publikationsorganen des Bundes möglich.

Die *zusätzliche Publikation in elektronischer Form* ist im Gesetz nicht geregelt. Eine allfällige Zulässigkeit ist nach dem für staatliches Handeln geltenden Grundsatz der Gesetzmässigkeit zu beurteilen. In einem demokratischen Rechtsstaat wie der Schweiz ist es unerlässlich, dass rechtsetzende Bestimmungen ihre Gültigkeit erst dann erlangen, wenn sie gebührend veröffentlicht worden sind. Der Gesetzgeber hat dabei stets die gängige und kostengünstige Papierform berücksichtigt, dies nicht zuletzt, da zum Zeitpunkt des Erlasses des Publikationsgesetzes eine elektronische Publikation in breitem Ausmass noch nicht zur Debatte stand. Der Staat übernimmt durch eine zusätzliche elektronische Veröffentlichung keine neue Aufgabe, die einer gesetzlichen Regelung bedarf; er macht sich lediglich moderne Hilfsmittel zunutze, um der bereits bestehenden Pflicht zur Veröffentlichung rechtsetzender Bestimmungen nachzukommen.

Eine *Publikation ausschliesslich auf elektronischen Medien* würde der heutigen gesetzlichen Regelung allerdings nicht genügen.

Bei den **Kantonen** verhält sich die Situation ähnlich. Sämtliche befragten Kantone besitzen ein Gesetz oder eine Verordnung für die Publikation von rechtsetzenden Erlassen. Die rechtsgültige Veröffentlichung erfolgt bei manchen Kantonen in einer Amtlichen/Chronologischen Sammlung oder im Kantonsblatt. In den jeweiligen Publikationsgesetzen ist diese Art der Veröffentlichung in gedruckter Form denn auch die einzig gültige. Eine Veröffentlichung in elektronischer Form ist nur im Kanton Bern ausdrücklich geregelt. Art. 23 des bernischen Publikationsgesetzes (BSG 103.1) erlaubt zwar explizit die Herausgabe in elektronischer Form; massgebend ist aber immer die gedruckte Fassung.

Die Veröffentlichung von Entscheiden des **Schweizerischen Bundesgerichts** und des **Eidgenössischen Versicherungsgerichts** ist in den entsprechenden Reglementen geregelt. Beim Schweizerischen Bundesgericht bestimmt nach Art. 18 des Reglements für das Bundesgericht (SR 173.111.1) die jeweilige Abteilung, welche Entscheide in der Amtlichen Sammlung des Bundesgerichts veröffentlicht werden. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht entscheidet nach Art. 22 des Reglements für das Eidgenössische Versicherungsgericht (SR 173.111.2) die Verwaltungskommission auf Antrag des Publikationsbeauftragten, welche Urteile in der amtlichen Entscheidsammlung veröffentlicht werden. Die beiden Eidgenössischen Gerichte veröffentlichen in der Regel ihre wegleitenden Entscheide sowie diejenigen Entscheide, die eine Praxisänderung bedeuten und die für die Öffentlichkeit und/oder die Fachwelt von Interesse sind. Nach den bestehenden Reglementen ist eine Veröffentlichung in Papierform vorgesehen. Eine zusätzliche Veröffentlichung in elektronischer Form ist nicht geregelt. Eine ausschliessliche Veröffentlichung in elektronischer Form würde auch hier den geltenden Reglementen widersprechen und wäre daher unzu-

lässig. Zudem veröffentlichen die Eidgenössischen Gerichte ohne gesetzliche Verpflichtung noch ein Generalregister, welches der Erschliessung der Entscheide dient.

Die befragten **kantonalen Gerichte** trifft keine explizite gesetzliche Pflicht, ihre Urteile zu veröffentlichen. Dennoch publizieren sämtliche befragten oberen kantonalen Gerichte ihre wegleitenden Entscheide, sei dies in Fachzeitschriften oder in eigenen Publikationen. Da überhaupt keine Vorschriften über eine Publikation bestehen, wäre auch eine ausschliessliche Veröffentlichung in elektronischer Form zulässig. Beim Obergericht des Kantons Bern sind die zur Veröffentlichung bestimmten Entscheide in elektronischer Form erhältlich.

Die Entscheide der **Bundesbehörden** werden teilweise und in Auszügen in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) veröffentlicht. Es existiert ein unveröffentlichter Bundesratsbeschluss über die Veröffentlichung von Verwaltungsentscheiden. Gemäss diesem Beschluss entscheidet letztlich die Bundeskanzlei, welche Entscheide wie veröffentlicht werden. Diejenige Behörde, welche den Entscheid gefällt hat, kann einen entsprechenden Antrag auf Veröffentlichung stellen, dem in der Regel von der Bundeskanzlei stattgegeben wird. Die Art der Veröffentlichung ist im besagten Bundesratsbeschluss nicht geregelt, eine zusätzliche Publikation in elektronischer Form ist aber sicher zulässig.

Die Veröffentlichung von Entscheiden der **kantonalen Verwaltung** ist üblicherweise nicht gesetzlich geregelt. Es ist aber unbestritten, dass Entscheide der Verwaltung veröffentlicht werden, sei dies im Geschäftsbericht der Regierung oder in einem andern Publikationsorgan. Dies legt den Schluss nahe, dass entweder verwaltungsinterne Regelungen bestehen oder die entscheidende Verwaltungseinheit nach eigenem Ermessen über die Veröffentlichung ihrer Entscheide befindet.

## Fazit

Wir kommen aufgrund der oben gemachten Ausführungen zum Schluss, dass die geltenden Bestimmungen über die Veröffentlichung von Rechtsdaten des Bundes und der Kantone in der Regel eine Veröffentlichung in Papierform vorschreiben. Einer zusätzlichen Veröffentlichung in elektronischer Form steht aber nichts entgegen. *Ausgeschlossen ist aber, gestützt auf die heute geltenden gesetzlichen Grundlagen, eine ausschliessliche Publikation in elektronischer Form zumindest für Rechtsdaten, die einer gesetzlichen Publikationspflicht unterliegen.* Dies steht zum jetzigen Zeitpunkt aber auch noch nicht zur Diskussion, so dass diese Feststellung keinen Einfluss auf die vorliegende Konzeptstudie hat.

### 2.2.4 Urheberrechtliche Aspekte

Das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (URG, SR 231.1) stellt unter anderem alle Sprachwerke, die geistige Schöpfungen sind und individuellen Charakter haben, unter seinen Schutz. Nach diesem Wortlaut wären eigentlich auch Rechtssetzungserlasse sowie Entscheide der Gerichte und Behörden urheberrechtlich geschützt.

In Art. 5 URG wird jedoch festgelegt, dass *Gesetze, Verordnungen, völkerrechtliche Verträge und andere amtliche Erlasse nicht als geschützte Werke* gelten. Ebenso werden im nämlichen Artikel die Entscheidungen, Protokolle und Berichte von Behörden und öffentlichen Verwaltungen als nicht geschützte Werke deklariert. Nach Art. 5 Abs. 2 URG sind amtliche oder gesetzlich geforderte Übersetzungen ebenfalls nicht geschützt. Es ist anzunehmen, dass auch die gemäss Publikationsgesetz zu den Gesetzessammlungen gehörenden Register nach der ratio legis keinen Urheberrechtsschutz geniessen. Alle diese Werke dürfen somit von jeder Person jederzeit vergütungsfrei zu jedem Zweck verwendet werden.

Ein Sonderproblem stellt sich bei den *Registern zu den Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen*. Es stellt sich dabei die Frage, ob diese mangels einer expliziten gesetzlichen Publikationspflicht urheberrechtlich geschützt sind. Das Schweizerische Bundesgericht ist der Ansicht, dass sein Generalregister zur Amtlichen Sammlung eine geistige Leistung darstellt und folglich Urheberrechtsschutz genießt. Nach neuester Praxis wird dieses interessierten Anbietern auch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt, allerdings gegen Entrichtung einer Urheberrechtsgebühr.

Sämtliche *Veredelungs- und andere private Produkte* wie Kommentare (auch kommentierte Gesetzestexte), Aufsätze, Lehrbücher, Dissertationen fallen hingegen unter den Werkbegriff von Art. 2 URG und sind damit, ob in Papier- oder elektronischer Form, urheberrechtlich geschützt. Nach URG geschützte Werke dürfen, ausser für den Eigengebrauch, nur mit Einverständnis des Rechteinhabers (Autor, Verlag) verwendet werden. Dieses Einverständnis ist vor jeder Werkverwendung einzuholen. Für jede solche Werkverwendung ist eine Entschädigung geschuldet, die im Einzelfall mit dem Rechteinhaber zu vereinbaren ist. Die Schutzdauer für die hier interessierenden Werke erlischt gemäss Art. 29 Abs. 2 URG 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers.

Für den Fall, dass die eigenen Produkte eines privaten Anbieters von einem Dritten in irgendeiner Form unerlaubt verwertet werden (leicht ergänzte Versionen, Sammelausgaben etc.) steht dem jeweiligen Berechtigten neben der Berufung auf das Urheberrecht auch noch der Schutz des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 231.1) offen. Insbesondere unter Berufung auf Art. 5 lit. c UWG kann die unerlaubte Verwertung fremder Leistung zivil- und strafrechtlich geahndet werden.

### **2.2.5 Datenschutz- und persönlichkeitsrechtliche Aspekte**

Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Das Gesetz regelt den Umgang mit Personendaten aller Art, d.h. alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 lit. a DSG).

Bei den *rechtsetzenden Erlassen* können datenschutz- und persönlichkeitsrechtliche Aspekte ausser acht gelassen werden, da die Erlasse schlicht keine Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG enthalten. Das DSG kommt damit gar nicht zur Anwendung.

Im Zusammenhang mit der *Veröffentlichung von Entscheidungen der Gerichts- und Verwaltungsbehörden* sind diese datenschutz- und persönlichkeitsrechtlichen Aspekte aber von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Es muss sichergestellt werden, dass die veröffentlichten Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden keine Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG enthalten oder die Bearbeitungsgrundsätze des DSG eingehalten werden. Um Anonymisierungsaufwand zu vermeiden, führt dies zum Grundsatz, dass Personendaten natürlicher und juristischer Personen von den Gerichten und Verwaltungsbehörden regelmässig nicht veröffentlicht werden.

## **2.3 Publikationen in gedruckter Form**

Rechtsdaten in gedruckter Form werden in der Schweiz von den Institutionen des Bundes und der Kantone aber auch von den Universitäten und privaten Anbietern publiziert. Daneben gibt es auch eine Reihe von nicht-staatlichen, halbprivaten Organisationen wie SIA und SEV etc., welche Rechtsdaten veröffentlichen.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen der *Grundversorgung* (Erlasse inkl. der gesetzlich vorgeschriebenen Register, Gerichtsurteile und Verwaltungsentscheide) einerseits und der Publikation von *Veredelungsprodukten* (Kommentare, Indexe, Verzeichnisse etc.) *und eigenständigen privaten Produkten* (Aufsätze, Lehre, Dissertationen etc.) andererseits. Im

Laufe der Geschichte hat sich eine mehr oder weniger klare Rollenteilung zwischen der öffentlichen Hand und privaten Anbietern herauskristallisiert. Die öffentliche Hand hat sich dabei auf die gesetzlich statuierte flächendeckende Grundversorgung beschränkt.

Die Benutzer von Rechtsdaten sind auf eine gute Grundversorgung angewiesen. Eine ausreichende Versorgung mit privaten Produkten spielt jedoch für die tägliche Arbeit der Benutzer eine nicht minder grosse Rolle. Bei der täglichen Arbeit ist der Jurist darauf angewiesen, über eine breite Palette von Veredelungs- und privaten Produkten zu verfügen und damit auch entsprechend arbeiten zu können.

Auch für die Rechtsfortbildung ist die ausreichende Versorgung mit privaten Produkten von nicht zu unterschätzender Bedeutung. So haben private Anbieter unter anderem bis heute mehr als 50 juristische Periodika erfolgreich lanciert, die der Lehre und Forschung eine Plattform für Veröffentlichungen zur Verfügung stellen, in denen aber auch höchstrichterliche Entscheide besprochen und zum Teil exklusiv veröffentlicht werden. In vielen Fällen dienen sie zudem der Publikation von wegweisenden Entscheiden kantonaler Gerichte. Dieses Beispiel belegt, dass in einem Markt, in dem die Aufgaben klar verteilt sind, die privaten Anbieter eine Vielzahl von wertvollen Produkten entwickeln, sofern sich die öffentliche Hand auf die Grundversorgung beschränkt.

Die Versorgung des schweizerischen Marktes mit Rechtspublikationen kann damit insgesamt als sehr gut bezeichnet werden, stehen doch eine ausreichende Grundversorgung, eine ausgezeichnete Erschliessung und Kommentierung sowie eine reiche weiterführende Literatur zur Verfügung.

## **2.4 Informatisierte Rechtspublikationen**

### **2.4.1 Konzept des Bundesrates von 1985**

Das Konzept des Bundesrates aus dem Jahre 1985 ist vor dem Hintergrund mehrerer Initiativen - vorab privater Natur - zur Informatisierung von Rechtsdaten entstanden. Konkret handelte es sich in der Deutschschweiz um eine Gruppe von juristischen Verlegern zusammen mit Siemens und ATAG (Projekt Doculex) und in der Romandie um das Advokaturbüro Pirenne, Python, Schifferli & Peter zusammen mit Edipresse SA (Projekt Swisslaw). Im Jahre 1984 begann auf Begehren des Schweizerischen Anwaltsverbands (SAV) und des Schweizerischen Juristenvereins (SJV), unterstützt durch das Bundesamt für Justiz (als beim Bund verantwortliche Stelle für den Aufbau einer Rechtsinformatik), die Suche nach dem Weg zu einer einheitlichen juristischen Datenbank für Schweizer Juristinnen und Juristen.

Eine Expertengruppe erarbeitete im September 1984 ein "Grobkonzept für die Schweizerische Juristische Datenbank". Ziel dieser Schweizerischen Juristischen Datenbank (SJDB) sollte sein, die "Veröffentlichungen in den Bereichen Judikatur, Gesetzgebung und Literatur möglichst vollständig zu erfassen, und zwar jedenfalls auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden". Nach Möglichkeit sollten in gewissen Gebieten auch ausländische Daten erfasst werden. Die in der SJDB verfügbaren Daten sollten alsdann "einem möglichst grossen Benutzerkreis zu möglichst günstigen Bedingungen zugänglich sein". Grösstes Gewicht legte die Expertengruppe auf die Benutzerfreundlichkeit, eine dreisprachige Indexierung (Thesaurierung) und eine Aufnahme der Dokumente in allen vorliegenden Amtssprachen. Zur Erstellung des Feinkonzeptes empfahl die Expertengruppe die Gründung einer juristischen Trägerschaft in der Form eines Vereins mit dem Bund, dem SAV und dem SJV als Gründungsmitgliedern. Für die Realisierung war die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung in Form einer AG oder Genossenschaft, allenfalls einer Stiftung vorgesehen. Angesichts der Erfahrungen im Ausland, wonach die Informatisierung der Rechtsdaten wegen des enormen Finanzbedarfs meist nur unter der Federführung oder zumindest

nur unter wesentlicher finanzieller Beteiligung der öffentlichen Hand realisiert werden konnte, ging die Expertengruppe davon aus, dass auch der Aufbau der SJDB (d.h. die Grundinvestition) über Subventionen der öffentlichen Hand und Beiträge von Privaten erfolgen sollte. Der Betrieb der Datenbank sollte hingegen "weitgehend selbsttragend" sein.

Gestützt auf das Grobkonzept der Expertengruppe wurde das Projekt einer Schweizerischen Juristischen Datenbank am 21. November 1984 dem Bundesrat unterbreitet. Im entsprechenden Papier des EJPD wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der technologischen Rahmenbedingungen und der notwendigen umfangreichen elektronischen (Rück-) Erfassung der in die Datenbank aufzunehmenden Dokumente mit hohen Investitionen für die Konzeption und Realisierung des Projektes gerechnet werden müsse. Der hohe Investitionsbedarf, der kleine Markt und das Erfordernis der Dreisprachigkeit mache eine Konzentration der Kräfte unbedingt notwendig. Da es für finanzielle Beiträge des Bundes an einer gesetzlichen Grundlage mangelte, wurde dem Bundesrat als erster Schritt lediglich der Beitritt zu dem zu gründenden Trägerverein vorgeschlagen. Der Bundesrat sprach sich grundsätzlich für das Projekt *einer* Schweizerischen Juristischen Datenbank und dessen Realisierung durch eine externe Institution aus. Er beschloss am 10. Dezember 1984 seinen Beitritt zum "Verein Schweizerische Juristische Datenbank (VSJDB)", den der Bund, der Schweizerische Anwaltsverband und der Schweizerische Juristenverein im Januar 1985 gründeten. Heute gehören dem Verein alle Kantone mit Ausnahme von Basel-Stadt und Jura an. Auch das Institut für Föderalismus in Freiburg sowie zahlreiche weitere Organisationen und Private haben sich dem Verein angeschlossen. Das Bundesgericht entsendet einen ständigen Beobachter in den Vereinsvorstand. Der VSJDB sieht sich in der Rolle eines Interessenvertreters einer weiten, vor allem aus Schweizer Juristinnen und Juristen bestehenden Öffentlichkeit.

Im Jahre 1985 entwickelten "Doculex" und "Swisslaw" Prototypen ihrer Systeme, die der VSJDB anschliessend durch Gutachter überprüfen liess. Das Ergebnis der Prüfung bestand in der Erkenntnis, dass beide Systeme Vor- und Nachteile aufwiesen und die beste Lösung in der Zusammenführung der beiden Systeme bestand. Diesen Versuch unternahm der VSJDB nicht zuletzt auch, um eine unnötige Konkurrenzierung zu vermeiden und im kleinen Schweizer Markt eine möglichst gute Rentabilität zu erreichen.

Der Erfolg dieser Bestrebungen führte im Frühjahr 1986 zur Gründung der rein privatrechtlichen SWISSLEX Schweizerische Juristische Datenbank AG, an welcher der VSJDB symbolisch und die Schweizerische Eidgenossenschaft nicht beteiligt sind. Das Aktienkapital der SWISSLEX wird zu einem grossen Teil von den schweizerischen juristischen Verlegern gehalten. Zu der ursprünglich vorgesehenen gemischtwirtschaftlichen Ausgestaltung oder zumindest einer finanziellen Beteiligung des Bundes kam es indessen nicht. Selbst wenn die Aktionäre der SWISSLEX eine direkte Beteiligung des Bundes oder eine Subventionierung ausdrücklich gewünscht hätten, hätte seitens des Bundes dafür zuerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müssen. Der Bund beschränkt sich bis heute darauf, die SWISSLEX als privatwirtschaftlichen Partner zur Realisierung einer schweizerischen Rechtsdatenbank zu behandeln und zu fördern und seine Interessen gegenüber der SWISSLEX im übrigen über den VSJDB wahrzunehmen.

### **2.4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Konzeption von 1985**

Die SWISSLEX hat die Aufgabe übernommen, als wirtschaftlich selbsttragendes Unternehmen die Datenbank zu betreiben und dabei die Auflagen zu respektieren, die ihr der VSJDB nach Massgabe seines statutarisch festgelegten Förderauftrags auferlegt. Vertraglich ist sie mit dem VSJDB über den "Rahmenvertrag" vom April 1986 und den Contrat relatif au contenu minimum de la banque suisse de données juridiques, à la remise du thesaurus et à la fixation des tarifs von 1988 ("Contrat minimum") verbunden. Das darin festgelegte Verhält-

nis und Zusammenspiel zwischen dem VSJDB und der SWISSLEX lässt sich wie folgt umschreiben: Der VSJDB unterstützt *ausschliesslich* die SWISSLEX. Er stellt für die SWISSLEX den Kontakt zu Datenlieferanten, insbesondere zu Bund, Kantonen und Gemeinden, her und stellt ihr einen dreisprachigen Thesaurus des schweizerischen Rechts als Suchinstrument für die Datenbank zur Verfügung. Die SWISSLEX akzeptiert in ihrer gesamten Geschäftspolitik die Forderungen des VSJDB nach *Benutzerfreundlichkeit*, *Dreisprachigkeit*, *Vollständigkeit* (im Rahmen des "Contrat minimum") und *Kostengünstigkeit*. Der VSJDB vertritt seine Interessen über seinen Sitz im Verwaltungsrat der SWISSLEX und den sog. Koordinationsausschuss, der sich aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des VSJDB und dem Geschäftsleiter der SWISSLEX zusammensetzt.

Die im "Contrat minimum" konkretisierte Vollständigkeit verpflichtet die SWISSLEX zur Aufnahme der kantonalen Rechts- und Entscheidungssammlungen sowie folgender Publikationen des Bundes: Systematische Rechtssammlung (SR), Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB), Amtliche Sammlung der Entscheide des Bundesgerichts und des Eidg. Versicherungsgerichts (BGE). Auf der Basis des "Contrat minimum" haben die Bundeskanzlei und das Bundesgericht je einen Datenlieferungsvertrag mit der SWISSLEX abgeschlossen. Beide Verträge garantieren der SWISSLEX den unentgeltlichen Bezug von Daten und das Recht zu deren Nutzung in der Schweizerischen Juristischen Datenbank. Die SWISSLEX räumt dem Bund im Gegenzug einen Rabatt für die Benutzung ihrer Datenbank ein, der in den sog. Dialogteilnehmerverträgen zwischen der SWISSLEX und der EDMZ berücksichtigt ist. Die Datenlieferungs- und Dialogteilnehmerverträge sind die einzigen direkten vertraglichen Bindungen zwischen der Eidgenossenschaft und SWISSLEX.

