

Mohr Siebeck  
72010 Tübingen  
Postfach 20 40  
ISSN 0022-6882

Redaktion:  
72074 Tübingen  
Wilhelmstraße 18  
jz@mohrsiebeck.com

Telefon  
(07071) 923-52  
Telefax  
(07071) 923-67  
www.juristenzeitung.de

# Juristen ZZ Zeitung

## 13

77. Jahrgang  
1. Juli 2022  
Seiten 629–684

Aus dem Inhalt:

**Marietta Auer**

Claus-Wilhelm Canaris – Eine Erinnerung in fünf Bildern

**Florian Eichel, Christian Matt, Daniel Pfäffli  
und Manuel Bieri**

Rechtsinformationsportale und die digitale  
Bekanntgabe von Gesetzen

**Sebastian Omlor**

Demokratische Blockchain-Algorithmen:  
von „Code is Law“ zu „Law in Code“?

**Jeremy Stevens und Victor Limberger**

Der primärrechtliche Rahmen für die Abgrenzung  
von DSGVO und JI-Richtlinie

**Jonas Botta**

Unabhängige Polizeibeauftragte

EuGH mit Anmerkung von

**Malte Stieper**

Haftung von Internet-Plattformen für  
urheberrechtswidrige Inhalte



**Herausgeber**

Professor Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Würzburg  
Professor Dr. Matthias Jestaedt, Freiburg i.Br.  
Professor Dr. Florian Möslin, LL.M. (London), Marburg  
Professor Dr. Astrid Stadler, Konstanz

Professor Dr. Bernhard Großfeld, Münster (bis 2000)  
Professor Dr. Dr. h.c. Herbert Roth, Regensburg (bis 2021)  
Professor Dr. Christian Starck, Göttingen (bis 2006)  
Professor Dr. Dr. h.c. Rolf Stürner, Freiburg i.Br. (bis 2012)

**Redaktion**

Martin Idler, Tübingen

**Mohr Siebeck**

**13** 77. Jahrgang  
1. Juli 2022

# JZ Juristen Zeitung

Inhalt

**Aufsätze**

Professorin Dr. **Marietta Auer**, LL.M., S.J.D. (Harvard)  
Claus-Wilhelm Canaris – Eine Erinnerung in fünf Bildern  
**629**

Professor Dr. **Florian Eichel**, Professor Dr. **Christian Matt**,  
**Daniel Pfäffli**, MLaw und **Manuel Bieri**, BScEc  
Rechtsinformationsportale und die digitale Bekanntgabe  
von Gesetzen **639**

Professor Dr. **Sebastian Omlor**, LL.M. (NYU), LL.M. Eur.  
Demokratische Blockchain-Algorithmen:  
von „Code is Law“ zu „Law in Code“? **649**

**Jeremy Stevens** und **Victor Limberger**  
Der primärrechtliche Rahmen für die Abgrenzung von  
DSGVO und JI-Richtlinie **656**

**Gesetzgebung**

Dr. **Jonas Botta**  
Unabhängige Polizeibeauftragte **664**

**Umschau****Tagungsbericht**

Unternehmerische Verantwortung in Lieferketten.  
Kolloquium der Ernst von Caemmerer-Stiftung  
am 6. 5. 2022 in Basel  
**Jana Bethke 672**

**Entscheidung**

EuGH, 26. 4. 2022 – C-401/19 Republik Polen ./.  
Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union  
mit Anmerkung von  
Professor Dr. **Malte Stieper**  
Haftung von Internet-Plattformen für urheberrechtswidrige  
Inhalte **674**

**JZ Information**

Aktuelles aus der Rechtsprechung/  
Aus dem Inhalt der nächsten Hefte **383\***  
Gesetzgebung **384\***  
Entscheidungen in Leitsätzen **385\***  
Neuerscheinungen **399\***  
Zeitschriftenübersicht **413\***  
Sammelwerk **417\***  
Impressum **417\***

Professor Dr. Florian Eichel, Professor Dr. Christian Matt,  
Daniel Pfäffli, MLaw, und Manuel Bieri, BScEc, Bern\*

## Rechtsinformationsportale und die digitale Bekanntgabe von Gesetzen

Rahmenbedingungen und Perspektiven aus der Sicht von Rechtswissenschaft und Wirtschaftsinformatik

In Österreich und der Schweiz werden Gesetze schon lange im Internet bekannt gemacht. In Deutschland ist zu hoffen, dass die „eVerkündung“ bald in Betrieb gehen kann. Die Zugänglichkeit von Informationen und die Informationsgewohnheiten der Bürger – beides Faktoren für die rechtswirksame Bekanntgabe von Gesetzen – haben sich im Zuge der Digitalisierung nämlich gewandelt. Dieser Wandel hat „Rechtsinformationsportale“ hervorgebracht, die neue Möglichkeiten für die Rechtsanwendung eröffnen. Der Beitrag will dieses Phänomen aus interdisziplinärer und internationaler Perspektive beleuchten.

### I. Einleitung

Die Bekanntgabe<sup>1</sup> von Gesetzen ist eine Aufgabe mit Verfassungsrang, die für das Funktionieren eines Rechtsstaates eine zentrale Voraussetzung ist.<sup>2</sup> Ihr herkömmliches Ziel ist es, die „Rechtsunterworfenen“ über das Inkrafttreten und den verbindlichen Wortlaut der Gesetze zu informieren.<sup>3</sup> Im 21. Jahrhundert hat sich die Art und Weise, wie Informationen zur Verfügung gestellt und zur Kenntnis genommen werden, fundamental geändert. Der Inhalt von Rechtsnormen wird immer häufiger über stationäre Computer oder mobile Endgeräte abgefragt. Angesichts dessen erlangen die digitalen Angebote von Staaten, welche die Gesetze mittels Webseiten dokumentieren oder sogar amtlich bekannt geben, eine stetig höhere Bedeutung als Informationsmedium, was sich an den Besucherzahlen ablesen lässt.<sup>4</sup> Als zentrale Portale ermöglichen diese Webseiten ihren Nutzern den Zugriff auf die für sie geltenden Rechtsnormen in einer Weise, wie sie

die papiergebundene Bekanntgabe nicht leisten kann. Ebenso können sie ausländischen Rechtsanwendern einen vereinfachten Zugang zu einer Rechtsordnung eröffnen oder anderen IT-Systemen Rechtsdaten für die intelligente Weiterverwendung liefern. In letzterem Fall bieten sie Dritten die Möglichkeit, neue Anwendungen zu entwickeln und anzubieten. Diese Beispiele veranschaulichen, dass sich durch die Bekanntgabe von Gesetzen im Internet die Funktionen, aber auch der Adressatenkreis geändert haben, vom durch die Verfassung adressierten „Rechtsunterworfenen“ zum „Nutzer“ einer zentralen Plattform für rechtsanwendungsbezogene Dienstleistungen. Der folgende Beitrag will aus interdisziplinärer Sicht zeigen, welche Treiber die Etablierung solcher Portale befördert haben, welche rechtlichen und technologischen Ansprüche an sie gestellt und inwieweit diese Ansprüche heute bereits erfüllt werden. Dabei fließen Erkenntnisse aus Österreich und der Schweiz mit ein, die im Gegensatz zu Deutschland Gesetze seit längerem digital bekannt machen.

### II. Rechtsinformationsportale als Untersuchungsgegenstand

Unter Rechtsinformationsportalen werden zentrale Informationsangebote mit Zugriff auf Rechtsvorschriften oder Gerichtsentscheidungen für verschiedene Nutzergruppen verstanden. Mit Ausnahme des „Bundesgesetzblattes online“ geben die meisten von ihnen Gesetze nicht lediglich im Text wieder, sondern machen ihre Inhalte auf verschiedene Weise zugänglich. Vorliegend wird von „Rechtsinformationsportal“ gesprochen,<sup>5</sup> da sich unter dem ebenso verbreiteten Begriff des „Rechtsinformationssystems“<sup>6</sup> mitunter Systeme mit reduziertem Funktionsumfang oder einem anderen Nutzungskontext verbergen. Gemäß einer Studie verfolgten 92 % der Nutzer staatlicher Rechtsinformationsportale berufliche oder wissenschaftliche Zwecke.<sup>7</sup> Unabhängig von der Verallgemeinerungsfähigkeit dieser Zahl lässt sie den oh-

\* Florian Eichel ist Professor am Institut für Internationales Privatrecht und Verfahrensrecht der Universität Bern, Daniel Pfäffli ist dort Doktorand, Christian Matt ist Professor am Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität Bern, Manuel Bieri eben dort Hilfsassistent. Alle Autoren wirken an der Forschungsstelle «Recht und Digitalisierung», [www.digitallaw.unibe.ch](http://www.digitallaw.unibe.ch).

1 In Deutschland „Verkündung“ (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG); in Österreich „Kundmachung“ (Art. 49 Bundes-Verfassungsgesetz); in der Schweiz „Veröffentlichung“ (Art. 2 ff. Publikationsgesetz).

2 Heussen ZRP 2015, 251.

3 Pieper in: BeckOK Grundgesetz, 49. Ed. 15. 11. 2021, GG Art. 82 Einl.

4 Die deutsche Webseite „[gesetze-im-internet.de](http://gesetze-im-internet.de)“ verzeichnete im Jahr 2021 ca. 4,8 Mio. Zugriffe pro Monat (jährliche Zunahme von ca. 0,5 Mio. seit 2019); die österreichische Webseite ca. 1,2 Mio. pro Monat; die schweizerische Plattform ca. 1,5 Mio. pro Monat (davon 25 % von einem mobilen Endgerät aus). Quellen: Auskünfte des Bundesamts für Justiz (BfJ), des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) und der Bundeskanzlei (BK) (Stand: Dezember 2021).

5 Ebenso Mast, Alter Zugang zu neuem Recht, VerfBlog 8. 3. 2021; ders. ZG 2022, 35, 61; Zwickel, Bürgernahe Ziviljustiz, Die französische juridiction de proximité aus deutscher Sicht, 2010, S. 214; sowie das geplante deutsche Projekt, vgl. <https://alpha.rechtsinformationsportal.de/> (alle im Folgenden zitierten Webseiten wurden zuletzt abgerufen am 2. 6. 2022).

