

Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/36). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52498-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 28. April 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung?.....	3
	a) Ausfertigung.....	4
	aa) Inhalt und Funktion.....	4
	bb) Elektronische Ausfertigung und Verfassung.....	6
	b) Verkündung.....	8
	aa) Inhalt und Funktion.....	8
	bb) Elektronische Verkündung und Verfassung.....	9
	2. Konsequenzen aus dem Rechtsstaatsprinzip für die elektronische Verkündung.....	11
	a) Allgemeiner Zugang zum amtlichen Verkündungsorgan.....	11
	b) Vollständigkeit.....	14
	3. Elektronische Verkündung in anderen Ländern und Bundesländern.....	15
	4. Archivierung.....	16
III.	Zusammenfassung.....	19

I. Auftrag

Die Landesregierung hat dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vorgelegt, mit dem die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden sollen, Gesetze und Rechtsverordnungen zukünftig elektronisch auszufertigen und zu verkünden.¹ Ergänzend hat die Landesregierung den Entwurf eines Ausführungsgesetzes eingebracht.² Den Anstoß hierzu gaben der Landtag und der vom Landtag eingerichtete Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards, die sich dafür aussprachen, die Gesetz- und Verordnungsblätter auch elektronisch zu veröffentlichen bzw. das Landesrecht elektronisch zu verkünden.³ Mit der Erstellung elektronischer amtlicher Verkündungsblätter soll diesem Votum nunmehr gefolgt und der Zugang der Bürger zu den Verkündungsblättern den modernen Kommunikationsmitteln an-

1 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 4/7337 vom 12. März 2009.

2 Entwurf eines Gesetzes über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz – BbgAusfVerkG), Drs. 4/7338 vom 12. März 2009.

3 Beschluss des Landtages Brandenburg vom 26. Januar 2006, Drs. 4/2414-B, S. 2; Ausschussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses – Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Brandenburg, Drs. 4/4570 vom 22. Juni 2007, S. 42.

gepasst werden. Gleichzeitig soll die Ausfertigung der Rechtsnormen in elektronischer Form erfolgen, um eine „medienbruchfreie“ Übernahme der beschlossenen Normtexte zu gewährleisten.⁴

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die für die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen vorgesehene Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) erforderlich ist oder ob die bisherige Bestimmung in Art. 81 LV bereits eine ausreichende Grundlage dafür bietet, bei Ausfertigung und Verkündung von der Papier- auf die elektronische Form umzustellen. Ferner soll die Frage beantwortet werden, ob die vorgeschlagenen Regelungen zur Verkündung mit dem Rechtsstaatsprinzip, insbesondere mit dem daraus abgeleiteten Gebot der Vollständigkeit, im Einklang stehen. Schließlich ist darzustellen, welche Regelungen zur elektronischen Verkündung in anderen Bundesländern und anderen Ländern bestehen und ob die hier vorgeschlagenen Vorschriften zur Archivierung ausreichen, um die Sicherheit und Konsistenz der Daten sowie die Haltbarkeit der Trägermedien sicherzustellen.

II. Stellungnahme

1. Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung?

Art. 81 LV, der die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie ihr Inkrafttreten regelt, lautet gegenwärtig:

Art. 81

Verkündung, Inkrafttreten

(1) 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.

(2) Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg verkündet.

(3) Jedes Gesetz und jede Rechtsverordnung soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen. Fehlt eine solche Bestimmung, so treten sie mit dem vier-

⁴ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, Drs. 4/7337, S. 1, A. Problem.

zehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Gesetzblatt ausgegeben worden ist.⁵

Folgender Absatz 4 soll angefügt werden:

(4) Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.

Bei der Ausfertigung und der Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen handelt es sich um zwei voneinander zu trennende formelle Verfahrensakte, durch die das Gesetzgebungsverfahren mit konstitutiver Wirkung abgeschlossen wird. Ausfertigung und Verkündung sind nicht bloß Zutat, sondern – ebenso wie die Lesungen und die Beschlussfassung über ein Gesetz – integraler Bestandteil des Rechtsetzungsakts selbst. Ohne sie wird ein Gesetz – obschon vom Parlament beschlossen – nicht wirksam.⁶

