

ERLÄUTERUNGEN

zur Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

Einleitung

Die Verordnung gilt nur für den Bereich der Rechtsdaten. Allerdings definiert sie im Kern eine Regelung, die grundsätzlich auch für sämtliche Publikationen von staatlichen Daten gelten könnte.

Im Bereich der Rechtsdaten liegt aber ein aktueller Regelungsbedarf vor. Einerseits besteht bezüglich eines grossen Teils dieser Daten gegenüber dem Bürger eine gesetzliche Kenntnisvermutung und somit ein besonderes öffentliches Interesse an zeitgemässen Publikationsformen, andererseits würde die Fortsetzung der Politik/Praxis hinsichtlich der elektronischen Publikation aufgrund des bisher geltenden Rechtsinformationskonzeptes zu schwerwiegenden Problemen im Markt, bei der Versorgung und auch hinsichtlich des Erfordernisses der Gleichbehandlung aller privaten Drittanbieter führen. Die Kantone und verschiedene Bundesbehörden haben sich klar für die Änderung der bestehenden Politik ausgesprochen. Diese Sachverhalte sind in der Einleitung zum Antrag an den Bundesrat und in der 'Konzeptstudie Schweizerisches Rechtsinformationssystem' (Konzeptstudie) ausführlich dargelegt.

Auf eine umfassendere Regelung für alle staatlichen Publikationen wurde hier bewusst verzichtet. Eine generelle Informationspolitik des Bundes unter Einschluss der elektronischen Medien ist in einem weiteren Zusammenhang zu sehen. Sie wird u.a. - zwar mit etwas anderen Schwergewichten - auch im Projekt zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips behandelt.

Es sei hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die in der Verordnung ausgedrückte Grundkonzeption für die elektronische Publikation beinahe vollständig mit der herkömmlichen Politik bei den konventionellen Publikationen auf Papier deckt. Sie unterscheidet sich aber grundlegend vom bisherigen Konzept im Bereich der elektronischen Publikation von Rechtsdaten, in welchem in den letzten 10 Jahren *ein* privilegierter privater Anbieter von Bundesverwaltung, Bundesgericht und privaten Interessengruppen unterstützt und gefördert wurde.

Es gehört mit zu den Zielen des neuen Konzeptes und dieser Verordnung, durch eine klare Aufgabenteilung die private Informationswirtschaft zu fördern und private Investitionen auszulösen. Durch diese Verordnung wird ein grosser Teil des Marktes der elektronischen Rechtspublikationen künftig (Art. 4, Umfang der Publikation) vor staatlichen Eingriffen geschützt, was bisher nicht der Fall war.

Ein gewisser Innovationsdruck auf die Privatwirtschaft durch eine kostengünstige Grundversorgung des Staates ist ausdrücklich erwünscht. Die reine Distribution von (staatlichen) Daten oder eine simple Neuverpackung sind keine wertschöpfenden Dienstleistungen mehr, für die von der Privatwirtschaft ein (hoher) Preis verlangt werden kann. Nebst den eher herkömmlichen privaten Publikationen (Kommentierungen, Doktrin, Zusammenstellungen, etc.) steht das ganze weite Feld neuer Informationsvermittlungsformen, das sich mit den neuen elektronischen Medien geöffnet hat, privatwirtschaftlicher Betätigung offen (Konzeptstudie S. 48 f.). Neue Formen der Informationsvermittlung wie Lernprogramme, entscheidunterstützende Systeme, 'intelligente Assistenten', Expertensysteme und ähnliche Produkte werden und sollen in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Allen privaten Drittanbietern sollen deshalb zur Realisierung solcher Produkte die Rechtsdaten des Bundes zu angemessenen Konditionen zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 1 Grundsatz

Absatz 1: Der Begriff der Rechtsdaten ist in Artikel 3 näher umschrieben. Rechtsdaten sollen neben der konventionellen Publikation in Papierform grundsätzlich auch elektronisch publiziert werden und dem Bezüger kostengünstig, auf einfache Weise und unabhängig von Standort über Datennetze zugänglich sein. Insbesondere sollen entsprechende Datensammlungen, die zu verwaltungsinternen Zwecken bereits aufgebaut wurden, der Öffentlichkeit erschlossen werden, sofern dies von den Grundsätzen des Datenschutzes her möglich ist und die entsprechenden Informationen nicht vertraulich oder nur zum internen Gebrauch bestimmt sind.

Der Staat soll sich dabei aber verbindlich auf die Grundversorgung beschränken und der Privatwirtschaft den Markt für veredelte Produkte überlassen. Dieses Prinzip der Aufgabenteilung ist in keiner Weise neu, es wird hier lediglich auch auf elektronische Publikationen staatlicher Stellen angewendet. Die Abgrenzung zwischen staatlicher Grundversorgung und der sog. Veredelung ist in Artikel 4 näher umschrieben.

Rechtsdaten in elektronischer Form sollen überdies auch privaten Drittanbietern zu Konditionen abgegeben werden, die diesen ermöglicht, auf Basis der staatlichen Daten veredelte elektronische Produkte zu realisieren und so zu einer reicheren Versorgung beitragen zu können.

Absatz 2: Grundsätzlich sollen nach wie vor die Publikationen auf Papier massgeblich sein. Diese Publikationen bestehen in den meisten Fällen bereits, verfügen meistens über eine explizite gesetzliche Grundlage, in der ihre Verbindlichkeit meist ausdrücklich geregelt ist.

Der in Absatz 1 festgehaltene Grundsatz, dass Rechtsdaten elektronisch publiziert werden sollen, darf keinesfalls dahingehend interpretiert werden, dass bestehende Publikationen in Papierform, für die eine explizite gesetzliche Grundlage besteht, ohne entsprechende Anpassung durch eine elektronische Publikation substituiert werden dürfen.