6 Schlagböhmer JZ 1990, 262.

7 Usability study in the context of the use of European Legislation Identifier (ELI), Folie 9 „User profile“, [https://eur-lex.europa.eu/content/eli-register/ELI\\_usability\\_study\\_results-final.pdf](https://eur-lex.europa.eu/content/eli-register/ELI_usability_study_results-final.pdf).

nehin naheliegenden Schluss zu, dass die Nutzung durch professionelle Rechtsanwender im Vordergrund steht. Entsprechend liegt der Schwerpunkt bei der Gestaltung z. B. des schweizerischen Portals nicht auf dem Bürgerzugang, sondern den Bedürfnissen von Juristen und der Verwaltung sowie dem Zugriff durch Maschinen.<sup>8</sup> Letzteres zeigt, dass die Rechtsinformationsportale auch ein Baustein in den international verbreiteten Bestrebungen zu „Open Government Data“ sind. Diese zielen darauf ab, Informationen und Daten des staatlichen Sektors einem unbeschränkten Nutzerkreis zur freien Verwendung zur Verfügung zu stellen.<sup>9</sup>

Für die vorliegende Untersuchung wurden als Anschauungsbeispiele die im staatlichen Auftrag betriebenen „Rechtsinformationsportale“ der D-A-CH-Länder gewählt, welche der Bekanntgabe von Gesetzen dienen. In Deutschland werden das „Bundesgesetzblatt Online“<sup>10</sup> sowie die Webseite des BMJ „Gesetze im Internet“<sup>11</sup> einbezogen, in der Schweiz „Fedlex, Die Publikationsplattform des Bundesrechts“<sup>12</sup> und in Österreich das „Rechtsinformationssystem des Bundes“<sup>13</sup>.

## 1. Deutschland

Während das „Bundesgesetzblatt Online“ eine elektronische Kopie (bzw. früher einen Scan) der Printausgabe im Internet veröffentlicht, will die Webseite des BMJ „nahezu [sic!] das gesamte aktuelle Bundesrecht kostenlos im Internet“ bereitstellen, und zwar „für interessierte Bürgerinnen und Bürger“.<sup>14</sup> In Deutschland ist – auf Bundesebene<sup>15</sup> – weiterhin nur die physische Druckfassung das i. S. v. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG amtliche Medium, weshalb die digitalen Rechtsinformationen zum deutschen Bundesrecht nicht amtlich sind.<sup>16</sup> Die dahinter stehende Auffassung, dass die von Art. 82 GG geforderte Amtlichkeit zwingend mit dem bekannten Layout, den festgelegten Schrifttypen und dem Impressum des papiergebundenen Bundesgesetzblatts gleichzusetzen sei,<sup>17</sup> wird im Hinblick auf die informationstechnische Entwicklung und grundlegend veränderte Nutzergewohnheiten aber vorsichtig zurückgenommen.<sup>18</sup> Nach langer Vorarbeit ist geplant, Gesetze künftig rein digital zu verkünden.<sup>19</sup> Als Startdatum wird der 1. 1. 2023 genannt,<sup>20</sup>

wobei es in der Vergangenheit bereits zu Aufschüben gekommen ist.<sup>21</sup> Zudem ist ein Rechtsinformationsportal in Vorbereitung, das nebst Gesetzen auch Verwaltungsvorschriften und Rechtsprechung enthalten soll.<sup>22</sup>

Nach einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags aus dem Jahr 2009 und Auffassungen in der Literatur sei im deutschen Recht für die Umstellung auf eine digitale Verkündung eine Verfassungsänderung nötig.<sup>23</sup> Dafür werden insbesondere Zweifel betreffend die Ersetzbarkeit des gedruckten Bundesgesetzblattes durch eine rein digitale Fassung vorgebracht. Diese Zweifel sind allerdings vom Geist des vergangenen Jahrhunderts getragen und gründen auf der Annahme, dass der digitalen Form das über einen langen Zeitraum aufgebaute Vertrauen in die Richtigkeit der Gesetzestexte fehle.<sup>24</sup> Ebenso befürchtete man, dass das Internet weniger zugänglich sei als das in öffentlichen Bibliotheken ausgestellte Bundesgesetzblatt. Das Gutachten ging davon aus, dass 30 % der Bevölkerung das Internet nicht nutze und eine Verfügbarkeit nur durch „entweder sich selbst erklärende oder mit Fachpersonal ausgestaltete flächendeckende allgemein zugängliche Internetstationen (Public Access Points)“ realisiert werden könne.<sup>25</sup> Diese Annahme stimmt mit der Wirklichkeit nicht mehr überein. Heutige Studien gehen von einer starken Durchdringung der Internetnutzung über verschiedene Bevölkerungsgruppen hinweg aus, mit 100 % der unter 50-Jährigen, 95 % der Gruppe zwischen 50 und 69 Jahren und 77 % der ab 70-Jährigen.<sup>26</sup> Daher ist zu bezweifeln, dass Art. 82 Abs. 2 GG noch im Sinne der Annahme ausgelegt werden kann, die papiergebundene Bekanntgabe sei der digitalen überlegen. Die ebenfalls geäußerten Zweifel, ob eine Verkündung in zwei Medien, also über Papier und digital, noch eine Verkündung „im Bundesgesetzblatte“ darstellen kann,<sup>27</sup> sind überholt, da inzwischen eine rein digitale Verkündung in Rede steht.<sup>28</sup> Und wie das Bundesverfassungsgericht einmal geäußert hat, gibt das Grundgesetz nicht vor, Gesetze in einem gedruckten Publikationsorgan zu veröffentlichen.<sup>29</sup> Dennoch strebt der Gesetzgeber parallel zum neuen Bundesgesetz zur Modernisierung des Verkündungs- und Bekanntmachungswesens die Ergänzung von Art. 82 GG um einen Gesetzesvorbehalt zugunsten dieses Gesetzes an.<sup>30</sup>

## 2. Österreich und Schweiz

Die Rechtsinformationsportale aus den Nachbarstaaten bestätigen, dass die Wirklichkeit schon länger eine andere ist. Die schweizerische Webseite versteht sich als Portal für das

<sup>8</sup> Quelle: Angaben der BK (Fn. 4) vom 1. 12. 2021 bzw. 1. 2. 2022.

<sup>9</sup> Lederer, Open Data, Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 41; Richter NVwZ 2017, 1408; Weber/Laux/Oertly, Datenpolitik als Rechtsthema, Agenda für Open Government Data, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 51.

<sup>10</sup> www.bgbl.de.

<sup>11</sup> www.gesetze-im-internet.de.

<sup>12</sup> www.fedlex.admin.ch.

<sup>13</sup> www.ris.bka.gv.at.

<sup>14</sup> www.gesetze-im-internet.de.

<sup>15</sup> Eine digitale Verkündung von Landesgesetzen ist etwa in Brandenburg, Bremen und im Saarland vorgesehen (GVBl. I/09, [Nr. 17], S. 390; Brem.GBl. 2012, S. 409; Amtsbl.-SL 2009, S. 1215).

<sup>16</sup> Gutachten der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Elektronische Verkündung von Rechtsnormen, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 146/09 v. 23. 4. 2009, www.bundestag.de/resource/blob/407340/98ea87d3d3baa3286592de0ee31c751d1/wd-3-146-09-pdf-data.pdf.

<sup>17</sup> Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 8 f.

<sup>18</sup> Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. EL Juli 2021, GG Art. 82 Rn. 244 f., ferner Rn. 239; Guckelberger, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Komm. Grundgesetz, 20. EL IV/07, Art. 82 Rn. 78 ff.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 82 Rn. 5a.

<sup>19</sup> RegE für ein Gesetz zur Modernisierung des Verkündungs- und Bekanntmachungswesens (Stand 27. 5. 2022), Art. 3 Satz 1, BR-Drucks. 243/22, S. 22.

<sup>20</sup> BT-Drucks. 19/31818, S. 52 f.; RegE (Fn. 19), Art. 3 Satz 1.

<sup>21</sup> BT-Drucks. 19/31818, S. 52 f.; Anfrage an die Bundesregierung, LTO v. 29. 7. 2021, www.lto.de/persistent/a\_id/45593/.

<sup>22</sup> Die Webseiten „Gesetze-im-Internet“, „Rechtsprechung-im-Internet“ und „Verwaltungsvorschriften-im-Internet“ sollen zusammengeführt werden, http://www.bmj.de/DE/Ministerium/Transparenz/Rechtsinformationsportal/Rechtsinformationsportal\_node.htm; zum Pilotprojekt https://alp.ha.rechtsinformationsportal.de/.

<sup>23</sup> Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16); BT-Drucks. 19/31818, S. 53; und statt vieler Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. GG, 162. Lfg., Art. 82 Rn. 217; Pieper, in: BeckOK GG (Fn. 3), Art. 82 Rn. 21b.

<sup>24</sup> Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 8 f.

<sup>25</sup> Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 10.

<sup>26</sup> Beisch/Koch Media Perspektiven 2021, 486, 489.

<sup>27</sup> Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 18), Art. 82 Rn. 245.

<sup>28</sup> Digitalisierung gestalten, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, 6. Ausgabe, Juni 2021, S. 244, www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1605036/339a38c264fd50ff9efca6ad8a64bae/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf#page=244.

<sup>29</sup> BVerfG NVwZ 1984, 430, 431.

<sup>30</sup> BR-Drucks. 197/22, Art. 1. Die Verfassungsänderung aus Gründen der Klarheit und der Symbolik begrüßend Mast ZG 2022, 35, 66.

gesamte Bundesrecht, einschließlich amtlicher Sammlung, systematischer Sammlung, Staatsverträgen und Gesetzesmaterialien der Regierung. Das österreichische Portal dient noch weitgehender der Bekanntgabe von Bundes- und Landesrecht und zielt darüber hinaus darauf ab, das übrige österreichische Recht einschließlich der kommunalen Ebene und der Rechtsprechung zu dokumentieren. Österreich und die Schweiz haben die genannten Systeme zum offiziellen Informationsmedium ernannt (in der Schweiz für das Bundesrecht, in Österreich auch für das Landesrecht), in Österreich auf Bundesebene seit 2004<sup>31</sup> und in der Schweiz seit 2016<sup>32</sup>. Im genannten Rahmen geben diese Portale daher die amtliche Version der Gesetze bekannt. In Österreich war hierzu eine Änderung auf Verfassungsebene notwendig.<sup>33</sup> In der Schweiz genügte hingegen eine (einfach-)gesetzliche Anpassung,<sup>34</sup> die Verfassung weist keine explizite Bestimmung zur Publikation von Gesetzestexten auf.<sup>35</sup> In beiden Ländern ist die digitale Veröffentlichung an die Stelle der papiergebundenen getreten.<sup>36</sup>

### III. Ökonomische und rechtliche Treiber für Rechtsinformationsportale

Geltende Gesetze bekannt zu geben, ist – jedenfalls was das Mindest-Soll einer Publikation des verbindlichen Wortlauts angeht – eine staatliche Aufgabe. Ihr entspricht das aus dem Rechtsstaatsprinzip entspringende Recht des Einzelnen, von den geltenden Gesetzen erfahren zu können.<sup>37</sup> Die Festlegung eines amtlichen Bekanntgabe-Mediums wird diesem Recht gerecht und dient der Rechtssicherheit: Die Rechtsanwender wissen dadurch, wo sie suchen müssen, und können *„zugleich sicher sein, nicht noch an anderer Stelle suchen zu müssen.“*<sup>38</sup> Im Folgenden wird gezeigt, dass die digitale Bekanntgabe der Gesetze inzwischen aus ökonomischen Gründen sinnvoll und in rechtlicher Hinsicht zu einer Notwendigkeit geworden ist.

