

Informatisierung der Rechtssammlungen von Bund und Kantonen

CHRISTIAN SCHNEIDER

Im Bund wie auch in mehreren Kantonen werden seit einigen Jahren intensive Bemühungen unternommen, die Vorteile moderner Text- und Datenverarbeitungssysteme auch für die Erstellung, Nachführung und Benützung der Gesetzessammlungen nutzbar zu machen. An einer Arbeitstagung vom 26./27. Mai 1994 in Sissach befasste sich die Staatsschreiberkonferenz mit dem Stand der diesbezüglichen Projekte. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die anlässlich dieser Tagung gehaltenen Referate.

1. Ziele der Informatisierung

Mit der Informatisierung können im Idealfall folgende Ziele erreicht werden:

1.1 Aktualität der Systematischen Gesetzessammlung und der Separatdrucke

Nach dem konventionellen Vorgehen sind systematische Rechtssammlungen nie ganz auf dem aktuellen Stand. Stets verstreicht einige Zeit zwischen der Publikation und dem Inkrafttreten von Gesetzes- und Verwaltungsänderungen und ihrer Aufnahme in einen Nachtrag zur systematischen Sammlung - je nach Häufigkeit der Nachträge kann es sich dabei um einige Monate bis zu über einem Jahr handeln. In der Zwischenzeit müssen sich die Benützer anhand der laufenden Gesetzessammlung bzw. anhand der Publikationen in den amtlichen Publikationsorganen vergewissern, ob seit Erscheinen des letzten Nachtrages Änderungen eines bestimmten Erlasses vorgenommen wurden. Dies kann ins-

besondere bei den Änderungen des laufenden Jahres, die in der Regel noch nicht in einem Register erfasst sind, recht zeitraubend sein. Bei Bestehen einer informatisierten Rechtssammlung besteht für die direkt angeschlossenen Benutzer Gewähr, dass sie stets auf die aktuelle Fassung eines Erlasses greifen. Aber auch für Rechtssuchende ohne entsprechende Informatikinfrastruktur ergeben sich Vorteile: Einerseits erlaubt die computergestützte Verarbeitung von Erlassänderungen eine deutlich schnellere und einfachere Integration von Erlassänderungen in den Grunderlass und damit auch eine schnellere und einfachere Nachführung der systematischen Sammlung. Andererseits ist die für Publikationen zuständige Verwaltungsstelle - schon vor Erscheinen des betreffenden Nachtrages der Rechtssammlung - in der Lage, ihnen jederzeit nachgeführte Separatdrucke zur Verfügung zu stellen.

1.2 Rationalisierung der Gesetzgebungsarbeiten

Nach dem bisher üblichen Vorgehen musste ein normativer Text auf jeder der zahlreichen Bearbeitungsstufen auf dem Weg von den ersten Vorstudien bis zum rechtskräftigen Erlass neu erfasst werden (verwaltungsinterner Vorentwurf, Vernehmlassungsentwurf, Botschaft bzw. Bericht und Antrag der Exekutive, verschiedene Fassungen im Laufe der parlamentarischen Beratungen, Referendumsvorlage, Publikation in zumeist mehreren offiziellen Publikationsorganen). Mit der informatisierten Bearbeitung kann der Erlass am Arbeitsplatz des zuständigen Sachbearbeiters erstmals erfasst werden. Alle späteren Änderungen bis zur rechtskräftigen Publikation können im Textsystem vorgenommen werden. Die verschiedenen Fassungen können einander direkt gegenübergestellt werden (synoptische Darstellung). Für die Aufdatierung der systematischen Sammlung kann der Text der Änderungserlasse direkt in die Grunderlasse übernommen werden. Dies ist einerseits effizienter, andererseits auch zuverlässiger als eine erneute Erfassung des Textes. Mit geeigneten Programmen lassen sich Inhaltsverzeichnisse und Sachregister auf einfache Weise erstellen (generieren).

1.3 Besserer Zugriff auf Normtexte

Die Informatisierung der Gesetzessammlung erlaubt eine einfache und zeitsparende Suche von Belegstellen über Stichwörter, Stichwortverknüpfungen oder systematische Angaben.

1.4 Zugriff auf frühere Fassungen

Neben der jeweils aktuellen Fassung eines Erlasses bleiben auch alle früheren im System erfassten Versionen greifbar.

2. Stand der Projekte

2.1 Bund (INFO-SR)

Bereits weit fortgeschritten ist das Projekt "Info SR" der Bundeskanzlei für die Informatisierung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR). Seit 1989 wurde der gesamte Bestand der SR in den drei Amtssprachen - rund 100'000 Textseiten - auf Datenträger übernommen. Bis im Oktober 1994 soll, basierend auf diesen Datenbeständen, ein vollständiger Neudruck der SR (Stand 1. Januar 1994) an die Abonnenten ausgeliefert werden. Durch die informatisierte Nachführung der Sammlung - ausgehend von den für den Druck der Amtlichen Sammlung verwendeten Datensätze - ermöglicht "Info-SR" künftig eine vereinfachte und beschleunigte Herausgabe der SR-Nachträge.

