

Roland Gerne

5. Lexwork-ERFA-Tagung & ZRI-LexWork-Community-Treffen 2019

Vertreter der 16 Kantone, die ihre Gesetzessammlungen mit der Web-Applikation «LexWork» publizieren, trafen sich am 26. August 2019 in Aarau, um zusammen mit der Applikations-Betreiberin aktuelle rechtsetzungstechnische Probleme und Weiterentwicklungen ihrer elektronischen Erlasspublikationen zu diskutieren. Die Diskussionen betrafen eine Vielzahl interessanter Themen der Technik und Digitalisierung der Rechtsetzung.

Beitragsarten: Tagungsbericht

Zitiervorschlag: Roland Gerne, 5. Lexwork-ERFA-Tagung & ZRI-LexWork-Community-Treffen 2019, in: LeGes 30 (2019) 2

[1] Die 16 Kantone (BE, LU, OW, GL, ZG, SO, FR, BS, BL, AR, AI, SG, GR, AG, TG und VS) veröffentlichen ihre Gesetzessammlungen mit der privat betriebenen Web-Applikation «LexWork» der Firma Sitrox AG, Zürich. Vertreterinnen und Vertreter der LexWork-Kantone trafen sich am 26. August 2019 in Aarau bereits zum fünften Mal zur jährlichen ERFA-Tagung. Zweck der Tagungen ist es, die in der Veröffentlichungspraxis gemachten Erfahrungen auszutauschen und die gemeinsamen Bedürfnisse und Positionen zur technischen Weiterentwicklung der modular aufgebauten Applikation gegenüber der privaten Partnerin zu formulieren.

[2] Da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung in ihren Kantonen publikationsverantwortlich sind, betreffen die behandelten Themen stets die Redaktionsfunktion und die Publikationsfunktion der Applikation. Bei der *Redaktionsfunktion* geht es um die Eingabe der im Rechtssetzungsprozess entstandenen und zu publizierenden Daten, bei der *Publikationsfunktion* um die Ausgabe, d. h. die formale Darstellung dieser Daten. Die zwischen Eingabe und Ausgabe ablaufenden *IT-technischen Prozesse* sind für die Anwenderinnen und Anwender gewöhnlich nicht beziehungsweise nur von untergeordneter Bedeutung, obschon ohne sie die Umwandlung von analogen in digitale Daten, d. h. die Digitalisierung (und Entdigitalisierung) nicht funktionieren kann.

[3] Im ersten Teil der diesjährigen Tagung stand die *Redaktionsfunktion* im Vordergrund des Interesses:

- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung diskutierten zuerst die verschiedenen legislativen Arten der Verarbeitung eines gestaffelten Inkrafttretens verschiedener Bestimmungen eines Erlasses. Um diese Staffelung des Inkrafttretens eines Erlasses in der systematischen Sammlung korrekt darzustellen, werden mehrere manuell zu bearbeitende Fassungen in der systematischen Sammlung benötigt, obwohl die Änderungen beziehungsweise Aufhebungen in einem einzigen Beschlussdokument verabschiedet werden. Im Kanton BE und zum Teil im Kanton GL wird das Bedürfnis, verschiedene Bestimmungen eines Erlasses zu unterschiedlichen Zeitpunkten rechtswirksam werden zu lassen, nicht mit einem gestaffelten Inkrafttreten, sondern mit Übergangsbestimmungen abgedeckt, was die publizistische Bearbeitung wesentlich vereinfacht.
- Dann ging es um die Wünschbarkeit des – technisch grundsätzlich möglichen – Imports von unstrukturierten Daten in die Applikation. Unstrukturierte Daten fallen im Rechtssetzungsprozess in vielerlei Formen an (Word- und PDF-Dokumente; audiovisuelle Daten).
- Von den praktischen Schwierigkeiten mit der Strukturierung von Normtexten zeugte auch die Diskussion über die Wünschbarkeit, in Teilrevisionen grössere Änderungen an der bestehenden, geltenden Erlassgliederung vornehmen zu können. Trotz rechtsetzungstechnisch argumentierender Stimmen, die solche Strukturänderungen Totalrevisionen vorbehalten wollen, sprachen sich viele Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer für technische Erleichterungen solcher Strukturänderungen aus. Die politische Präferenz für Teilrevisionen scheint Grund für diese «pragmatische» Haltung zu sein.
- Als weitere Möglichkeiten, die Redaktionsfunktion zu verbessern, erörterten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verschiedene Varianten von zusätzlichen Strukturelementen, um den Normtexten nebst den klassischen Materialien weitere Informationen beifügen zu können (z. B. Bemerkungsfelder oder eine weitere Differenzierung des Kapitels der Erlasse mit den temporalen Festlegungen).

[4] Bei den kurz gehaltenen Diskussionen über die Verbesserung der *Publikationsfunktion* ging es um die Schaffung von zusätzlichen Inhaltsverzeichnissen, um die Flexibilisierungen bei der Inhaltsdarstellung (Layoutänderungen) sowie um die automatische Anpassung der dargestellten Daten an die verschiedenen Ausgabegeräte (Bildschirm, Tablets, Smartphones; «Responsive Frontend»).