#### 1. Ökonomische Treiber für die digitale Bekanntgabe von Gesetzen

##### a) Informationskosten für Rechtsanwender

Die Suche und der Konsum von Gesetzestexten ist unweigerlich mit sog. Informationskosten<sup>39</sup> für die Rechtsanwender verbunden. Sie umfassen neben Entgelten für den Bezug von Gesetzestexten auch den Aufwand an Zeit (Opportuni-

tätskosten), um die Informationen (hier in Gestalt der amtlichen Gesetzestexte) zu beschaffen, zu überprüfen und zu verarbeiten. Nur wenn der Wert der Information die Informationskosten übersteigt, war deren Bezug für den Anwender lohnenswert. In anderem Zusammenhang ist schon seit langer Zeit belegt, dass Internetangebote im Vergleich zu physischen Angeboten zu einer substantiellen Reduktion von Informationskosten führen können,<sup>40</sup> wobei das Design der Webseiten einen substantiellen Einfluss auf die verbleibenden Suchkosten haben kann.<sup>41</sup>

Die Anwender deutschen Rechts befinden sich in einem Dilemma. Einerseits gibt es veränderte Informationsgewohnheiten, die sich in hohen Nutzerzahlen der deutschen Webseite „Gesetze im Internet“ widerspiegeln.<sup>42</sup> Die geringen Informationskosten regen dazu an, diese Seite zu nutzen, da es sich um ein staatliches Gratis-Angebot handelt und das Risiko einer falschen Bekanntgabe gering erscheint. Andererseits enthält sogar das „Bundesgesetzblatt online“ in den AGB den Hinweis, dass die Vollständigkeit und Richtigkeit der Inhalte nicht gewährleistet werden.<sup>43</sup> Deutsche Rechtsanwender können *nicht* sicher sein, nicht noch im physisch gedruckten Bundesgesetzblatt suchen zu müssen. Sie sind durch den technischen Fortschritt also in den Zwiespalt geraten, dass der Informationszugang über das Internet aus einer Kostenperspektive zwar naheliegt, dass sie darauf aber nicht „offiziell“ vertrauen dürfen. Indirekt erkennt das BMJ diesen Zwiespalt an, indem es seine Webseite dezidiert „für interessierte Bürgerinnen und Bürger“<sup>44</sup> ausrichtet, was professionelle Rechtsanwender ausschließt. Bei dieser Ausgangslage gebieten die ökonomische Vernunft und die juristische Verantwortung daher – zumindest mit Blick auf die Suchkosten – gegensätzliche Verhaltensweisen. Wenn man hingegen beides in die gleiche Richtung lenken würde, kann das neue Dynamik freisetzen. Amtlichen Sammlungen kommt nämlich ein besonderer juristischer Stellenwert zu. Rechtsberater müssen mindestens das kennen, was in einer amtlichen Sammlung steht.<sup>45</sup> Gesetze gelten mit ihrer amtlichen Verkündung allen Normadressaten als bekannt, ohne Rücksicht darauf, ob und wann diese davon tatsächlich Kenntnis erlangt haben.<sup>46</sup> Wegen dieses Stellenwerts der amtlichen Fassung werden Nutzer ein staatliches und amtliches Portal zunehmend ansteuern, insbesondere wenn es kostenfrei verfügbar ist. Das könnte die im Vergleich zu Deutschland relativ gesehen höheren Benutzerzahlen der österreichischen und der schweizerischen Systeme erklären.<sup>47</sup> Rechtsanwender in diesen Ländern können im oben genannten Sinne sicher sein, nicht noch an anderer Stelle die Druckfassung konsultieren zu müssen. Im Vergleich zum nur abstrakt frei zugänglichen, papiergebundenen Bundesgesetzblatt in der Bibliothek dürfte ein frei verfügbares, amtliches Rechtsinformationsportal also einen Anstieg an Nutzerzahlen generieren, weil die hierdurch unter Kostengesichtspunkten naheliegende Unterstützung des Suchverhaltens auch rechtlich sinnvoll ist.

31 Bundesgesetzblattgesetz (BGBlG) 2004, kundgemacht in Art. 4 Kundmachungsgesetz 2004, BGBl. I 100/2003. Zum Inkrafttreten § 14 des BGBlG i.d.F. 24/2020.

32 Amtliche Sammlung (AS) 20153977ff. Zum Inkrafttreten AS 2015 3984.

33 Ein Hindernis war der Wortlaut in Art. 49 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) a.F., wonach das BGBl. „versendet“ wird; *Irresberger*, Die Publikation von Rechtsvorschriften in Österreich, LEGES 2013/1, 141, 145.

34 Revidiert wurden das PublG und die dazugehörige Publikationsverordnung (PublV); siehe Fn. 32.

35 Bundesblatt (BBl) 2013 7095f.; *Kettiger*, in: *Kettiger/Sägesser* (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, PublG Titel und Ingress Rn. 3.

36 Österreich: §§ 6 und 7 Abs. 1 BGBlG i.d.F. 24/2020; Schweiz: Art. 15 Abs. 2 PublG, vgl. Art. 16 PublG.

37 Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 8; vgl. ferner *Pieper* in: BeckOK (Fn. 3), GG Art. 82 Einl.

38 *Butzer*, in: *Durig/Herzog/Scholz* (Fn. 18), Art. 82 Rn. 236.

39 Zum Begriff *Gillenkirch*, Informationskosten, 2018, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/informationskosten-40632/version-264-012>.

40 *Bakos* Management Science 1997, 43/12, 1676, 1678 ff.

41 *Ghose/Ipeirotis/Li* International Conference on Information Systems (ICIS) 2012 Proceedings, S. 1, 17.

42 Siehe oben Fn. 4.

43 [www.bgbl.de/spezial-bgbl/footer/agb-1.html](http://www.bgbl.de/spezial-bgbl/footer/agb-1.html), Ziff. 7.4: „Der Verlag haftet nicht für die Vollständigkeit und Richtigkeit der in der internetbasierten Datenbank gespeicherten Inhalte.“

44 Oben Fn. 14.

45 *BGH* NJW 2013, 2121, 2122 Rn. 18 m. w. H. (dort zur höchstrichterlichen Rspr.).

46 *BSG* BeckRS 2003, 40 345.

47 Oben Fn. 4.

### b) Ökonomischer Mehrwert durch zunehmende Vernetzung und Reichweite

Wenn ein Staat seine Rechtsordnung digital zugänglich macht, kann das neue Märkte eröffnen.<sup>48</sup> Zum einen kann ein Rechtsinformationsportal Algorithmen und Legal-Tech-Anwendungen den unverfälschten Zugriff auf das Original von Gesetzesdaten ermöglichen. Dadurch können Verlage oder Anbieter von Rechtsdienstleistungen in ihren Webauftritten rechtliche Informationen in unveränderter Form zur Verfügung stellen, indem sie mittels einer Verknüpfung den amtlichen Wortlaut automatisiert einbinden.<sup>49</sup> Das senkt die Kosten für die Zurverfügungstellung der Information und gewährleistet gleichzeitig deren Aktualität und Korrektheit. Darüber hinaus kann es die automatisierte und rechtzeitige Kenntnisaufnahme von Gesetzesänderungen ermöglichen, aus denen sich gegebenenfalls ein organisatorischer Anpassungsbedarf ergibt.

Zum anderen rücken mit der Globalisierung Rechtsanwender im Ausland als Nutzer solcher Systeme in den Fokus, und zwar auch aus ökonomischen Gründen. Beispielsweise hängen die Effizienz einer Vollstreckung von ausländischen Entscheidungen im Inland, der Rechtshilfe oder der Anwendung ausländischen Rechts immer auch davon ab, wie verlässliche Informationen über die jeweils geltenden Rechtsgrundlagen zu erlangen sind. Rechtsinformationsportale können die eigene Rechtsordnung ausländischen Rechtsanwendern kostengünstiger zugänglich machen, da Online-Portale im Vergleich zur herkömmlichen physischen Beschaffung die Informationskosten erheblich senken.<sup>50</sup> Schließlich können die Portale durch ein attraktives länderübergreifendes Angebot einen Vorsprung im Wettbewerb der Staaten um einen Ruf als international attraktives Justizsystem begründen, was längst als treibender Wirtschaftsfaktor für den internationalen Rechtsdienstleistungsmarkt wahrgenommen wird.<sup>51</sup> Dazu gehört auch eine Öffentlichkeitsarbeit für die eigene Rechtsordnung,<sup>52</sup> für die ein Rechtsinformationsportal ein wichtiger Baustein sein kann.

### 2. Rechtliche Gründe für die digitale Bekanntgabe von Gesetzen

Obwohl in Deutschland die Verkündung von Gesetzen auf Bundesebene noch nicht digital erfolgt, besteht dort schon heute eine Pflicht, das Internet einzusetzen. Beispielsweise kann es geboten sein, Anlagen zu Gesetzen, die wegen ihrer Dimensionen nicht abgedruckt werden (wie z. B. den Bundeshaushaltsplan), per Internet zur Verfügung zu stellen.<sup>53</sup> Obgleich solche Anlagen tatsächlich gedruckt werden könnten, ist das ökonomisch Naheliegende zur Pflicht geworden. Die veränderten technischen Möglichkeiten und Nutzergewohnheiten haben also bereits die Rechtslage beeinflusst.

Ein anderes rechtliches Gebot, das Internet einzusetzen, könnte sich aus dem barrierefreien Zugang zum Recht er-

geben. Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass die Möglichkeit der Kenntnisaufnahme der Gesetze nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein darf<sup>54</sup> und dass der Zugang zu den Gesetzesinhalten für jedermann sicherzustellen ist.<sup>55</sup> Die digitale Bekanntgabe eröffnet einen orts- und zeitunabhängigen Zugang zum Recht, ganz im Gegensatz zur papiergebundenen Variante. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht vorsichtig anerkannt, dass die digitale Verkündung den rechtsstaatlichen Anforderungen besser gerecht werden „dürfte“ als eine Printveröffentlichung.<sup>56</sup> Zudem ermöglicht sie eine einfache Skalierung der Textgröße und eine Audioausgabe des Textes, was vielen Menschen den Zugang deutlich erleichtern kann. Für ihre Webseiten oder mobilen Anwendungen sind Mitgliedstaaten der EU sogar verpflichtet, einen barrierefreien Zugang öffentlicher Stellen zu schaffen.<sup>57</sup> Die Inhalte sollen wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und so „robust“ sein, dass sie u. a. von assistiven Technologien interpretiert werden können.<sup>58</sup> Auch wenn diese Pflichten erst einsetzen, wenn eine Webseite eingerichtet wird, ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Pflicht, den Zugang zum amtlich bekanntgegebenen Recht zu gewährleisten,<sup>59</sup> zu überlegen, ob unter dem Gesichtspunkt der Barrierefreiheit nicht sogar eine Pflicht zur digitalen Bekanntgabe von Gesetzen entsteht. Jedenfalls sind im Vergleich zum analogen Zeitalter die Hürden für die Bereitstellung solcher Tools erheblich gesunken. Hier spielt insbesondere die Nutzung von Cloud-Technologien eine Rolle, welche den Bezug von Software oder ganzer IT-Infrastrukturen über das Internet ermöglicht und somit dabei helfen kann, Komplexität und Kosten des Betriebs von Informationsportalen zu reduzieren.<sup>60</sup> Eine andere Frage ist, ob es darüber hinaus einen verfassungsrechtlichen Auftrag gibt, nicht nur Gesetzestexte bekannt zu machen, sondern die digitalen Möglichkeiten einzusetzen, um den Inhalt der Gesetze über deren Wortlaut hinaus besser verständlich zu machen.<sup>61</sup>

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass andauernde Notlagen den Zugang zum amtlich verlautbarten Recht bedrohen können, wo dieser Zugang – wie bisher in Deutschland – nur über den Zutritt zu öffentlichen Bibliotheken gewährleistet ist. Die gegenwärtige Pandemie hat gezeigt, dass der jederzeitige und barrierefreie Zugang zu öffentlichen Bibliotheken, auf den die papiergebundene Bekanntgabe vertraut, nicht selbstverständlich ist.<sup>62</sup> Da die digitale Bekanntgabe in gesundheitlichen Krisen verlässlicher ist, sollte ihr Einsatz ein verfassungsrechtliches Gebot sein, um den Zugang zum Rechtsstaat auch in Krisenzeiten sicherzustellen (zur technischen Verfügbarkeit bei digitaler Bekanntgabe siehe IV. 1.).

<sup>48</sup> So ausdrücklich das Ziel des Rates der EU (ABl. EU 2017, C 441, S. 8, unter II. 6. f).

<sup>49</sup> Der Betrieb von sogenannten Content-Plattformen als zentrale Portale zur Bündelung von Inhalten aus meist unterschiedlichen Quellen hat sich in den letzten Jahren als eigenständiges Geschäftsmodell etabliert, vgl. Hess/Matt, in: *Diehl/Karmasin* (Hrsg.), Media and Convergence Management, 2013, S. 37, 42 f.

<sup>50</sup> Vgl. Gomez-Herrera/Martens/Turlea Information Economics and Policy 28 (2014), 83, 93 f.

<sup>51</sup> Wagner, Rechtsstandort Deutschland im Wettbewerb: Impulse für Justiz und Schiedsgerichtsbarkeit, 2017, S. 61 ff.

<sup>52</sup> Triebel AnwBl 2008, 305; Wagner (Fn. 51), S. 64.

<sup>53</sup> Butzer, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Fn. 18), Art. 82 Rn. 237.

<sup>54</sup> BVerfG NVwZ 1984, 430, 431; vgl. auch RegE (Fn. 19), S. 23.

<sup>55</sup> Heckmann, Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen, 1997, S. 136.

<sup>56</sup> BVerfG NVwZ 2020, 1123, 1124 Rn. 20.

<sup>57</sup> RiL (EU) Nr. 2016/2102 vom 26. 10. 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, ABl. EU 2016, L 327, S. 1.

<sup>58</sup> Art. 1 Abs. 1, Art. 4 und Art. 5 i. V. m. Erwägungsgrund Nr. 37 der RiL (EU) Nr. 2016/2102.

<sup>59</sup> Heckmann (Fn. 55), S. 134; Wittling, Die Publikation der Rechtsnormen einschließlich der Verwaltungsvorschriften, 1991, S. 121 ff.

<sup>60</sup> Dhar Management Research Review 2012, 35/8, 664, 665.

<sup>61</sup> Eine solche „Pflicht rechtsinformativischer Daseinsvorsorge“ fordert Mast ZG 2022, 35, 55.

<sup>62</sup> Vgl. die Schließung der Bibliotheken für den Publikumsverkehr durch § 11 der Berliner SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 22. 3. 2020 (BerlGVBl. 2020, 220, ber., 224).

### 3. Aufgabenverschiebung zwischen staatlichem Auftrag und privater Verlagswirtschaft

Die Bekanntgabe von Gesetzen über das deutsche Bundesgesetzblatt beschränkt sich darauf, den Wortlaut einer Vorschrift oder einer Änderung publik zu machen, sobald sie gilt. Da bei Änderungen nicht ein jedes Mal die konsolidierte Fassung der Vorschrift bekanntgemacht wird, ergibt sich der aktuelle Gesetzestext häufig nur aus einem „Bastelsatz“ verschiedener Bundesgesetzblätter.<sup>63</sup> Das ist alles andere als „nutzerfreundlich“ und entspringt der Auffassung, wonach die adressatengerechte Bekanntgabe des Norminhalts zwar im Sinne der Rechtsverwirklichung wünschenswert wäre, grundsätzlich aber keine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates sei.<sup>64</sup> Die daraus resultierende Lücke wird bislang von privaten Verlagen gefüllt, welche die Gesetzesinformation für die Rechtsanwender aufbereiten. Die staatliche „Pflicht“ wird durch die schwerfällige Publikation im papiergebundenen Bundesgesetzblatt erfüllt, während die „Kür“ der nutzergerechten Bekanntgabe den privaten Verlagen überlassen bleibt.

Staatliche Rechtsinformationsportale führen dazu, dass diese herkömmliche Aufgabenverteilung zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Handeln verschoben wird. Der technische Fortschritt wird die Bestimmung schwierig machen, welche technischen Funktionen allein deshalb zum staatlichen Grundauftrag gehören, weil das Internet eingesetzt wird und dieses als solches bereits gewissen Nutzererwartungen entsprechen muss (wie z. B. an eine anspruchsvolle Suche oder komplexe Verlinkungen). Die Frage ist, wo in Zukunft die Grenze verläuft, bis zu welcher der rechtsstaatliche Grundauftrag erfüllt wird, das Recht bekannt zu machen, und welche „Tools“ in einem marktwirtschaftlich verfassten Staat der privaten Verlagswirtschaft überlassen bleiben können oder sollten. Eine Antwort darauf soll hier nicht gegeben werden. Zunächst geht es um die Möglichkeiten und Nutzerbedürfnisse, welche die digitale Bekanntgabe von Gesetzen entstehen lässt.

### IV. Ansprüche und Möglichkeiten bei der Gestaltung von Rechtsinformationsportalen

Wie Information im Internet zur Verfügung gestellt wird, ist längst keine Frage (allein) von individuellem Design und Gestaltungsdrang mehr, sondern wird (auch) innerhalb der Wirtschaftsinformatik wissenschaftlich untersucht. Breiter gefasst, beschäftigt sich Wirtschaftsinformatik damit, wie Informationssysteme (und damit auch Webseiten) gestaltet und aufgebaut sein sollten, um Inhalte bestimmten Nutzergruppen bestmöglich zugänglich zu machen. Wo die rechtliche Vorgabe der Amtlichkeit einer Gesetzesveröffentlichung unter Bezug auf das „bekannte Layout sowie festgelegte Schrifttypen“ subsumiert wird,<sup>65</sup> kommt die Rechtswissenschaft mit der Wirtschaftsinformatik in Berührung. Im Folgenden werden die Portale Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Hinblick auf Anforderungen aus eben diesen beiden Disziplinen untersucht, welche sowohl die Qualität eines Rechtsinformationsportals als auch dessen Fähigkeit

beschreiben, nutzergerecht Informationen bereitzustellen. Ziel der Untersuchung ist es, den Status Quo zu ermitteln und einzelne Vorteile oder Defizite ans Licht zu bringen. Der Fokus wird auf die Qualität der bereitgestellten Daten (IV. 1.–IV. 3.), die Datenportabilität (unten IV. 4.) sowie die Nutzerfreundlichkeit (unten IV. 5.) gelegt. Unter Datenqualität versteht man die Eignung der Daten für die jeweilige datenverarbeitende Anwendung,<sup>66</sup> wobei im vorliegenden Kontext die Zwecke professioneller Rechtsanwender im Vordergrund stehen. Juristisch gesehen ist dafür erforderlich, dass die Verfügbarkeit der Daten gewährleistet ist (sogleich IV. 1.), dass sie amtlich sind (unten IV. 2.) und dass die Gesetze vollständig wiedergegeben werden (unten IV. 3.).

#### 1. Technische Verfügbarkeit

Aus verfassungsrechtlicher Sicht muss das Medium für die Bekanntgabe von Gesetzen die förmliche Zugänglichkeit der Öffentlichkeit und die verlässliche Kenntnisnahme vom Inhalt der Gesetzestexte sicherstellen.<sup>67</sup> Was bei der papiergebundenen Bekanntgabe eine Frage von Druck- oder Lieferschwierigkeiten bzw. des Zugangs zu Bibliotheken war, ist im digitalen Zeitalter eine Frage der technischen Verfügbarkeit („Website Availability“), die messbar ist und durch entsprechende Vorkehrungen gewährleistet werden kann. In Deutschland gingen die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages davon aus, dass „[k]leinere Verzögerungen von Sekunden oder einstelligen Minutenbereichen“ hinzunehmen sind, ohne dass der verfassungsrechtliche Auftrag verletzt wird.<sup>68</sup>

#### 2. Amtliche Fassung

Der „Verkündungsort“ der Gesetzestexte muss eindeutig sein, und die Amtlichkeit der Quelle muss unverwechselbar zum Ausdruck kommen.<sup>69</sup> Wenn eine Internetseite als amtliche Verkündungsplattform fungieren soll, muss dies hinreichend deutlich aus ihr hervorgehen.<sup>70</sup> Für eine amtliche Bekanntgabe im Internet bedeutet das zunächst, dass die URL (= Internetadresse) und das Layout entsprechend gewählt werden müssen, um den Nutzern Rückschlüsse auf die Authentizität der Seite zu ermöglichen. Während ein professionelles Layout nur ein Indikator sein kann, und auch offiziell wirkende Qualitätssiegel auf Internetseiten leicht imitiert werden können, kommt der Wahl der URL (beispielsweise durch Wahl einer behördlichen Internet-Domain) besondere Bedeutung zu, da diese nicht einfach „gestohlen“ werden kann.<sup>71</sup> Die Verwendung einer prägnanten Subdomain (Österreich: „ris“; Schweiz: „fedlex“; in Deutschland künftig: „recht“<sup>72</sup>), welche einem bereits bekannten Domainnamen vorangestellt wird (Österreich: „bka“; Schweiz: „admin“; in Deutschland künftig: „bund“), schafft Klarheit für die Beurteilung der Authentizität von einzelnen Gesetzes-

<sup>63</sup> Beispiel: BGBl. I 2021, S. 2133: „§ 439 wird wie folgt geändert: a) Absatz 3 wird wie folgt geändert: aa) In Satz 1 wird nach dem Wort „angebracht“ ein Komma und die Wörter „bevor der Mangel offenbar wurde“ eingefügt. bb) Satz 2 wird aufgehoben.“

<sup>64</sup> Heckmann (Fn. 55), S. 136.

