



E-Government Schweiz

Priorisiertes Vorhaben

A2.08 Zugang zu Rechtsdaten

Stand, weiteres Vorgehen

Referat von Astrid Strahm, Geschäftsstelle E-Government Schweiz
11. Magglinger Rechtsinformatikseminar

1 Ausgangslage

Am 24. Januar 2007 hat der Bundesrat die E-Government-Strategie Schweiz verabschiedet. Diese nationale E-Government-Strategie wurde unter Federführung des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden entwickelt. Sie bildet die Basis für Bund, Kantone und Gemeinden, ihre Bestrebungen auf gemeinsame Ziele auszurichten und legt Grundsätze, Vorgehen sowie Instrumente zu deren Umsetzung fest. Sie hat zum Ziel, dass sowohl die Wirtschaft wie auch die Bevölkerung die wichtigen Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln können. Die Behörden ihrerseits sollen ihre Geschäftsprozesse modernisieren und untereinander elektronisch verkehren.

Die Umsetzung der Strategie erfolgt dezentral aber koordiniert und unter der Aufsicht eines Steuerungsausschusses und einer Geschäftsstelle. Ein Expertenrat steht diesen beiden Gremien wie auch den Organisationen, welche für ein Umsetzungsvorhaben federführend sind, beratend zur Seite. Die Organisation dieser Koordinationsgremien ist in der «Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen» festgehalten.

Die Vorhaben, welche im Rahmen der E-Government-Strategie koordiniert umgesetzt werden, sind in einem Katalog erfasst.

Die Geschäftsstelle E-Government Schweiz ist das Stabsorgan des Steuerungsausschusses und des Expertenrates. Sie koordiniert die Umsetzung der Strategie. Die Geschäftsstelle wird durch das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) geführt, das zum Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) gehört, und wird durch den Bund finanziert.

1.1 Das priorisierte Vorhaben A2.08 „Zugang zu Rechtsdaten“

Der Katalog priorisierter Vorhaben ist ein wichtiges Umsetzungsinstrument. In diesem Katalog sind jene Vorhaben aufgeführt, welche im Rahmen der E-Government-Strategie Schweiz

koordiniert umzusetzen sind. Der Katalog wird regelmässig durch den Steuerungsausschuss beurteilt und bei Bedarf aktualisiert. Das Vorhaben mit der Nummer A2.08 heisst „Zugang zu Rechtsdaten“

Die Zielbeschreibung des Vorhabens lautet:

„Rechtsdaten aller föderalen Stufen (Gesetzgebung, Entscheide etc.) sind nach einheitlichen Strukturen gegliedert, erschlossen und für jedermann unentgeltlich elektronisch zugänglich. Der Suchaufwand für die Nutzenden und der "Auskunfts-Aufwand" der Behörden ist gering.“

1.2 Die Rechtsdaten-Suchmaschine LexFind

Am Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Fribourg besteht seit 1985 ein Dokumentationszentrum für kantonales Recht. In seiner ursprünglichen Form wurden dort alle Rechtserlasse aus den einzelnen Kantonen in Papierform gesammelt und standen für Auskünfte und Kurzgutachten zur Verfügung. Seit dem neuen Jahrtausend werden die Rechtsnormen zunehmend durch die Kantone und den Bund selbst online zur Verfügung gestellt. Diese technologiegetriebene Entwicklung hat den ursprünglichen Auftrag des Dokumentationszentrums in Frage gestellt. Dies führte zu einem Überdenken des Dienstleistungsangebots. Seit 2007 erfolgt die Dokumentation der kantonalen und interkantonalen Rechtssetzung durch das web-basierte Informationssystem LexFind.