[5] Im Beisein der privaten Betreiberin von LexWork sensibilisierten sich die Tagungsteilnehmerinnen und teilnehmer für das mit dem Wechsel von der papierenen zur elektronischen Publikation entstandene Problem der Langzeitarchivierung: Dieses vielschichtige Problem beginnt bereits mit der Zuständigkeit: Wer trägt die Verantwortung für die Aufbewahrung der rechtsetzenden Dokumente? Solange die Normtexte in Buchform oder chronologisch in Loseblatt-Form publiziert wurden, lag die Zuständigkeit, diese gedruckten Dokumente zu sammeln, meist bei den Kantonsbibliotheken oder Staatsarchiven. Die Staatskanzleien brauchten sich nach der einmaligen Herausgabe des Buches eigentlich nicht weiter mit der Aufbewahrung zu beschäftigen. Dies hat sich mit der elektronischen Herausgabe geändert, da die herausgebenden Stellen von beschlossenen Normtexten nun die grundsätzlich zeitlich unbeschränkte Zugänglichkeit und Unveränderbarkeit der Daten garantieren müssen. Wenn diese zeitlich unbeschränkte Garantiepflicht der herausgebenden Stellen besteht, gibt es eigentlich keinen Grund für die Übergabe von Daten an die Staatsarchive. Aufgrund dieser Sachlage muss die Aufgabenverteilung zwischen der herausgebenden Stelle und den sammelnden Stellen (Bibliothek und Archiv) aber jeweils innerkantonal konkret geklärt werden, bevor inhaltlich der Gegenstand und technisch die Form einer Datenübergabe («Ablieferung») festgelegt werden können. Zu klären ist dabei insbesondere die Frage des richtigen Datenträgers, wobei u. a. die Haltbarkeit und die Kosten der elektronischen Speichersysteme zu berücksichtigen sind.

[6] Im zweiten Teil der Tagung stellte die Firma Sitrox AG verschiedene aktuelle Projekte mit thematischen Schnittstellen zu den kantonalen Gesetzessammlungen vor. Zu nennen sind:

1. Projekte im Bereich von E-Government
2. das LexWork für Gemeinden und Organisationen mit einem Lösungsmodell für die einzelne Gemeinde und einem flächendeckenden Lösungsmodell für alle Gemeinden eines Kantons,
3. der im Geoinformationsrecht des Bundes verankerte Kataster für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen mit einer Schnittstelle zu LexWork (OEREBlex)
4. die für Ende 2019 geplanten Neuerungen an der rechtsvergleichenden Applikation «Lexfind».

[7] Sodann stellte der Vertreter des Zentrums für Rechtsinformatik (ZRI) die interkantonale Publikationsplattform «Intlex» vor, auf welcher aktuell das interkantonale Recht von bisher drei Kantonen zu finden ist (ZG, SG, VS). Der Referent stellte insbesondere die Herausforderungen bei den Datenerhebungen vor und bemängelte die zahlreichen Widersprüche und Lücken im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts. Er lud die übrigen Kantone ein, der Plattform ebenfalls beizutreten.

[8] Sodann gab es noch einen Ausblick auf die kurzfristig geplanten Veränderungen an LexWork selber («Roadmap 2020») sowie einen Technologie-Ausblick mit dem mittel- und langfristigen Entwicklungspotenzial der Applikation. Dieses Potenzial sieht die Applikations-Betreiberin im Bereich der künstlichen Intelligenz (z. B. Erkennung von Inkonsistenzen; Messung der Qualität

von Erlassen; linguistische und terminologische Auswertungen) und im Einsatz der Blockchain-Technologie (z. B. als Alternative zur elektronischen Signatur von Erlassen).

[9] Der Vertreter des ZRI machte schliesslich noch einen rechtsetzungstechnischen Exkurs über die Definition und die Bedeutung des Beschlussdatums in der systematischen Sammlung. Anhand von rechtshistorischen Belegen von Bund und Kantonen konstatierte er einen Bedeutungsverlust des Beschlussdatums gegenüber dem Inkrafttretensdatum, das sich zeitlich immer weiter von jenem entferne (zur Problematik aus rechtlicher Sicht vgl. BGE 130 I 174). Ein vom Beschlussdatum und vom Publikationsdatum ausdrücklich unterschiedenes Inkrafttretensdatum sei erst ungefähr ab den 1950er-Jahren aufgekommen. So könne es geschehen, dass ein Erlass zwar rechtsgültig beschlossen, auch publiziert, aber lange Zeit nicht in Kraft gesetzt wird und somit rechtlich nicht gelte («schwebender Rechtszustand»). Dies könne auch den mit dem Beschluss zum Ausdruck gebrachten politischen Willen verzerren, weil dieser im Zeitpunkt des Inkrafttretens ohne Weiteres auch schon wieder ein anderer sein könne. Auch könnten so Absichten der Politik vereitelt werden. Die mit der Staffelung von Publikation und Inkrafttreten beabsichtigte Vorbereitung für die Bürgerin und den Bürger liesse sich nach Ansicht des Referenten auch mit normalen Übergangsbestimmungen ermöglichen. Auch wenn das Beschlussdatum in den Augen des Referenten kaum noch Bedeutung habe, stelle sich bei vielen Erlassformen die praktische Frage nach dem richtigen Beschlussdatum. Er illustrierte dies anhand der Bundesverfassung, die zwar von der Bundesversammlung inhaltlich festgelegt und beschlossen wurde, aber dennoch das Datum der Volksabstimmung trägt, und zwar im Gegensatz zu den Gesetzen, die das Datum der Schlussabstimmung im Parlament tragen, auch wenn gegen sie das Referendum erhoben worden sei. Der Referent des ZRI plädierte am Ende seines Exkurses provokativ für ein «sofortiges Inkrafttreten mit entsprechenden Übergangsbestimmungen». Damit würde sich auch das am Anfang der Tagung diskutierte praktische Problem mit dem gestaffelten Inkrafttreten beseitigen lassen.

[10] Die nächste LexWork-ERFA-Tagung wird am 31. August 2020 in Luzern stattfinden.

ROLAND GERNE ist Mitglied der LeGes-Redaktion und Mitarbeiter des Kompetenzzentrums für Rechtssetzung beim Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau.