

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

## **Elektronische Verkündung von Rechtsnormen**

- Ausarbeitung -



## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser/in: [REDACTED]

Elektronische Verkündung von Rechtsnormen

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 146/09

Abschluss der Arbeit: 23. April 2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

**- Zusammenfassung -**

A blue square logo containing the white letter 'W'.

An eine elektronische Verkündung von Gesetzestexten sind enge rechtliche und technische Voraussetzungen geknüpft. Für eine elektronische Verkündungsmethode ist eine rechtliche Grundlage erforderlich. Diese lässt sich aufgrund des eindeutigen Wortlautes allerdings nicht in Art. 82 Abs. 1 Grundgesetz (GG) finden. Sowohl für eine ausschließlich elektronische als auch für eine kumulative Verkündung von Gesetzen in elektronischer und gedruckter Form wäre nach allen Literaturansichten eine **Verfassungsänderung notwendig**. Bundesländer, die Gesetze elektronisch verkünden, haben diesen Weg entsprechend beschritten.

In technischer Hinsicht müsste eine allgemeine Zugänglichkeit zu den elektronischen Texten gewährleistet werden; etwa durch flächendeckende allgemein zugängliche Internetstationen (Public Access Points).

## Inhalt



<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Aktuelle Rechtslage</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Rechtliche Umsetzung der elektronischen Verkündung auf Bundes- und Landesebene</b>	<b>5</b>
3.1.	Bundesebene	5
3.1.1.	Erweiternde Auslegung des Art. 82 GG	6
3.1.2.	Änderung des Art. 82 GG	6
3.1.2.1.	Ausschließliche elektronische Verkündung	6
3.1.2.2.	Kumulative Verkündung	6
3.2.	Landesebene	7
3.2.1.	Allgemeines	7
3.2.2.	Saarland und Brandenburg	7
<b>4.</b>	<b>Rechtliche Anforderungen an die technische Umsetzung</b>	<b>8</b>
4.1.	Amtlichkeit	8
4.2.	Förmlichkeit und Verlässlichkeit	9
4.3.	Vollständigkeit und Authentizität	9
4.4.	Dauerhaftigkeit	10
4.5.	Öffentlichkeit der Verkündung und Möglichkeit der Kenntnisnahme	10

## 1. Einleitung

Die Ausarbeitung befasst sich mit dem Wechsel der Verkündungsmethode von Gesetztexten in den Gesetzesblättern des Bundes und der Länder. Insbesondere wird auf die rechtliche Zulässigkeit auf Bundes- und Landesebene und die technischen Voraussetzungen eingegangen.

## 2. Aktuelle Rechtslage

Art. 82 Abs. 1 GG schreibt vor, dass die vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetze im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Die Norm gebietet somit die Bekanntgabe des Inhalts der gegengezeichneten Gesetzesurschrift in einem allgemein zugänglichen Publikationsorgan des Bundes.<sup>1</sup> Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Bundesgesetzblatt die einzige stichhaltige Quelle für Parlamentsgesetze und Verordnungen auf Bundesebene ist.<sup>2</sup> Derzeit ist **parallel** zur gedruckten Version des Bundesgesetzblattes eine elektronische Darstellung im Internet abrufbar. Eine **amtliche Wirkung** kommt jedoch nach dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG **allein der gedruckten Fassung** zu.<sup>3</sup>

## 3. Rechtliche Umsetzung der elektronischen Verkündung auf Bundes- und Landesebene

Einzelne Bundesländer haben die Umstellung der Verkündungsmethode vom Papierdruck zur elektronischen Verkündung schon vollzogen. Eine **vollständige Umstellung** der Amtsblätter der Bundesländer **auf eine ausschließlich elektronische Form** ist **bisher aber nicht geschehen**. Das ist der Tatsache geschuldet, dass bestimmte Veröffentlichungen aufgrund des Bundesrechts gemäß Art. 82 Abs. 1 GG in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt erfolgen müssen.<sup>4</sup> Ob damit auch ein elektronisches Medium gemeint sein kann oder die Verfassung geändert werden muss, ist Gegenstand der nachstehenden Ausführungen.

### 3.1. Bundesebene

Aus den wenigen Literaturmeinungen, die zu diesem Thema existieren, lässt sich eine eindeutige Tendenz erschließen. Hauptstreitpunkt ist die Frage, inwieweit ein Gesetz-

---

1 Michael Nierhaus in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 82, Rn. 20.

2 Vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage 2008, Rn. 23.

3 Reinhard Walker, Die amtliche elektronische Verkündung von Gesetzen, Abs. 62, abrufbar unter: <http://www.jurpc.de/aufsatz/20050155.htm>, letzter Aufruf am 23. April 2009.