Der Datenlieferungsvertrag zwischen der Bundeskanzlei und SWISSLEX wurde im Januar 1992 unterzeichnet. Die Lieferung der Daten der SR und der VPB erfolgt im Rahmen eines eigentlichen Leistungsauftrages des Bundes an die SWISSLEX (Ziff. 2.5). Der Leistungsauftrag des Bundes enthält im wesentlichen die Elemente des Rahmenvertrags und des "Contrat minimum", d.h. die Verpflichtung zu Vollständigkeit (über SR und VPB hinaus und mit Bezug auf den "Contrat minimum"), Dreisprachigkeit, Allgemeinzugänglichkeit, Benutzerfreundlichkeit und Kostengünstigkeit. SWISSLEX hat die erhaltenen Daten auf eigene Kosten zu laden, zu speichern und zur Weiterverbreitung zur Verfügung zu halten (Ziff. 2.1, 2.4), die erhaltenen Daten stets vollständig und in nützlicher Frist in ihr Datensystem aufzunehmen (Ziff. 2.2) und die geladenen Daten der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Rahmen des Dialogteilnehmervertrages zur Verfügung zu halten (Ziff. 2.3). Die Schweizerische Eidgenossenschaft verpflichtet sich gegenüber SWISSLEX, die VPB und die SR mit Nachträgen in einer einfach zu ladenden, strukturierten Form innert nützlicher Frist zu liefern. Ab dem Zeitpunkt der (bis heute nur teilweise realisierten) computergestützten Führung der SR sollen die aktuellen Daten laufend geliefert werden. Die Eidgenossenschaft verpflichtet sich im weiteren, einem Dritten die genannten Daten nur unter den gleichen vertraglichen Voraussetzungen, d.h. unter dem gleichen Leistungsauftrag, zu liefern (Ziff. 4.4) und keinerlei Vorkehren zu treffen, die einem Drittanbieter erlauben, SWISSLEX unter ungleichen Voraussetzungen zu konkurrenzieren (Ziff. 4.6).

Dieser rein privatrechtliche Vertrag könnte für den Bund insofern problematisch sein, als einem Drittanbieter die bedingungslose Herausgabe der elektronischen SR- und VPB-Daten allein aufgrund des Datenlieferungsvertrages mit SWISSLEX wohl kaum verweigert werden könnte, im Falle der Herausgabe jedoch der SWISSLEX gegenüber eine Schadenersatzpflicht entstünde. Der Vertrag zwischen Bundeskanzlei und SWISSLEX ist mit 12 Monaten Kündigungsfrist auf Ende eines Kalenderjahres, aus heutiger Sicht also frühestens auf den 31. Dezember 1997, kündbar.

Der Datenlieferungsvertrag zwischen dem Bundesgericht und der SWISSLEX enthält weniger weitgehende Verpflichtungen hinsichtlich einer exklusiven Datenlieferung an SWISS-

LEX. Er wurde vom Bundesgericht im Juni 1996 per 31. Dezember 1996 aufgekündigt, da das Bundesgericht in Zukunft seine elektronischen Daten nur *entgeltlich* und *nicht-exklusiv* an Drittanbieter liefern will. Das Bundesgericht ist inzwischen auch bereit, seine Generalregister, die ein wichtiges Element zur Erschliessung seiner Entscheidungen sind und die Verbindung zwischen Rechtsprechung und Gesetzgebung herstellen, sowohl der SWISSLEX als auch Drittanbietern zugänglich zu machen. Es macht an den Generalregistern sein Urheberrecht geltend, weshalb Bezüger für dessen Nutzung dem Bundesgericht eine Urheberabgabe zu entrichten haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das Konzept von 1985 und dessen Ausgestaltung basieren auf dem Prinzip, dass der Bund für die Verbreitung der Rechtsdaten mit einem *bevorzugten Partner*, der SWISSLEX, zusammenarbeitet. Im Gegensatz zu den Modellen mit direkter Staatsbeteiligung oder staatlicher Mitfinanzierung (verbunden mit entsprechender Mitsprache) in anderen europäischen Staaten, förderte der Bund diesen privaten Partner zunächst nur indirekt über das Instrument eines Fördervereins, des VSJDB, später zusätzlich direkt über das Instrument privatrechtlicher Verträge (Datenlieferung). Basierend auf einer *Strategie der Konzentration der Kräfte* wurde versucht, die Interessen der privaten juristischen Verleger, ihren angestammten Markt auch mit elektronischen Daten zu bedienen, mit dem Bestreben von Bund, Kantonen, Anwaltsverband und Juristenverein nach einer umfassenden elektronischen Grundversorgung im Bereich der Rechts- und Entscheidungssammlungen von Bund und Kantonen zu kombinieren. Die Last und das Risiko der notwendigen massiven Investitionen wurde aber praktisch ausschliesslich der SWISSLEX und damit den juristischen Verlegern aufgebürdet.

Diese Strategie der Konzentration der Kräfte unter *Vermeidung von Konkurrenz* in einem kleinen, dreisprachigen Markt war angesichts der wirtschaftlichen, marktmässigen und technologischen Rahmenbedingungen von 1985 vertretbar. Aus heutiger Sicht muss man sich aber fragen, ob nicht gerade der angestrebte Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen von Privaten und öffentlicher Hand, das faktische Monopol der SWISSLEX und der damit verbundene Mangel an Markt und Konkurrenz die *Weiterentwicklung der schweizerischen Rechtsinformatik* mindestens in den letzten Jahren *eher behindert als gefördert* haben.

Der Bund spielte bei der Entwicklung des Konzepts von 1985 nicht die Rolle des Initiators, sondern reagierte lediglich auf die damalige Dynamik des Marktes und brachte zu einem relativ späten Zeitpunkt seine Interessen an einer möglichst umfassenden, dreisprachigen und günstigen Grundversorgung mit elektronischen Rechtsdaten ein. Aufgrund mangelnder Rechtsgrundlagen zum Betrieb oder zumindest zur Subventionierung einer integralen schweizerischen Rechtsdatenbank begnügte er sich aber mit einer zurückhaltenden Politik der Förderung. Eine klare und umfassende Delegation der gesamten künftigen elektronischen Publikationstätigkeit an eine verwaltungsexterne Institution hätte - jedenfalls aus heutiger Sicht - wohl eine bessere Aussicht geboten, die angestrebten Ziele zu erreichen. Doppelspurigkeiten durch den in der Zwischenzeit erfolgten Aufbau verwaltungsinterner Datenbanken in Bund und Kantonen hätten so eventuell vermieden werden können. *Diese elektronischen Datenbestände, auf Bundesebene vorwiegend bei der Bundeskanzlei und dem Bundesgericht, machen es aber heute möglich, dass die Bund den elektronischen, dreisprachigen und umfassenden Grundversorgungsauftrag im Bereich der SR, der VPB, des Bundesblatts und wohl auch der Bundesgerichtsentscheide selbst in effizienter und qualitativ hochstehender Weise wahrnehmen könnte.* Ein solches Vorhaben würde durch die bestehenden Datenlieferungsverträge mit der SWISSLEX nicht behindert.

Demgegenüber würde heute ein *Festhalten am Konzept von 1985* mit seinem Paradigma einer einheitlichen, umfassenden, dreisprachigen und kostengünstigen Rechtsdatenbank

eine noch *wesentlich stärkere Intervention des Bundes* als bisher in einem mehrheitlich privaten Markt verlangen, um es zum Erfolg zu führen.

### 2.4.3 Die SWISSLEX und ihre Entwicklung

Die SWISSLEX hat in den ersten 10 Jahren ihres Bestehens Beachtliches geleistet. Ihre Datenbank enthält heute nebst den Bundesgerichtsentscheiden rund 45 juristische Periodika mit einer Rückerfassung zwischen 20 und 50 Jahren (siehe Übersicht im Anhang 3). Das Ziel einer umfassenden schweizerischen Rechtsdatenbank hat sie aber aus verschiedenen Gründen, auf die sie teilweise keinen Einfluss hatte, nicht realisieren können.

Der vorgesehene Beitrag des Bundes in Form von regelmässigen aktuellen Datenlieferungen erfolgte lediglich im Bereich der Rechtsprechung des Bundes (BGE und VPB). Die Gesetzgebung in Form der Systematischen Sammlung (SR) als einer der wichtigsten Inhalte eines jeden Rechtsinformationssystems konnte hingegen vom Bund bis heute weder in Papierform noch in elektronischer Form in aktuellem Stand an die SWISSLEX geliefert werden (Staatsvertragsrecht überhaupt nicht, Landesrecht inzwischen mit Nachführungsstand 1.1.96).

Bei der Erschliessung der kantonalen Rechtsprechung konnten die Ziele des "Contrat minimum" einigermassen erreicht werden: Die kantonalen Gerichte publizieren ihre Entscheide mehrheitlich über Periodika der juristischen Verleger, die praktisch alle in der SWISSLEX-Datenbank enthalten sind. Demgegenüber konnten die kantonalen Rechtssammlungen von der SWISSLEX bisher elektronisch nicht erschlossen werden, obgleich der VSJDB sich intensiv darum bemüht hatte, SWISSLEX unter Einschaltung des Instituts für Föderalismus in Freiburg als elektronische Plattform für die kantonalen Rechtssammlungen zu etablieren.

Im Bereich der Doktrin, die das traditionelle Tätigkeitsgebiet der juristischen Verleger darstellt, wurden die 1985 gesetzten Ziele überhaupt nicht erreicht. Ein Grossteil der juristischen Verleger tut sich bis heute schwer mit der elektronischen Publikation der Werke. Sie befürchteten wohl eine Konkurrenzierung ihrer Papierprodukte und brachten diese bis heute nicht in das Gemeinschaftswerk SWISSLEX ein. Die Frage der Urheberrechtsentschädigung für Online-Publikationen stellte ausserdem von Beginn weg ein zentrales Thema bei der SWISSLEX dar. Das in den letzten Jahren immer populärer gewordene Medium CD-ROM eignet sich für die Verleger heute offenbar wesentlich besser, ihre Produkte über die etablierten Vertriebskanäle entgeltlich abzusetzen, zumal die Urheberrechte leichter abgegolten werden können.

Die Marktentwicklung blieb weit hinter den Erwartungen zurück: Die (schon bei der Konzeption vorhergesehenen) hohen Grundinvestitionen der SWISSLEX für den Systemaufbau mussten zum grössten Teil über Fremdkapital gedeckt werden. Die daraus resultierende hohe Verschuldung, verschärft durch die in der Hochzinsperiode Ende der achtziger Jahre enorme Zinslast, die hohen technischen Betriebskosten und die anschliessende Rezession zwangen die sich anfänglich erfreulich entwickelnde SWISSLEX rasch in die Defensive und blockierten die Innovation massgeblich. Dies führte auch zu einem Prestigeverlust bei der Kundschaft. Die in der Marktanalyse von 1986 prognostizierten Abonnentenzahlen konnten bei weitem nicht erreicht werden. Die *überaus gute Erschliessung und Versorgung* mit Rechtsinformationen in Papierform in der Schweiz ist einer der wesentlichen Gründe für den *geringen Zusatznutzen*, den die SWISSLEX ihren Abonnenten bieten konnte. Die gemessen am technisch Machbaren zwar gute, aus der Sicht der Benutzer *aber ungenügende Benutzerfreundlichkeit*, die den damaligen technischen Möglichkeiten entsprechende, proprietäre, teure und aufwendige Anschluss-technologie und vor allem auch *inhaltliche Lücken* (Fehlen der Rechtssammlungen von Bund und Kantonen) waren weitere Gründe für das relativ geringe Interesse des Marktes. Die regelmässigen Kapitalerhöhungen der

SWISSLEX verbunden mit rigorosen Kostensenkungsmassnahmen sicherten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zwar die weitere Existenz der SWISSLEX, bewirkten aber keine Weiterentwicklung. Zusätzlich erwuchs der SWISSLEX aus dem eigenen Lager der juristischen Verleger Konkurrenz, indem diese etwa im Bereich der Kommentarwerke und der kantonalen Gesetzgebung CD-ROM-Produkte auf den Markt brachten.

Die aktuelle Renaissance der Online-Datenbanken, die in den letzten 3 Jahren über den Internet-Boom eingeleitet wurde, hat bei der SWISSLEX den Willen zur Erneuerung ihres Systems verstärkt und den Weg für entsprechende Neuinvestitionen freigemacht. Die juristischen Verleger sind sich über das Potential der SWISSLEX als künftige (Verleger-)Plattform zur entgeltlichen Verteilung ihrer elektronischen Publikationen einig. Am 1. Januar 1997 wird SWISSLEX ihre Rechtsdatenbank neuester Technologie in Betrieb stellen. Das neue Systemkonzept der SWISSLEX kommt der sog. "Plattform-Lösung", die als Alternativvariante zum vorliegenden Konzept im Anhang 5 beschrieben ist, recht nahe. Es basiert auf einer offenen, hypertextbasierten Technologie und ist kompatibel mit der heutigen Internet/WWW-Technologie. Die Geschäftspolitik der SWISSLEX hat sich in diesem Zeitraum ebenfalls entscheidend gewandelt: SWISSLEX beansprucht heute nicht mehr Protektion und Konkurrenzschutz, sondern will im Markt als bester Anbieter bestehen.

Ausgehend von ihrem neuen Systemkonzept steht die SWISSLEX heute einer elektronischen Publikation der SR direkt durch die Bundesverwaltung nicht mehr ablehnend gegenüber. Sie will in Zukunft vielmehr ihre Datenbestände, vorwiegend im Bereich der Rechtsprechung, mit Datenbeständen des Bundes vernetzen und damit eine redundante Datenhaltung mit der daraus resultierenden Aktualisierungsproblematik vermeiden. Für diese Konstellation ist die elektronische Publikation durch den Bund sogar eine Voraussetzung.

Der grosse, ausgezeichnet erschlossene und zu den traditionellen Inhalten staatlicher Grundversorgung weitgehend komplementäre Datenbestand der SWISSLEX muss in ein künftiges Rechtsinformationssystem unbedingt miteinbezogen werden.

### **2.4.4 Situation beim Bund**

#### **Bundeskanzlei**

Die Bundeskanzlei ist zuständig für die Veröffentlichung der Rechtsdaten (rechtsetzende Erlasse, Publikationen für das Bundesblatt und die Verwaltungspraxis des Bundesbehörden) des Bundes.

Daten für die Publikation der AS und des BBI werden der Bundeskanzlei heute von den zuständigen Bundesämtern überwiegend als Manuskripte in Papierform (seltener auf Diskette für die AS, öfters hingegen für das BBI) geliefert. Die Druckerei muss die Texte in der Folge meistens setzen. Selbst wenn die Daten auf Disketten vorhanden sind, können diese nicht immer für den Druck benutzt werden.

Im Gegensatz zur AS oder zum BBI ist die SR (ohne Staatsvertragsrecht) nun informatisiert. Sie ist rückerfasst worden, und die Daten sind auf einem Zentralrechnersystem gespeichert. Die informatisierte SR umfasst die computerunterstützte Aufbereitung und Nachführung der Sammlung. Die Umgebung für die Bearbeitung der Erlasse (Bereinigung) besteht aus einem Textverarbeitungssystem (MS Word). Zur Übernahme der Daten aus der AS werden die Daten aus von der Druckerei erstellten Disketten (Format RTF) in MS Word übernommen. Nach einer Überarbeitung durch die Redaktoren werden die Daten der SR für den Druck elektronisch an die Druckerei weitergegeben.

Die Texte der VPB sind in elektronischer Form auf Disketten vorhanden. Diese dienen als Vorlagen für den Druck im Offsetverfahren.

Zur internen elektronischen Publikation (Intranet, WWW) werden die Worddaten der SR in einem teilweise automatisierten Verfahren in HTML-Dokumente umgewandelt. Eine Öffnung dieser Datensammlungen gegenüber einem grösseren Benutzerkreis ist - technisch wie auch organisatorisch - kurzfristig und ohne grossen Aufwand realisierbar. Ein kleiner Teil der SR (Bundesverfassung, Bundesgesetz über die politischen Rechte) ist denn auch bereits öffentlich auf dem Internet zugänglich. Die restlichen Erlasse der SR müssten allerdings vor einer elektronischen Veröffentlichung mit einem relativ bescheidenen Aufwand nachkontrolliert und zum Teil verbessert werden, um den Ansprüchen des breiten Publikums gerecht zu werden.

Die Bundeskanzlei hat im September 1994 eine Vorstudie in Auftrag gegeben, welche die Problembereiche "AS-Publikation" untersucht. Die Analyse hat gezeigt, dass die Produktion aller rechtsetzenden Texte zwingend beschleunigt, optimiert und rationalisiert werden muss. In einem ersten Schritt ist aus diesem Grund die Effektivität des Gesetzgebungsprozesses zu erhöhen und ein "Kompetenzzentrum amtliche Veröffentlichungen (KAV)" zu bilden. Ein Konzeptbericht liegt mittlerweile vor. Parallel dazu ist eine neue technische Infrastruktur zu entwickeln (siehe dazu auch Kapitel 5.1.4).

Wie oben dargestellt, erfasst der Bund zwar seine Rechtsdaten oft bereits in elektronischer Form, publiziert sie jedoch nicht elektronisch, weil diese Art der Veröffentlichung nach bisherigem Konzept ausschliesslich über die SWISSLEX erfolgen sollte.

Ein Postulat Dettling, welches die Herausgabe der Gesetzessammlung auf Datenträger (CD-ROM) verlangt, ist vom Nationalrat entgegengenommen und am 21. Juni 1996 an den Bundesrat überwiesen worden. Dies belegt, dass auch seitens des Parlaments der Druck für eine Veröffentlichung der Rechtsdaten in elektronischer Form durch den Bund stetig wächst.

### **Bundesgericht / Eidg. Versicherungsgericht**

Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht erfassen ihre Entscheide und die dazugehörige Begründung in elektronischer Form im Volltext und als Zusammenfassung. Sie speichern diese für den internen Gebrauch auf Datenbanken (z.B. BRADOC). Seit 1995 werden die Entscheide in anonymisierter Form gespeichert. Aus diesen Datenbanken werden die druckfertig aufbereiteten Daten elektronisch an die Druckerei weitergeleitet. Eine Öffnung dieser Datenbanken gegenüber einem grösseren Benutzerkreis wäre technisch möglich und wird vom Bundesgericht momentan geprüft. Ein grösseres Problem bei der Öffnung der Datenbanken stellt die Anonymisierung der älteren Entscheide dar.

### **Weitere Institutionen des Bundes**

Verschiedene Institutionen des Bundes unterhalten für ihre internen Bedürfnisse Datenbanken mit rechtsrelevantem Inhalt. Diese Datenbanken sind vorab für den internen Gebrauch bestimmt. Eine Öffnung für die Öffentlichkeit ist aus rechtlichen (z.B. Datenschutz, Staatsschutz, Amtsgeheimnis, Urheberrecht etc.) und technischen Überlegungen oft nicht erwünscht (z.B. Register der Sitzverlegungen im Kriegsfall), bliebe aber im Einzelfall nach Massgabe des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung zu prüfen (siehe dazu auch Kapitel 3.4).

### **2.4.5 Situation bei den Kantonen**

Die Mehrzahl der öffentlichen Informationsproduzenten erstellt ihre Dokumente mit Textverarbeitungssystemen. Häufig werden vordefinierte Absatzformate und Formatierungs-Makros benutzt, um ein uniformes Erscheinungsbild der Dokumente zu gewährleisten. Die Dokumente werden grösstenteils in elektronischer Form an Druckereien zur Nachbearbeitung

und zum Druck weitergegeben. Die Verzögerung zwischen der Fertigstellung zum Druck und der endgültigen Auslieferung des Druckgutes durch die Druckerei ist zum Teil erheblich.

Einzelne Informationsproduzenten benutzen die elektronischen Informationen für den Druck auch gleichzeitig dazu, eine interne Datenbank zu betreiben. Solche Datenbanken werden z.B. von der Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft (Volltextsuche in WordPerfect-Dokumenten), der Staatskanzlei des Kantons Zürich (Lotus Notes) und dem Obergericht des Kantons Bern (Volltextsuche mittels AskSam), der Staatskanzlei der Kantone Tessin, Genf und Schaffhausen (Archimedia) betrieben. Nachdrucke und Auszüge können zum Teil direkt von diesen Datenbanken gemacht werden. Sie enthalten allerdings im Normalfall keine älteren Dokumente (keine Rückerfassung).

Verschiedene Kantone planen, ihre Daten der Orell Füssli Navigator AG zu übergeben, oder haben dies bereits getan. Die Orell Füssli Navigator AG beabsichtigt, die Rechtssammlungen der Kantone auf CD-ROM zu veröffentlichen. Dies zeigt sowohl das Interesse als auch die Bereitschaft der Kantone an einem breiten Zugang zu Rechtsdaten in informatisierter Form. Das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg besitzt zwar bereits die Rechtssammlungen sämtlicher Kantone und kann für diesbezügliche Recherchen angegangen werden. In informatisierter Form sind in der internen Datenbank des Instituts jedoch nur die Titel der kantonalen Gesetze vorhanden, so dass die Gesetzestexte selbst immer noch in Papierform nachgeschlagen werden müssen.

Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass die Kantone ihre Rechtssammlungen in der Regel selber herausgeben, währenddem die Entscheide der kantonalen Gerichte, neben der zusammenfassenden Publikation in einem Geschäftsbericht, vor allem in juristischen Zeitschriften publiziert und diskutiert werden.