<sup>65</sup> Oben bei Fn. 17.

<sup>66</sup> Naumann, Datenqualität, 2007, <https://gi.de/informatiklexikon/datenqualitaet>.

<sup>67</sup> BVerfG NVwZ 1984, 430, 431; Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 9; Heckmann (Fn. 55), S. 132 ff.

<sup>68</sup> Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 9.

<sup>69</sup> RegE (Fn. 19), S. 22; Gutachten v. 23. 4. 2009 (Fn. 16), S. 9.

<sup>70</sup> BVerfG NVwZ 2020, 1123, 1124 Rn. 17.

<sup>71</sup> Illustrativ hierzu die Lösung der EU, die Nutzer auf jeder ihrer Webseiten auf die Domain „europa.eu“ hinweist und damit Nutzern die Sicherheit gibt, dass sie sich auf einer offiziellen EU-Webseite befinden, <https://eur-lex.europa.eu/>.

<sup>72</sup> Gemäß RegE (Fn. 19), S. 22, soll die Domain für die digitale Verkündung lauten: [www.recht.bund.de](http://www.recht.bund.de).

seiten, welche im Anschluss an die Subdomain notwendigerweise längere und technische Ergänzungen zum spezifischen Aufruf einer einzelnen Seite haben. Das wird durch die Gegenüberstellung mit der deutschen Domain „gesetze-im-internet“ deutlich, die durchaus geeignet ist, bei einem Nutzer die berechtigten Zweifel zu erwecken, ob es sich um ein offizielles Portal handelt. Zudem muss einer Veränderung des Textes von dritter Seite vorgebeugt sein.<sup>73</sup> Dafür können z.B. elektronische Signaturen eingesetzt werden. Sowohl Österreich als auch die Schweiz signieren ihre amtlichen Fassungen elektronisch, um deren Authentizität sicherzustellen.<sup>74</sup> Diese Signaturen können entweder je über eine eigene Webseite<sup>75</sup> oder via Software für PDF-Dokumente verifiziert werden. Selbst für einen professionellen Nutzer ist die Handhabung dieser Überprüfung umständlich, aber mangels Alternativen für die Prüfung der Authentizität notwendig.

Obwohl auch Webseiten anderer als der offiziellen Betreiber die amtliche Fassung durch automatische Übertragung der amtlichen Inhalte anbieten könnten, wenn die amtliche Seite offene Schnittstellen aufweist, wird im Rechtsverkehr lediglich die offizielle Seite des Staates als amtliche gelten. Das liegt daran, dass ein Nutzer nicht nachvollziehen (und der Staat kaum kontrollieren) kann, mit welchem Aufwand externe Betreiber sicherstellen, dass die Informationen stets aktuell und vollständig sind.

### 3. Vollständigkeit der Daten aus dem Blickwinkel der Rechtsanwendung

Durch die Vollständigkeit der Daten werden ihre Qualität und ihr Nutzen für einen Anwender in einem bestimmten Kontext erhöht.<sup>76</sup> Damit die angebotenen Daten generell als vollständig betrachtet werden können, müssen ihr Umfang und Detaillierungsgrad auf die konkrete Aufgabe angepasst sein. Was dies für die Bekanntgabe von Gesetzen bedeutet, wurde schon früher diskutiert; die Frage stellt sich aber durch die Möglichkeiten, welche das Internet im Vergleich zur Papierform bietet, unter ganz neuen Vorgaben. Beispielsweise wurde schon für die papiergebundene Bekanntgabe im Schrifttum postuliert, dass die Angabe von „Geltungsdaten“ der Gesetze aus rechtsstaatlichen Gründen für die Vollständigkeit geboten sei, obschon diese außerhalb des eigentlichen, rechtsstaatlichen Kundgabenauftrags liegt.<sup>77</sup> Für die digitale Bekanntgabe gibt es demgegenüber bereits Rechtsprechung, die spezifisch für den digitalen Kontext verlangt, dass der Tag anzugeben ist, an dem die Bekanntgabe erfolgt ist.<sup>78</sup> Über solche Pflichtinhalte hinaus tun sich bei Rechtsinformationsportalen zahlreiche Möglichkeiten auf, Gesetzesinhalte – über die Verlautbarung ihres Wortlauts hinaus – publik zu machen, weil die Portale eine individualisierte (unten IV. 5. f) oder kontextbezogene Anpassung des Inhalts technisch möglich machen. Sie können die Gesetzeslage also nicht nur ihrem Wortlaut, sondern auch ihrem Inhalt nach in

einem spezifischen Kontext zur Kenntnis bringen. Rechtsinformationsportale können dadurch über den originären rechtsstaatlichen Bekanntgabenauftrag hinaus auch die Rechtsverwirklichung befördern.<sup>79</sup> Das wird im Folgenden anhand einiger Aspekte illustriert.

#### a) Alt- und Neufassungen

Ein großer Nachteil der papiergebundenen Bekanntgabe von Gesetzen ist, dass es niemals ein Buch geben kann, welches die Gesamtheit der Vorschriften anzeigt, die es für die Beurteilung aktueller Rechtsfälle braucht. Der Grund dafür liegt darin, dass Rechtsanwender nicht nur die aktuellen, sondern auch alte oder künftige Gesetze berücksichtigen müssen. Gerichte müssen häufig Fälle beurteilen, die nach dem in der Vergangenheit geltenden Recht zu beurteilen sind. Selbst bei Fällen, die nach dem heutigen Gesetzesstand zu lösen sind, bietet die neueste Auflage eines gedruckten Buches nicht die Gewähr, dass sie den tagesaktuellen Gesetzesstand wiedergibt. Für Rechtsberater gilt hingegen eine zukunftsgerichtete Perspektive. Es gehört zu ihrer Sorgfaltspflicht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen über den Inhalt und den Verfahrensstand geplanter Rechtsänderungen zu unterrichten.<sup>80</sup> Für diesen Nutzungskontext bedeutet Datenqualität, dass auch Vorschriften abgebildet werden, deren Inkrafttreten sicher bevorsteht, oder gar Gesetzgebungsprojekte per Hinweis eingepflegt werden, welche eine Änderung bringen könnten.

Es liegt auf der Hand, dass Rechtsinformationsportale dem herkömmlichen Medium insofern weit überlegen sind, wenn sie für jede Vorschrift die historischen und künftigen Fassungen samt Geltungszeit deutlich anzeigen. Die Deutlichkeit der Anzeige ist nicht nur eine Frage der Nutzerfreundlichkeit, sondern eine der Datenqualität, da Unklarheiten Fehlern bei der Rechtsanwendung Vorschub leisten können. Die aktuellen deutschen Angebote beinhalten noch keine Alt- und Neufassungen, solche sind jedoch für das neue Portal geplant. Die Angebote von Österreich und der Schweiz verfügen über Alt- und Neufassungen, wobei beide je unterschiedliche Ansätze verfolgen. Auf der österreichischen Seite besteht für jede konsolidierte Vorschrift die Möglichkeit, die rechtsgültige Fassung an einem bestimmten, in der Vergangenheit oder Zukunft liegenden Datum anzuzeigen, wobei Darstellung und Handhabung etwas umständlich und bei der Erstnutzung nicht gerade intuitiv sind. Im schweizerischen System werden in der Seitenleiste der systematischen Rechtsammlung die einzelnen Gesamfassungen, die nach jeder Änderung erzeugt werden, als Liste dargestellt. Durch farbliche Kennzeichnungen ist rasch erkennbar, welche Fassungen außer oder in Kraft sind sowie bei welchen Versionen es sich um künftige Fassungen handelt.

#### b) Normen unterschiedlicher Provenienz

Eine Rechtsordnung geht in aller Regel nicht auf die Tätigkeit eines Gesetzgebers zurück, sondern vereint Normen von unterschiedlichen Normgebern auf supranationaler, internationaler, zentraler oder bundesstaatlicher, regionaler oder kommunaler Ebene. Es gehört zur Kunst der Rechtsanwendung, das Zusammenspiel dieser Normen zu verstehen. Schwierig wird das vor allem dann, wenn diese Vor-

<sup>73</sup> Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Bayerisches E-Government-Gesetz.

<sup>74</sup> Für die Schweiz: Art. 16a PubLG i. V. m. Art. 30 und Anhang Ziff. 2 PubLV, siehe auch [www.fedlex.admin.ch/de/signature](http://www.fedlex.admin.ch/de/signature); für Österreich: § 8 Abs. 1 BGG, siehe auch [www.bundeskanzleramt.gv.at/service/amtssignatur-bildmarke-und-verifizierung.html](http://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/amtssignatur-bildmarke-und-verifizierung.html). Für das geplante deutsche Portal vgl. RegE (Fn. 19), S. 28.

<sup>75</sup> In der Schweiz: [www.validator.ch/](http://www.validator.ch/); in Österreich: [www.signaturpruefung.gv.at](http://www.signaturpruefung.gv.at).

<sup>76</sup> Mertens/Bodendorf/König/Schumann/Hess/Buxmann, Grundzüge der Wirtschaftsinformatik, 12. Aufl. 2017, S. 38 ff.

<sup>77</sup> Heckmann (Fn. 55), S. 136 mit Fn. 434.

<sup>78</sup> BVerwG NVwZ 2020, 1123, 1124 Rn. 16.

<sup>79</sup> Mast ZG 2022, 35, 59 f. Zu den herkömmlichen Grenzen zwischen der Kundmachung des Norminhalts und der Rechtsverwirklichung Heckmann (Fn. 55), S. 136.