Werden die Daten oder Datensammlungen, die in Papierform publiziert werden, auch elektronisch angeboten, so soll grundsätzlich immer die gedruckte Version die verbindliche bleiben. Die gedruckte Version belegt in klarer Weise den Stand einer Publikation zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Ausschliesslich elektronische Publikationen, denen keine analoge Ausgabe auf Papier zugrunde liegt, dürften heute noch die Ausnahme sein. Es handelt sich dabei oft um Hilfsprodukte wie Suchfunktionen, Indices, Register, Erschliessungshilfen oder sog. Verweis-Sammlungen (Links), die auf Papier nicht in gleicher Weise dargestellt werden können.

Den Behörden, die elektronische Produkte anbieten, wird in jedem Falle empfohlen, die Verbindlichkeit einer elektronischen Datensammlung klar zu deklarieren. Dies schon deshalb, weil durch entsprechende Hinweise eine allfällige Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz in den meisten Fällen vermieden oder zumindest gemildert werden kann.

Artikel 2 Geltungsbereich

Die Verordnung verpflichtet in erster Linie die Bundesverwaltung. Die Definition, welche Träger mit öffentlichen Aufgaben als Teil der Bundesverwaltung gelten, richtet sich nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und den entsprechenden Ausführungserlassen dazu. Zu erwähnen sind auch die darauf ausgerichteten und offiziell bekanntgegebenen Organisationsschemata der Bundesverwaltung (enthalten beispielsweise im Staatskalender). Neuerdings wird versucht, den zur Bundesverwaltung zu zählenden Bestand nach dem sog. 4-Kreise-Modell zu erfassen. Danach zählen die Generalsekretariate der Departemente, die Bundeskanzlei sowie die Bundesämter mit Ministerialfunktionen (Kernverwaltung) zum 1. Kreis, die (neu entstandenen und sich noch bildenden) Bundesämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget zum 2. Kreis, die öffentlichen Anstalten und Unternehmungen zum 3. Kreis, die gemischtwirtschaftlichen sowie privaten Institutionen und Unternehmungen zum 4. Kreis.

Buchstabe a bezieht sich auf die staatlichen Stellen, die sich im 1.-3. Kreis bewegen, ausdrücklich ausgenommen bleiben sollen die Schweizerische Post sowie die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), welche mit der vorgesehenen Bahnreform in den 4. Kreis rücken. Die staatlichen Stellen, die zum 4. Kreis zählen (z.B. Swisscom), sind der Verordnung nicht unterstellt.

Der Verordnung unterstellt sind gemäss **Buchstabe b** im weiteren die Behördenkommissionen im Sinne der Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996 (SR 172.31). Dazu zählen insbesondere die Rekurskommissionen im Sinne der Artikel 71a-71c des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Der Verordnung nicht unterstellt sind das Parlament und die Eidg. Gerichte. Es erscheint aber zweckmässig, wenn diese - im Interesse einer einheitlichen Rechtsinformationspolitik der Bundesbehörden - nicht eine grundsätzlich andere Richtung einschlagen.

Nebst ihrer direkten Wirkung in der Bundesverwaltung soll von der Verordnung aber auch eine Signalwirkung auf die verschiedenen Rechtsdatenanbieter der öffentlichen Hand in Bund und Kantonen, die öffentlichen Körperschaften und weitere Träger von öffentlichen Aufgaben des Bundes ausgehen und diese zu einer möglichst kooperativen Zusammenarbeit anhalten.

Artikel 3 Begriffe

Buchstabe a: Der Begriff Rechtsdaten ist weit zu verstehen. Im Kernbereich umfasst er Rechtsdaten, bezüglich derer eine gesetzliche Kenntnisvermutung gegenüber jedermann besteht. Konkret sind dies für den Bereich des nationalen Rechts und der Staatsverträge die Rechtssammlungen (die SR und die AS) und das Bundesblatt als massgebliches Publikationsorgan (insb. für Referendumserlasse), aber auch die publizierten Daten öffentlicher Register mit Rechtswirkung (v.a. der amtliche Teil des SHAB). Aufgrund der gesetzlichen Kenntnisvermutung besteht bezüglich dieser Daten ein besonderes Interesse des Staates an einer genügenden Bekanntmachung bzw. an einer genügenden Rechtskenntnis des Bürgers.

Eine weitere Kategorie bilden die öffentlichen Materialien wie Botschaften und Ratsprotokolle, die für die Rechtsauslegung notwendig sind, sowie die sog. 'Doktrin der Bundesverwaltung'. Unter Doktrin sind Kommentare, Behelfe, Kreisschreiben, Informationsbroschüren, publizierte Gutachten zu verstehen, die als Hilfsmittel zu einer einheitlichen Rechtsanwendung oder zur Erläuterung des Rechts dienen. Zu dieser Kategorie zählt z.B. auch die Zeitschrift "Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)", in der insbesondere Verwaltungs- und Rekursentscheide sowie Gutachten der Bundesverwaltung publiziert werden.

Eine letzte Kategorie bilden technische Normen und Weisungen, wie sie z.B. im Strassenverkehrsrecht, im Kommunikationsrecht, im Landwirtschaftsrecht, im Messwesen, bei der Zertifizierung, der Akkreditierung etc. bestehen, die aufgrund gesetzlicher Grundlagen von der Bundesverwaltung oder auch privaten Organisationen erlassen werden. Bei diesen Normen und Weisungen ist davon auszugehen, dass es sich in der Regel nicht um Rechtsdaten im engeren Sinn handelt. Im Einzelfall muss anhand des normativen Charakters und des Adressatenkreises beurteilt werden, ob es sich um eigentliche Rechtsdaten bzw. um Daten handelt, die dieser Verordnung klar unterstellt sind und somit nach Möglichkeit auch elektronisch publiziert werden sollen.

Buchstabe b: Unter elektronischer Publikation sind Verfahren zu verstehen, die es dem Normadressaten erlauben, Rechtsdaten über Datennetze direkt zu konsultieren oder diese auf elektronischen Datenträgern in maschinenlesbarer Form zu beziehen und auf einem eigenen Anzeigegerät zu konsultieren.

Beim heutigen Stand der Technik wird eine solche elektronische Publikation wohl darin bestehen, Rechtsdaten im Abrufverfahren über Internet zur Verfügung zu stellen oder einen Bezug der Daten auf Diskette oder CD-ROM vorzusehen.

Die Daten sollten dabei in sog. 'portablen Formaten' und nach anerkannten technischen Normen und Standards zur Verfügung gestellt werden, so dass der Bezüger ohne die Installation von entgeltlicher Spezialsoftware und ohne umständliches Einwählen auf proprietäre Datennetze auf diese Daten zugreifen kann.

Primäres Ziel ist, dem Normadressaten einen erleichterten Bezug und eine einfache Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Inhaltes zu bieten. Die Aufbereitung der Dokumente soll dabei in erster Priorität eine möglichst hohe inhaltliche Qualität sicherstellen.

Artikel 4 Umfang der Publikation

Absatz 1: Grundsätzlich beschränkt sich die Bundesverwaltung bei der elektronischen Publikation von Rechtsdaten auf eine Grundversorgung der breiten Öffentlichkeit mit dem Ziel, die Rechtskenntnis möglichst zu fördern.

Der Begriff der Grundversorgung definiert sich einerseits über die Frage, welche (Rechts-) Daten (siehe Kommentar zu Art. 3 Bst. a) überhaupt von der Bundesverwaltung zu publizieren sind, andererseits über die Frage, inwieweit diese Daten / evtl. Rohdaten vom Staat selbst qualitativ aufbereitet (veredelt), d.h. inhaltlich angereichert und zueinander in Beziehung gesetzt werden sollen.

Wie vorne (Art. 1) bereits ausgeführt, sollen Rechtsdaten grundsätzlich auch elektronisch publiziert werden und dem Interessierten kostengünstig, auf einfache Weise und unabhängig vom Standort über Datennetze zugänglich sein. Insbesondere sollen elektronische Datensammlungen, die zu verwaltungsinternen Zwecken bereits aufgebaut wurden, auch der Öffentlichkeit erschlossen werden, sofern dies von den Grundsätzen des Datenschutzes her möglich ist und die entsprechenden Informationen nicht vertraulich oder nur zum internen Gebrauch bestimmt sind.

Der Staat soll sich dabei aber verbindlich auf die Grundversorgung beschränken und der Privatwirtschaft den Markt für veredelte Produkte überlassen. Dieses Prinzip der Aufgabenteilung ist in keiner Weise neu, es wird hier lediglich auch auf elektronische Publikationen staatlicher Stellen angewendet. Die Privatwirtschaft soll sich (wie bisher) der Aufgabe annehmen, Gesetzgebung und Rechtsprechung (elektronisch) zueinander in Beziehung zu setzen und zu kommentieren, d.h. konkret, entsprechende elektronische Produkte zu entwickeln. Gemäss dieser Verordnung soll die Bundesverwaltung nicht ohne Grund mit eigenen Produkten kommerziell im Markt auftreten oder mit eigenen Angeboten ausserhalb des Bereichs der Grundversorgung kommerzielle Anbieter unnötig konkurrenzieren.

Eine (elektronische) Grundversorgung durch den Staat wird wohl in erster Linie durch sog. Basispublikationen wie die SR, die AS, das Bundesblatt, das chronologische Register, das Amtliche Bulletin, die VPB und das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) erfolgen, denen meist bereits eine entsprechende, dem Zweck dienliche Fassung auf Papier als Modell zugrunde liegt.

Eher im Ausnahmefall erfolgt sie durch rein elektronische Publikationen bzw. elektronische Datensammlungen, die kein Pendant auf Papier haben. Es wird sich in diesen Fällen meist um Produkte handeln, die überhaupt nur mit Datenbanktechnologie und im Abrufverfahren zu realisieren sind (z.B. Volltextsuche, spez. Register). Diese rein elektronischen Produkte bilden sicher Teil der sog. Grundversorgung, zumindest soweit sie notwendige Hilfsmittel für die Erschliessung von Basispublikationen, öffentlicher Register bzw. des Rechts überhaupt darstellen.

In den meisten Fällen werden die elektronischen Produkte der Bundesverwaltung nicht direkt für die Öffentlichkeit entwickelt und aufgebaut, sondern sollen in erster Linie zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags oder internen Zwecken (auf Stufe Amt, Departement oder Bundesverwaltung) dienen. Beinhalten diese Produkte Daten, die ohne Gefahr auch öffentlich gemacht werden können, so sind die Grenzkosten für ein öffentliches Zurverfügungstellen meist minimal. Die verwaltungsinternen Produkte werden aber im Laufe ihres Lebenszyklus laufend ausgebaut und tendieren zu einer immer reicheren Funktionalität. Ein Produkt kann

so zu Anfang hinsichtlich der Funktionalität und Aufbereitung der Daten klaren Grundversorgungs-Charakter aufweisen, im Laufe der Zeit aber zum eigentlichen Informationssystem werden, das - falls von der Verwaltung öffentlich angeboten - private Produkte oder Initiative vernichtet, lähmt oder zumindest stark konkurrenziert. Die elektronischen Produkte der Verwaltung sind deshalb während ihres gesamten Lebenszyklus laufend zu beobachten, und zusätzliche Funktionalität ist immer auch darauf hin zu beurteilen, ob sie mit der grundsätzlichen Aufgabenteilung zwischen staatlicher Grundversorgung und privater Veredelung kompatibel ist und keine Bedrohung des freien Marktes darstellt. In diesem Fall muss sicher erwogen werden, nur einen Teil der Funktionalität eines existierenden verwaltungsinternen Produktes der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Keinesfalls soll deswegen aber die Innovationskraft der Verwaltung behindert werden.

Absatz 2 relativiert einerseits diese strikte Beschränkung der staatlichen Publikationen auf die Grundversorgung insofern, als die Bundesverwaltung bei nachgewiesenem gesellschaftlichem Bedarf, bei besonderem öffentlichem Interesse und falls es sich um eine eigentliche Versorgungslücke handelt, die in den Buchstaben a-c genannten Produktkategorien selbst öffentlich anbieten darf. Absatz 2 dient andererseits aber auch als Kriterien-Katalog zur Abgrenzung zwischen Grundversorgung und sog. Veredelung.

Die Bestimmung schliesst aber nicht aus, dass umgekehrt in Ausnahmefällen und unter bestimmten Bedingungen Publikationen, die nicht zum Kernbereich der Rechtsdaten (Art. 3 Bst. a) gehören, die aber grundsätzlich noch zur Grundversorgung gezählt werden (wie z.B. die VPB oder andere Zeitschriften, welche in der Bundesverwaltung entstehen), auch privaten Anbietern zur Publikation überlassen werden können. Dies beispielsweise dann, wenn der Bund damit Einsparungen erzielen kann und wenn gleichzeitig eine grössere öffentliche Verbreitung des betreffenden Produkts zu erwarten ist.

In Absatz 2 wird, im Gegensatz zu Absatz 1, der Begriff 'Werke' verwendet. Dies impliziert, dass die Qualifikation einer Datensammlung als eigentliches 'Werk', das nebst der reinen Sammlung von Daten auch eine schöpferische Leistung beinhaltet, grundsätzlich auf ein veredeltes Produkt schliessen lässt, das den Rahmen der Grundversorgung sprengt und in die der Privatwirtschaft reservierte Sphäre fällt.

Absatz 3 sieht deshalb bei der Abklärung des gesellschaftlichen Bedarfs und der Versorgungslage zusätzlich eine Anhörung der Privatwirtschaft vor.

Artikel 5 Gebühren für die Konsultation durch Endbenutzer

Bei der Festlegung der Gebühren ist zu berücksichtigen, dass wir uns bei den nach dem Konzept (Konzeptstudie S. 44) vorgesehenen staatlichen Publikationen im Bereich der Grundversorgung bewegen. Die Basisinformationen sollen für die Bevölkerung möglichst einfach und kostengünstig erreichbar sein; ihre Kenntnis ist meist wichtig oder wird gar vorausgesetzt (gesetzliche Kenntnisvermutung).

Absatz 1 legt im Grundsatz fest, dass bei der Benutzung von elektronischen Rechtsdaten Gebühren zu erheben sind. Dieser Grundsatz wird in **Absatz 4** durch eine abschliessende Aufzählung von Ausnahmefällen relativiert. Zuständig für die Festlegung der Gebühren ist der Datenherr als Verantwortlicher für die Publikation (Art. 9). Zur Festlegung von Gebühren muss immer eine Kostenrechnung erstellt werden.

Die Erhebung von Gebühren muss in einem Gebührentarif geregelt sein (**Absatz 2**). Dieser ist nach den Vorgaben der Weisungen vom 19. März 1984 über Gebührenerlasse (BBI 1984 I 1371) zu erstellen. Die Weisungen sehen u.a. vor, dass der Entwurf oder Änderungen von Gebührenerlassen aller Stufen (Bundesrat, Departement, zugeordnete Verwaltungseinheiten) zusammen mit einer einfachen Kostenrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Stellungnahme vorzulegen sind (vgl. Ziff. 62 der Weisungen). Gebührenerlasse sind periodisch, mindestens jedoch im ersten Jahr jeder neuen Legislaturperiode zu überprüfen.

Die Gebühren berechnen sich, gemäss dieser Verordnung und den Weisungen über Gebührenerlasse vom 19. März 1984, grundsätzlich nach dem Kostendeckungsprinzip. Das Inter-

esse- und das Äquivalenzprinzip erlauben gegebenenfalls, die nach dem Kostendeckungsprinzip berechneten Gebührenansätze unter Berücksichtigung des Interesses und Nutzens des Gebührenpflichtigen sowie des öffentlichen Interesses an der Dienstleistung zu erhöhen oder zu ermässigen (Ziff. 52 der Weisungen). Für Rechtsdaten im Kernbereich (Art. 3) dürfte wohl vorwiegend das Äquivalenzprinzip zur Anwendung kommen. Dies wird mit den Kriterien für eine Gebührenermässigung oder gar einen Gebührenverzicht in Absatz 4 zum Ausdruck gebracht.

Absatz 4 Buchstabe a verdeutlicht die Anwendung des Äquivalenzprinzips. Insbesondere wird dort auf das öffentliche Interesse und das Vorliegen einer gesetzlichen Kenntnisvermutung hingewiesen (bezüglich der in der Gesetzessammlung zu veröffentlichenden Rechtstexte vgl. Art. 10 Publikationsgesetz, SR 170.512).

Buchstabe b sieht den Fall vor, dass ein auch öffentlich zugängliches Informationssystem primär zu verwaltungsinternen Zwecken aufgebaut und betrieben wird und somit nicht ausschliesslich eine Dienstleistung gegenüber der Öffentlichkeit darstellt. Bei der Kostenrechnung sollen der volle Sach- und Personalaufwand für die Veröffentlichung, aber nur anteilsweise die allgemeinen Bereitstellungs- und Betriebskosten aufgerechnet werden (Kosten für die inhaltliche Leistung des Systems).