#### **2.4.6 Private Anbieter**

Unter anderen bieten folgende Verleger Rechtsinformationen auf CD-ROM an: Optobyte AG (Schweizer Gesetzestexte, ZGB für den Alltag (im Auftrag des Schweizerischen Beobachters)), Orell Füssli (Navigator CD-ROM: Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts, Entscheide des Eidg. Versicherungsgerichts, Rechtssammlung des Kantons Basel-Landschaft, Rechtssammlung des Kantons Tessin, Entscheide und Kreisschreiben des Obergerichts des Kantons Bern, Rechtssammlung des Kantons Bern (geplant), Rechtssammlung des Kantons Zürich (geplant), Rechtssammlung des Kantons Luzern (geplant)). Daneben bieten etliche Verlage ihre juristischen Bücher neben der traditionellen Buchform auch bereits als CD-ROM an, so z.B. Stämpfli mit einem Kommentar zum Obligationenrecht.

#### **2.4.7 Würdigung**

Die Rechtssammlungen der Kantone sind bereits heute nahezu alle in elektronischer Form bei den Staatskanzleien vorhanden. Es fehlt aber weitgehend noch der öffentliche Zugang. Bei der Planung einer elektronischen Publikation der Rechtssammlungen der Kantone steht heute die CD-ROM im Vordergrund. Der Trend könnte sich jedoch schon bald in Richtung Online-Publikationen (über WWW und Internet) bewegen. Die Herausgabe der kantonalen Rechtssammlungen auf CD-ROM wird vor allem von der Orell Füssli Navigator AG aktiv gefördert und unterstützt. Die SWISSLEX, zu deren Leistungsauftrag das elektronische Verfügbarmachen der kantonalen Rechtssammlungen eigentlich gehört, ist in diesem Bereich nicht genügend tätig geworden; die angestrebte Zusammenarbeit zwischen SWISSLEX und dem Institut für Föderalismus kam nicht zustande.

Dreh- und Angelpunkt der elektronischen Rechtspublikationen bleiben aber zweifelsohne die Publikationen des Bundes (AS, SR, BBl). Der Bund hat sich aber bis dato in Anwendung des bisherigen Konzepts nicht zu einer eigenen Veröffentlichung entscheiden können. Solange diese Publikationen aber nicht öffentlich elektronisch zugänglich und für Interessierte käuflich sind, wird sich auch die Privatwirtschaft vor allem mit der Veröffentlichung von Veredelungsprodukten wohl noch zurückhaltend verhalten. Es bedarf daher dringend einer Klärung der Position des Bundes in diesem Punkt.

## **2.5 Informatisierte Rechtspublikationen im Ausland**

Wir beschränken uns hier auf die Darlegung der Situation in der Europäischen Union, in Deutschland und den USA. Generell kann gesagt werden, dass in den meisten Ländern die Versorgung mit Rechtsdokumenten auf Papier, insbesondere was die Erschliessung anbelangt, einen weniger hohen Stand aufweist als in der Schweiz. So verfügen die wenigsten Länder über systematische und/oder bereinigte Rechtssammlungen. Dies führt dazu, dass elektronische Rechtsdatenbanken in diesen Ländern sich einer recht grossen Akzeptanz erfreuen, da sie ein *wesentlich wichtigeres Hilfsmittel* für das Auffinden relevanter Rechtsinformationen darstellen.

### **2.5.1 Situation im Europäischen Raum**

Im Bereich der informatisierten Rechtsdaten verfügt die EU über eine Vielzahl von Datenbanken, darunter auch etliche juristischen oder parajuristischen Inhalts. Als grösster Anbieter juristischer Datenbanken figuriert Eurobases. Eurobases ist eine Dienstleistung der EU-Kommission und bietet unter anderem folgende Datenbanken, teilweise zusätzlich als CD-ROM, an: CELEX (rein juristische Datenbank; enthält u.a. das vollständige Gemeinschaftsrecht, Rechtsprechung), SCAD (bibliothekarische und juristische Datenbank; Verweise auf Gemeinschaftsrecht, auf Veröffentlichungen europäischer Institutionen etc.), RAPID (Presse-datenbank; enthält viele Informationen über die EU-Organe und ist damit teilweise auch juristisch interessant), ACP (Juristische Datenbank; enthält Daten über den Stand der Gesetzgebung), INFO92 (Allgemeine Informationen zum Binnenmarkt; enthält u.a. eine Zusammenfassung der wichtigsten EU-Erlasse und Berichte dazu) und ABEL (Informatisierte Form des Amtsblatts der EU).

Neben Eurobases bieten auch noch andere Institutionen Datenbanken mit juristischem Inhalt an. So gibt es EPOQUE, die Datenbank des EU-Parlaments. Auf CD-ROM ist insbesondere die CELEX-Datenbank weit verbreitet. Sie wird aber nicht von Eurobases, sondern von verschiedenen privaten Anbietern hergestellt und vertrieben.

Die Rechtsdatenbanken der EU zeichnen sich vor allem durch eine veraltete Technik und fehlende Benutzerfreundlichkeit aus. Diese veraltete Technik, gepaart mit dem rudimentären Suchsystem erlaubt nur für Geübte einen einigermaßen rationellen Zugang. Ungeübten ist der Zugang weitgehend verwehrt oder mindestens mit einem unverhältnismässigen Zeitaufwand verbunden.

### **Bundesrepublik Deutschland**

In der Bundesrepublik Deutschland existiert hauptsächlich ein elektronisches juristisches Rechtsinformationssystem mit dem Namen juris. Die juris GmbH mit Sitz in Saarbrücken, welche das Rechtsinformationssystem juris betreibt, wurde 1985 gegründet. Der Bund war damals Alleingesellschafter. Die juris GmbH ist auch heute noch zu über 95% in der Hand des Bundes. Den nächstgrösseren Anteil hält das Saarland, mit knapp 3%. Den Rest von nicht einmal 2% teilen sich die Rechtsanwaltskammer und Verlagshäuser.

Die juris GmbH bietet folgende Rechtsdaten online an: Bundesrecht, Gesetzesmaterialien, Urteile des Bundesverfassungsgerichts und der fünf obersten Gerichtshöfe, Aufsätze (aus

500 Fachzeitschriften), Lehrbücher und Dissertationen (im wesentlichen zum Sozial- und Arbeitsrecht), Teile der CELEX-Datenbank der EU (Rechtsprechung, Gesetzgebung, Gesetzesmaterialien), umfangreiche Daten aus dem Asyl- und Umweltrecht, Rechtsdaten des Freistaates Thüringen. Erstaunlich ist immerhin, dass trotz der umfassenden Abdeckung durch juris die Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland eine umfangreiche elektronische Publikationstätigkeit auf dem Internet entwickelt haben (siehe auch Kapitel 2.5.3).

Zudem bietet die juris GmbH Daten aus praktisch allen Rechtsgebieten auf CD-ROM an (z.B. Steuerrecht, Sozialrecht, Bundesrecht, Arbeitsrecht, Rechtsprechung etc.).

Sämtliche Datenbanken von juris sind auf einem zentralen Siemens Nixdorf-Grossrechner im juris-Rechenzentrum in Saarbrücken gespeichert. Die Erfassung der Dokumente erfolgt bei drei dezentralen Dokumentationsstellen nach einheitlichen Richtlinien.

1994 entfielen 72% der Gesamtnutzung von juris auf die Rechtsprechung, 13% auf die Aufsätze, nur 6% auf das Bundesrecht und lediglich 2% auf juristische Bücher, wobei hier darauf hinzuweisen ist, dass lediglich solche zum Sozial- und Arbeitsrecht in der Datenbank enthalten sind.

Die Rechtsdatenbank der juris GmbH ist ein Paradebeispiel für ein in den siebziger Jahren geplantes und in den achtziger Jahren lanciertes elektronisches Rechtsinformationssystem. Dieses charakterisiert sich durch ein staatlich dominiertes, schwerfälliges, in sich geschlossenes System mit einem sehr hohen Finanzierungsbedarf. Diese Art Rechtsdatenbank hat sich im Zeitalter des Internet und der immer rascher voranschreitenden Entwicklung im Informatikbereich überlebt.

### **2.5.2 Situation in den USA**

Zum besseren Verständnis muss vorausgeschickt werden, dass das Rechtssystem der USA vor allem im wichtigen Bereich des Vertragsrechts auf dem System des "Common Law" basiert, d.h die Fortbildung des Rechts geschieht in diesem Bereich im wesentlichen durch Gerichtsentscheide. Insbesondere der damit einhergehende Grundsatz des "stare decisis" erlaubt es einem Gericht, nur bei fehlerhaften Entscheiden von einem früher ergangenen Urteil in einem ähnlich gelagerten Fall abzuweichen. Aus diesem Grund ist die Kenntnis der neusten Entscheide der Gerichte für die tägliche Arbeit der Juristen von wesentlich grösserer Bedeutung als im kontinentaleuropäischen System. In einer gerichtlichen Auseinandersetzung kann die Zitierung von ähnlichen oder gleichgelagerten Fällen über den Ausgang des Verfahrens entscheiden.

Dies führt dazu, dass für praktizierende Anwälte und die Gerichte in den USA eine elektronische Erschliessung der Rechtsdaten von eminenter Bedeutung ist, zumal auch die Erschliessung mit Rechtsdokumentationen in Papierform viel weniger weit gediehen ist als in der Schweiz. Deshalb kommt der elektronischen Zugänglichkeit der Dokumentation eine bedeutende Rolle zu. In diesem Zusammenhang ist noch erwähnenswert, dass die Gesetze in den USA, im Unterschied zur Schweiz, von privaten Firmen publiziert werden.

In den USA bestehen zwei grosse Rechtsinformationssysteme: LEXIS-NEXIS und WESTLAW. Die Angebote der beiden sich konkurrenzierenden Rechtsinformationssysteme der USA sind in privater Hand. Diese Konkurrenzsituation bewirkt, dass sie sich in weiten Teilen überschneiden.

Auf LEXIS-NEXIS und WESTLAW sind abrufbar: die Gesetzessammlungen (Bund und Staaten), Urteile des obersten Gerichtshofs, der obersten Gliedstaatengerichte, Artikel aus Zeitschriften, Zeitungsartikel (auch NZZ), das Federal Register (entspricht in etwa dem Bundesblatt), Informationen des Weissen Hauses. Die Suche kann dreisprachig (e/f/d) unter anderem mit Hilfe von Stichworten durchgeführt werden. Die Menüführung beschränkt sich

auf das Minimum (Host-basiertes System). Das Resultat erscheint in Volltext. Für Interessenten ausserhalb der Universitäten ist die Benutzung der Systeme kostspielig. Trotz der vergleichsweise guten Versorgung der USA mit elektronischen Rechtsdaten entfalten auch die amerikanischen Universitäten eine rege Publikationstätigkeit. Dies hängt wohl einerseits mit den hohen Kosten von LEXIS-NEXIS und WESTLAW, andererseits aber auch mit der wichtigen PR-Arbeit der Universitäten zusammen.

Die Verhältnisse in den USA und in der Schweiz im Gebiet der Publikation von Rechtsdaten lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme nicht vergleichen. In der Schweiz ist das Gesetzbuch das wichtigste Werkzeug des Juristen, währenddem dies in den USA die Entscheide der Gerichte sind.

### **2.5.3 Situation im Internet**

Auf dem universellen Datennetz Internet ist in den letzten zwei Jahren eine Fülle von Informationen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Darunter befinden sich bereits umfangreiche Bestände an Rechtsdaten. Die hauptsächlichlichen Anbieter dieser Informationen sind die Universitäten in aller Welt, vor allem in den USA, Kanada, Australien und Deutschland. Aber auch die Regierungen und Gerichte der einzelnen Länder bieten ein stets wachsendes Angebot im Rechtsdatenbereich an. Das Angebot beinhaltet zum Teil Daten, welche der Grundversorgung zuzuordnen sind. So sind denn neben generellen Informationen auch bereits Rechtsetzungserlasse und Entscheide im Volltext vorhanden - teilweise sogar mit Verknüpfungen; einen grösseren Raum nehmen gegenwärtig aber Verzeichnisse und Register zur Erschliessung der Basisinformationen ein, sog. virtuelle Datenbanken. Erwähnenswert scheint auch, dass die meisten dieser Informationen kostenlos abgefragt und ausgedruckt werden können. Die gegenwärtige Situation zeichnet sich allerdings durch eine gewisse Unübersichtlichkeit aus, was es vor allem für den weniger Geübten nicht leicht macht, zur für ihn relevanten Information zu kommen.

### **2.5.4 Folgerungen**

Die Situation im untersuchten Ausland lässt sich nur bedingt auf unser Land übertragen. Einerseits, weil die Erschliessung der Rechtsinformationen durch gedruckte Publikationen selten einen mit der Schweiz vergleichbaren Stand aufweist, andererseits weil die schweizerischen Universitäten bis heute kaum eine nennenswerte Präsenz im Internet aufweisen. Die Bundeskanzlei und das Bundesgericht sind zwar auf dem Internet präsent, das Angebot an eigentlichen Rechtsdaten (Erlasse und Rechtsprechung) ist aber gering. Die Bundeskanzlei veröffentlicht immerhin das Inhaltsverzeichnis von AS und SR und die Inkrafttretensdaten der in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) publizierten Erlasse, das Bundesgericht beschränkt sich auf reine PR- und Pressedaten.

Es kann festgehalten werden, dass bisher zumindest in Europa für den Betrieb eines Rechtsinformationssystems meistens ein Modell gewählt wurde, bei welchem der Staat einen privaten Partner bevorzugt, sei es einerseits durch eine massive Beteiligung an einer privaten Gesellschaft, sei es andererseits durch eine exklusive Lieferung von Rechtsdaten oder durch eine Kombination von beidem. In der Regel besteht eine private Gesellschaft, welche einen irgendwie gearteten Sonderstatus innehält. Seltener betreibt der Staat die Datenbank selbst (z.B. Italgire).

## 3 Die aktuellen Erwartungen und Rahmenbedingungen

### 3.1 Situation und Erwartungen der Benutzer

#### 3.1.1 Heutige Informationsbeschaffung

In Anbetracht der in unserem Land herrschenden guten Versorgung mit Rechtsdaten in Papierform und der daraus resultierenden spärlichen Verbreitung von elektronischen Hilfsmitteln zur rechtlichen Recherche werden die meisten rechtlichen Informationen *in Papierform* nachgeschlagen. Dies hat auch die bei den Benutzern durchgeführte Umfrage gezeigt (siehe Anhang 1).

Die Umschreibung der heutigen Informationsbedürfnisse darf nicht ausser acht lassen, dass die Art der juristischen Tätigkeit ganz unterschiedlich sein kann. Zum einen gibt es die praktizierenden Rechtsanwälte, welche nur einen kleinen Teil ihrer Zeit für eine juristische Recherche aufwenden können. Auf der andern Seite steht die Lehre und Forschung, welche ihre Zeit zu grossen Teilen der Recherche widmet. Dazwischen stehen die Gerichte und die juristisch tätigen Teile der Verwaltung, die teilweise umfangreiche Recherchen betreiben.

Besonders Anwaltsbüros, bei denen monatlich nur wenige Recherchen anfallen, besitzen häufig keinen Zugriff auf elektronische Informationen. Momentan besteht bei diesen Bezü gern die Meinung, dass die zusätzlichen Kosten für Hard- und Software und der zusätzliche Lernaufwand für die Arbeit mit elektronischen Informationen im Vergleich zum Nutzen zu gross sind. Informationsbezüger, welche momentan noch keine elektronischen Informationen nutzen, warten auf ein System, welches ihnen einen einfachen Zugang zu allen für sie relevanten Rechtsinformationen erlaubt.

Grössere Anwaltsbüros, Rechtsdienste in grösseren Firmen, Staatskanzleien und Gerichte, welche heute schon elektronische Informationen nutzen, wünschen sich eine Verringerung des Aufwandes für die Durchführung der Recherche. Hierzu sollten Benutzer bei der Recherche bessere Systemunterstützung erhalten und preisgünstiger auf die Informationen zugreifen können.

Zudem erscheint aus der Sicht der Informationsbezüger eine hohe Aktualität der Informationen als wichtig. Ebenso wurde fast durchwegs verlangt, dass auch Kommentare und Publikationen (Aufsätze, Dissertationen, Lehre etc.) in elektronischer Form zugänglich sind.

#### 3.1.2 Zukünftige Informationsbedürfnisse

Praktisch alle Befragten wünschen sich ein *möglichst umfassendes Angebot*. Dies hat die durchgeführte Umfrage (siehe Anhang 1) klar ergeben. Einzelne Befragte legen weniger Gewicht auf Kommentare und allgemeine Publikationen. Bei den kantonalen Verwaltungen stehen neben dem Bundesrecht und den Bundesgerichtsentscheiden erwartungsgemäss die eigenen Daten im Vordergrund, ergänzt durch die Gesetze und Gerichtsentscheide einzelner vergleichbarer Kantone. Nicht ausser acht gelassen werden darf der *internationale Aspekt*. Im Zuge der Liberalisierung des Handels sind zunehmend vermehrt auch andere Staaten und internationale Organisationen an der Verfügbarkeit schweizerischer Rechtsdaten in elektronischer Form interessiert.

Aber auch an Benutzer elektronischer Rechtspublikationen ausserhalb der professionellen Rechtsanwender ist zu denken. Fortgeschrittene, auf den privaten Anwender zugeschnittene elektronische Produkte könnten es der durchschnittlich gebildeten Bürgerin und dem durchschnittlich gebildeten Bürger ermöglichen, sich bei Interesse oder Bedarf in einem Rechtsgebiet einen Überblick zu verschaffen oder gar einfache Rechtsprobleme selbst zu lösen (Funktion der Beobachter-Bücher).

### 3.2 Situation und Erwartungen der Anbieter

Wie weiter oben dargelegt, liegen die Interessen der öffentlichen Informationsanbieter primär in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Informationspflicht, wobei die elektronische Publikation vorläufig als *Ergänzung zu den gedruckten Medien* verstanden wird. Insbesondere bei den Kantonen steht momentan die Publikation auf CD-ROM im Vordergrund.

Bei den privaten Anbietern von Rechtsdaten war über die letzten Jahre folgende Entwicklung zu beobachten:

- Für die Publikationen auf Papier wurden individuelle Verträge mit den Autoren abgeschlossen.
- In einer ersten Phase der elektronischen Publikation basierten die privaten Anbieter, d.h. zumeist Verlage, auf den Diensten der SWISSLEX für die elektronische Herausgabe ihrer Periodika.
- Gegenwärtig haben verschiedene Verlage Projekte für den direkten Einstieg in die elektronische Publikation. Einzelne bieten bereits heute erste Produkte als CD-ROM an, dies nicht zuletzt, weil die CD-ROM wie ein Buch über die heutigen Verkaufskanäle abgesetzt und mit einem vergleichsweise kleinen Aufwand in vernünftigen Intervallen à jour gebracht werden kann.

Dennoch ist eine *gewisse Zurückhaltung für den Einstieg in die Online-Publikation* über öffentliche Netze spürbar. Dies liegt einerseits an der noch unklaren Position des Bundes; andererseits ist ein entgeltlicher elektronischer Markt ganz allgemein erst im Entstehen begriffen.

Für die privaten Informationsanbieter müssen folgende wesentliche Forderungen erfüllt sein, damit sie ernsthaft in die elektronische Publikation ihrer Rechtsinformationen investieren:

- Die Basisdaten von Bund und Kantonen müssen zu tragbaren Kosten und für alle Anbieter zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen, damit die Verlage darauf aufbauend ihre Veredelungsprodukte anbieten können.
- Die öffentliche Hand - und hier insbesondere der Bund - muss klar abgrenzen, in welchen Bereichen der elektronischen Publikation sie in Zukunft tätig sein wird und welche Bereiche sie den privaten Anbietern überlassen will.
- Der entgeltliche elektronische Informationsbezug muss mit einfachen Mitteln abgewickelt werden können (Urheberrechtsabgaben, Gebühren pro bezogener Seite etc.).
- In den öffentlichen Netzen müssen Funktionen zur Verfügung stehen, die es erlauben, die unkontrollierte Nutzung der Angebote und das Erstellen von Schwarzkopien zu verhindern.

Wenn diese Voraussetzungen einmal erfüllt sind, ist damit zu rechnen, dass auf dem Gebiet der Rechtspublikation neben den klassischen Veredelungsprodukten der Verlage eine *Vielzahl von neuen Angeboten* entstehen wird, wie beispielsweise Diskussionsforen, News-Services, Abonnement-Services (Selective Dissemination of Information SDI), List-Services für den vereinfachten Zugang zu verschiedenen Informationsanbietern, Recherche-Dienstleistungen für Informationsbezüger ohne eigene Abfrage-Infrastruktur, Schulungsanbieter mit interaktiven Lernprogrammen, thematische Informationssammlungen (z.B. auf CD-ROM), Brokerdienste für den Netz-Zugang und die Abrechnung von Informationsbezügen etc.

Derartige Angebote werden auch von Anbietern ausserhalb der heutigen Verlage entstehen. *Damit werden sich die heute noch klaren Grenzen zwischen den verschiedenen Rollen (Autor, Herausgeber, Verleger, Drucker) verwischen.* Neue Rollen entstehen, wie etwa der Zugangsanbieter, der eine einheitliche Adresse für den Netzzugang und damit zum gesamten Informationsangebot sowie Abrechnungsdienste anbietet. Auf der Seite der Inhaltsanbieter werden sowohl die Verlage stehen als auch Universitäten, Bibliotheken und Autoren, welche ihre Produkte *direkt* im öffentlichen Netz anbieten.

Im Anhang 2 finden sich die detaillierten Resultate der durchgeführten Befragung und der "Fragebogen für Informationslieferanten".