Eine Kopie der informatisierten Rechtssammlung soll interessierten Benutzern über das Netz von Swisslex zugänglich gemacht werden. Innerhalb der Bundesverwaltung soll ein direkter Zugriff auf die Daten der informatisierten SR ermöglicht werden. Als Software soll dazu das von der Digital Equipment Corp. (DEC) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus entwickelte LexBase/Q (vgl. unten 221) eingesetzt werden.

2.2 Kantone Freiburg, Aargau, Graubünden (LexDat/LexBase)

2.2.1 Kanton Freiburg

Eine Pionierrolle im Bereich der Informatisierung der kantonalen Gesetzessammlungen hat der Kanton Freiburg übernommen. In Zusammenarbeit mit dem kantonalen Amt für Gesetzgebung entwickelte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg ein Programmpaket zur Verwaltung einer Gesetzesdatenbank (LexDat), das am Beispiel der Freiburger Gesetzgebung erprobt wurde. LexDat erlaubt eine weitgehend dem gewohnten Druckbild entsprechende Wiedergabe der Erlasstexte. Ein effizientes Suchprogramm ermöglicht einen raschen Zugriff auf die gewünschten Erlasse und Textstellen des kantonalen Rechts. Zur Erstellung der Datenbank konnte weitgehend auf die bei den Druckereien bereits bestehenden Dateien abgestellt werden, wobei sich allerdings bei der Übernahme von Grafiken und Fussnoten gewisse Schwierigkeiten ergaben. Unbefriedigend war auch, dass zwar Datensätze der Druckereien für die informatisierte Gesetzessammlung übernommen werden konnten, jedoch in umgekehrter Richtung LexDat-Dateien von den Druckereien nicht direkt für den Druck eingesetzt werden konnten.

Auch die Bundeskanzlei interessierte sich im Zusammenhang mit der Informatisierung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts für das Freiburger Programmpaket. Es zeigte sich im Laufe des Jahres 1992 allerdings, dass es noch nicht allen Anforderungen für eine Bundeslösung entsprach. In der Folge wurde die Firma DEC mit der Adaption und Weiterentwicklung von LexDat auf der Grundlage von SWISSBASE beauftragt. In Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus wurden die Programme LexBase/M (=Management) und LexBase/Q (=Query) entwickelt.

LexBase/M ermöglicht die Nachführung der systematischen Rechtsammlung durch direktes Einbinden der Erlasstexte aus dem Amtsblatt bzw. der chronologischen Gesetzessammlung, die informatisierte Nachführung von Registern, Verweisungen sowie die Pendenzenkontrolle über die Arbeiten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Erlasse. Die LexBase/M-Dateien können direkt für den Druck der Nachträge verwendet werden.

LexBase/Q - das "Benutzerprogramm" - ermöglicht die Suche nach einzelnen Wörtern bzw. Begriffen oder logischen Verknüpfungen von Begriffen in der gesamten Gesetzessammlung (falls gewünscht einschliesslich früheren Fassungen). Die Fundstellen können am Bildschirm mit vollem Text konsultiert werden. Bei mehrsprachigen Gesetzessammlungen kann direkt von einer Sprachversion zur anderen gewechselt werden.

2.2.2 Kanton Aargau

Auch der Kanton Aargau hat sich für die Übernahme des LexBase-Programmpaketes entschieden. Den noch mit einem reduzierten LexDat-Programm begonnenen Arbeiten ("Mini-LexDat", bestehend aus der Konvertierung der bei der Druckerei vorhandenen Rohdaten in das für die informatisierte Gesetzessammlung vorgesehene Format, Definition von Makros für die Erlasserfassung, zur Kontrolle von Erlassänderungen und zur Erstellung einer Pendenzenliste) soll in den kommenden Monaten die Einführung und Realisierung von LexBase folgen.

2.2.3 Graubünden

Ein Vorprojekt für die Informatisierung der Systematischen Rechtsammlung auf der Basis des LexBase-Programmpaketes besteht weiter im Kanton Graubünden. Der definitive Entscheid über die Realisierung stand hier im Zeitpunkt der Arbeitstagung der Staatsschreiberkonferenz jedoch noch aus.

2.2.4 Kosten

Die Kosten für eine unlimitierte LexBase/M Server-Lizenz (einschliesslich zwei Kundenlizenzen) betragen zur Zeit rund 30'000, die Kosten für eine unlimitierte LexBase/Q Server-Lizenz (mit zwei Kundenlizenzen) rund 70'000 Franken. Für jede weitere LexBase/M Kundenlizenz sind 1'900, für jede weitere LexBase/Q Kundenlizenz 940 Franken aufzuwenden (Stand Mai 1994).

Die gesamten Kosten für die Informatisierung einer kantonalen Gesetzesammlung im Umfange von rund 2'500 Seiten (Projektorganisation, Datenerfassung, Hardware, Software, Schulung und Einführung) liegen nach Berechnungen der Herstellerfirma bei rund 350'000 Franken. Diesen (grundsätzlich einmaligen) Kosten stehen längerfristige Einsparungen dank einer Vereinfachung der Abläufe, dem Entfallen von Satzkosten, einem reduzierten Aufwand für die Nachführung der Gesetzesammlung sowie einer Vereinfachung rechtlicher Abklärungen für die Benutzer gegenüber.