Die **Buchstaben c und d** gehen davon aus, dass das Einziehen von Gebühren selbst in jedem Fall Kosten (Aufbau und Betrieb elektronischer Gebührenerhebungssysteme, Personalaufwand bei Abonnentenverwaltung etc.) verursacht. Diese Kosten sollen in der Kostenrechnung für die Festlegung der Gebühren separat kalkuliert und ausgewiesen sein, damit beurteilt werden kann, ob die Einziehungskosten in einem vernünftigen Verhältnis zur inhaltlichen Leistung des Systems stehen bzw. diese die Gebühren unverhältnismässig erhöhen würden. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass eine im Verhältnis zur inhaltlichen Leistung des Systems zu hohe Gebühr den Absatz reduziert und so zu Mindereinnahmen führen kann, welche die Fixkosten u.U. nicht mehr decken. Mit anderen Worten ist nichts anderes als eine 'privatwirtschaftliche' Kalkulation vorzunehmen, die den Einfluss des Preises (der Gebühr) auf den Absatz (die Einnahmen) zu ermitteln sucht und den errechneten Gesamtkosten gegenüberstellt.

Gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c sorgt die Koordinationsstelle bei der Bundeskanzlei für Grundsätze zu einer einheitlichen Kostenberechnung. Dies soll indirekt zu vergleichbaren Gebühren bei den verschiedenen elektronischen Rechtspublikationen führen.

Absatz 5 sieht v.a. die Möglichkeit der Gebührenermässigung gegenüber Forschungs- und Lehranstalten vor. Gegenüber Bundesbehörden (jedenfalls gegenüber der Kernverwaltung, 1. Kreis) gilt gemäss den Weisungen über Gebührenerlasse vom 19. März 1984 ohnehin Gebührenfreiheit, gegenüber kantonalen Behörden das Prinzip des Gegenrechts.

Bei der Kostenrechnung müssen vom Datenherrn somit minimal die Mehrkosten, die der Bundesverwaltung durch die elektronische Publikation für die Öffentlichkeit entstehen, ausgewiesen werden. Es handelt sich dabei um allen Sach-, Kommunikations- und Personalaufwand für Entwicklung, Aufbau, Bereitstellung, Aufbereitung der Daten, Betrieb und Nachführung des Informationssystems und dessen Inhalt sowie den Betreuungsaufwand für die Benutzer. Maximal dürfen die Gesamtkosten ab fertiger Redaktion des Inhaltes in die Kostenrechnung mit einbezogen werden.

Besteht für eine elektronische Publikation ein inhaltlich weitgehend übereinstimmendes Produkt auf Papier, kann der Datenherr auch eine Mischrechnung vornehmen, bei der zu berücksichtigen ist, dass bei zunehmender Konsultation auf elektronischem Weg der Absatz der Publikation auf Papier u.U. rückläufig ist und die Durchschnittskosten pro gedruckte Einheit (insbesondere die Satzkosten) ansteigen.

In jedem Fall ist bei der Festlegung der Gebühr für die elektronische Publikation (gegenüber dem gedruckten Produkt) angemessen zu berücksichtigen, dass der Benutzer einerseits die Anzeige und den Ausdruck der Informationen auf eigener Infrastruktur und eigenem Material

vornimmt und auch die Kommunikationskosten selbst trägt, er andererseits aber ein besser reproduzierbares Produkt als beim Papier besitzt.

Weiter ist bei der Festlegung der Gebühren auch zu berücksichtigen, dass die Verwaltung gemäss Artikel 10 RVOG über einen eigentlichen Informationsauftrag gegenüber der Öffentlichkeit verfügt.

Aufgrund der vorstehenden Zielsetzungen und Grundsätze versteht es sich von selbst, dass es im Bereich der Grundversorgung unzulässig ist, Gebühren allein deshalb zu erheben bzw. höher anzusetzen, um bestehende private Produkte vor staatlicher Konkurrenz zu schützen.

Artikel 6 Abgabe von Rechtsdaten an Drittanbieter

Absätze 1 und 2: Die vorgenannte Preispolitik ist zu unterscheiden von der Preispolitik gegenüber Drittanbietern (z.B. Verlagen, die Rechtsliteratur vertreiben). Die Überlegungen sind hier teilweise andere. Im Sinne der Förderung der privaten Informationswirtschaft und der Entstehung eines reichhaltigen Angebots sind die Daten vom Staat zwar auch in diesem Fall günstig und zu vergleichbaren Konditionen abzugeben. Die Drittanbieter können sich aber z.T. erhebliche Produktionskosten ersparen, wenn ihnen der Bund qualitativ hochwertige Basisdaten (Source-Daten, z.B. Word-Format oder SGML) zur Verfügung stellt. Sie tragen somit einen besonderen Nutzen davon, und dieser Umstand soll bei der Preisfestlegung mit berücksichtigt werden. Das Problem, dass sich die Verrechnung nicht lohnen könnte (Art. 5 Abs. 4 Bst. c und d), stellt sich hier nicht. Typischerweise wird es um grossvolumige Lieferungen an eine begrenzte Anzahl von Abnehmern gehen, zunächst als einmalige Mengenerlieferungen und anschliessend - soweit intern vorhanden - als periodische Nachführungen. Der Datenherr soll gegenüber Drittanbietern u.a. seinen Aufbereitungs- und seinen Lieferaufwand in Rechnung stellen können, und zwar in einer Betragshöhe, die durchaus beträchtlich über derjenigen liegen darf, die man gegenüber Endbenutzern geltend machen würde. Es sollen somit besondere Konditionen zur Anwendung kommen können. **Absatz 2** hält aber klar fest, dass es ausschliesslich Sache des Bundes ist, die Aufbereitungsform zu bestimmen. Die Bezüger haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Form oder Aufbereitung.

Selbstverständlich hat der Bund auch gegenüber Drittanbietern das Gebot der Gleichbehandlung zu befolgen. Dies beinhaltet aber auch, dass besondere Umstände berücksichtigt und in dieser Hinsicht wiederum besondere Konditionen gewählt werden können: So könnte es sich z.B. zur Förderung einer landesweit hochstehenden Versorgung mit veredelten Produkten aufdrängen, dass Anbieter, die auch zur Belieferung kleiner Absatzgebiete bereit wären oder die für eine bestimmte vorgesehene Rechtsmaterie nur einen kleinen Kundenkreis erwarten können, die Daten vom Bund zu günstigeren Konditionen beziehen können.