### **3.3 Entwicklung, Stand und Aussichten von Informatik und Telekommunikation**

Dass sich die technischen Rahmenbedingungen seit dem Konzept des Bundes von 1985 bis heute gravierend verändert haben, ist offensichtlich und wohlbekannt. Sowohl Hardware als auch Programme und Datenkommunikations-Einrichtungen stehen heute in ganz anderen Qualitäten und zu ganz anderen Konditionen zur Verfügung. Nachfolgend sollen der Charakter dieser Änderungen etwas näher betrachtet, längerfristig geltende Entwicklungen und Tendenzen ermittelt und die Einflüsse des ganzen Geschehens auf künftige elektronische Rechtspublikationen und somit auch auf ein Konzept des Bundes in dieser Sache herausgearbeitet werden.

#### **3.3.1 Entwicklung von Hardware und Datenkommunikation**

Das Preis/Leistungs-Verhältnis von **Informatik-Hardware** hat sich im Beobachtungszeitraum in einer Art verändert, die schwerlich eine Parallele in einem anderen Bereich kennt. Am Beispiel der Festplatten-Kapazitäten und -Preise sei dies veranschaulicht: Kostete 1985 10 MByte einer Festplatte etwa 5'000 Franken, so zahlt man heute für 1 GByte etwa 500 Franken. Festplattenkapazität ist somit heute etwa um den Faktor 1'000 billiger. Ähnliche Verhältnisse gelten für den internen Speicher (RAM) und die Rechenkapazität. Was sich heute auf jedem Pult findet (100 MIPS, 16 MByte RAM, 1 GByte Festplatte) stand vor zehn Jahren einem Rechenzentrum gut an und bedeutete Investitionen in der Grössenordnung von Millionen von Franken. Es versteht sich von selbst, dass Änderungen dieser Grössenordnung die Möglichkeiten und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Informationswirtschaft komplett verändert haben.

Die Kapazitäten der **Datenkommunikations-Einrichtungen** wiesen ähnliche Zuwachsraten auf. Einzig die Strecke in den normalen Haushalt oder an den einzelnen, nicht vernetzten Arbeitsplatz ist mit heute 28'800 Baud über Modem noch vergleichsweise langsam. Mit der Verbreitung von ISDN (SwissNet) in den nächsten paar Jahren wird sich aber auch diese Situation bedeutend verbessern. Zudem wird sich mit ISDN der Zeitbedarf für den Verbindungsaufbau von zweistelligen Sekunden-Beträgen auf unter eine Sekunde reduzieren.

Die interessanteste und vielversprechendste Entwicklung im Bereich Datenkommunikation war aber das Aufkommen des Internet. Ausgehend von einem zuerst amerikanischen und dann internationalen Militär- und Forschungsnetz (ARPANET) entwickelte sich mit dem Internet ein Computernetzwerk, das heute mehr als 25'000 Netzwerke und etwa 50 Millionen Rechner miteinander verbindet. Basierend auf diesem Netzwerk entstanden eine Reihe von Diensten für Dateitransfer (FTP), Elektronische Post (MIME), Diskussionsforen (Usenet-Newsgroups) und Suchdienste wie Gopher. Der echte Durchbruch für grosse Benutzerkreise wurde in den letzten zwei Jahren durch den **Internet-Dienst "World Wide Web" (WWW)** bewirkt. Das Internet weist heute bei allen wichtigen Kennzahlen eine Wachstumsrate von über 100% pro Jahr auf. Das Netz selbst wird heute noch vorwiegend mit öffentlichen Gel-

dern bezahlt. Rund um das Internet ist aber ein bedeutender Wirtschaftszweig entstanden, der Anbietern und Benutzern eine grosse Palette von Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Immer mehr wird das Internet heute auch als ideale Plattform für den elektronischen Handel erkannt.

Dem Anbieter steht heute mit dem Internet und WWW eine praktische und kostengünstige elektronische Publikations-Plattform zur Verfügung. Je nach Situation kann er wählen, ob er einen eigenen WWW-Server betreibt und eine Verbindung zum Internet mietet, einen eigenen Server direkt beim Zugangs-Provider betreibt oder nur eine Adresse und Platz auf einem Server des Providers mietet. Für wenige hundert Franken Vollkosten pro Monat (ohne Erstellung und Aufbereitung der Information) kann somit jedermann seine Daten einem grossen und ständig wachsenden Publikum anbieten.

Auch für den Benutzer ist der Zugang zum Internet inzwischen einfach und kostengünstig. Nebst PC- und Modemkosten fallen etwa 10 Franken pro Stunde an Telefonkosten und ca. zwei Franken pro Stunde für den eigentlichen Internet-Zugang an (je nach gewähltem Zugangs-Provider und Distanz zum nächsten Knoten dieses Providers können die Kosten stark variieren). Die benötigten Programme (WWW-Browser) kosten wenig bis gar nichts. Gemäss jüngsten Pressemeldungen geben 9% der erwachsenen Bevölkerung der Schweiz an, Zugang zum Internet zu haben, in den meisten Fällen vom Arbeitsplatz aus.

Skeptiker bemängeln am Internet gewisse konzeptionelle Schwächen und warnen vor einem Kollaps wegen mangelnder Kapazität des Netzes. Was die Kapazität betrifft, sind wir überzeugt, dass ein Ausbau mehr oder minder parallel zum Bedarf geschehen wird. Bereits heute ist es möglich, sich im Internet gegen entsprechendes Entgelt garantierte Bandbreiten zu reservieren. Neue Netz-Kapazität wird immer billiger, und technisch oder gar physisch sind noch lange keine Grenzen in Sicht. Mit der Einführung standardisierter Abrechnungsmodi und abgesicherter Finanztransaktionen wird die Zahl kommerzieller Anbieter, die ihre Dienste und Waren direkt oder gar ausschliesslich über das Internet abrechnen, sprunghaft zunehmen. Die im Internet tätigen kommerziellen Anbieter werden die Bereitstellung der benötigten Bandbreiten fordern und über ihre Einnahmen mitfinanzieren. Eine wichtige Voraussetzung dafür wird Anfang 1997 mit der Einführung der SET-Technologie (Secure Electronic Transaction) durch die wichtigsten Kreditkartenanbieter geschaffen.

Aus konzeptioneller Sicht werden insbesondere folgende zusätzliche Anforderungen an das WWW gestellt:

- Benutzerverwaltung und automatische Abrechnung von Benutzergebühren;
- Eine Adressierungsart, die unabhängig vom Speicherort ist;
- Verbindung mehrerer Server zu einem System (Server-Clustering);
- Trennung von Daten und Benutzerführung.

Der Ball wurde von den zuständigen Gremien und vielen Forschungsstellen aufgenommen, und es sind eine Reihe neuer Spezifikationen zur funktionalen Verbesserung unterwegs. *Vielleicht werden die zukünftigen Dienste einmal nicht mehr Internet oder WWW heissen, was aber sicher auch in absehbarer Zukunft verfügbar sein wird, ist ein weltweites, öffentliches, auf standardisierten Protokollen basierendes Netz und ein Medium für System- und Plattform-übergreifende Hypertext-Publikationen.*

Nebst diesem attraktiven Online-Medium ist mit der **CD-ROM** auch ein grosser und kostengünstiger Informationsträger für elektronische Offline-Publikationen verfügbar. Eine CD fasst etwa 600 MByte, was ca. 150'000 Textseiten à 4'000 Zeichen entspricht. Ein Abspielgerät kostet heute etwa 200 Franken. Ein Anbieter kann kleine Serien auf einem CD-ROM-Recorder, der etwa 3'000 Franken kostet, selber produzieren und benötigt dazu CD-Rohlinge zu einem Preis von ca. 25 Franken. Bei grösseren Serien kann er für ca. 2'000

Franken eine Master-CD produzieren lassen und davon Kopien zu einem Preis von unter zwei Franken pro Stück anfertigen lassen.

Ende des letzten Jahres haben die wichtigsten Geräte-Anbieter ein Nachfolgeprodukt für die heutige CD-ROM, die "Digital Video Disc" (DVD) definiert. Die DVD wird eine siebenfach höhere Kapazität aufweisen (4.7 GByte, 1 Mio Textseiten), aufwärtskompatibel zur heutigen CD sein und dürfte die normale CD ab 1997 innert einiger Jahre als Daten- und Tonträger ablösen. Auf einer DVD wird auch ein normaler Spielfilm in komprimierter Art Platz finden (133 Minuten MPEG-2 Video), was dem neuen Medium eine besondere wirtschaftliche Bedeutung verleiht und zum schnellen Durchbruch verhelfen dürfte.

Die technische Basis für die elektronische Publikation hat sich in den letzten 10 Jahren massiv verändert und verbessert. Es sind in dieser Zeit sehr benutzerfreundliche und kostengünstige Medien entstanden. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass diese Entwicklung in irgendeiner Art abgeschlossen ist, im Gegenteil: der technologische Wandel wird sich u.E. in den nächsten Jahren noch beschleunigen.

### 3.3.2 Entwicklung der Recherche-Technik

Die auch heute noch im Einsatz stehenden Rechtsinformationssysteme der achtziger Jahre basieren für die Suche hauptsächlich auf der *Volltextindexierung und -recherche*, allenfalls kombiniert mit der Suche in festen Feldern (Autor, Erstelldatum etc.) und ergänzt durch strukturierte *Thesauri*. Diese Technik stellte hohe Anforderungen an die korrekte Formulierung der Suche (Bool'sche Logik) und ist meist nur für den mit dem Inhalt und der Terminologie der Dokumente gut vertrauten Benutzer mit Erfolg einsetzbar, da sie häufig zu grosse oder zu kleine Fundmengen liefert. Ist das gesuchte Dokument einmal auf dem Bildschirm, gestaltet es sich eher schwierig, auf thematisch oder systematisch verwandte oder verwiesene Dokumente zu verzweigen. Wird beispielsweise in einem Entscheid auf den wegweisenden Entscheid in dieser Sache verwiesen, muss der Benutzer in den Suchbildschirm zurück und eine neue Suchanfrage formulieren.

In jüngster Zeit setzten sich - gefördert durch die Verbreitung der Personal Computer mit hochentwickelter Anwendungssoftware und deren Vernetzung über globale Datennetze - neue, wesentlich effizientere Hilfsmittel für den Informationszugang durch. Das Schwergewicht hat sich dabei von der eigentlichen Erst-Suche auf die *Navigation in und zwischen den Dokumenten* verlagert. In diesem Sinne navigiert werden kann dabei:

- im Dokument selber, über direkt ausführbare Verweise, das Inhaltsverzeichnis oder ein Schlagwortverzeichnis;
- innerhalb einer Dokumentensammlung über systematische, bzw. hierarchische Gliederungen und Register (z.B. SR-Verzeichnis);
- oder innerhalb beliebiger thematisch verknüpfter Dokumente über direkt ausführbare Verweise oder aus Fundlisten von Suchanfragen.

Der in dieser, *Hypertext* genannten, Technik noch unerfahrene Leser kann sich ein mehrbändiges Lexikon mit alphabetisch geordneten Einträgen, ergänzt durch Sachgebietsgliederungen für spezielle Themen und zahlreichen Verweisen vorstellen. Ist ein Verweis von Interesse, braucht die entsprechende Textstelle nur angetippt zu werden, und sogleich gelangt der Leser an die verwiesene Stelle.

Ideen und auch Pläne zu einem solchen Hypertext-System mit weltweiter Ausdehnung sind schon vor mehr als zwanzig Jahren entstanden (Ted Nelson: Projekt Xanadu). Ende der achtziger Jahre existierten einige spezialisierte Hypertext-Systeme zur Erschliessung von grösseren Dokumentationen. Mit dem Einbezug von Grafik, Ton- und Videosequenzen wur-

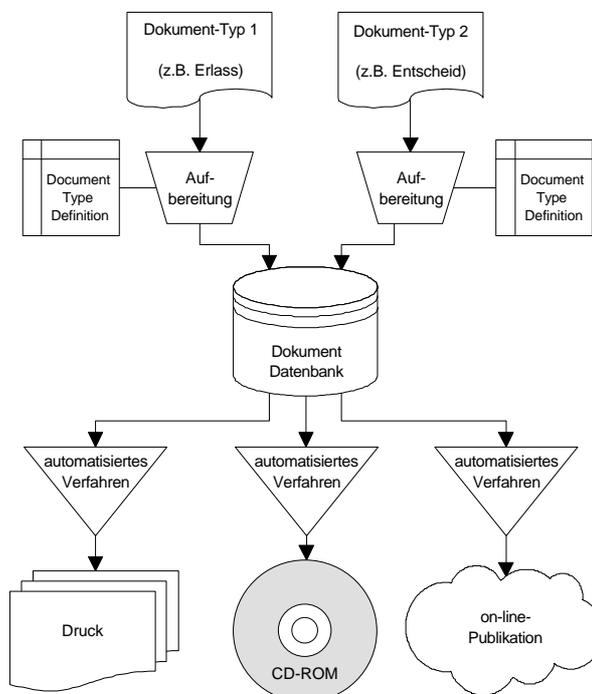
den aus den Hypertext- eigentlich *Hypermedia*-Systeme. Mit HyperCard auf dem Apple Macintosh wurde ein Hypertext-System das erste Mal von einem breiten Publikum benutzt, dies auch für die Kreation von eigenen Produkten. Der normale PC-Benutzer kam mit den Hilfesystemen zu MS-Windows und den MS-Windows-Applikationen typischerweise das erste Mal mit dieser Technik in Kontakt. Bei den heutigen CD-ROM-Publikationen gehören fortgeschrittene Hypertext-Systeme schon zur Standardausrüstung. Der grosse Durchbruch dieser Technik geschah dann aber mit dem World Wide Web. Hier kam schliesslich noch das Element der systemübergreifenden, weltweit funktionierenden Verweise hinzu, wie sie schon in den ersten Skizzen von Xanadu vorgesehen waren. Das Internet mit der IP-Adressierung aller angeschlossenen Rechner machte das möglich.

Erfahrungsgemäss schätzen Benutzer Hypertext- bzw. Hypermedia-Systeme und erachten sie als einfach, komfortabel und schnell erlernbar. Es ist wohl so, dass die Antwort auf komplexere Fragestellungen häufig nicht im anfänglich gesuchten Dokument gefunden wird, sondern vielmehr durch Navigieren im ganzen Netz der mit dem ursprünglichen Dokument direkt oder indirekt verknüpften Dokumente. Die meisten juristischen Dokumente stehen schon von ihrem Charakter her dieser Art der Darstellung und Benutzung besonders nahe, bilden doch Verweise auf Erlasse, auf zugrundeliegende Entscheide oder auf die einschlägige Doktrin ganz wesentliche Elemente von juristischen Texten.

Sollen Hypertext-Systeme über einzelne Dokumente oder Gruppen von Dokumenten aus der gleichen Quelle hinaus funktionieren, wie dies heute im WWW der Fall ist, so müssen die Verweisteknik und die Adressierung von Dokumenten standardisiert werden. Soll darüberhinaus auf Teile eines Dokuments verwiesen werden können (Artikel von Erlassen, Erwägungen in Entscheiden, bestimmte Seiten oder Kapitel von Werken), so muss auch die interne Struktur dieser Art von Dokumenten standardisiert werden.

### 3.3.3 Standardisierung bei Datenerzeugung, Datenhaltung und Präsentation

Die im Rahmen der Ist-Aufnahme befragten Datenlieferanten für ein zukünftiges Schweizerisches Rechtsinformationssystem setzen für die Erfassung und Bearbeitung der Gesetzestexte und Gerichtsurteile sehr unterschiedliche Hilfsmittel ein. Diese reichen vom Host-orientierten Texteditor über verschiedene gebräuchliche Textverarbeitungsprogramme (in unterschiedlichen Versionen) bis zu spezialisierten Systemen bei den beteiligten Druckereien. Praktisch nirgends werden bis anhin eigentliche Dokumentenbeschreibungssprachen wie z.B. Standardized General Markup Language (SGML) und vordefinierte Dokumentstrukturen (DTDs, Document Type Definitions) eingesetzt. Nur so kann aber die volle logische Struktur der Dokumente systemunabhängig gespeichert werden, was eine automatisierte Erzeugung verschiedener Publikationen (Druck, CD-ROM, online) ab der gleichen Datenbasis ermöglicht.



Um eine einheitliche Struktur und Gestaltung der Dokumente der verschiedenen Informationslieferanten zu erreichen, müssen gemeinsame Dokument-Definitionen erarbeitet werden, die z.B. die systematische Gliederung und Numerierung, die Art der Referenzierung sowie die Auszeichnung von Titeln, Fussnoten und anderen Textelementen mit besonderer Bedeutung regeln. Die Informationslieferanten werden allerdings beim Übergang auf ein solches System nicht in der Lage sein, alle bestehenden Texte kurzfristig solchen neuen Regeln anzupassen. Es müssen daher zusätzlich Filter bereitgestellt werden, welche die vorhandenen Gliederungen erkennen und interpretieren können sowie die Formate der verschiedenen verwendeten Texteditoren in die standardisierten Strukturen umsetzen.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt in einem Rechtsinformationssystem, in welchem Daten von einer Vielzahl öffentlicher und privater Anbieter abgefragt und verknüpft werden können, ist die Notwendigkeit, dass der Benutzer jederzeit weiss, in welchem Datenbestand er sich gerade befindet. Dies setzt voraus, dass alle Anbieter jede Textseite nach einheitlichen Richtlinien mit ihrem Logo versehen und dass jederzeit die auf die aktuelle Textseite weisenden anderen Dokumente ersichtlich gemacht werden können.

### **3.3.4 Folgerungen für ein neues Rechtsinformations-Konzept**

Mit der CD-ROM und Internet/WWW stehen für elektronische Offline- und Online-Publikationen je ein mächtiges, benutzerfreundliches und kostengünstiges Medium zur Verfügung. Die Popularisierung dieser Medien ist bei der CD-ROM schon erfolgt und bei Internet/WWW sehr wahrscheinlich. Da beide Medien nicht nur für den Benutzer, sondern auch für den Produzenten billig und gut zugänglich sind, wird dies zu einer eigentlichen Demokratisierung von Informations-Angebot und -Zugang führen. Die elektronische Informationsverteilung entwickelte sich von einem kapitalintensiven High-Tech-Geschäft zu einer kostengünstigen, für jedermann erschwinglichen Art der Publikation.

Dies alles spielt sich zudem vor dem Hintergrund stetig wechselnder technischer Gegebenheiten und Möglichkeiten ab. Über die bisherigen, text-orientierten Produkte hinaus und mit fließenden Grenzen zu diesen werden neue Produkte mit neuen Arten der Wissensvermittlung entstehen wie beispielsweise Lern- und Beratungssysteme.

Bei der Wahl eines neuen Rechtsinformations-Konzepts muss auf diesen Umstand Rücksicht genommen werden. Die Zahl der potentiellen Marktteilnehmer ist immens. Vom Amateur-Anbieter über kleine und grosse Verleger, die klassischen Datenbankbetreiber, bis hin zum internationalen Medien-Konzern hat jeder die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, um als Anbieter aufzutreten. Eine solche *Anzahl und Heterogenität von Marktteilnehmern kann wohl nur sehr schwer koordiniert oder gar in einem gemeinsamen Konzept eingebunden werden.*

Eine wichtige Konsequenz der geschilderten Entwicklung wird u.E. auch sein, dass die Aufgabe der Distribution in der ganzen Wertschöpfungskette von Publikationen an Bedeutung verlieren wird. *Distribution wird immer weniger ein Problem oder ein Kostenfaktor sein; was zählt sind die Inhalte.* Ein wichtiger Marktteilnehmer ist, wer über die Inhalte verfügt - seien es konventionelle oder neuartige - und sie richtig aufbereitet anbieten kann.

Des weiteren empfiehlt es sich für den Bund und andere Anbieter von klassischen Rechtsdaten, so schnell wie möglich auf eine *Daten-Aufbereitung und -Speicherung umzustellen, welche einerseits die interne Struktur der Dokumente vollständig darstellen kann und andererseits möglichst unabhängig von einer bestimmten Technologie oder Publikationsart ist* (siehe dazu Kapitel 3.3.3.). Nur so kann in Zukunft mit wenig Aufwand auf Publikationen über neue Medien umgestellt werden. Jede auf eine spezifische Plattform oder auf einen

speziellen Informationsträger ausgerichtete Aufbereitung bewirkt aufgeschobene Kosten, die später bei jeder neuen Publikationsart wieder anfallen werden.

### 3.4 Die aktuellen Entwicklungen im Ausland

Wir haben im Kapitel 2.5 die bekanntesten ausländischen Rechtsinformationssysteme kurz geschildert. Parallel zum Ausbau dieser Angebote, aber in ganz separaten Vorgängen, sind in den informationstechnisch fortgeschrittenen Ländern oder Rechtsräumen bedeutende Entwicklungen zu neuen Konzeptionen und Produkten in Gang gesetzt worden. Wir werden hier vor allem die aus behördlicher Sicht relevanten Züge dieser Entwicklung schildern.