2.3 Kanton Basel-Landschaft

Eine eigenständige Lösung hat der Kanton Basel-Landschaft gewählt, der seit Januar 1993 die zu publizierenden Erlasse und Erlassänderungen der Druckerei auf Datenträgern druckfertig zur Verfügung stellt. Sowohl der Druck der chronologischen Gesetzessammlung wie auch der Nachträge der Systematischen Gesetzessammlung erfolgt ab den Vorlagen der Landeskanzlei. Als Arbeitsinstrument wird dabei ein handelsübliches Textverarbeitungssystem (WordPerfect) verwendet.

Im Zeitraum zwischen Juli 1992 und September 1993 wurde zudem der gesamte Bestand der Systematischen Gesetzessammlung mit Hilfe eines Scanners auf Datenträger übernommen. Mit Hilfe der informatisierten Gesetzessammlung kann die Landeskanzlei jederzeit aktuelle Separatdrucke aller Erlasse herstellen. Zur Zeit wird daran gearbeitet, die informatisierte Gesetzessammlung all jenen Ämtern und Personen zugänglich zu machen, die dem Informatiknetz der kantonalen Verwaltung angeschlossen sind.

Die gewählte Lösung besticht durch ihre Einfachheit und - was bei den für die meisten Kantone nicht gerade komfortablen finanzpolitischen Rahmenbedingungen einiges Gewicht haben dürfte - Kostengünstigkeit. Die Kosten für die erforderliche Hard- und Software (einschliesslich Scanner mit Einzelblatteinzug) auf der Landeskanzlei werden mit rund 14'000 Franken angegeben (Stand April 1994); für das Erfassen der Gesetzessammlung mit rund 5'000 Seiten auf elektronischen Datenträgern wird mit einem Einsatz von zwei Arbeitskräften während zwei bis drei Monaten gerechnet. Die Verwendung eines unveränderten handelsübli-

chen Textverarbeitungsprogrammes bietet für die Benutzer zwar nicht den Komfort eines speziell auf das Verwalten bzw. Benützen einer informatisierten Datenbank ausgerichteten Programmes. Auch erfordert sie, insbesondere in der Aufbauphase, einen erheblichen zeitlichen Einsatz und entsprechendes Know-how zur Erarbeitung der erforderlichen Dokumentvorlagen und Befehlsabfolgen (Makros). Andererseits weisen moderne Textverarbeitungsprogramme im allgemeinen gute Suchprogramme auf, welche die Bedürfnisse der Benutzer einer informatisierten Gesetzessammlung recht gut abzudecken vermögen. So erlaubt der "QuickFinder" des von der Landeskanzlei verwendeten WordPerfect-Programmes die Durchsuchung der rund 1000 Erlassdateien auf einen bestimmten Begriff oder eine logische Verknüpfung von Begriffen in Sekundenschnelle, ohne dass dazu die gerade in Bearbeitung stehende Datei verlassen werden muss. Mit der "Vorschau" können die gefundenen Gesetzesstellen auf dem Bildschirm in einem Fenster sofort im Volltext konsultiert werden. Da frühere Fassungen der Erlasse nach einer Änderung nicht gelöscht werden, sondern unter einem von der aktuellen Fassung abweichenden Dateinamen weiter gespeichert bleiben, bleibt auch der Zugriff auf frühere Fassungen noch möglich.

2.4 Kanton Zürich

Der Kanton Zürich verfolgt seit 1991 ein Projekt für die Informatisierung der Gesetzessammlungen, das Teil eines umfassenden Bürokommunikationsprojektes für die Staatskanzlei ist (mit Geschäftskontrolle Kantonsrat, Geschäftskontrolle Regierungsrat, Rechnungswesen, Adressverwaltung, Passbüro, basierend auf einem Novell-Netz mit DOS/Windows-PC mit WinWord und Excel). Das Projekt "ZH-Lex" wurde als Pilotprojekt der kantonalen Verwaltung für die Einsatztauglichkeit von Volltextsuchsystemen konzipiert. Entsprechend wurde denn auch nicht ein Lösungsansatz gewählt, der speziell auf die Verwaltung und Benützung von Erlasstexten ausgerichtet ist. Als Software wird nach anfänglichen Versuchen mit der direkten Anwendung des Topic-Volltextsuchsystems das Programm Lotus Notes 3.0 verwendet, das integriert ein zwar etwas vereinfachtes, jedoch benutzerfreundlicheres Topic-Volltextrecherche-System enthält.

Die Arbeiten für die Erfassung der systematischen Gesetzessammlung sind zur Zeit noch im Gange; bis heute ist der erste der zehn Bände der Zürcher Loseblattsammlung erfasst. Die Erfassung der Sammlung soll noch im Laufe dieses Jahres abgeschlossen werden. Für Herstellung und Nachführung der gedruckten Gesetzessammlungen wird "ZH-Lex" bislang noch nicht eingesetzt.