Um Transparenz bei der Preisbildung herzustellen und die Vergleichbarkeit der Konditionen zu garantieren, sieht Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d vor, dass die neue Koordinationsstelle Empfehlungen für die Lieferung von Rechtsdaten an Drittanbieter abgibt. Die Empfehlungen könnten z.B. vorsehen, dass der Datenherr ein öffentliches Angebot mit den Einzelheiten der besonderen Konditionen unterbreitet; sie könnten auch in die Erarbeitung eines Modells zu einem Datenlieferungsvertrag münden.

Absätze 3 und 4: Mit den Konditionen wird schliesslich auch Klarheit darüber zu schaffen sein, wie weit die Verantwortlichkeit des Bundes für die von den Drittanbietern publizierten Daten geht bzw. dass der Bund keine Garantie übernimmt (Abs. 4) und dass solche Produkte deutlich als nicht-offizielle Ausgaben in Erscheinung treten müssen (Abs. 3).

Artikel 7 Schutz von Daten

Auf einen ausdrücklichen Hinweis auf den Datenschutz wurde in der Verordnung verzichtet, da die Regeln des Datenschutzgesetzes (DSG) bei jeder staatlichen Publikation (mit Aus-

nahme der Register des Privatrechts) ohnehin im vollen Umfang anwendbar sind. Die Verpflichtung zu einer definierten Vorgehensmethodik gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b soll - ähnlich wie bei normalen Informatik-Projekten - helfen, diesem Prinzip in der Praxis Nachachtung zu verschaffen.

Hinsichtlich des Datenschutzes ist ferner zu beachten, dass elektronische Publikationen von ihrer technischen Grundlage her meist eine Reihe von neuen, praktischen Zugriffs- und Suchmöglichkeiten bieten, die zwar grundsätzlich erwünscht sind, aber im Einzelfall mit den Vorschriften des Datenschutzes auch unvereinbar sein können. Eine solche Unvereinbarkeit wird meist dann vorliegen, wenn ein Informationssystem neue personenbezogene Zugriffswege auf die Daten bietet, die vom bisherigen Zweck der Publikation oder von der gesetzlichen Grundlage her nicht vorgesehen waren.

Als Beispiel eines solchen Grenzfalles kann hier das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) mit den Firmeninformationen im amtlichen Teil genannt werden. In diesen Firmeninformationen werden Personen bzw. Organe in ihrer Beziehung zu eingetragenen Firmen genannt. Der Zugriff auf diese Informationen erfolgte dabei immer über die Firma. Neue elektronische Zugriffswege über die Person, die es u.a. auch ermöglichen, für eine Person alle Beziehungen zu allen eingetragenen Firmen abzurufen, sind weder vom Zweck noch von den gesetzlichen Grundlagen des Handelsregisters her abgedeckt und würden gemäss Datenschutzgesetz die vorgängige Schaffung einer entsprechenden formellen gesetzlichen Grundlage erfordern.

Artikel 7 beschränkt sich deshalb auf eine konkrete Anweisung an die Bundesverwaltung, die für die Umsetzung des Datenschutzes von Bedeutung ist. Bei Konzeption und Aufbau von verwaltungsinternen Informationssystemen ist immer darauf zu achten, dass eine spätere elektronische Publikation ohne wesentliche zusätzliche Kosten für die Umsetzung des Datenschutzes vorgenommen werden kann. Konkret bedeutet dies, die Daten wenn möglich so zu strukturieren, dass schützenswerte Personendaten von der Anzeige einfach ausgeschlossen werden können oder dass Daten anonymisiert ins System eingegeben werden müssen.

Artikel 8 Mehrsprachigkeit

Bei der Mehrsprachigkeit von elektronischen Publikationen ist zu unterscheiden zwischen der Mehrsprachigkeit der Benutzerführung (des Programms selber, der Beschriftungen und des Hilfe-Systems) und der Mehrsprachigkeit der Inhalte. Bei Internet- bzw. WWW-Publikationen ist zudem zwischen der Sprache des Browsers und der restlichen Benutzerführung, insbesondere den Menu-Bäumen bis zum eigentlichen Inhalt, zu unterscheiden. Der Browser wird vom Benutzer bereitgestellt und fällt hier aus der Betrachtung.

Sowohl hinsichtlich des Inhaltes, als auch der Benutzerführung würde eine Verpflichtung zur vollen Berücksichtigung aller Amtssprachen über das entsprechende in Papierform zur Verfügung stehende Angebot hinaus beträchtliche zusätzliche Kosten verursachen und daher im Effekt zu einer Einschränkung der Publikationstätigkeit führen.

Absatz 1 sorgt dafür, dass als Minimum auch bei der elektronischen Publikation die entsprechenden Regelungen, welche für die konventionellen Publikationen gelten, einzuhalten sind. Dies umfasst Benutzerführung sowie Inhalte. Die SR müsste also auch elektronisch in den drei Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch angeboten werden, Gerichtsentscheide hingegen nicht.

Absätze 2 und 3: Die Mehrsprachigkeit von Benutzerführung und von Inhalten, für die keine ausdrücklich angeordnete Verpflichtung besteht, sie in den drei Amtssprachen anzubieten, soll für alle übrigen Publikationen soweit wie möglich und zweckmässig gewährleistet sein. Die Mehrsprachigkeit bei der Benutzerführung wird in den meisten Fällen mit verhältnismässig wenig Aufwand zu realisieren sein, die vollständige Übersetzung der Inhalte, z.B. nur deutsch und französisch vorhandene Berichte von Expertenkommissionen, hingegen nicht. Eine fehlende Amtssprache beim Inhalt soll auf jeden Fall eine elektronische Publikation

nicht behindern oder verzögern. Die Inhalte sollen aber mindestens in allen verwaltungsin-tern verfügbaren Sprachen angeboten werden.