<sup>80</sup> Heermann, in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 675 Rn. 47; BGH NJW 2004, 3487.



schriften nicht aufeinander verweisen. Insoweit bieten Rechtsinformationsportale neue Möglichkeiten, was im Folgenden für das Europarecht, das Völkerrecht und verschiedene innerstaatliche Ebenen dargestellt wird.

### aa) Recht der Europäischen Union

Besonders augenfällig werden diese Schwierigkeiten im Fall des Zusammenspiels von EU-Recht und dem Recht der Mitgliedstaaten, wofür es mindestens zwei Gründe gibt. Zum einen betrifft dies das Richtlinienrecht i. S. v. Art. 288 Abs. 3 AEUV. Da Richtlinien ein Umsetzungsgesetz in der nationalen Gesetzessprache und -systematik brauchen, werden sie nicht zusammen mit der nationalen Gesetzgebung veröffentlicht und in Gesetzessammlungen nicht zwangsläufig eigens abgedruckt. Dadurch kann der europarechtliche Hintergrund für die Rechtsanwender untergehen, obwohl er für die Auslegung wichtig ist. Dennoch nimmt der BGH Rechtsberater in die Pflicht, zu erkennen, ob ein durch das nationale Recht geregelter Rechtsbehelf im Unionsrecht wurzelt und gegebenenfalls (teilweise) durch europäische Vorschriften ausgestaltet wird.<sup>81</sup> Es ist daher nicht überraschend, dass eine zum EU-Recht durchgeführte Studie ergeben hat, dass sich Nutzer von Rechtsinformationsportalen zu einem europäischen Rechtsakt Umsetzungsinformationen wünschen und sich davon nicht nur eine effizientere und übersichtlichere Suche,<sup>82</sup> sondern auch ein besseres Verständnis des Rechts erhoffen.<sup>83</sup>

Eine andere Ursache für die bestehende Intransparenz liegt im sog. Wiederholungsverbot, welches der EuGH herausgearbeitet hat. Nationalen Gesetzgebern ist es danach verboten, singuläres EU-Verordnungsrecht in eigenen Gesetzen zu wiederholen, damit der europarechtliche Hintergrund nicht verschleiert wird.<sup>84</sup> In der starren, papiergebundenen Welt hat dies zur Folge, dass ergänzende nationale Vorschriften, wie z.B. Durchführungsvorschriften, welche am besten verstanden werden könnten, wenn sie direkt neben die europäische Vorschrift gedruckt würden, auf die sie sich beziehen, in unterschiedlichen Druckwerken platziert sind.<sup>85</sup> Ein vor dem BGH verhandelter Fall zeigt, dass aus diesem unklaren Zusammenspiel sogar falsche gerichtliche Rechtsbehelfsbelehrungen erwachsen können.<sup>86</sup> Eine digitale Veröffentlichung kann diese Probleme verringern, und zwar durch das Setzen von Links, weil dadurch die unterschiedliche Provenienz der Normen sichtbar wird. So verlinkt etwa das österreichische System mithilfe der sog. CELEX-Nummer<sup>87</sup> passende EUR-Lex Fundstellen.<sup>88</sup> Die auf EUR-Lex derzeit noch getestete Funktion der „Deep-Links“, welche eine Anzeige vom Gesetzgeber referenzierter Vorschriften innerhalb des Textes ermöglicht, könnte hier ebenfalls eine Erleichterung bringen. Die Kontextualisierung zusammengehöriger Vorschriften hat freilich Grenzen: Wie Normen zusammenspielen, ist nicht immer Folge einer ausdrücklichen und klaren gesetzlichen Anordnung, sondern oftmals eine Frage juristischer Auslegung, die nicht durch einen amt-

lichen „Link“ vorgegeben werden kann. Sie ist daher nur in Fällen denkbar, in denen der Gesetzgeber den Bezug zu anderen Vorschriften in seinen ausdrücklichen Willen aufnimmt. Dies ist heute mehr und mehr der Fall<sup>89</sup> und als solches Ausdruck moderner Gesetzgebung. Aus dem hiesigen Blickwinkel sollte diese Bezugsetzung – wo sie eindeutig möglich ist – eine beständige „best practice“ in der Gesetzgebung werden, weil sie zugleich eine nutzerbezogene Darstellung im Internet ermöglicht. Aus technischer Sicht braucht es für Links auf Vorschriften anderer Gesetzgeber freilich eine Interoperabilität von Rechtsinformationsportalen (vgl. IV. 4. b).

### bb) Völkerrecht

Eine Integration völkerrechtlicher Vorschriften begegnet ebenfalls besonderen Herausforderungen. In Deutschland werden die Texte im Bundesgesetzblatt häufig in ausgewählten Originalfassungen mitsamt einer deutschen Übersetzung veröffentlicht.<sup>90</sup> Die Veröffentlichung aller verbindlichen Sprachfassungen wird im Hinblick auf die Überfrachtung des Bundesgesetzblattes als nicht verpflichtend angesehen.<sup>91</sup> Diese Praxis mag ihre Wurzeln in der papiergebundenen Realität haben, steht aber in klarem Widerspruch zur Auslegungsmethode, wonach der Wortlaut in der Fassung aller Sprachen in seinem Vergleich verbindlich ist (Art. 33 WVRK<sup>92</sup>). Eine digitale Veröffentlichung kann diesen Widerspruch überwinden und solche Daten erstmals vollständig und richtig darstellen. In der Schweiz, in der völkerrechtliche Verträge immerhin auf der staatlichen Plattform bekannt gemacht werden, wird dieses Potential allerdings noch nicht genutzt. Hier werden die völkerrechtlichen Verträge primär in der Sprache der angesteuerten Webseite als Übersetzung veröffentlicht (d. h. für deutsche Nutzer auf Deutsch), wobei dieser Hinweis nicht besonders hervorgehoben ist und durch den grün unterlegten Hinweis „Dieser Text ist in Kraft“ missverständlich überlagert wird: Die verbindliche Sprachversion wird nur veröffentlicht, wenn sie sich zufällig mit einer schweizerischen Amtssprache deckt, so dass z. B. die englische Version in der Regel nicht angezeigt wird. In Österreich wird das Potential gleichfalls nicht genutzt, wozu *nota bene* die Verfassung anregt, die in Art. 49 Abs. 2 B-VG nur die Kundmachung zweier Sprachfassungen verlangt.

Abgesehen von der Sprachenfrage benötigen völkerrechtliche Verträge über die Bekanntgabe des Textes hinaus einige Zusatzinformationen, welche sich nach ihrem Inkrafttreten verändern können, wie z. B. hinzukommende bzw. ausscheidende Vertragsstaaten (vgl. Art. 34 ff. WVRK) oder Vorbehalte bzw. Erklärungen (Art. 19 ff. WVRK). Im Gegensatz zu *erga omnes* wirkenden Gesetzen sagt die Bekanntgabe eines völkerrechtlichen Vertragstextes also weniger über dessen Anwendungsbereich aus. Hier kann die digitale Bekanntgabe ihre Vorzüge ausspielen. In Österreich erscheinen alle relevanten Anwendungsinformationen an einer Stelle und stets aktuell.<sup>93</sup> Für das schweizerische System gilt grundsätzlich dasselbe, wobei nur die allfälligen schweizerischen Vorbehalte bzw. Erklärungen ersichtlich sind, nicht hingegen diejenigen anderer Länder.<sup>94</sup> In Deutschland sind

<sup>81</sup> BGH NJW 2022, 199, 201 Rn. 17.

<sup>82</sup> Usability Study (Fn. 7), insb. Folien 24 und 26.

<sup>83</sup> Usability Study (Fn. 7), u. a. Folien 21–22.

<sup>84</sup> EuGH, Urteil v. 7. 2. 1973 – C-39/72, EU-Kommission, ECLI:EU:C:1973:13, Rn. 16 f.; zu Lockerungen: EuGH, Urteil v. 28. 3. 1985 – C-272/83, EU-Kommission, ECLI:EU:C:1985:147, Rn. 26 f.

<sup>85</sup> Beispiele: Art. 43 Brüssel I-VO und §§ 11, 55 AVAG bzw. Art. 54 Brüssel Ia-VO und § 1114 ZPO.

<sup>86</sup> Vgl. BGH NJW 2022, 199, 200 Rn. 14.

<sup>87</sup> Die CELEX-Nummer ist die eindeutige Kennung eines jeden Dokuments in EUR-Lex.

<sup>88</sup> Beispiel: [www.ris.bka.gv.at/eli/bgl/I/2021/175](http://www.ris.bka.gv.at/eli/bgl/I/2021/175).

<sup>89</sup> Beispiele: §§ 1113 ff. ZPO; § 2 IntErbRVG (Internationales Erbrechtsverfahrensgesetz, BGBl. I 2015, S. 1042).

<sup>90</sup> Beispiel: Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf, BGBl. II 1989, S. 588.

<sup>91</sup> Butzer, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Fn. 18), Art. 82 Rn. 237 f.

<sup>92</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. 5. 1969.

<sup>93</sup> Beispiel Haager Kinderschutzübereinkommen: [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007247](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007247).

<sup>94</sup> Beispiel LugÜ: [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/801/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/801/de).

diese Informationen in verschiedenen Ausgaben des Bundesgesetzblattes verteilt, so dass die Ermittlung der Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrags hohe Suchkosten verursacht.<sup>95</sup>

### cc) Bundesstaaten

Einige der für die supra- bzw. internationale Ebene genannten Besonderheiten gelten auch für die innerstaatlichen Normebenen eines Bundesstaates. Keines der hier untersuchten Systeme zeigt insoweit die Rechtsordnung vollständig an. Das kann im Föderalismus liegende Gründe (organisatorischer oder verfassungsrechtlicher Art) haben oder politischen Empfindlichkeiten geschuldet sein. Dass es anders gehen könnte, zeigt das Rechtsinformationsportal Österreichs, welches das österreichische Recht bis hin zur kommunalen Ebene anzeigen will, und zwar integriert in dasselbe System. Seit 2014 bzw. 2015 wird das Landesrecht sämtlicher Bundesländer auf der österreichischen Seite über die jeweiligen Landesgesetzblätter rechtlich verbindlich kundgemacht.<sup>96</sup> Die Aktualität und Vollständigkeit hinsichtlich der konsolidierten Fassungen hängt von den Ländern ab. Auch weiteren untergeordneten Staatsebenen (Bezirken und Gemeinden) steht die Möglichkeit zur Publikation auf demselben Portal offen,<sup>97</sup> wobei hier noch lange keine Vollständigkeit erreicht sein dürfte. Die Gründe dafür liegen u. a. im damit einhergehenden zusätzlichen technischen Aufwand.<sup>98</sup>

### c) Gesetzesmaterialien

Die anerkannte Methode der historischen Gesetzesauslegung gebietet es, bei der Auslegung einer Norm die Gesetzesmaterialien zu berücksichtigen.<sup>99</sup> Entsprechend sind die Gesetzesmaterialien im Internet inzwischen auch für ältere Jahrgänge gut verfügbar. Die Schwierigkeit für Rechtsanwender besteht vor allem darin, zu wissen, welche Gesetzesmaterialien zu welcher Norm gehören, insbesondere wenn Normen durch Gesetze geändert werden, deren Name diesen Bezug im Dunkeln lassen. Hier können Rechtsinformationsportale einen für die Rechtsanwendung guten Dienst erweisen, wenn sie diesen Bezug offenlegen und wenigstens eine Verlinkung vornehmen. In Österreich und (in einem beschränkten Umfang) auch in der Schweiz sind Gesetzesmaterialien an den passenden Stellen bereits verlinkt.