Bei LexFind handelt es sich um ein zentrales Rechtsinformationssystem, bei dem die dezentral erstellten und im Internet auf den jeweiligen behördlichen Web-Plattformen publizierten Daten eingelagert werden. Das System ist nicht abhängig von der aktiven Mitwirkung der Beteiligten. LexFind beschafft sich die erforderlichen Daten selber von den jeweiligen Web-Plattformen. Die Validierbarkeit der Rechtsnormen ist durch die Verfügbarkeit von technischen Quellenangaben gegeben. Beim Datenimport findet eine Versionierung und Historisierung der Rechtsnormen statt, so dass auch vergangene Rechtslagen abgebildet sind. Zudem erfolgt eine Vereinheitlichung der Systematisierung und Querbezüge zwischen den Rechtsnormen (konkordante Erlasse). Dies ermöglicht eine einheitliche Suche in allen Rechtsordnungen der Schweiz. Daraus kann eine erhebliche Reduktion des Rechercheaufwands für die Abklärung eines Schweizweiten Sachverhaltes resultieren

2 Stand des Projekts

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Direktoren (KKJPD) betreibt zusammen mit dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg die Rechtsdaten Suchmaschine „LexFind“ für die Kantone. Sie hat sich daher bereit erklärt, die federführende Organisation für die Umsetzung des priorisierten Vorhabens A2.08 „Zugang zu Rechtsdaten“ zu sein. Das Grundverständnis der KKJPD ist dabei, dass dieses Vorhaben auf das bereits bestehenden System LexFind aufbaut und eine markante Erweiterung des Funktionsumfangs realisiert. Dafür hat die KKJPD im Frühjahr 2010 beim Bund eine Beteiligung an den Investitionen und eine anschliessende Beteiligung an den Betriebskosten beantragt.

Die Vertreter des Bundes haben sich an diversen Besprechungen geeinigt, dass ein grundsätzliches Interesse am Vorhaben und einer Beteiligung des Bundes besteht. Die Bundeskanzlei wurde als federführender Ansprechpartner für den Bund eingesetzt. Bezüglich der Umsetzung des Projekts als Weiterführung des bestehenden Systems LexFind bestehen jedoch schwerwiegende Fragen aus beschaffungsrechtlicher und organisatorischer Sicht.

Um eine Lösung zu finden, wurde die Angelegenheit im Herbst 2010 in den Expertenrat und anschliessend in den Steuerungsausschuss von E-Government Schweiz eskaliert. Der Expertenrat stellte fest, dass Klärungsbedarf besteht. Insbesondere zu:

- Bedarf und Anforderungen an eine zukünftige Lösung
- Zielformulierung und Architektur
- Organisationsform, Businessmodell und Finanzierungsform, insbesondere Art der Beteiligung des Bundes
- Beschaffungsrechtlichen Fragen (Einzigartigkeit)
- Eigentumsrechtliche Fragen

Der Steuerungsausschuss ist daraufhin der Empfehlung des Expertenrates gefolgt und hat folgenden Beschluss gefasst:

Beschluss Steuerungsausschuss vom 04.11.2010:

- Die Geschäftsstelle führt eine neutrale Analyse durch gemäss Empfehlung des Expertenrates und unter Einbezug der KKJPD, der BK und des BJ.
- Die Führungsebenen der KKJPD, BK und des BJ sind über das weitere Vorgehen und die daraus resultierenden Erkenntnisse entsprechend zu informieren.

3 Analyse, weiteres Vorgehen

Der Auftrag zur Durchführung der Analyse wurde bereits im Januar 2011 in 2 Losen vergeben:

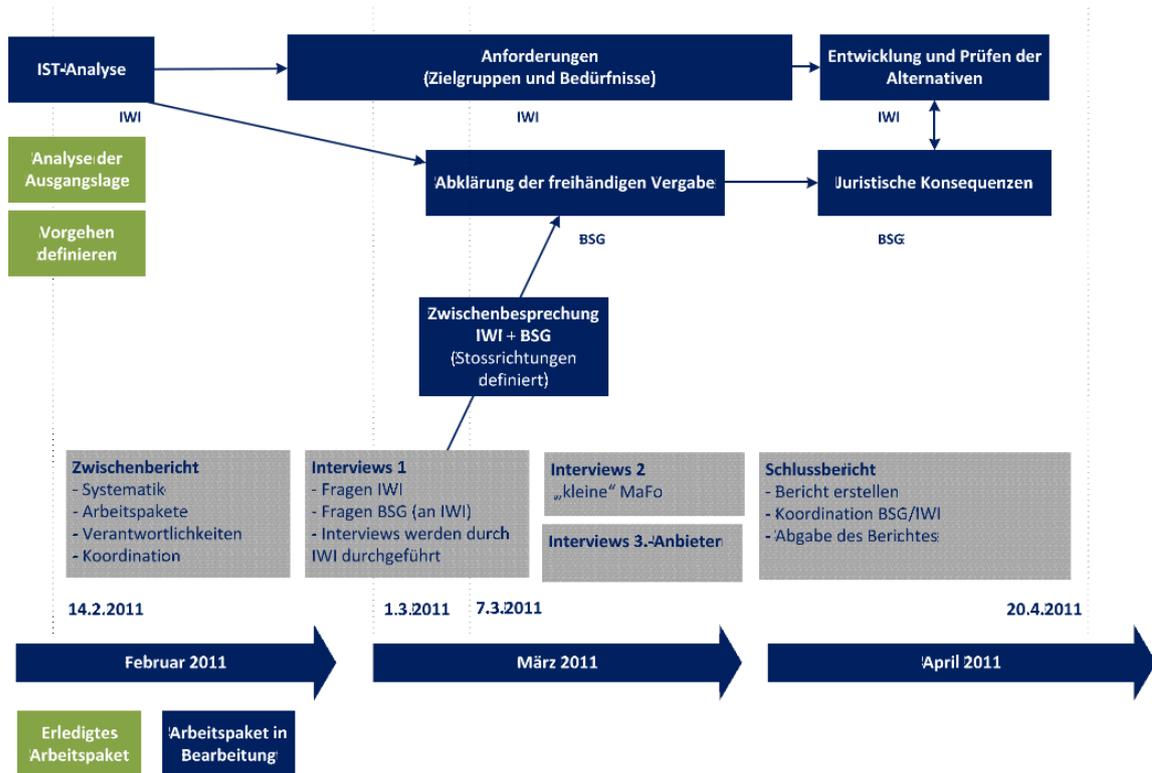
Los 1: Technische und Organisatorische Fragen

An: Universität Bern, Institut für Wirtschaftsinformatik, Team Prof. Dr. Thomas Myrach

Los 2: Juristische Beurteilung:

An: Firma BSG AG St. Gallen in Zusammenarbeit mit Hrn. Lic. iur. Romeo Minini.

Es wurde daraufhin folgendes Vorgehen festgelegt:



3.1 Befragung von aktuellen und potentiellen Nutzern

Die Lösung LexFind und die geplante (Weiter-) Entwicklung im Rahmen des Projekts A2.08 soll die Anforderungen verschiedener Benutzergruppen bedienen.

Die Befragung von potentiellen Nutzern soll über den Nutzen der heutigen Lösung LexFind, als auch einer zukünftigen Lösung Aufschluss geben. Dadurch soll der Nutzen für öffentliche Stellen und für privatwirtschaftliche Organisationen, wie Anwaltskanzleien, Wirtschaftsberatungen und –prüfer abgeschätzt werden.

3.2 Befragungen von Drittanbietern

Die Lösung LexFind ist nicht das einzige Produkt, welches Rechtsdaten im Internet zur Verfügung

stellt. Andere Anbieter sind mit unterschiedlichen Lösungen präsent, die unter Umständen die Anforderungen zumindest teilweise abdecken. Dies wird abgeklärt.

Die Befragung von einschlägig bekannten Drittanbietern soll zudem Aufschluss über ihr Interesse an einer Lösungsentwicklung und ihre technischen Fähigkeiten geben.

3.3 Abklärung der freihändigen Vergabe

Beschaffungsrechtliche, eigentumsrechtliche und alle weiteren juristischen Fragen, die im Zusammenhang mit einer freihändigen Vergabe stehen, werden analysiert und dokumentiert. Diese betreffen vor allem die Ausgangsvariante, aber auch weitere Optionen mit freihändiger Vergabe.