Artikel 9 Publikation

Als Datenherr gilt diejenige Stelle, die in Erfüllung ihres Auftrages die Daten sammelt, er-fasst und/oder zu ihrer endgültigen Form inhaltlich aufbereitet. Der Datenherr - und nicht etwa eine zentrale Publikations- oder Redaktionsstelle - soll (auch) bei elektronischen Publi-kationen in erster Linie zuständig und verantwortlich sein. Diese Zuständigkeit betrifft das 'Ob' und das 'Wie' der Publikation (**Absatz 1**). Dies bedeutet umgekehrt auch, dass eine elektronische Publikation durch andere Verwaltungseinheiten grundsätzlich die Einwilligung des Datenherrn erfordert.

Der Datenherr hat seinerseits dafür zu sorgen, dass die von ihm publizierten Daten ord-nungsgemäss und regelmässig nachgeführt werden.

Die von einem Datenherrn in der Bundesverwaltung elektronisch publizierten Daten sollen grundsätzlich von anderen Informationssystemen der Bundesverwaltung her über sog. Links lediglich referenziert, aber nicht redundant gespeichert werden. Dieses Prinzip drängt sich allein schon aus Gründen der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Qualitätssicherung (regelmässige Nachführung) auf. Es soll damit vermieden werden, dass die Öffentlichkeit durch verschiedene Versionen und Nachführungsstände verwirrt wird.

In **Absatz 2** wird festgelegt, dass die Bundeskanzlei als Datenherr für alle Rechtsdaten auf-tritt, die in den Rechtssammlungen oder im Bundesblatt veröffentlicht werden. Dies bedeutet insbesondere, dass andere Verwaltungseinheiten die entsprechenden Daten in ihren eigen-ten öffentlichen Informationssystemen grundsätzlich nur zu gleichen Konditionen wie die Bundeskanzlei selbst anbieten dürfen. Die Publikation eigentlicher elektronischer Sammlun-gen von Rechtsdaten (Erlasse, Botschaften etc.) im Abrufverfahren oder auf elektronischen Datenträgern durch andere Verwaltungseinheiten bedarf einer vorgängigen schriftlichen Einwilligung der Bundeskanzlei.

Eine Ausnahme besteht im Falle, dass die Bundeskanzlei die von der Verwaltungseinheit benötigten Daten selbst öffentlich nicht anbietet. Der Bundeskanzlei sind diese Publikationen anzuzeigen.

Die Kompetenzzuweisung an die Bundeskanzlei im Bereich der normativen Texte kann dort zu Unklarheiten führen, wo Verwaltungseinheiten oder auch private Gremien technische Weisungen und Normen erlassen. Gemäss Kommentar zu Artikel 3 ist bei Daten dieser Art im Einzelfall zu beurteilen, ob sie überhaupt als Rechtsdaten gemäss dieser Verordnung gelten. Nur in diesen Fällen stellt sich überhaupt die Frage, ob sie materiell als Teil der Rechtssammlungen zu betrachten sind.

Artikel 10 Bundesinterne Koordination

Für die Umsetzung des Konzepts dieser Verordnung in der Bundesverwaltung ergeben sich eine Reihe von Aufgaben, die von einer zentralen Stelle für die ganze Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen. Ebenso ist eine Koordination mit den kantonalen und den privaten Anbietern notwendig (Konzeptstudie S. 45).

Bisher wurden die entsprechenden konzeptionellen Arbeiten meist in Zusammenarbeit zwi-schen der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz wahrgenommen. Mit den Geset-zenssammlungen und der VPB befindet sich ein grosser Teil der operativen Tätigkeit klar bei der Bundeskanzlei. Deshalb siedelt die Verordnung den ganzen Bereich der 'elektronischen Publikation von Rechtsdaten' und damit auch die entsprechende bundesinterne (Art. 10) wie auch die externe (Art. 11) Koordination federführend bei der Bundeskanzlei an.

Für die Koordination des Bibliotheks- und Dokumentationswesens auf Stufe Bund wurde mit gutem Erfolg ein ähnlicher Ansatz gewählt. Auch in diesem Fall wurde bei der Bundeskanzlei

ein entsprechender Koordinationsdienst mit vergleichbaren Aufgaben und Kompetenzen geschaffen. Die Erfahrungen aus diesem Bereich sollen bei der Schaffung des neuen Koordinationsdienstes berücksichtigt werden.

In **Absatz 2** werden die Aufgaben der Koordinationsstelle näher umschrieben. Die weiteren Ausführungen beschränken sich auf Bestimmungen, die einer Erläuterung bedürfen:

Buchstaben b und d: Die Koordinationsstelle hat eine Vorgehensmethodik für die Realisierung von elektronischen Publikationen zu entwickeln. Diese Vorgehensmethodik soll sich an einem für Informatikprojekte entwickelten Ablaufschema „Antrag - Konzept - Realisierung - Freigabe zur Veröffentlichung - Einführung - Betrieb“ orientieren, für die Linie die notwendigen Kontroll- und Entscheidungspunkte bereitstellen und insbesondere auch die Grundlagen für eine Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung bei elektronischen Publikationen beinhalten. Generell soll sie die Umsetzung dieser Verordnung in allen Aspekten unterstützen bzw. sicherstellen.

Buchstabe h: Die Koordinationsstelle vertritt die Bundesverwaltung bei Bedarf hinsichtlich (elektronischer) Rechtspublikationen und entsprechender Normen und Standards in Koordinationsorganen. Unter bundesinternen und externen Koordinationsorganen sind z.B. die IKB (Informatik-Konferenz Bund), die DKB (Bibliotheks- und Dokumentationskonferenz Bund), die KIG (Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft), die SIK (Schweizerische Informatik-Konferenz), die Staatsschreiber-Konferenz, aber auch Koordinationsgremien der Hochschulen und der Privatwirtschaft zu verstehen (siehe dazu auch Art. 11).