## 4. Datenportabilität

Neben der Qualität spielt für Rechtsinformationsportale die Portabilität der Daten eine wichtige Rolle, etwa was die Verlinkung zwischen Normen verschiedener Provenienz (oben IV. 3. b) oder die Eröffnung neuer Märkte angeht (oben III. 1. b). Daten sind portabel, wenn sie zwischen verschiedenen Anwendungen ausgetauscht werden können und diese die Daten jeweils wechselseitig verwenden können.<sup>100</sup> Voraussetzung für die Portabilität ist die Veröffentlichung der Daten (vorliegend der Gesetzestexte und Metadaten) unter of-

fenen Lizenzen. Andererseits sollten die Daten in einem gängigen Format (z. B. CSV oder XML<sup>101</sup>) zur Verfügung gestellt werden, um technischen Schwierigkeiten aufgrund Inkompatibilität vorzubeugen (unten IV. 4. a). Schließlich können spezifische Standards, wie bei Webseiten mit rechtlichen Inhalten der European Legislation Identifier (unten IV. 4. b) helfen, Links auf Rechtsvorschriften einheitlich und dauerhaft zu gestalten und dabei die Portabilität der Daten zu erhöhen.

### a) Open und Linked Data

Damit die Rechtstexte von Dritten für eigene Anwendungen verwendet werden können, müssen die Daten offen zugänglich sein („Open Data“). Nach der Open Knowledge Foundation müssen sie dafür für alle frei a) zugänglich, b) nutzbar, c) veränderbar sowie d) mit anderen teilbar sein.<sup>102</sup> Bei sog. „Linked Data“ werden zwischen den Daten maschinenlesbare Beziehungen in Form von Links hinzugefügt. Diese Beziehungen werden durch den RDF-Standard formalisiert und ermöglichen detaillierte Abfragen, welche standardmäßig durch die sog. SPARQL-Sprache ausgeführt werden. Sogenannte Endpoints auf Webseiten bieten die Möglichkeit für diese Abfragen.<sup>103</sup> Das Rechtsinformationsportal der Schweiz bietet einen solchen Endpoint<sup>104</sup> an, dieser ist jedoch noch in einem frühen Entwicklungsstadium und bietet daher keine umfangreichen Funktionalitäten. Während für alle hier untersuchten Rechtsinformationsportale Bestrebungen bestehen, die Rechtstexte als Open Data bereitzustellen, wird in der Schweiz bereits konkret daran gearbeitet, ein System für Linked Data umzusetzen.<sup>105</sup>

### b) European Legislation Identifier (ELI)

Der European Legislation Identifier (ELI) ist ein Standardformat für die Darstellung von Rechtsvorschriften im Internet, sodass diese länderübergreifend eingesehen, ausgetauscht und weiterverwendet werden können.<sup>106</sup> Dadurch kann u. a. eine höhere Interoperabilität der nationalen Rechtsinformationsportale erreicht werden.<sup>107</sup> Bewerksstelligt wird dies durch einheitliche Vorgaben für URIs (Uniform Resource Identifier<sup>108</sup>), welche auch als Permalinks auf spezifische Versionen von Rechtsvorschriften genutzt werden können, sowie durch Vorgaben für Metadaten (z. B. Titel, Datum des Inkrafttretens, Gesetzgebungsorgan) und für die Maschinenlesbarkeit der Metadaten.<sup>109</sup> So sollte es der- einst etwa möglich sein, mit einer Suche die Umsetzungsgesetzgebung sämtlicher EU-Staaten zu einer Richtlinie ab-

<sup>95</sup> Z. B. Haager Übereinkommen über die Beweisaufnahme im Ausland in Zivil- oder Handelssachen: Übereinkommenstext in BGBl. II 1977, S. 1452; Bekanntmachung des Inkrafttretens in BGBl. II 1979, S. 780.

<sup>96</sup> Art. 15 Abs. 7 B-VG i. d. F. 235/2021 sieht diese Möglichkeit bundesrechtlich ausdrücklich vor.

<sup>97</sup> Siehe vorherige Fn.

<sup>98</sup> Quelle: Angaben des BMDW (Fn. 4) vom 23. 12. 2021.

<sup>99</sup> Statt vieler Möllers, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, S. 163 ff.

<sup>100</sup> Shehzad/Ibrahim/Yusof/Khaidzir/Iqbal/Razzaq Computers in Industry 129 (2021), 103444, 103447 ff.

<sup>101</sup> CSV (Comma Separated Values) beschreibt ein einfaches Dateiaustauschformat, bei dem die einzelnen Datenwerte durch Kommas oder andere spezielle Zeichen aufgetrennt werden. XML (Extensible Markup Language) stellt eine Auszeichnungssprache zur Darstellung hierarchisch strukturierter Daten dar, welche sowohl durch Menschen als auch durch Maschinen lesbar ist.

<sup>102</sup> Open Knowledge Foundation: Open Definition, <https://opendefinition.org/od/2.1/de/>.

<sup>103</sup> Hitzler Communication of the ACM 2021, 64/2, 76, 78 ff.

<sup>104</sup> Fedlex: SPARQL Requests, <https://fedlex.data.admin.ch/sparql>.

<sup>105</sup> Auskunft der BK (Fn. 4).

<sup>106</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli-register/about.html>.

<sup>107</sup> Siehe oben IV. 3. b aa; EU Publications Office, ELI – The European Legislation Identifier, Good Practices and Guidelines, 2. Aufl. 2018 (ELI Guidelines), S. 17.

<sup>108</sup> URIs ermöglichen die Identifikation einer abstrakten oder physischen Ressource, wie beispielsweise Seiten, Bücher, Dokumente.

<sup>109</sup> ELI Guidelines (Fn. 107), S. 13.

zufragen.<sup>110</sup> Österreich und – obwohl kein EU-Mitgliedsstaat – auch die Schweiz haben den ELI implementiert.<sup>111</sup> Mit dem neuen Rechtsinformationsportal könnte auch Deutschland nachziehen.

## 5. Nutzerfreundlichkeit

Die Nutzerfreundlichkeit beschreibt, wie einfach die Bedienung einer Webseite zu erlernen und zu verstehen ist, bzw. wie flexibel sich ein System auf die Erfordernisse der Nutzer einstellt (z. B. die Akzeptanz verschiedener Eingabeformate für eine Suchabfrage). Je einfacher Benutzer ein Verständnis für die Benutzeroberfläche eines Portals entwickeln können, desto eher werden sie dieses verwenden wollen. Beispielsweise kann eine zu komplexe Navigation oder Suchfunktion zu Verzögerungen oder gar dem Nichtauffinden gesuchter Informationen führen. Für Anwender resultiert dies in höheren Suchkosten, so dass sie sich möglicherweise nach Alternativen umschauen. Die Nützlichkeit grenzt man von der Nutzerfreundlichkeit ab. Erstere beschreibt die verfügbare Funktionalität der Webseite (z. B. den Beitrag des Systems zu einer produktiveren Arbeitserfüllung), letztere die Einfachheit der Bedienung.<sup>112</sup>

### a) Kostenloser und freier Zugang

Kostenloser Zugang zu den im Inland geltenden Gesetzen ist in einem demokratischen Rechtsstaat ein verfassungsmäßiges Recht.<sup>113</sup> Für die Anerkennung der Gleichwertigkeit der digitalen mit der papiergebundenen Bekanntgabe von Rechtsvorschriften hebt die Rechtsprechung hervor, dass für den digitalen Zugang weder eine Registrierung noch Gebühren erforderlich sein dürfen.<sup>114</sup> Der darin anklingende Vergleich mit dem herkömmlichen „Gratis“-Zugang über die öffentlichen Bibliotheken ist freilich schief, da mit diesem hohe Suchkosten<sup>115</sup> verbunden sind, dieser also nicht wirklich „kostenlos“ ist, während ein Internetzugang heute zur Grundausstattung vieler gehört. In Österreich und der Schweiz ist der Zugang zu den amtlichen Gesetzen über die freie Verfügbarkeit im Internet gebührenfrei und uneingeschränkt. In Deutschland ist der Zugang hingegen bisher nur im Rahmen des Zutritts zu öffentlichen Bibliotheken gewährleistet.

Eine noch zu klärende Frage ist, welchen Grad an Vollständigkeit und Nutzerfreundlichkeit der Anspruch auf kostenfreien Zugang erfasst. So wäre es in der Logik von Grundversorgung und Premiumfunktionen denkbar, einen Teil der für die eigentliche Bekanntgabe nicht nötigen Funktionen (z. B. zusätzliche Suchoptionen) kostenpflichtig zu machen (sog. Freemium-Modelle<sup>116</sup>), auch um die Kosten der Grundversorgung zu decken. Eine andere Frage ist, ob der Staat überhaupt kostenpflichtige Funktionen anbieten darf oder ob dies der Privatwirtschaft überlassen werden muss (siehe oben III. 3.). Die österreichische und die schwei-

zerische Webseite sind uneingeschränkt kostenlos. In Deutschland sind derzeit einige Funktionen der Online-Ausgabe des Bundesgesetzblattes kostenpflichtig, wie z. B. eine erweiterte Druck-, Textentnahme- oder Suchfunktion.<sup>117</sup>

### b) Systematische Sammlung

Rechtsinformationsportale können es ermöglichen, die Gesetze systematisch durch ihre Zugehörigkeit zu Rechtsgebieten aufzufinden. Das schweizerische Portal enthält neben der amtlichen auch eine systematische Rechtssammlung (SR).<sup>118</sup> Die Zuordnung zur Systematik ist ein organisatorischer Akt der Verwaltung, welcher jedem Gesetz eine Nummer zuweist, die Aufschluss über die thematische Verortung des Gesetzes gibt. Auch Österreich kennt mit dem Index des Bundesrechts<sup>119</sup> eine numerische Klassifikation, die allerdings nur gröbere Kategorien schafft, nicht jeden Rechtssatz mit einer systematischen Nummer versieht und als Navigationsinstrument ungeeignet ist. Die systematische Rechtssammlung kann bei der digitalen Veröffentlichung einerseits stärker zum Tragen kommen, da sie mittels Aufklappen von Navigationsebenen zu einer höheren Übersichtlichkeit führen kann. Andererseits kann der Einstieg über eine auf der Webseite angelegte Systematik an Bedeutung verlieren, wenn die Gesetze bereits zielgenau über allgemeine Suchmaschinen aufgefunden und angesteuert werden. Laut Nachfrage bei der Bundeskanzlei erfreut sich der Zugang über die Kategorien der systematischen Rechtssammlung in der Schweiz aber nach wie vor einiger Beliebtheit.

### c) Organisation der Inhalte/Navigation

Jede Webseite organisiert die Inhalte nach einer logischen Struktur. Damit Nutzer diese Logik nicht erraten müssen, geben Webseiten eine spezifische Navigationsstruktur vor. Diese soll helfen, das Gesuchte zu finden, zeigen, wo sich der Benutzer auf der Seite befindet, sowie implizite Hinweise zu ihrer Nutzung geben. Dadurch wird indirekt vermittelt, wo die Nutzer ihre Suche nach einem bestimmten Inhalt starten sollen und welchen Weg sie zum Inhalt wählen. Ein weiterer Aspekt ist, dass eine durchdachte Navigation einen guten Eindruck vermitteln kann und dadurch das Vertrauen in die Webseite steigert.<sup>120</sup> Alle hier untersuchten Portale stellen in der Hauptnavigation primär Links auf die Hauptthemen dar, was die Orientierung in den Unterseiten erschwert. Beim schweizerischen System wird dieses Problem durch einen klickbaren Pfad von der Startseite zur aktuellen Seite (sog. Breadcrumbs) abgefedert.

### d) Suche

Damit Nutzer auf umfangreichen Seiten die gewünschten Inhalte schnell finden, sollte eine angemessene Suche angeboten werden. Diese sollte nach der Eingabe von Stichworten eine Liste mit Links auf die relevanten Seiten präsentieren. Diese Liste mit den Resultaten der Suche enthält idealerweise neben dem Titel noch ergänzende Angaben, wie beispielsweise Auszüge mit den Suchwörtern, das Datum des Inkrafttretens oder die verfügbaren Sprachen. Sie sollte zusätzlich entsprechend sortierbar (z. B. nach Datum) oder filterbar (z. B. nach Texttyp oder Gültigkeit) sein. Die Suche des österreichischen Systems ist insoweit recht fortgeschrit-

<sup>110</sup> Francart et al., in: *Peruginelli/Faro* (Hrsg.), *Knowledge of the Law in the Big Data Age*, Vol. 317, 2019, S. 144.

<sup>111</sup> Beispiel Österreich § 1 ABGB: [www.ris.bka.gv.at/eli/jgs/1811/946/P1/NOR12017691](http://www.ris.bka.gv.at/eli/jgs/1811/946/P1/NOR12017691); Beispiel Schweiz Zivilgesetzbuch: [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233\\_245\\_233/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de).

<sup>112</sup> *Mertens/Bodendorf/König/Schumann/Hess/Buxmann* (Fn. 76), S. 145 ff.

<sup>113</sup> Vgl. *Bettinghausen* DÖV 2020, 469, 470; *BVerfG NVwZ* 1984, 430, 431; vgl. auch *RegE* (Fn. 19), S. 25; für die Schweiz vgl. *Weber/Laux/Oertly* (Fn. 9), S. 31 ff.

<sup>114</sup> *BVerfG NVwZ* 2020, 1123, 1124 Rn. 20.

<sup>115</sup> Zum Begriff oben III. 1. a.

<sup>116</sup> *Mäntymäki/Islam/Benbasat* *Information Systems Journal (ISJ)* 2020, 30/2, 295, 296.

<sup>117</sup> <https://www.bgb.de/produkte/abo-online.html>.

<sup>118</sup> Art. 11 PublG definiert die SR als „bereinigte, nach Sachgebieten geordnete und laufend nachgeführte Sammlung“.

<sup>119</sup> [www.ris.bka.gv.at/UI/Bund/Bundesnormen/IndexBundesrecht.aspx](http://www.ris.bka.gv.at/UI/Bund/Bundesnormen/IndexBundesrecht.aspx).

<sup>120</sup> *Krug*, *Don't make me Think: A Common Sense Approach to Web Usability*, 2. Aufl. 2006, S. 59 ff.

ten. Das schweizerische System bietet ebenfalls viele Funktionen an, allerdings fehlen u. a. Sortiermöglichkeiten für die Resultate. Die aktuelle Suche auf der deutschen Webseite „gesetze-im-internet“ bietet neben der Eingabe von Stichworten kaum Funktionen. Die Online-Ausgabe des deutschen Bundesgesetzblattes bietet eine Suchfunktion nur für zahlende Kunden.

#### e) Links und verwandte Inhalte

Durch Links kann interaktiv auf verwandte Inhalte eines Gesetzes verwiesen werden, wie beispielsweise Materialien sowie verschiedene Versionen des Gesetzes. Da die verwandten Inhalte das Verständnis für ein Gesetz verbessern können, ist dieses Angebot auf einem Rechtsinformationsportal wünschenswert (siehe oben IV. 3. b aa). Damit die Nutzer das Ziel eines Links erkennen können, sollte der Linkname dem Namen der Zielseite so ähnlich wie möglich sein.<sup>121</sup> Bei allen hier untersuchten Systemen werden die Links mehrheitlich verständlich benannt. Dadurch können die Nutzer feststellen, ob sie ihr gewünschtes Ziel durch Klicken des Links erreichen. Auf dem schweizerischen Portal ist relativ konsistent ersichtlich, ob der Link intern weiterführt, auf ein externes Webangebot oder auf eine Datei verweist, während dies in Österreich nicht immer der Fall ist.

#### f) Individualisierbarkeit

Zu einer modernen Webseite gehört auch die Möglichkeit der Individualisierung („Customizability“).<sup>122</sup> Damit kann das Zurverfügungstellen von Benutzerkonten einhergehen, etwa für „Favoriten“ oder Benachrichtigungen bei Änderungen etc. Auf europäischer Ebene bietet EUR-Lex bereits dergleichen an.<sup>123</sup> Die hier untersuchten Portale sehen lediglich einen inhaltlich recht breiten RSS-Feed bzw. Newsletter vor, ohne dass dieser – etwa hinsichtlich bestimmter Rechtsgebiete – individualisiert werden könnte. Im Zusammenhang mit der elektronischen Verkündung wird an einen Benachrichtigungsdienst in Gestalt eines E-Mail-Newsletters gedacht.<sup>124</sup>

#### g) Internationalisierung

Rechtsinformationsportale können ausländischen Nutzern den Zugang zu einer für sie fremden Rechtsordnung erleichtern. Die Nutzerfreundlichkeit kann hier durch die Bereitstellung zusätzlicher Informationen erhöht werden, welche Ausländer z. B. auf das Zusammenspiel von verschiedenen Staatsebenen aufmerksam macht oder entsprechende Verlinkungen anbieten. Ein anderes Beispiel wäre die Erläuterung

der Navigation oder der systematischen Rechtssammlung, soweit diese von rechtlichen Eigenheiten des Inlands geprägt sind. Im Vordergrund steht aber wohl die Sprachenfrage, insbesondere die Verfügbarkeit der Navigation auf Englisch oder die Information, welche der Rechtsakte in (unverbindlicher) englischer Sprache vorhanden sind.<sup>125</sup>

### V. Fazit

Die digitale Bekanntgabe von Gesetzen via Rechtsinformationsportale ist inzwischen rechtlich und ökonomisch geboten. Diese Portale werden den aktuellen Nutzergewohnheiten der Rechtsanwender gerecht, machen eine Rechtsordnung international zugänglich und eröffnen die Infrastruktur für neue IT-Applikationen im Rechtsdienstleistungsmarkt. Mit dem Ausbau und der Fortentwicklung der Funktionen und Nutzeransprüche stellt sich auch die Frage, was staatliche Aufgabe ist und welche Funktionalität der Privatwirtschaft überlassen bleiben kann oder gar muss. Auch insoweit muss das Bestreben verstärkt werden, die Daten auf den vorhandenen oder geplanten Portalen im Sinne von Open Data offen zugänglich zu machen.

Während die Portale aus Österreich und der Schweiz amtliche Fassungen zur Verfügung stellen und hinsichtlich der Datenqualität, der Nutzerfreundlichkeit und der technischen Möglichkeiten erste Fortschritte aufweisen, bleibt zu hoffen, dass das für Deutschland geplante Portal die Lücke bald schließen wird. Dabei gilt es zu hinterfragen, ob die Auffassung, dass hierfür eine Verfassungsänderung nötig sei, im Hinblick auf die heutigen technischen Grundlagen und Nutzergewohnheiten noch begründbar ist, oder ob nicht eine einfache Gesetzesänderung auf Basis einer zeitgerechten Auslegung von Art. 82 GG genügt.

Die digitale Bekanntgabe ist nicht einfach der Wechsel zu einem neuen Medium, sondern ermöglicht in noch nie dagewesener Form, eine Rechtsordnung als Ganzes darzustellen, indem Vorschriften mit all ihren Eckdaten (z. B. zeitliche Geltung, Rechtsgrundlage, historische Fassung, Sprachfassungen, Schlagworte), ihrem Kontext und ihrem Hintergrund gesamthaft angezeigt werden können. Sollten diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden, verspricht dies nicht nur ein neues „Nutzererlebnis“, sondern steigert die Genauigkeit und Effizienz der juristischen Arbeit. Dann wird ein Rechtsinformationsportal über den rechtsstaatlichen Bekanntgabebefehl hinaus in die Ebene der Rechtsverwirklichung hineinwirken.

<sup>121</sup> Krug (Fn. 120), S. 73

<sup>122</sup> Hossain/Akter/Rahman Electronic Markets 2021, 1, 9.

<sup>123</sup> [https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/user\\_account.html?locale=de](https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/user_account.html?locale=de).

<sup>124</sup> RegE (Fn. 19), S. 26.

<sup>125</sup> Liste der auf Englisch verfügbaren österreichischen Gesetze: [www.ris.bka.gv.at/RisInfo/LawList.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/RisInfo/LawList.pdf). In der Schweiz werden alle Rechtsvorschriften von „besonderer Tragweite oder internationalem Interesse“ auf Englisch und gegebenenfalls weiteren Sprachen publiziert, Art. 14 Abs. 6 PublG.