4 Gesetzentwurf Landtag des Saarlandes, Drucksache 13/2238.



blatt **auch** ein elektronisches sein kann, und ob eine ausschließlich elektronische Verkündung nach dem Wortlaut des Art. 82 GG zulässig ist.

### 3.1.1. Erweiternde Auslegung des Art. 82 GG

Da die heutigen Technologien beim Erlass des Grundgesetzes noch nicht bekannt waren, könnte sich eine Parallelbetrachtung zur erweiternden Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG anbieten. Hier hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass sich der Inhalt eines Rechtsbegriffs aufgrund von sich verändernden Sozialbereichen wandeln könne.<sup>5</sup> Der Begriff „Bundesgesetzblatte“ könnte dahingehend interpretiert werden, dass insoweit lediglich das Verkündungsorgan des Bundes umschrieben wird. Dieses müsste allerdings für die Bevölkerung in einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden, streng formalisierten Weise zugänglich gemacht werden.<sup>6</sup> Insoweit könnte es nahe liegen, eine technikorientierte Auslegung vorzunehmen. Ein Verbot der Änderung der äußeren Gestalt oder Erscheinungsweise des Bundesgesetzblattes lässt sich aus der Norm nicht ableiten. Die Grenzen ergeben sich vielmehr aus dem Rechtsstaatsprinzip verbunden mit der technischen Umsetzung.

### 3.1.2. Änderung des Art. 82 GG

#### 3.1.2.1. Ausschließliche elektronische Verkündung

Gegen eine solche Auslegung des Art. 82 Abs. 1 spricht jedoch, dass das Grundgesetz gemäß **Art. 145 Abs. 3 GG** im Bundesgesetzblatt **abzudrucken** ist. Eine Literaturmeinung schließt daraus, dass der Begriff in Art. 82 Abs. 1 GG ebenso zu verstehen sei.<sup>7</sup> Außerdem sei eine ausschließlich elektronische Verkündung von Gesetzen vom herkömmlichen Verfahren so weit entfernt, dass eine erweiternde Auslegung den Anforderungen nicht mehr genügen würde.<sup>8</sup> Da der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG sich derart stark vom Verfahren und der Form der elektronischen Gesetzesverkündung abhebt, wird man eine neue Verkündungsmethode wohl nur unter der Prämisse einer Verfassungsänderung realisieren können.<sup>9</sup>

#### 3.1.2.2. Kumulative Verkündung

Aus diesem Grund bleibt die Frage zu klären, wie sich die Parallelität vom gedruckten und elektronischen Gesetzblatt mit dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG vereinbaren lässt. Derzeit existiert das Bundesgesetzblatt **auch** in einer elektronischen Variante, allerdings ohne amtliche Wirkung. Sofern sich die Einführung einer elektronischen Ge-

---

5 BVerfGE 83, 238 (302).

6 Annette Guckelberger, Übergang zur elektronischen Gesetzesverkündung?, DVBl. 2007, S. 992.

7 Annette Guckelberger (Fn. 6), S. 992.

8 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 62.

9 Vgl. auch das entsprechende Vorgehen der Bundesländer.

setzesverkündung durchsetzen sollte, wird zumindest für einen Übergangszeitraum auch dann noch eine Druckvariante existieren. Hier ist fraglich, inwieweit beiden Verkündungsformen eine **Amtlichkeit** zukommen kann. Eine Verkündung der Gesetze in elektronischer **und** in gedruckter Form widerspricht dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG. Dies ließe sich beheben, indem man das elektronische und das gedruckte Bundesgesetzblatt als **ein gesamtes Gesetzblatt** ansehen würde. Aufgrund des Wortlauts und der obigen Ausführungen zum stark abweichenden herkömmlichen Verkündungsverfahren, wird man diese Position allerdings ablehnen müssen.<sup>10</sup> Insoweit wäre auch für eine **kumulative Verkündung** der Gesetzestexte eine Verfassungsänderung erforderlich.

### 3.2. Landesebene

#### 3.2.1. Allgemeines

**Ähnlich** wie Art. 82 Abs. 1 GG sind auch die entsprechenden Regelungen der **Landesverfassungen** aufgebaut:

„Der Landtagspräsident hat die vom Landtag beschlossenen oder durch Volksentscheid angenommenen Gesetze unverzüglich auszufertigen und im **Gesetz- und Verordnungsblatt** für das Land Brandenburg zu verkünden.“<sup>11</sup>

„Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident fertigt unter Mitzeichnung der beteiligten Landesministerinnen und Landesminister die Gesetze aus und verkündet sie unverzüglich im **Gesetz- und Verordnungsblatt**.“<sup>12</sup>

#### 3.2.2. Saarland und Brandenburg

Im Saarland<sup>13</sup> und nach Beschlussfassung des brandenburgischen Landtages in Brandenburg können Gesetze auch elektronisch verkündet werden<sup>14</sup>. Art. 102 S.1 SaarlVerf lautet:

„Der Ministerpräsident hat die im verfassungsmäßigen Verfahren beschlossenen Gesetze mit den zuständigen Ministern auszufertigen und im Amtsblatt des Saarlandes zu verkünden.“

---

10 Annette Guckelberger (Fn. 6), S. 993.

11 Art. 81 Abs. 1 BbgVerf, Hervorhebungen durch die Verfasser.

12 Art. 39 SHVerf, Hervorhebungen durch die Verfasser.

13 Art. 102 S. 2 SaarlVerf.

14 Abrufbar unter: <http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.148743.de>, letzter Aufruf am 23. April 2009.