Artikel 11 Externe Koordination

Unter dem neuen Konzept und der vorliegenden Verordnung produzieren der Bund, die Privatwirtschaft und andere öffentliche Körperschaften ihre Publikationen weitgehend autonom. Trotzdem sollen die separat entstandenen Produkte in einem gewissen Umfang zusammenwirken und sich dem Benutzer möglichst als ein konsistentes Gesamtsystem präsentieren.

Internet und WWW-Technik bilden für einen solchen Verbund oder Informationsraum eine gute Grundlage. Darüber hinaus müssen aber von allen Anbietern gemeinsam weitergehende, produktespezifische Standards definiert und publiziert werden, die das beschriebene Zusammenwirken ermöglichen. Es sind insbesondere stabile Adressierungen als Grundlage von elektronischen Verweisen (Links) und die internen Strukturen von Dokumenten, Teildokumenten oder Datensätzen zu definieren (Konzeptstudie S. 47). Diese schweizweite Koordination aller Anbieter gehört daher als notwendiges Korrektivum zu diesem sonst stark aufgabenteiligen Konzept. Die Kantone begrüßten in ihren Stellungnahmen eine solche Koordination, hoben ihre Bedeutung hervor, bekundeten ihr Interesse an einer Teilnahme und wünschten sich eine möglichst umgehende Aufnahme der Arbeiten.

Die Bundeskanzlei ist beauftragt, diese externe Koordination in die Wege zu leiten (**Absatz 1**), und sich für einheitliche Normen, Standards, Informationstechniken und Informationsstrukturen einzusetzen (**Absatz 2**). Diese sind in einem ersten Schritt bundesintern (Art. 10 Bst. e), aber mit Blick auf eine breite Akzeptanz auch ausserhalb der Bundesverwaltung zu entwickeln.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt durch die gleiche Stelle, welche auch die bundesinterne Koordination nach Artikel 10 wahrnimmt.

Artikel 12 Organe zur Marktbeobachtung und Schlichtung von Streitigkeiten

Angesichts der rechts- und staatspolitischen Bedeutung, die einer guten Versorgung der Öffentlichkeit mit Rechtsdaten zukommt, ist es angebracht, den Markt dieser Publikationen aufmerksam zu beobachten. Ein solches 'Monitoring' ist auch in den entsprechenden EU-Vorschriften vorgesehen. Dies unter Hinweis auf mögliche Fehlentwicklungen, wie z.B. eine Verdrängung der einheimischen Informationswirtschaft durch erfahrene und kapitalkräftige

internationale Anbieter, ohne dass diese dann auch bereit sind, eine umfassende und nachhaltige Versorgung sicherzustellen.

Es ist schwierig und wohl auch nicht nötig, schon heute die Massnahmen zu beschreiben, die der Bundesrat im Problemfall zu ergreifen hätte. Sie lassen sich erst in Kenntnis der konkreten Umstände sinnvoll definieren. Im Extremfall müsste das ganze Konzept betreffend die Publikation von Rechtsdaten massiv abgeändert werden, oder es wäre gar ein neues Konzept zu suchen.

Die Abgrenzung zwischen staatlicher Grundversorgung und den der Privatwirtschaft vorbehaltenen veredelten Produkten (Art. 4) kann oft nicht präzise erfolgen. Diese Probleme könnten sich u.a. dann stellen, wenn Verwaltungseinheiten, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget operieren, kommerzielle elektronische Produkte ausserhalb des Bereiches der Grundversorgung auf den Markt bringen wollen, oder wenn die technische Entwicklung neue Mechanismen bereitstellt, die elektronisch publizierte Daten im Bereich der Grundversorgung wesentlich besser erschliessen oder ohne weiteren Aufbereitungsaufwand dynamisch miteinander verbinden und somit aus Sicht des Benutzers zusätzlich veredeln.

Der Bundesrat soll deshalb bei Bedarf Organe zur Marktbeobachtung (Monitoring) und zur Schlichtung von Abgrenzungskonflikten zwischen Grundversorgung und privatem Angebot einsetzen können (**Absatz 1 Buchstaben a und b**). In diesen Organen sollen öffentliche Anbieter, private Anbieter sowie die Benutzer und Benutzerinnen repräsentativ vertreten sein (**Absatz 2**).

Dabei wäre zu prüfen, ob allenfalls bereits auf diesem Gebiet tätige Organisationen mit derartigen Aufgaben betraut werden könnten.

Artikel 13 Änderung bisherigen Rechts

Diese Bestimmung ordnet die Anpassung der Aufgabenzuweisungen in den einschlägigen Zuständigkeitsverordnungen (Aufgabenverordnung, SR 172.010.15; Organisationsverordnung BK, SR 172.210.10), bedingt einerseits durch die Verlagerung der Aufgabe 'Rechtspolizei' vom Bundesamt für Justiz in die Bundeskanzlei und andererseits durch die Schaffung der neuen Koordinationsstelle bei der Bundeskanzlei.

Artikel 14 Übergangsbestimmung

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung beginnt die Umsetzung des neuen Rechtsinformationskonzeptes. Die Bestimmungen können aber erst dann voll zur Anwendung kommen, wenn die entsprechenden institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen wie insbesondere die Besetzung der Koordinationsstelle und der Erlass von Gebührentarifen erfolgt sind. Daher rechtfertigt es sich, dass die Verordnung erst ein Jahr nach dem Inkrafttretenstermin des 1. Juli 1998 ihre volle Wirkung entfaltet.

Artikel 15 Inkrafttreten

Der Zeitpunkt des formellen Inkrafttretens (1. Juli 1998) ist so angesetzt, dass eine rechtzeitige Publikation der Verordnung und deren spezielle Bekanntmachung bei den Betroffenen und bei interessierten Kreisen sichergestellt werden kann.