3.4 Entwicklung und Prüfung von Alternativen

In dem Gutachten sollen neben der Ausgangsvariante weitere Optionen geprüft werden. Diese Alternativen sind auszuwählen und genauer zu entwickeln.

3.4.1 Ziele und mögliche Architekturvarianten

Die Ziele, Bedürfnisse und Anforderungen der Interviewpartner auf der Ebene Funktionalität werden zusammengetragen, mit den bestehenden Funktionalitäten verglichen und entsprechend gewürdigt.

3.4.2 Definieren und beschreiben der Geschäftsmodelle

Auf der Basis des Pflichtenheftes, den vorhanden Unterlagen und der Interviews werden mögliche Geschäftsmodelle definiert und beschrieben.

3.4.3 Risikoanalyse (Chancen- und Gefahrenanalyse oder SWOT)

Die definierten Geschäftsmodelle werden einer Risikoanalyse unterzogen. Evaluation verschiedener Umsetzungs- und Betriebsformen, Organisationsformen, Geschäftsmodelle Finanzierungsform, Wirtschaftlichkeit, Nutzwertanalyse. Abschliessend werden die definierten Geschäftsmodelle nach deren Nutzen klassifiziert, welche schlussendlich als Entscheidungsbasis für das weitere Vorgehen dient.

3.4.4 Juristische Bewertung der Alternativen

Auch die zu entwickelnden Lösungsalternativen können juristische Fragestellungen aufwerfen. Deshalb soll eine Abklärung von beschaffungsrechtlichen, eigentumsrechtlichen und weiteren juristischen Fragen erfolgen, die im Zusammenhang mit den Lösungsszenarien entstehen.

4 Erste Erkenntnisse, Ausblick

Ausgehend von der Grundannahme, dass alle Beteiligten ein grundsätzliches Interesse an der Realisierung des Projekts A2.08 haben und sich in diesem Sinne auch finanziell engagieren würden, kreisen die offenen Fragen vor allem um den Bezug des geplanten Vorhabens zum existierenden System LexFind. Aus der Situation schälen sich drei zentrale Problemdimensionen heraus:

Zum einen ist die Frage, ob freihändig vergeben werden kann oder öffentlich ausgeschrieben werden muss/soll. Diese Problemdimension ist im Kern eine juristische Fragestellung, bei der nebst der rechtlichen Beurteilung auch die Frage des Risikos einer möglichen Anfechtung einer freihändigen Vergabe im Raume steht.

Die andere Problemdimension betrifft das fachliche und technische Know-How, welches im Rahmen von LexFind erarbeitet worden ist und welches sich auf eine Weiterentwicklung wahrscheinlich begünstigend auswirken würde. Bei einer Neukonzeption dürfte es systemimmanent sein, dass auf dieses Know-How mehr oder minder weitgehend verzichtet wird.

Eine weitere Dimension der Problemsituation betrifft die Frage nach dem Geschäftsmodell. Dieses ist eng verknüpft mit der Frage nach den Trägern der jeweiligen Lösung. Grundsätzlich lassen sich drei Varianten denken:

- Eine interne Lösung durch Ämter und Behörden,
- eine externe Lösung durch Privatwirtschaftliche Unternehmen oder eine
- PPP als Mischform.

Im Zusammenhang mit diesen sehr konkreten Fragestellungen um die nächsten Umsetzungsschritte für das Projekt A2.08 erscheint auch die mittel- bis langfristige Perspektive des Vorhabens von Bedeutung. Wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die behördlichen Web-Plattformen für die Publikation von Rechtsnormen entwickeln und qualitativ verbessern werden, so tangiert dies auch gewisse Funktionen, wie sie LexFind anbietet oder in einer erweiterten Form anbieten würde. Damit stellt sich die Frage nach einer ganzheitlichen, in die Zukunft weisende Betrachtung der Landschaft für die Publikation von Rechtsdaten mit den unterschiedlichen Akteuren.

Der Abschlussbericht zu der Analyse wird per Ende April fertig erstellt. Über die Ergebnisse wird die Geschäftsstelle in geeigneter Form informieren.