Die treibenden Kräfte für diese Entwicklungen waren nicht - wie bisher - Bestrebungen, in erster Linie die Rechtsanwender besser mit Informationen zu versorgen. Die hauptsächlichsten Tendenzen gehen vielmehr dahin, behördliche Daten generell besser und eben auch elektronisch zugänglich zu machen. Dabei sind natürlich die Rechtsdaten als ein wichtiger Teil dieser staatlichen Daten immer mitbetroffen. Die beiden massgeblichsten Gruppen von Motiven, die diese Entwicklung geprägt haben, sind die folgenden:

- **Öffentlichkeit der Verwaltung:** Vor allem in den USA und anderen Ländern mit angelsächsischer politischer Kultur wie Kanada und Australien ist unter dem Stichwort "Open Government" eine Bewegung im Gange, den ungehinderten Zugang der Bürger zu möglichst allen behördlichen Daten vertieft zu gewährleisten. Ausgangspunkt ist das Grundrecht des Individuums auf Zugang zu den Informationen, da er nur so seine weiteren (Grund-) Rechte effektiv wahrnehmen und auf wirklich demokratische Art an Entscheidungsprozessen teilnehmen kann. Für eine konkrete Umsetzung dieser Forderungen verlangt und teilweise auch realisiert werden insbesondere klar bezeichnete Kompetenzen und Ansprechstellen, publizierte Verzeichnisse aller Daten der Verwaltung, Unterstützung für Einzelne und Firmen beim Zugriff sowie mächtige Infrastrukturen für den elektronischen Zugriff. Als ein gutes Beispiel vor allem für den unterstützenden und beratenden Aspekt solcher Dienste möchten wir auf den Server des australischen "Office of government information and advertising (OGIA)" verweisen (<http://www.ogia.gov.au/ogia/>). Vergleichbare Dienste existieren in mehreren anderen Ländern.
- **Förderung der Informationswirtschaft:** Die Informationswirtschaft wird als einer der bedeutendsten kommenden Wirtschaftszweige erachtet und die öffentlichen Daten als eine wirtschaftlich bedeutende Ressource innerhalb dieses Marktes. Um diesen entstehenden Wirtschaftszweig zu fördern, sollen die staatliche Informationstätigkeit als Herausgeber klar und verbindlich abgegrenzt und die restlichen öffentlichen Daten möglichst rasch und umfassend den Privaten zugänglich gemacht werden. In der EU kommt das Bestreben hinzu, die Praxis in den verschiedenen Ländern zu harmonisieren und eine freie Konkurrenz durch ungehinderten Zugang auch über die Landesgrenzen hinaus zu gewährleisten.

Eine weitere internationale Tendenz läuft auf eine eher **restriktive Sicht des staatlichen Wirkungsbereichs** hinaus. Diese und andere wirtschaftspolitischen Überlegungen werden im nächsten Kapitel vertieft angestellt.

Alle drei genannten Motive spiegeln sich beispielsweise in den schon 1989 von der Generaldirektion XIII der europäischen Kommission aufgestellten "Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market" (siehe Anhang 4 oder <http://www.echo.lu/legal/en/access/synergy.html>). Um diese "Guidelines" und die in diesem Zusammenhang eingesetzten Kommissionen bildete sich eine breite Diskussion über die verschiedensten Aspekte der elektronischen Publikation von öffentlichen Daten. Die ganze Diskussion ist in vorbildlicher Weise auch auf dem Internet präsent (<http://>

[www2.echo.lu/legal/en/access/access.html](http://www2.echo.lu/legal/en/access/access.html)). Vor kurzem (27./28. Juni 1996) fand in Stockholm erneut eine europäische Konferenz zu diesem Thema unter dem programmatischen Titel "Access To Public Information: A Key To Commercial Growth And Electronic Democracy" statt.

Ein weiterer interessanter Bereich, der sich unabhängig von den eben geschilderten Tendenzen entwickelte, sind die intensiven Internet- bzw. WWW-Aktivitäten der juristischen Fakultäten vieler Universitäten. Gefördert durch die Tatsache, dass die ganze Internet-Infrastruktur an Universitäten üblicherweise kostenlos zur Verfügung steht, wurden nebst universitäts-internen Dienstleistungen sehr interessante Verzeichnis-Dienste und auch umfangreiche Quellen-Datenbanken aufgebaut. Wohl aus urheberrechtlichen Gründen liegt das Schwergewicht an Inhalten auf öffentlichen Rechtsdaten wie Gesetzgebung und Rechtsprechung (siehe auch Kapitel 2.5.3). Je nach künftiger Ausprägung dieser Dienste und wirtschaftspolitischen Modell in diesem Markt könnte hier eine problematische Konkurrenzsituation mit privaten Anbietern entstehen (siehe dazu weiter unter Kapitel 5.2.3).

### 3.5 Staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen

Wenn der Bund ein neues Rechtsinformations-Konzept entwirft, muss er sich einerseits bewusst sein, dass sein Einflussbereich beschränkt ist, und sich andererseits überlegen, welche Rolle er in diesem Umfeld spielen will. Auf dem Weg zu einer angestrebten idealen Gesamtsituation kann der Bund nur einen Teil aktiv beeinflussen. Weitere Beiträge müssen von anderen öffentlichen und privaten Institutionen und Anbietern kommen, auf die der Bund nur beschränkten oder gar keinen Einfluss ausüben kann. In dieser Situation muss sich der Bund entscheiden, nach welchem *Modell der Zusammenarbeit* zwischen ihm und anderen Beteiligten, insbesondere aber zwischen der öffentlichen Hand generell und der Privatwirtschaft, künftig die erforderlichen Dienstleistungen erbracht werden sollen.

Hat sich der Staat dazu entschlossen, dass ein bestimmter Umfang an Dienstleistungen in bezug auf die Versorgung der Rechtsanwender mit Rechtsdaten erbracht werden müsse, so kann er diese Dienstleistung grundsätzlich selber erbringen; er kann sie der Privatwirtschaft überlassen oder er kann sie zusammen mit der Privatwirtschaft erbringen, wobei es hierbei immer um die Frage geht, wer Initiative und Verantwortung für die Dienstleistung übernimmt. So besorgt beispielsweise heute der Staat die Publikation der Systematischen Rechtssammlung, auch wenn er für den Druck und die Distribution private Firmen beauftragt.

Nach heute vorherrschendem Staatsverständnis in den westlichen Demokratien soll der Staat Aufgaben, insbesondere wenn sie neu sind, nur dann übernehmen, wenn die Privatwirtschaft das als notwendig erachtete Ergebnis nicht erbringen kann. Nun handelt es sich mindestens bei einem Teil der Rechtsdaten nicht einfach um irgendwelche Daten, sondern um Informationen, die z.B. *eng mit der staatlichen Tätigkeit* verknüpft sind und deren geeignete Publikation in vielen Fällen einen wesentlichen *Bestandteil des Rechtsstaates* bildet. In den vorhin erwähnten "Guidelines" der EU werden *drei Konstellationen* explizit aufgeführt, bei denen ein Abweichen vom Prinzip der privaten Publikation als angebracht erachtet wird: wenn ein wichtiges öffentliches Interesse an den Daten besteht und die Privatwirtschaft nicht fähig oder nicht willens ist, die Leistung zu erbringen, wenn die Publikation einen untrennbaren Teil einer anerkannten staatlichen Tätigkeit darstellt oder wenn die Publikation von ihrer Natur aus von einer neutralen und wirtschaftsunabhängigen Stelle erfolgen muss. Die bisherigen papierernen Rechtspublikationen in der Schweiz stimmen bezüglich Aufgabenteilung ziemlich genau mit dieser Trennlinie überein.

Eignet man sich eine Betrachtungsweise an, in welcher der Staat primär als Erbringer von Dienstleistungen an seine Bürger und Unternehmen verstanden wird, so ergibt sich daraus die Forderung, dass der Staat alle Informationen zur Verfügung stellen muss, die jemandem

dienlich sein können, bzw. die verlangt werden (*Öffentlichkeitsprinzip*), solange der Herausgabe nicht stichhaltige Gründe entgegenstehen (*Datenschutz, Staatsschutz*).

Ein wohl auch für die Schweiz gültiges wirtschaftspolitisches Moment ist das bei den EU-"Guidelines" erwähnte Bestreben, die eigene *Informationswirtschaft bestmöglichst zu fördern*. Dazu gehört nebst einem freizügigen Zugang zu den Daten aber auch, dass sich der Staat jedes (wettbewerbsverzerrenden) Eingriffs in den Markt enthält. Was u.a. wiederum bedeutet, dass der Staat dort, wo er Leistungen anbietet, die über die eng verstandenen Kernaufgaben des Staates (wie Sicherheit, Rechtsetzung etc.) hinausgehen, diese zu vollen Kosten weiterverrechnen muss. Diese auf den Schutz des freien Marktes ausgerichtete Forderung würde bei der Publikation von Rechtsdaten nur dann Anwendung finden, wenn der Staat über die rechtsstaatlich notwendige Versorgung hinaus Informationen selber anbietet.

*Als insgesamt vordringlichste wirtschaftspolitische Anforderung an eine staatliche Politik der Publikation von Rechtsdaten ergibt sich u.E., dass staatliche Zuständigkeit und Markt klar und verbindlich definiert und voneinander getrennt und anschliessend in beiden Bereichen die je gültigen Prinzipien angewandt werden. Eine solche Trennung schafft die besten Voraussetzungen sowohl für die Privatwirtschaft als auch für die Bezüger der Rechtsdaten.*

### 3.6 Zusammenfassung der Rahmenbedingungen und Ziele

Eine erste Gruppe von Zielen ergibt sich aus den **Anforderungen der Rechtsanwender** an eine zukünftige elektronische Versorgung mit Rechtsdaten:

- Die Versorgung mit den wichtigsten bundesstaatlichen Rechtsdaten in allen drei offiziellen Amtssprachen und auf den jeweils aktuellen elektronischen Medien muss sichergestellt sein. Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit müssen alle Rechtssubjekte zu den gleichen Bedingungen das gleiche Angebot an Rechtsdaten zu gleichen Kosten beziehen können.
- Darüberhinaus soll für alle Benutzer eine möglichst reiche elektronische Versorgung an Rechtsdaten aus anderen staatlichen und privaten Quellen erreicht werden.
- Die Rechtsdaten müssen aktuell nachgeführt verfügbar sein.
- Alle elektronischen Zugriffe sollen möglichst über eine einfache und einheitliche Benutzeroberfläche, über ein offenes Datennetz, sowie über eine einzige Zugangsadresse geschehen können.

Ein neues Rechtsinformations-Konzept des Bundes soll dazu beitragen, die vorstehenden Ziele zu erreichen. Es unterliegt aber selbst **weiteren Rahmenbedingungen und Anforderungen**, die sich aus der spezifischen Situation des Bundes und anderer Anbieter von Rechtsdaten sowie aus rechts-, staats- und wirtschaftspolitischen Überlegungen ergeben:

- Das neue Konzept soll staatliche Versorgung und Markt klar trennen, nicht wettbewerbsverzerrend in den privatwirtschaftlichen Bereich eingreifen und ein Umfeld schaffen, das die Tätigkeit der privaten Anbieter fördert.
- Ein Übergang auf das neue Konzept und dessen Realisierung soll für den Bund und die anderen Beteiligten einfach, kostengünstig und innert nützlicher Frist möglich sein.
- Getätigte Investitionen aller Beteiligten sind so gut wie möglich zu schützen.

Eine letzte Gruppe von Anforderungen ergibt sich aus **generellen Forderungen an ein Konzept (des Bundes)** in einem komplexen und dynamischen Umfeld:

- Möglichst viele Teile des Konzepts sollen nach Möglichkeit dauerhaft ausgestaltet sein. Das Konzept soll einfach, klar und gut kommunizierbar sein.

- Zwar sollen die aktuellen technischen Möglichkeiten möglichst ausgenutzt werden; das Konzept selbst soll aber nach Möglichkeit technologieunabhängig ausgestaltet werden, um zukünftigen technischen Entwicklungen gewachsen zu sein.
- Als Konzept des Bundes soll es sich in erster Linie auf Elemente konzentrieren, deren Realisierung in der Macht des Bundes liegen.

## 4 Konzeptvarianten

### 4.1 Variantenbildung

Das grundsätzlichste Unterscheidungsmerkmal verschiedener möglicher Konzepte des Bundes in dieser Sache ergibt sich aus der Frage, *welche Rolle der Staat - bzw. der Bund - in einem zukünftigen System der informatisierten Versorgung mit Rechtsdaten spielen soll*. Genauer noch, wie stark er sich engagiert, Einfluss nimmt und in entsprechende Unternehmungen involviert ist.

In der einen Extremposition geht der Bund davon aus, dass die elektronische Publikation von Rechtsdaten vollständig Sache der Privatwirtschaft sein soll. Im anderen Extremfall beteiligt er sich aktiv an möglichst koordinierten bis zentralisierten Unternehmungen. Dazwischen liegen weitere erdenkliche und sinnvolle Positionen. Die theoretische Extremposition, dass der Bund die elektronische Versorgung mit Rechtsdaten vollständig (also z.B. auch die private Doktrin) selbst besorgt, eine Art Rechtsinformations-Regal des Bundes also, ist schon verfassungsrechtlich undenkbar und wird hier nicht weiter behandelt.

Je nach gewählter Grundvariante treten dann unterschiedliche zusätzliche Kriterien für konkrete Untervarianten in den Vordergrund.

### 4.2 Die vier Grundvarianten

#### 4.2.1 Variante A: Elektronische Publikation ist Sache der Privatwirtschaft

Grundsätzlich könnte sich der Bund auf die Position stellen, dass er mit den bisherigen Publikationen auf Papier (AS, SR, BBI, Amtl. Bull. etc.) seinen (gesetzlichen) Auftrag erfüllt und dass alle darüber hinausgehenden Angebote Sache der Privatwirtschaft und des Marktes sind und sein müssen. Jede elektronische Publikation wird dabei als Zusatzversorgung angesehen. Soweit der Bund Rechtsdaten informatisiert führt, dient dies nur der effizienten Handhabung dieser Daten und allenfalls der verwaltungsinternen Versorgung. Da der Bund in diesem Modell bei der elektronischen Versorgung in keiner Weise eingreifen will, muss er seine Daten, sofern er sie überhaupt abgibt, jedem privaten Anbieter zu gleichen Konditionen zur Verfügung stellen.

**Untervarianten** ergäben sich nach dem Mass, in dem der Bund die elektronische Publikation privater Anbieter unterstützt, dadurch dass er mehr oder weniger grosse Barrieren finanzieller oder anderer Art bei der Herausgabe seiner eigenen Daten aufstellt.

#### 4.2.2 Variante B: Grundversorgung durch Staat, Rest in offener Marktwirtschaft

In dieser Variante beschränkt sich der Staat wie früher und wie in Variante A auf die Grundversorgung des Publikums mit Rechtsdaten, erachtet aber die elektronische Publikation heutzutage als ebenfalls zur Grundversorgung gehörend. Der Bund sorgt demzufolge selbst für eine Publikation der essentiellen Rechtsdaten in allen drei Landessprachen auf den jeweils aktuellen elektronischen Medien.

Die Publikation aller anderen Rechtsdaten wird explizit und ohne Einmischung des Staates der Privatwirtschaft überlassen. Soweit der Bund über elektronische Rechtsdaten verfügt, stellt er sie jedem privaten Marktteilnehmer zu gleichen Konditionen zur Verfügung.

**Untervarianten** können sich in der Preisgestaltung für Zugriffe von Endabnehmern und in der Preispolitik bei der Weitergabe der öffentlichen Rechtsdaten an die privaten Anbieter ergeben.

#### 4.2.3 Variante C: **Privilegierte Behandlung eines einzelnen privaten Anbieters**

In dieser Variante unterstützt der Bund aktiv und exklusiv einen einzelnen Anbieter. Er setzt sich dafür ein, alle elektronischen Rechtspublikationen bei diesem Anbieter zu vereinen und übergibt ihm auch seine Rechtsdaten zur Publikation. Als Gegenleistung hat dieser Anbieter einen rechts- und staatspolitisch motivierten Leistungsauftrag einzuhalten.

Eine solche Politik wurde in der Schweiz und in anderen, insbesondere europäischen Ländern, in den letzten zehn Jahren praktiziert. Sie war attraktiv in der Pionierzeit der elektronischen Publikation, wo es darum ging, mit grossem finanziellem Aufwand die ererbten Daten zu erfassen, Grosscomputer zu betreiben und den Benutzern die neue Art der Publikation schmackhaft zu machen. Insbesondere kleine und kulturell mannigfaltige Länder konnten mit dieser Politik eine Konzentration aller Kräfte und damit eine geographisch und fachlich umfassende Versorgung erreichen.

Für den Bund würde dies die Fortsetzung der bisherigen Politik bedeuten, wobei noch gewisse Modifikationen und Präzisierungen vorgenommen werden könnten. Ferner könnte diesem Konzept durch offizielle Bestätigung und Bekanntmachung erhöhte Transparenz und Verbindlichkeit gegeben werden.

**Untervarianten** ergeben sich aus dem Grad der Exklusivität und anderer Vorteile, welche der bevorzugte Anbieter geniesst, sowie aus der konkreten Ausgestaltung des Leistungsauftrags und der Mitbestimmung der öffentlichen Hand.

#### 4.2.4 Variante D: **Aktive Beteiligung an gemeinsamem Unterfangen**

In dieser Variante engagiert sich der Bund in einer gemeinsamen Unternehmung der interessierten Kreise (Anbieter und/oder Nutzer). Er spielt eine aktive Rolle in der Ausrichtung aller Interessen auf ein gemeinsames Ziel und beteiligt sich an der gemeinsamen Unternehmung sowohl finanziell als auch mit personellen Aufwendungen.

Diverse **Untervarianten** sind denkbar, je nachdem, welche Organisationsform für die gemeinsame Unternehmung gewählt wird und welche Dienstleistungen in der ganzen Kette der elektronischen Publikation (Beschaffung, Aufbereitung, Vermittlung/Verteilung, Abrechnung) angeboten oder dann als Betätigungsfeld für die einzelnen Beteiligten ausgespart werden.

### 4.3 Bewertung, Wahl, Begründung

Eine Gegenüberstellung der vier genannten Grundvarianten mit den wesentlichen Zielen aus Kapitel 3.6 ergibt den nachfolgenden Raster, wobei die Bewertung in einigen Fällen eine Wahrscheinlichkeit oder ein von den Autoren zugesprochenes Potential ausdrückt.

	A	B	C	D
1. Sicherstellung einer elektronischen Grundversorgung	–	✓	✓	✓
2. Reichhaltiges Zusatzangebot	✓	✓	?	✓
3. Eine einzige Adresse und Abrechnungsstelle	–	–	?	✓
4. Dauerhaftes, technologie-unabhängiges Konzept	✓	✓	?	?
5. Förderung des freien Marktes (+ EU-Kompatibilität)	✓	✓	–	?
6. Rascher Wechsel auf das neue Konzept ist möglich	✓	✓	✓	?
7. Schutz bestehender Investitionen	?	?	✓	✓
8. Rasche Anpassung an neue Entwicklungen	✓	✓	?	–

Zu 1.: Ist die ganze elektronische Publikation ausschliesslich Sache der Privatwirtschaft, kann die Grundversorgung nicht gewährleistet werden (z.B. in Italienisch). In allen anderen Varianten kümmert sich der Bund auf die eine oder andere Art aktiv darum.

Zu 2.: Wahrscheinlich ist die Produktvielfalt dann am kleinsten, wenn *ein* privater Anbieter vom Staat favorisiert und damit die freie Konkurrenz behindert wird.

Zu 3.: Die Varianten A und B erfüllen diese Anforderung nicht. Es wird im Kapitel 5.3 diskutiert, ob und wie weit die Anforderungen noch aktuell und berechtigt sind.

Zu 4.: Neue technische Gegebenheiten können die Konstellation am Markt so stark verändern, dass nur die Konzepte mit Sicherheit weiterbestehen können, welche stark aufgabenteilig und nicht von einer bestimmten Konstellation abhängig sind.

Zu 5.: Sowohl ein privater Anbieter mit Privilegien als auch ein gemeinsames Unterfangen behindern den freien Markt.

Zu 6.: Beim gemeinsamen Vorgehen (Variante D) sind so viele eigenständige Interessen unter einen Hut zu bringen, dass u.U. lange nicht klar sein könnte, ob das Unterfangen klappt. Auf seiten des Bundes müsste zuerst noch die gesetzliche Grundlage für eine irgendwie geartete Beteiligung geschaffen werden.

Zu 7.: Eine neue, aufgabenteilige Politik des Bundes nach Variante B könnte einen Teil der bisherigen Investitionen von SWISSLEX entwerten (z.B. Bundesgerichtsentscheide).

Zu 8.: Je mehr Beteiligte an einem Entscheid, desto länger wird er dauern und desto weniger flexibel werden neue Möglichkeiten umgesetzt.

Die Aufstellung zeigt, dass jede Konzeptvariante Stärken, aber auch Schwachpunkte oder Risiken aufweist. Je nach Gewichtung der einzelnen Kriterien kann die eine oder die andere Variante gewählt werden.

Unbestrittenermassen ist der Staat für die Grundversorgung mit Rechtsdaten zuständig. Elektronische Publikationen werden nach einhelliger Einschätzung in Kürze neben dem Papier eine zweite, unentbehrliche Art der Versorgung darstellen. Der Staat darf nicht riskieren, dass ein Teil der Grundversorgung mit Rechtsdaten plötzlich nur noch auf einem Medium zweiter Wahl angeboten wird. Dieser Gedanke lag schon dem Konzept von 1985 zugrunde, obwohl damals die Aussichten noch weniger konkret waren. Da die Variante A keine Gewähr für eine vollständige elektronische Grundversorgung in allen drei Sprachen bieten kann, muss sie ausgeschlossen werden. Zudem verlangt der rechtsstaatliche Grundsatz der Rechtsgleichheit die Wahl einer Variante, die garantiert, dass alle Rechtssubjekte zu den gleichen Bedingungen das gleiche Angebot an Rechtsdaten im Bereich der Grundversorgung zu den gleichen Kosten beziehen können. Bei einer rein privatwirtschaftlichen Lösung würde dies in keiner Weise gewährleistet.