Dies kommt dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG sehr nahe, so dass auch in der Landesverfassung des Saarlandes grundsätzlich von einer Verkündung im gedruckten Amtsblatt auszugehen ist. Da die Frage, ob das Amtsblatt auch ein elektronisches sein kann, nicht abschließend geklärt ist und vertreten wird, dass sich die elektronische Verkündung deutlich von der herkömmlichen Verkündungsmethode unterscheidet<sup>15</sup>, hat sich das Saarland für eine Verfassungsänderung des Art. 102 SaarlVerf entschieden. Art. 102 S.2 SaarlVerf n. F.<sup>16</sup>

**„Das Amtsblatt des Saarlandes kann nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden. Verfassungsändernde Gesetze sind vom Ministerpräsidenten und allen Ministern auszufertigen.“<sup>17</sup>**

Ebenso hält auch das Land Brandenburg eine Verfassungsänderung für notwendig. Um einen vorgelegten Gesetzentwurf zur elektronischen Gesetzesverkündung umsetzen zu können, soll Art. 81 der brandenburgischen Landesverfassung um einen Absatz 4 ergänzt werden. Dieser soll die Einführung der elektronischen Ausfertigung und Verkündung nach Maßgabe eines Gesetzes zulassen.<sup>18</sup>

„Ohne eine Änderung des Art. 81 der Landesverfassung ist die Einführung der elektronischen Ausfertigung und der elektronischen Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nicht möglich“<sup>19</sup>

In den **Bundesländern**, die Gesetze (auch) elektronisch verkünden, wurde bzw. wird eine **Verfassungsänderung** vorgenommen.

#### **4. Rechtliche Anforderungen an die technische Umsetzung**

Das Erfordernis, beschlossene Gesetze zu verkünden, ist vorrangig dem **Rechtsstaatsprinzip** geschuldet. Dem Bürger soll die Möglichkeit der Befolgung von Pflichten und Gebrauchmachung von Rechten gegeben werden. Infolge des Publikationszwangs ergeben sich nachstehende Anforderungen für eine elektronische Veröffentlichung von Gesetzestexten an das Verkündungsorgan.

##### **4.1. Amtlichkeit**

Durch den Papierdruck ergibt sich die „**Amtlichkeit**“ der Veröffentlichung der Gesetzestexte. Die typische Veröffentlichungsform, das bekannte Layout sowie festgelegte

---

15 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 62.

16 Eingefügt mit Wirkung vom 13. Juni 2008.

17 Hervorhebungen durch die Verfasser.

18 Gesetzentwurf Landtag Brandenburg, Drucksache 4/7337.

19 Gesetzentwurf Landtag Brandenburg, Drucksache 4/7337.

Schrifttypen und Impressum des Verlages lassen auf nur eine Ursprungsquelle der Gesetzestexte schließen. Dieses über einen langen Zeitraum aufgebaute Vertrauen in die Richtigkeit der Gesetzestexte fehlt der elektronischen Form.<sup>20</sup> Den Maßstab für eine amtliche Bekanntmachung hat das Bundesverfassungsgericht insoweit festgelegt, als eine **förmliche Zugänglichkeit der Öffentlichkeit** und die **verlässliche Kenntnisnahme** vom Inhalt der Gesetzestexte sichergestellt werden müssen.<sup>21</sup>

#### 4.2. Förmlichkeit und Verlässlichkeit

Wie für die Papierversion muss ein **eindeutiger „Verkündungsort“** der Gesetzestexte im Internet geschaffen werden. Technisch kann dies durch eine bestimmte und dauerhaft eingerichtete Internetadresse umgesetzt werden. Der Zugriff auf die Normentexte muss dabei in einem Rahmen erfolgen, der unverwechselbar auf die amtliche Quelle Bezug nimmt.<sup>22</sup> Im Gegensatz zur herkömmlichen Verkündungsmethode von Gesetzestexten ist die elektronische Verbreitung einem weitaus größeren Störfeld ausgesetzt. Sofern der Bundesgesetzgeber sich für eine elektronische Verbreitung von Gesetzen entscheiden sollte, muss er alle Maßnahmen ergreifen, um einen längerfristigen Ausfall beim Zugriff auf die digitalen Gesetzestexte zu vermeiden. Kleinere Verzögerungen von Sekunden oder einstelligen Minutenbereichen sollen nach einer Literaturansicht hinnehmbar sein. Ein Vergleich zur herkömmlichen Verkündungsmethode zeige, dass gedruckte Gesetzesausgaben in Bibliotheken ebenfalls nicht immer sofort zugänglich seien.<sup>23</sup> Im Weiteren müsste der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass ein möglichst großer Nutzerkreis auf die eingerichteten Internetseiten zugreifen kann. Dies könnte mit sogenannten **Hochleistungsportalen** realisiert werden. Sie sollen einen möglichst großen Verfügbarkeitsrahmen sicherstellen. Durch eine sogenannte Systemdopplung könnte man zusätzlich die Sicherheit schaffen, dass im Falle eines Systemausfalls ein zweites, dem ersten nachgeschaltetes, System einspringen kann.<sup>24</sup>

#### 4.3. Vollständigkeit und Authentizität

Zusätzlich müsste garantiert werden, dass die in das Internet eingestellten Normen den Adressaten auch vollständig und unverfälscht erreichen. Die Verkündung müsste außerdem eine Amtshandlung sein, die nur von einer dafür zuständigen Person übernommen werden kann. Diese Voraussetzung wird auf Bundesebene vom Bundespräsidenten gewahrt, indem er die Gesetzesurschrift mit der Parlamentsvariante vergleicht und die Urschrift gegenzeichnet. Diese Authentizität soll auf digitaler Ebene mit der sogenann-

---

20 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 48.

21 BVerfG, Urteil vom 22. November 1983, Aktenzeichen 2 BvL 25/81 = NVwZ 1984, 430 (431).

22 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 49, 50.

23 Annette Guckelberger (Fn. 6), S. 989.

24 Annette Guckelberger (Fn. 6), S. 989; vgl. auch Jörn v. Lucke, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 1. Auflage 2008.

ten elektronischen Signatur vollzogen werden. Eine elektronische Signatur soll sicherstellen, dass die auf der Veröffentlichungsplattform eingestellten Dokumente mit denen vom User aufgerufenen Dokumenten identisch sind. Hierauf anzuwenden wären das Signaturgesetz und die Signaturordnung. Zu unterscheiden bleibt letztlich die sogenannte einfache oder qualifizierte Signatur, wobei eine höhere Sicherheit wohl der qualifizierten Signatur zukommt.<sup>25</sup>

#### 4.4. Dauerhaftigkeit

Technische Entwicklungsansätze bezüglich der Langzeitarchivierung elektronischer Daten werden diskutiert und forciert. Derzeit ist es möglich, durch bestimmte Verfahren (Migration, Emulation, Konversion) eine Substanzerhaltung von Daten zu gewährleisten. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den übertragenen Texten nicht um die Originaltexte handelt, sondern lediglich um Abbilder. Demzufolge müsste die Urschrift eines jeden Gesetzes weiterhin als Druckversion archiviert werden.<sup>26</sup>

#### 4.5. Öffentlichkeit der Verkündung und Möglichkeit der Kenntnisnahme

Eine elektronische Verkündung von Gesetzen könnte weiterhin nur unter der Bedingung erfolgen, dass die allgemeine Zugänglichkeit der Normen garantiert wird. Dies ist insofern schwierig zu realisieren, als dass immer noch ein relativ großer Teil der Bevölkerung nicht auf elektronische Medien zurückgreifen kann oder will.<sup>27</sup> Nach einer jährlich erscheinenden Studie aus dem Jahr 2008, die das Internetnutzerverhalten der Gesamtbevölkerung analysiert, nutzen zwar rund 90 Prozent der 14 bis 29jährigen das Internet, in der Altersgruppe ab 50 nutzen jedoch nur rund 40 Prozent ihren Onlinezugang.<sup>28</sup> Rund 30 Prozent der Bevölkerung nutzen das Internet gar nicht. Sollte der Bund mittelfristig eine Umstellung der Gesetzesverkündung vorsehen, könnte es sich empfehlen, technische Schulungen in den Schulunterricht aufzunehmen. Eine kurzfristige Umsetzung könnte durch entweder sich selbst erklärende oder mit Fachpersonal ausgestaltete flächendeckende allgemein zugängliche Internetstationen (Public Access Points) realisiert werden.<sup>29</sup>

---

25 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 54.

26 Reinhard Walker (Fn. 3), Abs. 57.

27 Otto Rudolf Kissel, Internet für und gegen alle, NJW 2006, S. 803.

28 Abrufbar unter: <http://www.nonliner-atlas.de/>, letzter Aufruf 23. April 2009.

29 Annette Guckelberger (Fn. 6), S. 990.