In allen anderen Varianten (B,C,D) unternimmt der Staat etwas zugunsten einer elektronischen Versorgung, allerdings in sehr verschiedenen Modellen der Zusammenarbeit bzw. Aufgabenteilung mit der Privatwirtschaft.

Variante C entspricht dem bisher angewandten Konzept. Es kann festgestellt werden, dass eigentlich keiner der beteiligten Akteure mit der heutigen Situation zufrieden ist, was mit ein Anlass zur Studie war. Die wettbewerbsverzerrende Bevorzugung eines einzelnen Anbieters wird heute als Hindernis für das Entstehen einer reichen Produktpalette erachtet. Zu viele Initiativen auf allen Seiten sind im Moment blockiert, und es herrscht rundum der Wille, das aus der Pionierzeit der elektronischen Publikation stammende Konzept zu verlassen und neue Wege einzuschlagen. Hinzu kommt, dass nie ganz ausgeschlossen werden konnte, dass diese Privilegierung einmal mit rechtlichen, wirtschaftspolitischen oder politischen Argumenten hätte umgestossen werden können. Die Variante C wird aus diesen Gründen nicht weiter verfolgt.

Es verbleiben somit die Varianten B und D, die zugleich stark entgegengesetzte Modelle des Zusammenwirkens zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft darstellen. Die Verfasser der Studie empfehlen die *Variante B* und möchten dazu über das schon Gesagte hinaus folgende Gründe aufführen:

- Sofern möglich, sollte aus staats- und wirtschaftspolitischen Gründen von zwei gangbaren Wegen der weniger regulative und interventionistische gewählt werden.
- Die elektronischen Medien sind einem extrem starken Wandel unterworfen und werden dies in absehbarer Zukunft bleiben. In dieser Situation führen zahlreiche dezentrale Projekte mit verschiedenen Entscheidungsträgern zu weniger technologischen Risiken und zu mehr Innovation als grosse Projekte und komplexe Organismen mit langen Entscheidungswegen.
- Es darf mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass die leistungsfähige schweizerische Privatwirtschaft eine gute, reichhaltige und kundengerechte Versorgung mit Rechtspublikationen erreichen wird, wenn ihr keine Hindernisse in den Weg gelegt werden. Sie hat dies bei den konventionellen Publikationen bestens bewiesen.
- Auf der anderen Seite bescheinigen die bestehenden verwaltungsinternen Produkte und Projekte die Fähigkeit der Verwaltung, selbständig eine gute elektronische Grundversorgung zu bewerkstelligen.

- Die Realisierung liegt bei der Variante B zu grösseren Teilen in der Hand des Bundes. Bei einem gemeinsamen Vorgehen nach Variante D sind sehr viele Beteiligte zu gewinnen, und es ist auch im nachhinein nie ganz auszuschliessen, dass einige ausscheren und das ganze Konzept in Frage stellen. Wenn schon die unter dem bisherigen Konzept notwendige Koordination mit Kantonen und Privaten nicht im erforderlichen Mass erreicht werden konnte, ist es um so unwahrscheinlicher, dass die noch intensivere Koordination der Variante D bewerkstelligt werden könnte.
- Obwohl die Kosten weder für Variante B noch D heute schon genau beziffert werden können, liegt es in der Natur der Variante D, dass diese mit beträchtlichen Ausgaben - zumindest als Vorfinanzierung der gemeinsamen Unternehmung - verbunden ist.
- Für die Variante B spricht u.E. auch die Einfachheit und Klarheit des Konzepts, was es besser und mit weniger Aufwand kommunizierbar und nachvollziehbar macht.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die neuen technischen Gegebenheiten - weltweite Vernetzung (heute Internet) mit einheitlicher Adressierung (TCP/IP) und systemübergreifendes Hypertext (heute WWW) - es nun möglich machen, unterschiedlichste Publikationen verschiedener Anbieter für den Benutzer als ein System erscheinen zu lassen, ohne dass sich die Anbieter dazu zusammenschliessen müssen. Nachdem sich diese Möglichkeiten, im Gegensatz zu früher, heute bieten, kann nunmehr das Konzept gewählt werden, welches den rechts-, staats- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen am besten entspricht.

Das empfohlene Konzept und seine Umsetzung wird im nachfolgenden Kapitel detailliert beschrieben. Als hauptsächliche Alternative, die ebenfalls einige Vorteile für sich beanspruchen kann, ist die Variante D im Anhang 5 näher ausgeleuchtet.

## 5 Das vorgeschlagene Konzept im Detail

### 5.1 Beschreibung des Konzepts

#### 5.1.1 Grundsatz und Elemente des Konzepts

Die wesentlichen Züge dieser bevorzugten Konzeptvariante wurden schon weiter oben als Variante B dargestellt. Etwas genauer betrachtet besteht das Konzept aus folgenden Elementen (die eingekreisten Nummern verweisen auf das Schema auf der nächsten Seite):

Es wird eine klare **Aufgabenteilung** ① zwischen Staat und Privatwirtschaft in der elektronischen Publikation von Rechtsdaten angestrebt. Die Trennlinie verläuft grundsätzlich gleich wie bei der herkömmlichen Publikation auf Papier. Der Staat ist für die Grundversorgung zuständig, typischerweise in Wahrnehmung einer gesetzlichen Publikationspflicht. Die Versorgung mit über die Grundversorgung hinausgehenden Produkten ist exklusiv Sache der Privatwirtschaft. Der Staat verzichtet auf Dauer auf eine Konkurrenzierung privater Produkte in diesem Bereich.

Die genaue Trennlinie zwischen Grundversorgung und weitergehenden Produkten *wird pro Publikation und u.U. nach Anhörung der betroffenen privaten Anbieter* definiert. Wo bisher selbst schon die Grundversorgung durch Private erfolgte, werden getätigte Investitionen so gut wie möglich geschützt.

Dieses auf Dauer angelegte Grundkonzept wird in einer **Rechtsinformations-Politik** ② explizit und für den Bund verbindlich formuliert und publiziert. Den Kantonen und anderen mit öffentlichen Geldern finanzierten Institutionen wird eine vergleichbare Politik empfohlen.

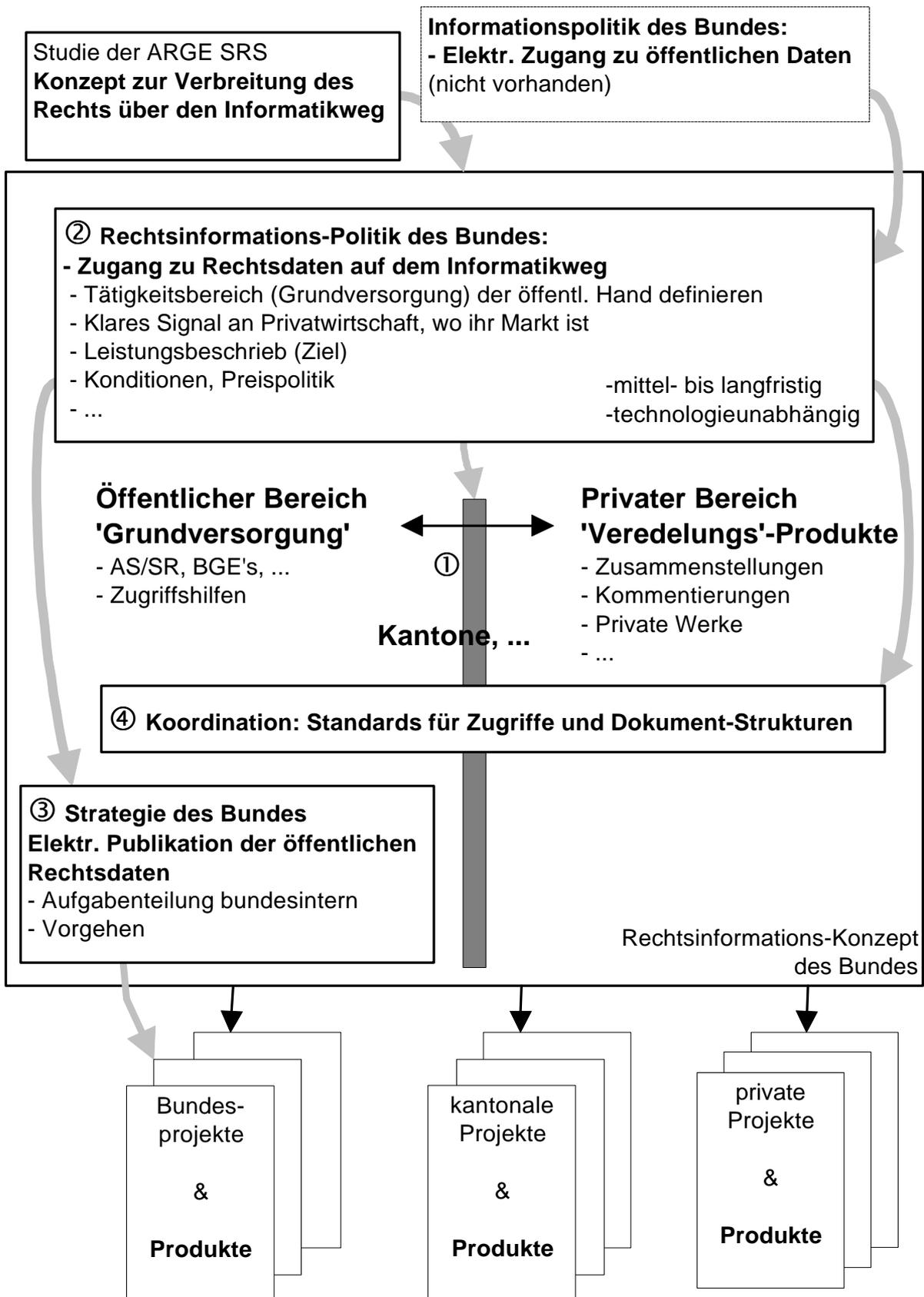
Private Produkte-Initiativen werden unterstützt, indem die vom Staat erzeugten Grunddaten sowohl online als auch als Massenslieferungen über externe Medien rasch, zuverlässig, in guter Qualität und kostengünstig zur Verfügung gestellt werden. Dabei erhält jeder private Anbieter zu gleichen Konditionen Zugang zu diesen Daten.

Da die Preispolitik des Bundes, insbesondere die Preisgestaltung den Endabnehmern der Daten gegenüber, für private Anbieter sensibel ist, muss auch diese verbindlich und dauerhaft festgelegt werden.

Für die Umsetzung dieses Konzeptes innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs wird eine **Strategie** ③ erarbeitet und formuliert. Sie definiert insbesondere die Zuständigkeiten, die Art und Intensität, in der die einzelnen Vorhaben koordiniert werden sollen, sowie Vorgaben für das konkrete Vorgehen. Darüberhinaus kann diese Strategie aber auch konkrete Ziele setzen, um rasch eine gute Grundversorgung zu erreichen.

Als weiterer Beitrag des Bundes zum raschen Erreichen einer guten Versorgung und um die Nachteile des aufgabenteiligen Vorgehens zu kompensieren, kümmert sich dieser aktiv um die **technische Koordination** ④ im Bereich der elektronischen Rechtsinformationen. Er schafft und unterstützt Fachgremien mit Beteiligung aller interessierten Kreise, welche die beteiligten Produkte und Verfahren harmonisieren und standardisieren sollen.

Die einzelnen Elemente des Konzepts sind auf der nächsten Seite schematisch dargestellt und werden in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter erläutert.



### 5.1.2 Die Rechtsinformations-Politik des Bundes

Wir erachten das Vorhandensein einer expliziten, verbindlichen und langfristig angelegten Informationspolitik für den Bereich der Rechtsdaten aus einer ganzen Reihe von Gründen als notwendig und als wichtigsten Beitrag des Bundes zu einer befriedigenden Gesamtsituation. Sie schafft Klarheit sowohl verwaltungsintern als auch für die Privatwirtschaft, die nur dann Investitionen in diesem Bereich tätigen kann, wenn ihr ein bestimmter Markt für eine gewisse Zeit klar offen steht. Die Forderung nach einer klaren staatlichen Politik geht auch aus den weiter oben geschilderten internationalen Bestrebungen als erstrangiges Gebot hervor.

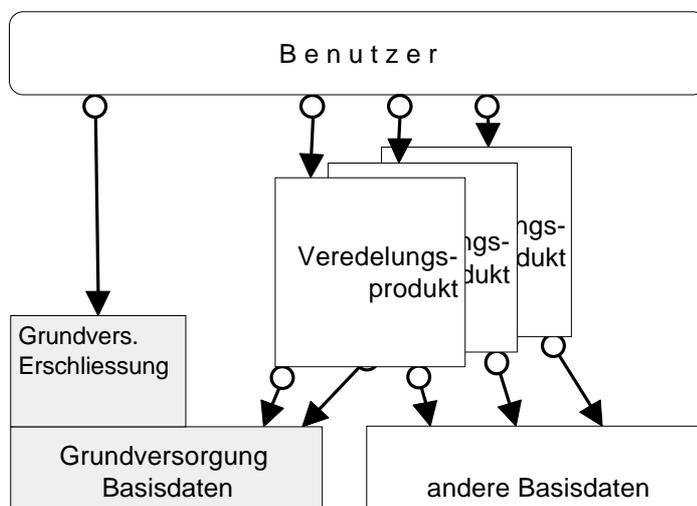
In einer idealen Konstellation liesse sich eine Rechtsinformations-Politik aus einer generellen und übergeordneten Informationspolitik ableiten, bzw. könnte sie sich auf diese abstützen. Da eine solche Informationspolitik des Bundes - mindestens in expliziter Form - fehlt, müssen gewisse grundsätzliche Überlegungen im Rahmen der speziellen Rechtsinformations-Politik angestellt und festgehalten werden.

Eine Rechtsinformations-Politik des Bundes muss zwar die Gesamtsituation der Versorgung mit Rechtsdaten vor Augen haben, soll aber u.E. vom materiellen Geltungsbereich her *nur die vom Bund erzeugten oder erhobenen Rechtsdaten* abdecken (siehe Kapitel 2.1), wobei schon diese Abgrenzung einen Bestandteil der Politik bildet, wäre doch auch eine weitergehende Zuschreibung von Verantwortlichkeit möglich (Art. 7 Ziff. 2 der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter beauftragt in lit. I. das Bundesamt für Justiz mit dem "Aufbau einer Rechtsinformatik"). Aufgrund der rechtlichen Bedeutung der Bundesgerichtsentscheide ist der Einbezug des Bundesgerichts in eine gemeinsame Politik besonders wichtig. Bei Gesprächen im Rahmen dieser Studie konnten positive Signale verzeichnet werden.

Innerhalb der Rechtsinformations-Politik ist die *Abgrenzung* zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Betätigungsfeld bei der Publikation von Rechtsdaten des Bundes von besonderer Bedeutung. Am passendsten erscheint uns eine grundsätzliche Aufteilung in die Grundversorgung, die durch den Staat erbracht wird, und in den Bereich der Veredelungs- oder Mehrwertprodukte, die durch die Privatwirtschaft bereitgestellt werden. Diese Aufgabenteilung hat sich bei der konventionellen Publikation von Rechtsdaten sehr gut bewährt und stimmt weitgehend mit internationalen Tendenzen und insbesondere den Empfehlungen der EU überein.

Der Grundversorgung soll dabei eine doppelte Funktion zukommen. Einerseits deckt sie als *eigenständiges Produkt* die elementaren Bedürfnisse der Rechtsanwender ab, wie dies die heutigen Publikationen tun. Andererseits bildet sie die *Basis für gewisse Arten von privaten Veredelungsprodukten oder eigenständigen privaten Publikationen*, indem diese direkt ausführbare Verweise (Hyperlinks und verwandte Techniken) auf das Basisprodukt beinhalten können.

Der Umfang der zur Grundversorgung gehörenden Dienste ist pro Publikation im Detail zu definieren. In einer teleologischen



Annäherung gehören dazu alle Daten, die für das Funktionieren des Rechtssystems unabdingbar sind. Unter gesetzlichen Gesichtspunkten sind es die Rechtsdaten, für die eine Publikationspflicht besteht. In einem pragmatischen Ansatz könnte unter Grundversorgung etwa der Umfang an Publikationen und die Qualität an Aufbereitung verstanden werden, die heute in Papierform angeboten wird. Beim Beispiel der Bundesgesetzgebung dürfte zur elektronischen Grundversorgung wohl die Publikation der Erlasse samt Gliederung und den existierenden Registern gehören. In der Regel nicht mehr zur Grundversorgung gehören würden demnach Kommentierungen und Verweise auf andere Publikationen. Eine Volltextsuche ist nicht mehr so einfach zuzuordnen, dürfte aber heutzutage als Standardfunktion solcher Produkte auch zur Grundversorgung gehören.

In einer solchen Rechtsinformations-Politik soll der Bund aber nicht nur seinen Tätigkeitsbereich abgrenzen, sondern sich auch verpflichten, die Grundversorgung rasch zu realisieren und preiswert anzubieten. Und dies jeweils *auf den Medien, die zu einer bestimmten Zeit von den Abnehmern gewünscht werden*. Im Moment dürften dies wohl Publikationen auf dem Internet/WWW und auf CD-ROM sein.

Die **Preispolitik für Datenlieferungen** den Anbietern von Veredelungsprodukten gegenüber müsste u.E. auf dem *Prinzip der Kostendeckung* basieren. Gedeckt werden müssen grundsätzlich die Kosten ab dem Punkt im Produktionsprozess, wo die weiteren Vorgänge nur noch der Aufbereitung und Auslieferung an die Anbieter dienen. Kosten, die im Rahmen der eigenen Aufgaben des Bundes ohnehin anfallen würden, könnten allenfalls zu einem Teil weiterbelastet werden.

Die **Preispolitik für Abfragen** der Endbenutzer ist, weil potentiell den Wettbewerb verzerrend, delikater. Es sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Grundsätzlich gilt bei Gebühren für *typische staatliche Leistungen* als obere Grenze das *Kostendeckungs-Prinzip*, allenfalls gemildert durch das *Äquivalenz-Prinzip* (Verhältnis zur Gegenleistung). Für die Frage, wann eine staatliche Leistung gar kostenlos sein darf oder muss, ist uns keine klare Praxis oder Doktrin erkennbar.
- Aus Kundensicht und aus dem Grundversorgungs-Gedanken heraus sollten die Preise möglichst tief sein. Die Publikation der essentiellen Rechtsdaten darf sicher nicht als Einnahmequelle des Bundes verstanden werden.
- Aus Sicht der privaten Wettbewerber darf der Preis, den der Bund für seine Produkte festlegt, dort beliebig tief sein, wo keinerlei Konkurrenz zu privaten Produkten besteht oder wo die öffentlichen Basisdaten gar aus den privaten Veredelungsprodukten heraus aufgerufen werden. Hingegen sollte er aus der gleichen Sicht dort möglichst hoch sein, wo ein Konkurrenzverhältnis besteht. In der vorgeschlagenen Politik wird nun die Grundversorgung mit guten Gründen dem Wettbewerb entzogen. Solange sich staatliche Publikationen eng in diesem Rahmen bewegen, dürfen sie daher zu einem beliebig tiefen Preis angeboten werden. Sollte die öffentliche Hand doch *Daten über die Grundversorgung hinaus* anbieten, müssten aus den genannten Überlegungen mindestens die vollen Kosten der Aufbereitung und Distribution, allenfalls gar ein *Marktpreis* verrechnet werden.
- Naheliegend ist der Vergleich mit den Preisen der konventionellen Publikationen auf Papier. Die elektronische Publikation ist aber wohl heute schon billiger als diese und zudem darf nicht vergessen werden, dass der Benutzer beträchtliche Investitionen in seine Infrastruktur (PC, CD-ROM-Gerät, Modem etc.) tätigen musste. Bei Online-Publikationen kommen noch Netzkosten hinzu.

Unter Berücksichtigung aller Aspekte drängt sich für die elektronische Grundversorgung keine untere Preisgrenze auf. Obere Grenzen bilden die Kostendeckung und die Zumutbarkeit des Preises für die Kunden. Für CD-ROM-Publikationen schlagen wir daher Kostendeckung vor, was zu sehr tiefen Preisen führen dürfte. Im *Online-Bereich* ist heute das Internet das Medium der Wahl. Da Abrechnung und Bezahlung, insbesondere von kleinen Beträgen, auf dem Internet noch nicht effizient eingeführt sind, empfehlen die Verfasser, die Konsultationen im Rahmen der Grundversorgung vorläufig gratis anzubieten. Dies würde zudem eine stimulierende Wirkung für den Umstieg von Papierprodukten auf elektronische Publikationen ausüben. Sobald einmal ein effizienter Abrechnungsmodus für Kleinstbeträge verfügbar ist, kann eine kostendeckende Gebühr verlangt werden.

Bei der Umsetzung dieser Politik stellt sich die Frage, ob in rechtlicher Hinsicht spezielle Vorkehrungen getroffen werden müssen. Wir könnten uns vorstellen, dass die vorgeschlagene Politik *ohne weitere rechtliche Abstützung* in die Praxis umgesetzt wird. Um auch hier eine klare Basis zu schaffen, empfehlen die Verfasser aber eine *Umsetzung*, die etwa folgende Elemente enthalten könnte:

- In einem *Bundesratsbeschluss* werden die wesentlichen Züge der Politik, insbesondere der Grundsatz der Aufgabenteilung und die Preispolitik, festgehalten. Dies bewirkt einerseits die Aufhebung der bisherigen Politik, verleiht aber auch der neuen Politik verwaltungsintern und gegenüber der Privatwirtschaft die gewünschte Verbindlichkeit.
- Im *Publikationsgesetz oder allenfalls in der Publikationsverordnung* wird eine neue Bestimmung aufgenommen, welche die Kompetenz für eine elektronische Publikation verleiht. In Anlehnung an die entsprechende bernische Bestimmung (siehe 2.2.3) könnte diese etwa wie folgt lauten:

<sup>1</sup>*Die Bundeskanzlei kann die in diesem Gesetz geregelten Publikationen zusätzlich auf elektronischen Datenträgern herausgeben oder zugänglich machen.*

<sup>2</sup>*Massgeblich ist immer die gedruckte Fassung.*

- Die rechtlichen Grundlagen anderer Publikationen, die neu elektronisch zugänglich gemacht werden sollen (Bundesgerichtsentscheide, VPB, evt. Handelsregister-Publikationen), sind in vergleichbarer Art zu ergänzen.

### **5.1.3 Die Strategie des Bundes für die Publikation seiner Rechtsdaten**

Nachdem der Bund in der Politik das Konzept und seine Zuständigkeiten definiert und bekanntgegeben hat, muss er verwaltungsintern dafür sorgen, dass er seine Beiträge zeitgerecht und in guter Qualität erbringt. Nur so kann er seiner Politik die erforderliche Glaubwürdigkeit verleihen. Es sind die Ziele, die Zuständigkeiten, die Vorgehensmethodik und allfällige personelle und finanzielle Konsequenzen zu regeln.

*Wir schlagen vor, die Verantwortung grundsätzlich bei den heute für die Publikationen zuständigen Stellen zu belassen. Zusätzlich sollte eine zentrale Stelle im Bundesamt für Justiz oder in der Bundeskanzlei gewisse Koordinations- und Unterstützungsfunktionen ausüben und die einheitliche Anwendung der geltenden Politik gewährleisten.* Wir könnten uns eine ähnliche Art der Koordination vorstellen wie sie im Bibliotheksbereich vor wenigen Jahren eingeführt wurde. Wie dort sind auch die Parlamentsdienste und das Bundesgericht in die Koordination miteinzubeziehen. Die notwendige Koordination mit privaten und kantonalen Anbietern wird durch eine offene Informationspolitik und die im nächsten Kapitel beschriebenen Standardisierungsbestrebungen gewährleistet.

Für den Realisierungsaspekt aus Sicht der Informatik ist mit HERMES eine bewährte Methodik vorgegeben, und die Abläufe sind eingespielt. Es sollten jedoch auch zur Bewälti-

gung der juristischen und fachtechnischen Probleme eine bestimmte Methodik und definierte Abläufe erarbeitet und eingehalten werden.

Formell könnte die Umsetzung durch eine *Weisung* vollzogen werden, die etwa folgende Elemente enthalten müsste:

- Rechtliche Abstützung, Zweck, Geltungsbereich;
- Festlegung der Zuständigkeiten für die elektronische Publikationen von Rechtsdaten (z.B.: bisher zuständige Stellen);
- Definition der Abläufe, bzw. Verpflichtung zu einer bestimmten Vorgehensmethodik;
- Benennung der mit der internen und externen Koordination betrauten Stelle(n), mit Aufgaben, Kompetenzen und Budget;
- Definition der Aufgaben, Kompetenzen und Zusammensetzung einer Koordinations-Konferenz zur Gewährleistung der Informationsflüsse.

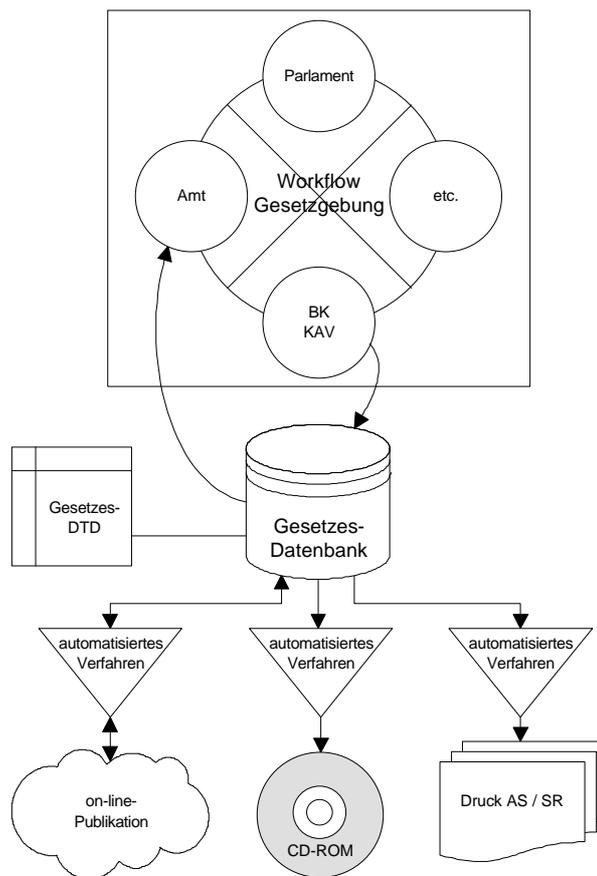
#### **5.1.4 Erste Projekte**

Um praktische Erfahrungen zu gewinnen, empfehlen die Verfasser, gewisse Publikationen als Pilotprojekte freizugeben, bevor das ganze Instrumentarium zur Umsetzung der Politik aufgesetzt ist.

So könnten die Arbeiten zur *Publikation der Systematischen Rechtssammlung* der Bundeskanzlei sofort an die Hand genommen werden. Die heute bereits bundesintern (Intranet) abrufbare SR auf Internet/WWW-Basis kann mit geringem Aufwand (wenige Monate) soweit perfektioniert werden, dass sich eine externe Publikation verantworten liesse. Auch wenn der Sammlung wahrscheinlich kein offizieller Status zugesprochen werden könnte, würde sie sich doch sehr gut als Beispiel für direkte Zugriffe und für das vernetzte Zusammenspiel mit darauf aufbauenden Veredelungsprodukten eignen. Die Erfahrungen bezüglich Technik und Benutzerakzeptanz wären für nachfolgende interne und externe Publikationen wertvoll.

Nach dem Grundsatz, dass die zur Grundversorgung gehörenden Rechtsdaten auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt vom Publikum verlangten Medien angeboten werden, könnte zugleich eine *CD-ROM mit der Systematischen Rechtsammlung* herausgegeben werden. Dies würde einem sehr verbreiteten Wunsch des Publikums entsprechen.

Parallel dazu muss umgehend die *neue technische Infrastruktur für eine integrierte und weitergehend automatisierte Produktion von BBl, AS und SR entwickelt werden*, wie dies auch in der (technischen) Umsetzung des Konzepts "Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV)" vorgesehen ist. Das heutige, auf Word-2.0-Dokumenten, Formatvorlagen und Makros aufbauende System ist produktetechnisch überholt, benötigt zu viele manuelle Eingriffe und ist entsprechend fehleranfällig. Es genügt weder den Anforderungen für ein effizientes Arbeiten des KAV noch den Anforderungen an eine zuverlässige und aktuelle Rechtsinformations-Versorgung, unabhängig von der gewählten Konzept-Variante. Die neue Gesetzesdatenbank ist grundsätzlich nach der Architektur aufzubauen, wie sie in Kapitel 3.3.3 beschrieben und in der Abbildung auf Seite 47 dargestellt ist. Realisiert werden sollte die Gesetzesdatenbank u.E. in einem separaten Projekt, parallel zur organisatorischen Umsetzung des KAV. In einem ersten Schritt sind die Projektziele zu formulieren, die Projektorganisation zu bestimmen, die ersten Papiere nach HERMES zu erstellen und die finanziellen und personellen Ressourcen sicherzustellen.



Das Bundesgericht könnte sich ebenfalls ab sofort darauf vorbereiten, seine Entscheide dem Publikum via Internet und WWW zugänglich zu machen. Dies wäre auch aus technischer Sicht ein weiterer interessanter Schritt, da die Bundesgerichtsentscheide heute schon in einer Datenbank erfasst sind und daher nicht als statische HTML-Dokumente angeboten werden müssten, sondern zum Zeitpunkt der Abfrage dynamisch aus der Datenbank erzeugt werden könnten.

### 5.1.5 Standardisierung und Normierung

Nach dem vorgeschlagenen Konzept produzieren der Bund, die Privatwirtschaft und andere Trägerschaften ihre Publikationen weitgehend autonom. Trotzdem sollen die separat entstandenen Produkte in einem gewissen Umfang zusammenwirken und bei bestimmten Produktkategorien für den Benutzer ein konsistentes Gesamtsystem ergeben. Es gehört daher wesentlich zu diesem sonst eher aufgabenteiligen Konzept, dass der *Bund* aktiv und unter Kostenbeteiligung zur notwendigen Standardisierung und Normierung beiträgt.

In einem übergreifenden Teil müssen Standards bezüglich der verwendeten Medien und Basistechnologien und der Adressierung von Rechnern und Dokumenten (bzw. Datensätzen) festgelegt werden. So könnte z.B. unter heutigen technischen Voraussetzungen

(WWW) für die Adressierung angestrebt werden, dass sich die konkreten Adressen der Rechner und der Dokumente (bzw. der Aufruf-Parameter bei einem dynamischen Zugriff) aus vorhandenen Informationen berechnen lassen. So sollte sich etwa aus der SR-Nr. direkt die WWW-Adresse des Gesetzes ableiten lassen, aus dem BGE-Zitat die WWW-Adresse des Entscheids und warum nicht auch aus der ISBN-Nummer die WWW-Adresse des Buchs. Dieses Prinzip wird in der aktuellen, internen SR-Publikation des Bundes bereits angewendet.

Zum anderen ist in spezialisierten Ausschüssen pro Publikation (z.B. Erlasse, Entscheide, Handelsregistereinträge) die interne Struktur der Dokumente oder Datensätze zu normieren.

Diese Koordination ist stark technisch ausgerichtet, was sich auch in der Zusammensetzung der entsprechenden Gremien niederschlagen sollte. Eine spezifische Organisationsform ist nicht zwingend erforderlich. Wir könnten uns vorstellen, dass sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert, indem der Bund die Gremien aus der Taufe hebt und alle interessierten Kreise einlädt, teilzunehmen. Die resultierenden Standards würden frei zugänglich gemacht, auf dem Internet publiziert und diskutiert. Angesichts des fortschreitenden technischen Wandels nehmen diese Gremien wohl eine Daueraufgabe wahr.

Der Bund muss eine Stelle mit dem Auftrag versehen, diese (externe) Koordination in die Hand zu nehmen. Es könnte sich um die gleiche Stelle handeln, welche die Rechtspublikationen auch intern koordiniert (siehe Kapitel 5.1.3). Der Aufwand dürfte in der Startphase mindestens eine halbe Stelle ausmachen. Dem VSJDB oder einem allfälligen Nachfolge-Organ könnte bei Bedarf eine Patronatsfunktion zukommen.

## 5.2 Erwartungen des Bundes an weitere Akteure

Der Bund ist sich bewusst, dass er nur einer der Akteure im ganzen System der elektronischen Publikation von Rechtsdaten ist. Im neuen Konzept schreibt sich der Bund eine ganz bestimmte Rolle zu und unternimmt diejenigen Aktivitäten, die er als optimale Beiträge zum Erreichen der angestrebten Gesamtsituation erachtet. Selbstverständlich kann das Gesamtziel nur erreicht werden, wenn Rolle und Aktivitäten des Bundes zu denjenigen der andern Beteiligten passen bzw. diese ergänzen. Aus diesem Grund soll sich der Bund, wie bereits dargestellt, auch in der ihm übertragenen und vertrauten Grundversorgung engagieren und den Rest den übrigen Akteuren überlassen. Welche Erwartungen der Bund in seinem Konzept in bezug auf die Rollen und Aktivitäten der andern Akteure hat, soll nachfolgend ausgeführt werden.

### 5.2.1 Kantone

Das vorgeschlagene neue Konzept des Bundes ist dann besonders wirkungsvoll, wenn sich möglichst alle Kantone zu einer *vergleichbaren Politik* entschliessen können. Das vorgeschlagene Konzept des Bundes lässt sich ohne weiteres auf die Kantone übertragen und wird von diesen zumindest im Rahmen ihrer Publikation von rechtsetzenden Erlassen auf Papier denn auch bereits seit Jahren praktiziert. Zudem bringt die elektronische Publikation von Rechtsdaten für die Kantone keine erheblichen Mehrkosten, da die rechtsrelevanten Daten wie rechtsetzende Erlasse und Entscheide von Gerichten und Verwaltungen bei den meisten Kantonen bereits in elektronischer Form vorhanden sind und in vielen Fällen bereits auf internen Netzen abgefragt werden können.

Wichtig ist das *Mitwirken der Kantone bei den im Konzept des Bundes vorgesehenen technischen Koordinationsorganen* (vergl. Kapitel 5.1.5), um die Basis für ein späteres Zusammenspiel der Publikationen von Bund, Kantonen und privaten Anbietern in offenen Daten-netzen zu gewährleisten.

Die Übernahme des vorgeschlagenen Konzepts des Bundes hat für die Kantone verschiedene nicht zu unterschätzende Vorteile, auf die teilweise bereits bei der Beschreibung des Konzepts für den Bund eingegangen worden ist. Beispielsweise könnten die kantonalen Rechtsdaten in die Produkte jedes privaten Anbieters eingebunden werden, was den Nutzen und die Attraktivität dieser Produkte für die Anwender in vielen Fällen massiv steigern würde. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die privaten Anbieter auch eine Reihe von spezifischen Veredelungsprodukten zur besseren Erschliessung der kantonalen Rechtsdaten entwickeln werden.

Diese und andere private Produkte sollten dann konsequenterweise den juristisch tätigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Verwaltungen auch zugänglich gemacht werden. Die öffentliche Hand ist ja nicht nur Lieferant von Rechtsdaten, sondern auch ein massgeblicher Konsument von Rechtsdaten, mit entsprechender Marktmacht und Verantwortung für die rasche Entwicklung eines reichhaltigen Marktes.

Es versteht sich von selbst, dass bei der Realisierung der eigenen elektronischen Publikationen im Rahmen der Grundversorgung die Kantone, insbesondere kleinere Kantone, in stärkerem Masse die Zusammenarbeit mit spezialisierten privaten Firmen suchen werden. Solange dies im Rahmen eines normalen Dienstleistungsvertrags und ohne ein Zugeständnis von Exklusivität geschieht, steht eine solche Politik durchaus im Einklang mit dem vorgeschlagenen Konzept des Bundes.

### **5.2.2 Private Anbieter**

Die privaten Anbieter (SWISSLEX, Verlagshäuser, Medienunternehmen etc.) können die Daten aus der Grundversorgung vom Bund zu klar definierten Bedingungen beziehen. Aus diesen Daten können die privaten Anbieter weiterführende Produkte und Dienstleistungen entwickeln. Währenddem die Grundversorgung alle Fachbereiche abdecken soll, können private Produkte auch auf einzelne Themen oder Spezialisten zugeschnitten sein.

Aus der immensen Palette von Marktchancen seien hier nur einige wenige Produktkategorien in groben Zügen aufgeführt:

- Veredelungsprodukte zur Grundversorgung (Kommentare, Indexe, Verzeichnisse etc.);
- Klassische eigenständige Publikationen (Lehre, Forschung, Aufsätze etc.);
- Zusammenführungen von verschiedenen Datenbank-Angeboten und dokumentorientierten Publikationen, inklusive automatisierte Such-Agenten;
- Dienstleistungen für den Zugang zu und für den Umgang mit der Grundversorgung oder Veredelungs- und privaten Produkten (Suchsysteme, Recherchedienste, Schulung etc.);
- Produkte mit neuen Formen der Wissensvermittlung wie Lernprogramme, "intelligente" Assistenten, Expertensysteme und Kombinationen solcher Produkte.

Im Moment stehen als Distributions-Medien auch für die privaten Anbieter das Internet und die CD-ROM im Vordergrund.

In welcher Form sich die privaten Anbieter für die elektronische Publikation organisieren, ist für das hier vorgeschlagene Konzept unwesentlich. Sie können weiterhin gemeinsam, in Gruppen oder einzeln am Markt auftreten.

### **5.2.3 Universitäten**

Die Universitäten treten - direkt oder via Private - als Anbieter von Dissertationen, Aufsätzen und Lehrbüchern auf dem Markt auf. Indem sie ihre eigenen Publikationen auch auf elektronischen Medien publizieren und einer weiträumigen Diskussion zugänglich machen, tra-

gen sie wesentlich zu einer reichhaltigen Versorgung und einer raschen, praxisbezogenen Fortentwicklung des Rechts bei.

Ein gewisses Konfliktpotential liegt in der Abgrenzung universitärer Angebote zu kommerziellen Produkten. Es besteht bei gewissen Publikationen die Gefahr, dass durch die Universitäten eine Wettbewerbsverzerrung entsteht, da diese mit öffentlichen Geldern arbeiten und unvergleichlich billiger produzieren können als private Anbieter. Diese Gefahr relativiert sich mittelfristig aber selbst, da im Zuge des New Public Managements auch die Universitäten vermehrt gezwungen werden, zu Marktpreisen tätig zu werden.

Auf der anderen Seite beherbergen die Universitäten einen grossen Anteil der potentiellen Benutzer von elektronischen Rechtsdaten aller Art und haben massgeblichen Einfluss auf Ausbildung und Verhalten künftiger Benutzergenerationen. Diese Tatsache und der Ausbildungsauftrag sollten ihnen die Türe zu Sonderkonditionen sowohl öffentlicher, als auch privater Anbieter öffnen.

#### **5.2.4 Bibliotheken**

Die Bibliotheken nehmen hauptsächlich zwei Funktionen wahr. Sie erschliessen die traditionellen Publikationen und stellen sie einem definierten Benutzerkreis zur Verfügung. Für Rechtsanwender stellen die Bibliotheken heute eine der wichtigsten Informationsquellen dar.

Die Informatisierung im Bibliotheksbereich ist im Moment auf die Bereitstellung elektronischer Kataloge und den Aufbau eines interbibliothekarischen Verbundes ausgerichtet. In diese Richtung zielen namentlich das Projekt des Verbunds aller Schweizer Bibliotheken und das bundesinterne Projekt ALEXANDRIA. Es ist zu erwarten, dass die Bibliothekssysteme in einer nahen Zukunft mit den Rechtsinformations-Angeboten zusammenwachsen werden, indem sie ihre Erschliessungs-Informationen einbringen.

Für das breite Publikum stellen die Bibliotheken heute eine kostengünstige Basisversorgung mit Literatur sicher. Eine ähnliche Funktion könnten sie in Zukunft auch in der elektronischen Versorgung wahrnehmen (auch in 10 Jahren wird nicht jeder Bürger über einen Internet-Anschluss und Zugang zu den Rechtsinformationsdiensten verfügen).

#### **5.2.5 Endbenutzer**

Wir gehen davon aus, dass sich die Benutzer von Rechtsdaten die benötigten Daten auch online oder auf einem Datenträger holen wollen. Folgende Umstände werden die vermehrte Benutzung elektronischer Medien fördern:

- Die steigende Akzeptanz des PC als Arbeitsinstrument;
- Die schnell wachsende Zahl von Netzanschlüssen wird den Zugang zu Online-Angeboten für einen grossen Benutzerkreis ermöglichen;
- Online-Angebote können - eine effiziente elektronische Erfassung und Aufbereitung der Daten vorausgesetzt - schneller auf den aktuellsten Stand der Information gebracht werden als Publikationen auf Papier oder elektronische Offline-Medien, bei welchen nur periodische Neuauflagen oder Nachführungen erfolgen. Der Benutzer wird deshalb die neuesten Informationen in Online-Angeboten suchen;
- Das zeitaufwendige und entsprechend kostenintensive Nachführen von Papierdokumentationen entfällt bei den elektronischen Medien. Dies führt beim Benutzer zu tieferen Kosten bei höherer Aktualität der Information;
- Elektronische Offline-Medien (z.B. CD-ROM) werden in Zukunft preisgünstiger auf dem Markt erhältlich sein als gedruckte Publikationen, deren Herstellung wesentlich teurer ist.

## 5.2.6 Verein Schweizerische Juristische Datenbank (VSJDB)

Die vorliegende Studie ist auf Anstoss und in Zusammenarbeit mit dem VSJDB entstanden. Im Verein sind nebst dem Bund die Kantone, die Rechtsfakultäten, Bibliotheken, Verleger sowie SAV und SJV vertreten.

Gegen Ende der Arbeiten wurde der Vorstand des VSJDB über die Ergebnisse der Studie informiert. Basierend auf vorgängig zugestellten Auszügen und einem Fragebogen wurde am 26. August 1996 ein Hearing durchgeführt. Die anwesenden Vorstandsmitglieder des Vereins stimmten dem vorgestellten neuen Rechtsinformations-Konzept grundsätzlich zu. Sie betrachten den Lösungsansatz als richtig und unterstützen die vorgeschlagenen Umsetzungsmassnahmen. Sie legen indessen grossen Wert auf den Einbezug der interessierten Kreise bei der Weiterverfolgung des Projektes. Entsprechend würde begrüsst, wenn der Bundesrat den Bericht rasch in eine breite Vernehmlassung geben würde, damit die Kantone und weitere interessierte Kreise sich rechtzeitig zur vorgeschlagenen Politik des Bundes und der geplanten Umsetzung äussern könnten.

Unter dem bisherigen Konzept von 1985 hatte der VSJDB die Funktion eines Bindegliedes zwischen den verschiedenen Interessengruppen und das explizite Ziel, den Aufbau und den Betrieb einer einzigen, integralen schweizerischen juristischen Datenbank zu fördern. Im Lichte des neuen Konzeptes sind Funktion und Ziele des Vereins nun zu überdenken, in Teilbereichen neu zu definieren und die Statuten entsprechend anzupassen. Im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechtsinformations-Konzeptes sind u.a. folgende Funktionen durch eine *neutrale Institution* sicherzustellen:

- Gesprächsforum für die verschiedenen Interessengruppen;
- Politische Koordination zwischen Bund und Kantonen;
- Vertretung der Interessen der Anwender;
- Patronats-Funktion für die technische Koordination;

## 5.3 Probleme und Kosten des Konzeptes

Die Vorteile des vorgeschlagenen Konzeptes wurden im Zusammenhang mit der Bewertung und Auswahl zum grössten Teil schon genannt. Im folgenden wird auf einige Mängel, auf mögliche Probleme bei der Umsetzung und auf die Kosten des Konzeptes eingegangen.

### 5.3.1 Einheitlicher Zugriff und gemeinsame Abrechnung

Eine oft geäusserte Anforderung an das System der elektronischen Online-Versorgung lautet dahingehend, dass das gesamte Angebot unter einer Adresse erreichbar sein müsse und dass alle Bezüge über eine einzige Geschäftsbeziehung abgerechnet werden können müssten. Im vorgeschlagenen Konzept wird dies wahrscheinlich nicht der Fall sein, bzw. zumindest nicht in der Art, wie man sich das bisher vorgestellt hat.

Die Anforderung der gemeinsamen Adresse, mit der auch die Anforderung nach einer einheitlichen Benutzeroberfläche verbunden ist, kann mit den heute im Vordergrund stehenden Techniken Internet und WWW u.E. sehr gut befriedigt werden. Der Internet-Browser ist die gemeinsame Oberfläche, und der Zugangsvermittler (access provider) stellt die einheitliche Zugangsadresse zu allen Angeboten des Internet zur Verfügung.

Schwieriger gestaltet sich momentan noch die Abrechnung und Bezahlung von Dienstleistungen auf dem Internet. Insbesondere für die Abrechnung von kleinen Beträgen hat sich noch kein effizienter Modus etabliert. Momentan behelfen sich viele kommerzielle Anbieter entweder mit nicht ganz sicheren Methoden oder indem sie für die Abrechnung dem Inter-

net ein separates Netz mit eigenen, geschützten Zugängen für geschlossene Gruppen vorschalten. Im Normalfall ist eine konventionelle Abonnementsbeziehung zwischen Kunde und Anbieter vorausgesetzt. Dies wird sich aber in Kürze ändern. Die erforderlichen Techniken, Verfahren und Infrastrukturen sind alle entwickelt und stehen kurz vor der Einführung. Mit den neuen, abgesicherten Online-Zahlungsverfahren (siehe auch Kapitel 3.3.1) wird eine vorbestehende Abonnementsbeziehung zum Anbieter nicht mehr notwendig sein. Geschäftstransaktionen (auch für Kleinstbeträge) können zwischen beliebigen Partnern jederzeit und direkt am Bildschirm abgewickelt werden.

### **5.3.2 Homogene Versorgung in allen Sprachen und Rechtsgebieten**

Im vorgeschlagenen Konzept hat der Bund keinerlei Einfluss mehr auf Qualität und Umfang aller über die Grundversorgung hinausgehenden Publikationen. Insbesondere unternimmt er nichts für eine ausgeglichene Versorgung in allen Sprachen und für alle Rechtsgebiete. Dies wird mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer besseren Versorgung von Publikationen in deutscher Sprache im Vergleich zu den anderen Landessprachen und von kommerziell interessanten Rechtsgebieten im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten führen.

Zu bedenken ist, dass dies bei den heutigen Papierpublikationen auch so ist und trotzdem in keinem Bereich von einer mangelhaften Versorgung gesprochen werden kann. Wir glauben sogar, dass unter dem neuen Konzept auch in den benachteiligten Marktsegmenten ein reichhaltiges Angebot entstehen wird. Eine elektronische Publikation ist heute technisch so einfach und kostengünstig realisierbar, dass sie selbst für Kleinfirmen, Interessengruppen und Einzelpersonen möglich ist. Mit einer guten Grundversorgung, einem freien Zugang zu den öffentlichen Daten, den heutigen technischen Möglichkeiten und einem freien Markt wird sich u.E. in kurzer Zeit eine vielfältige Versorgung bis in die kleinsten Nischen entwickeln. Diverse existierende Angebote im Internet können heute schon diese Entwicklung aufzeigen.

### **5.3.3 Entflechtung mit SWISSLEX**

Unter dem neuen Konzept müsste die Firma SWISSLEX wie jede andere private Firma behandelt werden. Wie wir von Vertretern der Firma SWISSLEX vernehmen konnten, hat sich die Firma in letzter Zeit schon stark auf eine solche Konstellation ausgerichtet.

Aus der langjährigen Zusammenarbeit unter dem bisherigen Konzept existieren aber heute noch relativ komplexe vertragliche Beziehungen von Leistungen und Gegenleistungen, sowohl zwischen der Firma und dem Bund (Bundeskanzlei, Bundesgericht) direkt, als auch indirekt über den Verein Schweizerische Juristische Datenbank.

Problematisch scheint uns vor allem der Datenlieferungs-Vertrag zwischen SWISSLEX und der Bundeskanzlei vom 31.1.1992. Darin geht der Bund unseres Wissens das erste Mal direkt bedeutende Verpflichtungen ein (siehe dazu auch Kapitel 2.4.2). Basierend auf einem Leistungsauftrag werden der SWISSLEX bestimmte Rechte zugesprochen, bzw. der Bund zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. So darf der Bund gemäss Punkt 4.4 (d.h. dem umfassenden Leistungsauftrag) die SR und die VPB anderen Anbietern in elektronischer Form nur unter den gleichen vertraglichen Bedingungen aushändigen. Diese Bestimmung steht dem neuen Konzept klar entgegen.

Die Kündigung des Vertrags ist nur auf Ende eines Kalenderjahres und unter Einhaltung einer 12-monatigen Kündigungsfrist möglich, was den Bund frühestens ab 1. Januar 1998 von seinen Verpflichtungen befreien würde. Soll das neue Konzept früher eingeführt werden, ist diese Situation auf dem Verhandlungsweg zu bereinigen. Es ergeben sich sowohl aus dem Vertrag selbst als auch aus den gesamten Umständen einige Argumente, die eine einvernehmliche Lösung möglich erscheinen lassen.

### 5.3.4 Kosten

Im vorgeschlagenen Konzept geht der Bund kein wesentliches neues finanzielles Engagement ein. Er verpflichtet sich einzig, ein wettbewerbsneutrales Verhalten an den Tag zu legen, die eigene Aufgabe - die elektronische Grundversorgung - zeitgerecht zu erledigen und seinen Tätigkeitsbereich nicht darüber hinaus auszudehnen. Die eigenen Beiträge werden von den bestehenden Einheiten und mit der bestehenden oder sowieso vorgesehenen Infrastruktur erbracht. So ist z.B. eine neue, strukturierte Gesetzesdatenbank unabhängig von einem bestimmten Rechtsinformations-Konzept dringend notwendig, und eine leistungsfähige WWW-Infrastruktur des Bundes ist bereits vorhanden und wird laufend ausgebaut. Somit verbleiben als einzige konzeptspezifische Aufgaben die *interne Koordination der Rechtsinformations-Projekte des Bundes* (Kapitel 5.1.3) und die *technische Koordination der eigenen Anstrengungen mit den Produkten der kantonalen und privaten Anbieter von Rechtsinformationen* (Kapitel 5.1.5). Für die umfassende Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben sehen wir je etwa einen Drittel einer Stelle. (Zusammen mit der thematisch eng verwandten Leitung des Projekts für eine neue Gesetzesdatenbank der Bundeskanzlei könnte dies eine volle Stelle mit einem konsistenten Anforderungsprofil ergeben.) Mit der genannten Zweidrittelstelle und einem geschätzten Budget für die Koordinationsaufgaben von 100'000.- Franken pro Jahr ergeben sich laufende Kosten von etwa 250'000.- Franken pro Jahr.

Diese Darstellung erhebt keinen Anspruch darauf, die Gesamtkosten des neuen Rechtsinformations-Konzeptes umfassend darzustellen. In der Gesamtbilanz können Veränderungen von bisherigen Einnahmen- oder Ausgaben-Posten eine Rolle spielen, die heute nur schwer voraussehbar sind. Als Beispiel seien die Einnahmen aus der konventionellen Publikation der Gesetze aufgeführt. Typischerweise decken heute die Preise für die offiziellen Papierpublikationen die Kosten der Erstellung und sind für die Rechtsanwender dennoch zumutbar. Wenn einmal eine attraktive elektronische Alternative bestehen wird, wird ein wachsender Teil der Bezüger auf diese wechseln. Dies wird bei der Papierpublikation die Auflage vermindern und die Stückkosten erhöhen. Je nach Ausmass dieser Migration wird man sich überlegen müssen, ob das Kostendeckungsprinzip beibehalten und die Preise erhöht, oder ob die Papierpublikation dannzumal aus rechtspolitischen Motiven subventioniert werden soll. Aufgrund der schlecht voraussagbaren Entwicklung können solche Fragen sinnvollerweise erst beantwortet werden, wenn sie sich konkret stellen.

## **6 Nächste Schritte**

### **6.1 Politik und Strategie verabschieden**

Als nächste Schritte nach Abgabe der Studie sehen wir etwa folgende Aktivitäten:

1. Abnahme der Studie durch den Projektausschuss;
2. Vorbereitung (durch die Bundeskanzlei) eines gemeinsamen Antrags (EJPD und Bundeskanzlei) an den Bundesrat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, zur Konsultation bei den Kantonen, anderen interessierten Kreisen und via Internet freizugeben, sowie die unter 6.2 beschriebenen Sofortmassnahmen einzuleiten;
3. Ämterkonsultationsverfahren unter Einbezug von Parlamentsdiensten und Bundesgericht;
4. Bundesratsbeschluss gemäss Punkt 2., bzw. mit Modifikationen;
5. Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen und interessierten Organisationen auf konferenziellem Weg (Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren, Staatsschreiberkonferenz);
6. Parallel zu Punkt 5: Zustellung des Berichts an weitere interessierte Kreise und Publikation auf dem Internet;
7. Überarbeitung und definitive Ausgestaltung der Umsetzung des neuen Konzepts nach Massgabe der eingegangenen Stellungnahmen und Vorbereitung eines entsprechenden Antrags an den Bundesrat;
8. Bundesratsbeschluss und geeignete Publikation des Konzepts.

### **6.2 Sofortmassnahmen**

Evaluation, Bereinigung und Verabschiedung des neuen Konzepts werden naturgemäss einige Zeit dauern. Um sich keine Optionen zu verbauen, empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Sofortmassnahmen:

1. Sofortige Überprüfung aller existierenden Verträge durch die betroffenen Organe (Bundeskanzlei, Bundesgericht, Parlamentsdienste etc.) auf ihre Kompatibilität mit dem neuen Konzept und gegebenenfalls Anpassung oder Kündigung;
2. Bei neuen Verträgen für eine elektronische Publikation oder für Rückerfassungen ist insbesondere darauf zu achten, dass sich der Bund die vollen Rechte an der elektronischen Fassung der Dokumente sichert;
3. Beim Aufbau oder der Weiterentwicklung von elektronischen Systemen und Datenbeständen sollten die datenschutzrechtlichen Anforderungen (Anonymisierung) im Hinblick auf eine spätere Veröffentlichung schon bei der Systemkonzeption und der Strukturierung der Daten berücksichtigt werden;
4. Die Arbeiten zur Verbesserung der elektronischen Version der Systematischen Rechtsammlung sind sofort aufzunehmen (siehe dazu auch Kapitel 5.1.4). Falls das vorgeschlagene Konzept verwirklicht wird, kann der Bund so kurzfristig beweisen, dass er fähig ist, seinen Beitrag zu leisten. Selbst wenn ein anderes Konzept gewählt werden sollte, würden die Arbeiten immer noch der internen Publikation (im Intranet) und dem späteren Anbieter der elektronischen SR dienen.

## Glossar

Informatik-Begriffe, Abkürzungen	Beschreibung
Annotation	Anbringen von Anmerkungen zu einer Textstelle
AS/400	Computersystem der Firma IBM
AskSam	Volltextdatenbank-Abfragesystem unter Windows
Browser	Programm zum Finden und Anzeigen von Dokumenten. Im World Wide Web liefert der Browser die einheitliche Benutzeroberfläche
CD, CD-ROM	Compact Disk - Read Only Memory, Scheibe für das einmalige Beschreiben und mehrmalige Lesen von Daten. Wird u.a. zum Verteilen von Dokumentensammlungen verwendet
Client	Von einem Server abhängige Arbeitsstation (meist PC), welche die Dienste des Servers in Anspruch nimmt
Datex P	Öffentlich zugängliches Daten-Wählnetz der Deutschen Telekom
DB	Datenbank, Datensammlung
DOS	Disk Operating System, einfaches Betriebssystem für Intel PC, bildet die Grundlage für Windows
DTD	Document Type Definition. Definiert in einer standardisierten Art die logische Struktur (Gliederung, Nummerierung, Art der Referenzierung, Auszeichnung von Titeln, Fussnoten, etc.) eines Dokuments
Filter	Programme, mit welchen die Gliederung bestehender, mit verschiedenen Textverarbeitungsprogrammen erstellten Dokumente erkannt und weitgehend automatisch in das einheitliche HTML-Format umgesetzt werden können
Firewall	Aus Hardware und Software bestehende Abschottung zwischen Datennetzen, gestattet den kontrollierten Zugriff auf Dienste in einem anderen (z.B. firmeninternen) Datennetz
FTP	File Transfer Protocol. Im Internet verfügbares Protokoll für den standardisierten Transfer von Dateien zwischen Rechnern
Hardware	Alle technisch-physikalischen Teile einer Datenverarbeitungsanlage (Computer)
HERMES	Projektentwicklungs-Methodik des Bundes
Home page	Eingangseite eines World Wide Web Servers, die

Informatik-Begriffe, Abkürzungen	Beschreibung
	den Zugang zu dessen Diensten und Dokumenten ermöglicht
Host	Zentrales Computersystem mit angeschlossenen Datenstationen. Kann auch die Funktion eines Servers übernehmen
Hyperlink	Logische Verbindung zwischen verschiedenen Dokumenten oder Textstellen. Erlaubt das direkte Verzweigen von einer Textstelle zu einer anderen (z.B. von einem Gerichtsentscheid zum zitierten Gesetztext)
Hypertext Markup Language (HTML)	Untermenge (Subset) der Standard Generalized Markup Language (SGML), Sprache zum Beschreiben der Struktur von Texten. Wird verwendet, um Dokumente in einem World Wide Web Netz darzustellen (inkl. Generieren von Hyperlinks)
Intel	Hersteller von Prozessoren (Recheneinheit) für PC, der Name steht auch für Prozessoren anderer Hersteller, welche die gleichen Schnittstellen einhalten
Internet	Öffentlich zugängliches Datennetz, in welchem auf Servern Daten, Dokumente und Dienste für den Zugriff durch andere Server und Clients zur Verfügung gestellt werden (z.B. Electronic Mail (Meldungsaustausch), Datenaustausch, Dokumentationssysteme wie World Wide Web)
ISDN	Integrated Services Digital Network, öffentliches Telefonie- und Datennetz, in der Schweiz Swisnet genannt. ISDN soll das bisherige Telefonnetz ablösen
Joker	Platzhalter, erleichtert die Suche nach Informationen in einer Volltextdatenbank durch Eingabe von unvollständigen Suchbegriffen (Maskierung von Wortanfang, Wortende oder einzelnen Buchstaben)
KOMBV	Kommunikationsnetz der Bundesverwaltung, verbindet die Dienststellen des Bundes untereinander und mit den kantonalen Verwaltungen
LAN	Local Area Network, Lokales Datennetz, erlaubt den Informationsaustausch zwischen den angeschlossenen Geräten sowie die Verteilung von Funktionen und Diensten zwischen Clients und Servern
Lotus Notes	Datenbankbasierte Software der Firma Lotus Development für die Entwicklung und den Betrieb von gemeinsamen Anwendungen für Arbeitsgruppen
Macintosh	Personal Computer der Firma Apple
Makro	Satz von Software-Anweisungen, hier zur einheitli-

Informatik-Begriffe, Abkürzungen	Beschreibung
	chen Definition von Textformaten verwendet
MByte	1 Million Bytes. 1 Byte dient im Computer zur Speicherung eines Zeichens (Buchstaben oder Ziffer)
MIME	Multipurpose Internet Mail Extensions. Ermöglichen das Strukturieren von beliebigen binären Informationen (z.B. Bilder, Audio, Video, etc.)
Modem	Modulator / Demodulator, Gerät für den Anschluss von Computern an das Telefonnetz zwecks Datenübertragung
MS Word	Textverarbeitungsprogramm der Firma Microsoft
Netscape	Im World Wide Web häufig verwendeter Browser
OCR	Optical Character Recognition (optische Zeichenerkennung), dient zur Umsetzung eines mit einem Scanner erfassten Dokumentes in einen Text, der elektronisch weiterverarbeitet werden kann
Online	Direktzugriff auf Daten oder Dienste eines Servers in einem Datennetz
PC	Personal Computer
RAM	Random Access Memory, direkt adressierbarer Arbeitsspeicher eines Computers
RTF	Rich Text Format, standardisierte Methode zur Speicherung von Texten inkl. der gesamten Formatierung. Wandelt die Formatierungsangaben in Instruktionen um, die von anderen Anwendungen interpretiert werden können
Scanning	Optisches Erfassen eines gedruckten Dokumentes (Vergleichbar dem Einlesen in einem Faxgerät oder Kopierer)
SEAS	Datenbanksystem, das in Druckereien verwendet wird
Selective Dissemination of Information (SDI)	Selektive Verteilung von Informationen nach Interessenprofil an einzelne Benutzer (vergleichbar mit einem Zeitungsinformationsdienst)
Server	Computer, der in einem Datennetz Dienste oder Daten für die Benutzung durch Clients (oder andere Server) zur Verfügung stellt
SMTP	Simple Mail Transfer Protocol, definiert die Kontrollinformationen, die zur Übermittlung einer elektronischen Meldung ausgetauscht werden müssen. SMTP wird in Unix-Systemen und im Internet für den Meldungs austausch verwendet
Software	Zum Betrieb einer Datenverarbeitungsanlage (Com-

<b>Informatik-Begriffe, Abkürzungen</b>	<b>Beschreibung</b>
	puter) notwendige Programme
Standardized General Markup Language (SGML)	Dokumentenbeschreibungssprache, mit welcher die Gliederung von Dokumenten einheitlich beschrieben werden kann. Dies ermöglicht den einfachen Austausch von Dokumenten zwischen verschiedenen Systemen
Synonym	Bedeutungsgleiches oder ähnliches Wort. Kann in einer Liste oder einem Thesaurus zur erleichterten Suche nach Dokumenten oder Textstellen zur Verfügung gestellt werden
TCP/IP	Transmission Control Protocol / Internet Protocol, weltweit anerkanntes Protokoll zum standardisierten Austausch von Informationen in Datennetzen. Wird verwendet im Internet
Template	Schablone zur einheitlichen Darstellung von Texten (Gliederung, Auszeichnung von Titeln etc.)
Thesaurus	Alphabetisch und systematisch geordnete Sammlung von Wörtern eines Fachbereichs, kann für die vereinfachte Suche in einem Dokumentationssystem verwendet werden.
Volltextindex	Technologie, die das Finden eines Textes nach jedem darin vorkommenden Wort ermöglicht
WAN	Wide Area Network, Verbindung von Computern und lokalen Netzen zu einem weiträumigen Netz
Windows	Betriebssystem der Firma Microsoft, das die Darstellung von Informationen und Anwendungen in mehreren "Fenstern" auf dem Bildschirm des PC erlaubt
WordPerfect	Textverarbeitungsprogramm der Firma Novell
World Wide Web (WWW)	Am CERN in Genf entwickelte Technologie, mit welcher Informationen in einem Rechnernetz benutzerfreundlich aufbereitet, dargestellt und miteinander verknüpft werden können
WPS/All-In-One	Word Processing System / All-In-One, Textverarbeitungsprogramm der Firma Digital Equipment Corp.

<b>Rechtliche Begriffe, Abkürzungen</b>	<b>Beschreibung</b>
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
BZR	Blätter der Zürcherischen Rechtsprechung
CELEX	Rechtsinformationssystem der Europäischen Union
juris	Deutsches Rechtsinformationssystem, das von der juris GmbH in Saarbrücken als zentrales Online-System betrieben wird. Thematische Auszüge aus den Datenbanken sind auch als CD-ROM erhältlich
LEXIS-NEXIS	Amerikanisches Rechtsinformationssystem, das von der Mead Data Central, Inc. als zentrales Online-System betrieben wird
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
WESTLAW	Amerikanisches Rechtsinformationssystem, das von der West Publishing Corporation als zentrales Online-System betrieben wird

## Anhänge

- Anhang 1: Umfrage bei Nutzern von Rechtsinformationen
- Anhang 2: Umfrage bei Lieferanten von Rechtsinformationen
- Anhang 3: Inhalt der SWISSLEX-Datenbank / Publikationen
- Anhang 4: Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market (Generaldirektion XIII der Europäischen Kommission)
- Anhang 5: Detaillierte Beschreibung der Alternative "Plattform-Lösung" (Variante D)