Durch die beabsichtigte Verfassungsänderung soll ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden, Gesetze und Rechtsverordnungen auch in elektronischer Form auszufertigen und zu verkünden. Einer solchen Regelung bedürfte es dann nicht, wenn die Begriffe „Ausfertigen“ und „Verkünden“ (im Gesetz- und Verordnungsblatt) bereits jetzt in einem so umfassenden Sinne verstanden werden können, dass sie auch die elektronische Form einschließen. Die Bedeutung dieser beiden Begriffe und ihr Verständnis angesichts des Regelungszusammenhangs, in dem sie stehen, ist daher näher zu betrachten.

a) Ausfertigung

aa) *Inhalt und Funktion*

Ausfertigung von Gesetzen bedeutet, dass das von der Verfassung vorgesehene Organ, in Brandenburg der Präsident des Landtags, die Urschrift des Gesetzes herstellt und diese Urkunde – unter Angabe des Datums – eigenhändig mit seinem vollen Namen unter-

5 Der Wortlaut des Art. 81 LV entspricht im Wesentlichen Art. 82 GG, der die Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen und -rechtsverordnungen regelt. Im Folgenden wird daher auf die zu Art. 82 GG ergangene Rechtsprechung und Kommentierung zurückgegriffen.

6 Vgl. für viele BVerfGE 7, 330, 337; 42, 263, 283; *Hömig*, in: *Hömig* (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 8. Aufl. 2007, Art. 82 Rn. 2; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 82 Rn. 2; *Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 82 Rn. 8.

schreibt.⁷ Die Urkunde ist quasi die Verkörperung des Gesetzes; durch sie wird der Gesetzeswille erst eindeutig kodifiziert.⁸

Die Ausfertigung erschöpft sich nicht in einem symbolisch-zeremoniellen Akt der Unterschriftsleistung. Vielmehr kommen ihr verschiedene Funktionen zu. Mit der Unterzeichnung bescheinigt der Präsident, dass der Inhalt der vorliegenden Gesetzesurschrift mit dem tatsächlich vom Landtag beschlossenen Gesetzeswortlaut übereinstimmt (Authentizitätsfunktion). Die ausgefertigte Urkunde ist sozusagen das „Masterpiece“, das in Zweifelsfällen, etwa bei Diskrepanzen zum später verkündeten Wortlaut, maßgeblich ist. Alle weiteren Gesetzestexte können nur Kopie, Abschrift oder Abdruck, aber eben nicht das Original sein. Zudem bescheinigt der Präsident mit seiner Unterschrift, dass das Gesetz ordnungsgemäß, also im Einklang mit der Verfassung zustande gekommen ist (Legalitätsfunktion).⁹

Rechtsverordnungen fertigt derjenige Amtsträger aus, der durch Gesetz zu ihrem Erlass ermächtigt ist. Er ist nicht nur für die korrekte Wiedergabe der Verordnung verantwortlich, sondern auch für ihren Inhalt. Bei Rechtsverordnungen fallen also die Ausfertigung und die Bestimmung des Inhalts zusammen. Der formelle Vorgang der Ausfertigung von Rechtsverordnungen ebenso wie ihre Bedeutung unterscheiden sich im Übrigen nicht von dem entsprechenden Verfahren bei Gesetzen.

Letztlich kann bei der Ausfertigung zwischen dem formellen Akt und der materiellen Bedeutung der Ausfertigung unterschieden werden. Während die formelle Ausfertigung allein die Urkundsherstellung und deren Unterzeichnung meint, bezieht sich die materielle Bedeutung auf die mit der Ausfertigung verbundenen inhaltlichen Aussagen, dass der Urkundstext mit dem vom Landtag beschlossenen Gesetzesinhalt übereinstimmt und das Gesetz zudem ordnungsgemäß zustande gekommen ist.¹⁰

7 *Pieroth* (Fn. 6), Art. 82 Rn. 2; *Hömig* (Fn. 6), Art. 82 Rn. 2; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt-Kommentar, Art. 81 (Stand 2003) Anm. 1.1; *Maurer*, in: *Dolzer/Waldhoff/Graßhof* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 11, Art. 82 (Stand Juni 1988), Rn. 78 f.; *Brenner*, in: *v. Mangoldt/Klein/Stark*, *Kommentar zum Grundgesetz*, 5. Aufl. 2005, Bd. 2, Art. 82 Rn. 15.

8 Vgl. ausführlich dazu und zur historischen Herleitung *Rode*, *Die Ausfertigung der Bundesgesetze*, 1968, S. 31 f.

9 Vgl. zu den Funktionen der Ausfertigung u. a. *Rubel*, in: *Umbach/Clemens* (Hrsg.), *Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Bd. 2, 2002, Art. 82 Rn. 10; *Schneider*, *Gesetzgebung*, 3. Aufl. 2002, Rn. 465 ff.; *Bauer* (Fn. 6), Art. 82 Rn. 12.

10 Vgl. zu dieser überzeugenden Unterscheidung *Rode* (Fn. 8), *Erster und Zweiter Teil*, insbesondere die Zusammenfassung S. 96 f.

bb) Elektronische Ausfertigung und Verfassung

Wie sich aus § 1 Abs. 2 des Entwurfs eines Brandenburgischen Ausfertigungs- und Verkündungsgesetzes (BbgAusfVerkG-E) ergibt, soll bei der elektronischen Ausfertigung die Herstellung und handschriftliche Unterzeichnung einer (Papier-)Urkunde entfallen. Betroffen ist also der hier als formell bezeichnete Teilaspekt der Ausfertigung, während die materielle Bedeutung der Ausfertigung, die in der Authentizitäts- und der Legalitätsfunktion zum Ausdruck kommt, unberührt bleibt.

Statt einer Urkunde soll ein elektronisches Dokument hergestellt werden, das der Präsident oder sonstige Amtsträger am Computer oder – je nach technischer Entwicklung – auch auf anderem Wege mit dem Ausfertigungsdatum und sodann mit einer elektronischen Signatur versieht. Die – im wahrsten Sinne des Wortes – fassbare, physisch existente Gesetzesurkunde mit Unterschrift wird also durch eine virtuelle Datei ersetzt, deren Urhebererschaft durch die qualifizierte elektronische Signatur (§ 10 BbgAusfVerkG-E) gesichert ist. Zwar spricht der Gesetzentwurf in § 1 Abs. 2 vom „Unterzeichnen des Dokuments“, tatsächlich werden bei der Signatur aber lediglich bestimmte Daten in elektronischer Form, die dem Signaturschlüssel-Inhaber zugeordnet sind, anderen Daten (hier also der Gesetzesdatei) beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft. Auf diese Weise wird u. a. die Authentifizierung, also die Zuordnung der Datei zur ausfertigenden Person möglich.¹¹ Die Signatur ersetzt die eigentliche Unterzeichnung, sie ist aber keine Unterzeichnung im eigentlichen Wortsinne.¹²

Aus dem Umstand, dass die ausgefertigten Gesetzesdokumente auf Dauer erhalten bleiben müssen, folgt zudem, dass auch die an den Schutz der Integrität und Authentizität zu stellenden hohen Sicherheitsanforderungen dauerhaft vorgehalten werden müssen. Der Sicherheitswert einer qualifizierten elektronischen Signatur wird aber mit der Zeit, insbesondere wegen schnellerer Rechner und neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse abnehmen. Zur Datensicherung ist es deshalb erforderlich, vor Ablauf der Eignung der Algorithmen oder der zugehörigen Parameter einer Signatur die jeweilige Ausfertigungsurkunde mit einer neuen qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen (vgl. § 17 der Signatur-

11 Vgl. dazu § 2 Nr. 3 i. V. m. Nr. 2 und 1 des Signaturgesetzes (SigG).

12 Vgl. dazu auch § 3a Abs. 2 VwVfGBbg, der ebenfalls nur davon spricht, dass unter bestimmten Voraussetzungen die durch eine Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden kann; s. außerdem BFH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – XI R 22/06 – juris, Rn. 25, der die Signatur als Funktionsäquivalent zur eigenhändigen Unterschrift bezeichnet.

verordnung – SigV¹³). Sämtliche elektronischen Gesetzesdokumente bedürfen daher langfristig einer speziellen „Pflege“.

Angesichts der dargestellten wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Verfahren bestehen erhebliche Bedenken, den Ausfertigungsbegriff in Art. 81 LV erweiternd so auszulegen, dass er auch die elektronische Form der Ausfertigung einschließt. Dem entspricht die in anderen Rechtsgebieten übliche Praxis, wonach in der Regel eine spezielle Vorschrift für die Umstellung von der Papierform auf die elektronische Form für erforderlich gehalten wird. Soweit bereits öffentliche Urkunden – und damit dürfte die Gesetzesurkunde als staatsrechtliche Urkunde vergleichbar sein – auf eine elektronische Dokumentation umgestellt wurden bzw. die elektronische Dokumentation für zulässig erklärt wurde, sind auch sonst jeweils eigenständige Regelungen für die elektronische Form getroffen worden.¹⁴ Eine Anwendung der für klassische (Papier-)Urkunden maßgeblichen Vorschriften auf elektronische Dokumente wird also offenbar wegen der großen Unterschiede als rechtlich nicht gangbarer Weg angesehen.

Gegen eine „dynamische“ Interpretation des Begriffs Ausfertigung sprechen schließlich auch die folgenden Erwägungen: Bei der Unterschrift unter die Gesetzesurkunde handelt es sich – wie gezeigt – nicht um irgendeine Unterschrift, sondern um einen maßgeblichen Teilakt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, der entscheidende Konsequenzen für das Staatswesen hat. Dementsprechend sind erhöhte Sorgfaltsanforderungen an die Prüfung und die anschließende Unterschriftsleistung zu stellen. Die Schriftform hat in diesem Zusammenhang eine besondere „Warnfunktion“; Denn es sollte nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung die persönliche „eigenhändige“ Unterschrift hat. Ihr kommt – gerade auch wegen des unmittelbaren Bezugs zwischen Urkunde und Unterzeichner – subjektiv eine stärkere Verbindlichkeit zu. Der unmittelbare Verantwortungszusammenhang zwischen Unterschriftsleistung und Gesetzesurkunde wird für den Ausfertigenden wesentlich deutlicher, als wenn die „Unterzeichnung“ rein virtuell, vermittelt durch das Medium „Computer“ geschieht und letztlich – mehr oder weniger – per Knopfdruck erfolgen kann. Der Vergleich zwischen einem Brief und einer e-Mail mag insoweit als anschauliches Beispiel dienen.

13 Vom 16. November 2001 (BGBl. I S. 3074), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631).

14 Siehe z. B. die Unterscheidung zwischen Schriftform und elektronischer Form in § 3a Abs. 2 Satz 2, § 37 Abs. 3 VwVfGBbg, gleichlautende Bestimmungen enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass der dargestellte einschneidende Systemwechsel, den die Umstellung von der papiergebundenen auf die elektronische Ausfertigung mit sich bringt, dagegen spricht, die geplante elektronische Ausfertigung unter den Begriff der Ausfertigung zu fassen. Auf eine ergänzende Bestimmung in der Verfassung kann daher nicht verzichtet werden. Die ausdrückliche Billigung durch den Verfassungsgeber erscheint gerade wegen der Bedeutung, die der Ausfertigung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zukommt, geboten.

b) Verkündung

aa) *Inhalt und Funktion*

Bereits mit Blick auf das Wesen der Gesetze und ihre Bedeutung für die Gemeinschaft ist ihre Bekanntmachung unerlässlich. „Denn ein Gesetz kann nur dann Beachtung beanspruchen und verlangen und damit seine ordnende und sozialgestaltende Wirkung entfalten, wenn es den Gesetzesadressaten bekannt ist.“¹⁵ Auch das Rechtsstaatsprinzip, vor allem das Gebot der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit, verlangt, dass „Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf auch nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden“.¹⁶ Neben der Informationsmöglichkeit für die unmittelbar wie auch potenziell betroffenen Bürger wird aus dem Demokratiedanken weitergehend ein Recht aller Bürger abgeleitet, sich über sämtliche rechtlichen Regelungen zu informieren.¹⁷

Die Verkündung dient diesen Zwecken; sie ist die amtliche Bekanntgabe des Wortlauts eines Gesetzes in dem dafür vorgeschriebenen amtlichen Verkündungsorgan.¹⁸ Die Bekanntgabe soll also nicht irgendwie (z. B. durch Tageszeitung, Aushang oder Rundfunk) bewerkstelligt werden, sondern ausschließlich durch Abdruck in dem dazu bestimmten ständigen staatlichen Publikationsorgan.¹⁹ Da es sich um keine empfangsbedürftige Erklärung handelt, ist das Gesetz in dem Augenblick verkündet, in dem das erste Stück der Nummer des Publikationsorgans, in dem die Rechtsnorm abgedruckt ist, in Übereinstim-

15 *Maurer* (Fn. 7), Rn. 88.

16 BVerfGE 65, 283, 291; s. a. BVerwGE 26, 129, 130; *Pieroth* (Fn. 7), Art. 20 Rn. 66; *Bauer* (Fn. 6), Art. 82 Rn. 17; *Maurer* (Fn. 7), Rn. 89.

17 *Kissel*, Internet für und gegen alle? NJW 2006, 801, 805.

18 BVerwG, DVBl 1964, 828.

19 *Schneider* (Fn. 9), Rn. 483.

mung mit dem Willen und der Weisung des für die Verkündung zuständigen Organs aus dessen Verfügungsmacht in die Öffentlichkeit gelangt ist.²⁰ Erst durch die Verkündung wird ein Gesetz rechtlich existent.²¹

Gemäß Art. 81 Abs. 1 LV ist in Brandenburg der Landtagspräsident das für die Verkündung der Gesetze zuständige Organ. Die Verkündung führt er dabei nicht selbst aus; vielmehr gibt er durch seine Unterschrift unter die Gesetzesurkunde zugleich die Anordnung, die Verkündung des Gesetzes zu vollziehen (Verkündungsbefehl). Der technische Vollzug obliegt sodann der Landtagsverwaltung in Zusammenarbeit mit einer beauftragten Druckerei, die das Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) druckt und herausgibt.²²

Für die Verkündung von Rechtsverordnungen gelten dieselben Prinzipien. Herausgeber ist insoweit das Ministerium der Justiz. Allerdings können Rechtsverordnungen gemäß Art. 81 Abs. 2 LV auch in anderen (amtlichen)²³ Publikationsorganen als im GVBl. veröffentlicht werden, sofern ein Gesetz dies zulässt.

bb) Elektronische Verkündung und Verfassung

§ 2 BbgAusVerkG-E sieht nunmehr vor, dass das GVBl. in elektronischer Form zum Abruf über das Internet bereitzustellen ist. Jede Ausgabe des GVBl. ist von der herausgebenden Stelle mit dem Datum der Bereitstellung zum Abruf und mit einer elektronischen Signatur zu versehen. Das GVBl. soll also nicht mehr in Papierform hergestellt und vertrieben werden. Auch hier – wie schon bei der Ausfertigung – stellt sich die Frage, ob die Umstellung von der Papier- auf die elektronische Form mit den Begrifflichkeiten der Verfassung im Einklang steht. Zum einen ist vom Gesetz- und Verordnungsblatt die Rede; damit wird nach herkömmlichem Verständnis die Papierform assoziiert. Zum anderen wird unter dem „Ausgeben des Gesetzblattes“ (Art. 81 Abs. 3 LV) gemeinhin der physische Akt des Abliefers des GVBl. bei der Post²⁴ oder der Auslieferung an die Mehrheit der Bezieher²⁵ verstanden.

20 Vgl. dazu und zu weiteren Einzelheiten BVerfGE 16, 1, 18 ff.; 87, 48, 60; BVerwGE 25, 107 f.; BFHE 198, 477; BSGE 67, 92 f.; Hömig (Fn. 6), Art. 82 Rn. 5; s.a. Lücke/Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 82 Rn. 20.

21 BVerfGE 63, 353; 72, 241; BSGE 71, 206

22 Vgl. für die Gesetzesausfertigung durch den Bundespräsidenten Lücke/Nierhaus (Fn. 20), Art. 82 Rn. 24; Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 82 Rn. 11

23 Bryde (Fn. 22), Art. 82 Rn. 14; Lücke/Nierhaus (Fn. 20), Art. 82 Rn. 35.

24 BVerfGE 16, 1, 19; 87, 48, 60.

25 So u. a. Bauer (Fn. 6), Art. 82 Rn. 18; Brenner (Fn. 7), Art. 82 Rn. 30; Bryde (Fn. 22), Art. 82 Rn. 12.

Konsequenterweise soll das elektronische GVBl. gemäß § 2 Abs. 2 BbgAusVerkG-E zukünftig auch nicht ausgegeben, sondern zum Abruf bereitgestellt werden.

Die zu diesem Thema existierenden wenigen Literaturstimmen gehen – bezogen auf die vergleichbare Regelung im Grundgesetz – davon aus, dass eine Verfassungsänderung erforderlich ist.²⁶ Vereinzelt wird selbst die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsänderung (jedenfalls noch) angezweifelt. Dies wird damit begründet, dass eine elektronische Verkündung erst dann rechtsstaatlich unanfechtbar ist, wenn die Internet-Nutzungsmöglichkeit einen solchen Verbreitungsgrad erreicht hat, dass das Internet schlechthin als selbstverständlich und „normal“ angesehen wird und damit die Pflicht zur Zwangsnutzung zumutbar geworden ist. Ein solcher Verbreitungs- und Verwendungsgrad sei derzeit aber noch nicht gegeben.²⁷

Auch wenn man diesem konservativen Ansatz nicht folgt, so ist nicht zu verkennen, dass die Verwendung und Verbreitung des Internets in der Gesellschaft noch nicht alle Gesellschaftsgruppen in gleichem Maße erreicht hat (digitale Kluft bzw. Spaltung).²⁸ Auch wird es mit der elektronischen Verkündung erforderlich, den bislang für das Inkrafttreten der meisten Gesetze und Rechtsverordnungen maßgeblichen Tag des Ausgebens des Gesetzblattes neu zu definieren (Tag der Bereitstellung zum Abruf).

Nach alledem wird davon abgeraten, auf eine Verfassungsänderung mit der Begründung zu verzichten, der technische Fortschritt erlaube es bereits jetzt, Art. 81 LV in einem zeitgemäßen Sinne so zu interpretieren, dass die elektronische Verkündung unter den Wortlaut falle. Solange dieser technische Fortschritt, d. h. die Verbreitung und Verwendung des Internets noch nicht endgültig als Allgemeingut angesehen werden kann, sollte die elektronische Verkündung nicht ohne eine entsprechende Grundlage in der Verfassung eingeführt

26 Ohne nähere Begründung *Walker*, Die amtliche elektronische Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Doc 155/2005, Nr. 11 (Abs. 62); mit differenzierter Begründung *Guckelberger*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, Art. 82 (Stand April 2007) Rn. 78.

27 *Kissel* (Fn. 17), NJW 2006, 801, 804 f., 806; s. a. *Guckelberger*, Übergang zur elektronischen Gesetzesverkündung? DVBl 2007, 985, 992, die die Grenzen für eine elektronische Verkündung ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip sieht, es aber der Entscheidung des Gesetzgebers überlässt, ob er die elektronische Verkündung angesichts der Verbreitung des Internets unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit und des Sozialstaatsprinzips für zulässig erachtet.

28 *Kissel* (Fn. 17), NJW 2006, 801, 803 weist m. E. zu Recht z. B. auf die Gruppe der (älteren) Rentner hin, denen der Umgang mit PC und Internet sowie die Aneignung der erforderlichen Medienkompetenz nicht mehr selbstverständlich ist und auch nur begrenzt zugemutet werden kann; s. ferner *Guckelberger* (Fn. 27), DVBl 2007, 985, 990; dies., Der Übergang zur (ausschließlichen) elektronischen Gesetzesverkündung – Dargestellt am Amtsblatt des Saarlandes unter Einbeziehung der Bundes- und Gemeindeebene sowie anderer E-Government-Prozesse –, 1. Aufl. 2009, S. 97 ff.

werden.²⁹ Eine Einschränkung gilt insoweit für Rechtsverordnungen, für die Art. 81 Abs. 2 LV bereits jetzt – vorbehaltlich einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage – eine Verkündung außerhalb des herkömmlichen GVBl. erlaubt.

2. Konsequenzen aus dem Rechtsstaatsprinzip für die elektronische Verkündung

Wie unter Nummer 1 Buchst. b dargelegt, wird das Erfordernis der Gesetzesverkündung vor allem mit rechtsstaatlichen Grundsätzen begründet. Die Verkündung dient den Prinzipien der Rechtssicherheit und -klarheit und gibt den Bürgern die Möglichkeit, sich über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Dies ist Voraussetzung dafür, dass sie ihre Rechte geltend machen und sich gegen rechtswidrige Inpflichtnahmen zur Wehr setzen können. Dank der Monopolisierung der Normverkündung in nur einem Gesetzblatt kann der Bürger zudem sicher sein, dass alle geltenden Rechtsnormen in dem maßgeblichen Publikationsorgan erfasst sind und daneben keine weiteren Normen existieren.³⁰

Aus den dargestellten Funktionen der Verkündung folgt insbesondere, dass das amtliche Bekanntmachungsorgan, das den authentischen Text der jeweiligen Norm enthält, allgemein, also für jeden Bürger in zumutbarer Weise zugänglich sein muss. Andere Publikationen und von Privaten herausgegebene Gesetzessammlungen können dieses Erfordernis nicht ersetzen. Denn nur die amtliche Bekanntmachung enthält den authentischen, jeweils aktuellen Text und ist bei Divergenzen maßgeblich. Für die Verkündung gilt im Übrigen das Prinzip der Vollständigkeit, das verlangt, dass Gesetze und Rechtsverordnungen grundsätzlich in ihrem gesamten Wortlaut und Umfang im GVBl. zu veröffentlichen sind. Im Folgenden wird darauf eingegangen, ob im Falle der elektronischen Verkündung diesen beiden Anforderungen genügt wird.

a) Allgemeiner Zugang zum amtlichen Verkündungsorgan

Bei dem gegenwärtigen Stand der Verbreitung von Internet-Zugängen in Brandenburg³¹ kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Internet-Versorgung so verbreitet ist, dass sie zum Alltag gehört und als „normaler Standard“ angesehen werden kann. Die Verteilung der Internet-Zugänge hängt unter anderem vom Alter, von der Bildung, aber auch

29 So auch *Guckelberger* (Fn. 26), Art. 82 Rn. 78; *dies.*, Der Übergang zur (ausschließlichen) elektronischen Gesetzesverkündung (Fn. 28), S. 128.

30 Dazu ausführlich z. B. *Maurer* (Fn. 7), Art. 82 Rn. 86 ff.

31 Nach einer Erhebung der *Initiative D 21* e.V. waren im Jahr 2008 61,1 % der Bürger Brandenburgs an das Internet angeschlossen; Brandenburg rangierte damit auf Rang 12 unter den Bundesländern, Nähere Zahlen dazu unter <http://www.nonliner-atlas.de> [20. April 2009].

von den finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Bürgers ab. Hinzu kommt, dass keineswegs jeder über die erforderliche Medienkompetenz verfügt, die für den Umgang mit dem Internet und das Auffinden und Lesen der Rechtsnormen erforderlich ist. Hierbei geht es keineswegs nur um die Fähigkeit, Texte zu lesen. Vielmehr muss der Bürger auch in der Lage sein, sich im Internet zurecht zu finden, die richtige URL aufzurufen und auf der Verkündungsplattform sodann zu navigieren und zu recherchieren.

Zum Problem der unterschiedlichen Versorgung der Bürger mit Zugängen zum Internet hat der Belgische Schiedshof bereits 2004 Stellung genommen.³² Die ausschließlich elektronische Bekanntmachung von Gesetzen im Belgischen Staatsblatt habe nach seiner Auffassung zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung geführt, und zwar zwischen denjenigen, die Zugang zum Internet haben und leicht alle Ausgaben des Belgischen Staatsblatts einsehen können, und denjenigen, denen ein solcher Zugang nicht zur Verfügung steht. Die beim Belgischen Staatsblatt hinterlegten Papier-Exemplare genügten dem Schiedshof nicht als Ausgleich der Benachteiligung, da der Zugang zu den Gesetzen auf diesem Wege mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sei.³³ Die im Anschluss an diese Entscheidung vom belgischen Gesetzgeber und vom Ministerrat beschlossenen Begleitmaßnahmen³⁴ hielt der Schiedshof demgegenüber in einem weiteren Urteil für geeignet, eine Diskriminierung der Bürger ohne Internet-Zugang zu vermeiden.³⁵ Bei diesen Begleitmaßnahmen handelte es sich um die Einrichtung eines über eine kostenlose Rufnummer erreichbaren Hilfsdienstes, bei dem jeder Bürger Abschriften der veröffentlichten Texte erhalten kann und der den Bürgern zudem beim Suchen der Dokumente hilft, sowie um die Verpflichtung aller erstinstanzlichen Gerichte, die Inhaltsverzeichnisse des Staatsblatts ausgedruckt für die Bürger zur Einsicht vorzuhalten zusammen mit einem Hinweis auf den telefonischen Hilfsdienst beim Belgischen Staatsblatt.

Dass derartige oder vergleichbare Begleitmaßnahmen zur elektronischen Verkündung vorgehalten werden müssen, um eine rechtsstaatlich unanfechtbare Normverkündung zu gewährleisten, wird auch von den wenigen Literaturmeinungen vertreten, die sich mit der Frage der elektronischen Verkündung befassen.³⁶

32 Urteil des Belgischen Schiedshofes Nr. 106/2004 vom 16. Juni 2004, Geschäftsverzeichnis 2753.

33 Belgischer Schiedshof (Fn. 32), S. 12

34 Gesetz zur Festlegung verschiedener Bestimmungen vom 25. Juli 2005 (Belg.StBl vom 27. Februar 2006, S. 10261) und Königlicher Erlass zur Einführung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Verbreitung der im Belgischen Staatsblatt enthaltenen Information und des Zugriffs darauf vom 27. September 2005 (Belg.StBl vom 6. März 2006, S. 13431).

35 Urteil des Belgischen Schiedshofes Nr. 10/2007 vom 17. Januar 2007, Geschäftsverzeichnis 3863.

Der BbgAusfVerkG-Entwurf sieht als Begleitmaßnahmen zu der ausschließlich elektronischen Verkündung vor, dass jedes Amtsgericht – derzeit gibt es 25 in Brandenburg³⁷ – eine Sammlung aller nach Inkrafttreten des BbgAusfVerkG erscheinenden Ausgaben des GVBl. in Papierform führt. In diese Sammlungen können die Bürger während der Sprechzeiten Einsicht nehmen (§ 4 BbgAusfVerkG-E). Außerdem können bei einer zentralen Stelle Ausdrücke des elektronischen GVBl. erworben werden (§ 3 Abs. 3 BbgAusfVerkG-E).

Die Begleitmaßnahmen beschränken sich also darauf, als Alternative zum Abruf der Rechtsnormen im Internet, die Ausdrücke zu versenden oder sie ausgedruckt zur Einsicht bereitzustellen. Letzteres setzt voraus, dass die Gerichte für die Bürger in zumutbarer Entfernung liegen. Bis zu welcher Kilometerzahl noch von einer zumutbaren Entfernung gesprochen werden kann, muss dem Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers überlassen werden, da eine solche Grenze in absoluten Zahlen schwerlich zu ziehen ist, zumal auch andere Faktoren, wie die Erschließung durch den ÖPNV, eine Rolle spielen. Ein Vergleich mit den öffentlichen Bibliotheken, in denen bislang vorrangig das GVBl. zur Einsicht ausliegt, führt in diesem Zusammenhang nicht weiter. Zwar gibt es derzeit in Brandenburg 155 öffentliche Bibliotheken, von diesen halten aber nur wenige das GVBl. vor.³⁸ Vorbehaltlich vertiefter Recherchen dazu scheint die Entscheidung, die Amtsgerichte als Anlaufstellen vorzusehen, jedenfalls zu keiner Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Zustand zu führen. Das Erfordernis der zumutbaren Erreichbarkeit bleibt im Übrigen auch dann zu beachten, wenn es zu der derzeit in Brandenburg diskutierten Zusammenlegung von Amtsgerichten kommen sollte.

Es fällt schließlich auf, dass der Gesetzentwurf darauf verzichtet, kostenfreie öffentliche Anschlüsse vorzusehen, über die die Bürger Zugang zum Internet und damit zu den elektronischen Dokumenten erlangen können. Derartige Zugangspunkte werden in der Literatur für zweckmäßig gehalten ebenso wie die Bereitstellung persönlicher Hilfe für all diejenigen, die nicht über die erforderliche Medienkompetenz verfügen, um einen öffentlichen Internetanschluss selbstständig effektiv zu nutzen.³⁹ Auch das Saarland hat in seinen Vor-

36 Vgl. insbesondere mit ausführlicher Begründung und Darstellung des aktuellen Meinungsstands *Guckelberger*, *Der Übergang zur (ausschließlichen) elektronischen Gesetzesverkündung* (Fn. 28), S. 99 ff. m. w. Nachw. und S. 104.

37 Vgl. <http://www.mdj.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.272417.de> [23. April 2009].

38 Verbund der öffentlichen Bibliotheken im Land Brandenburg, www.oe-bibliotheken.brandenburg.de/content/index.html; eine Recherche im Verbundkatalog ergab, dass das GVBl. nur an sechs Standorten vorgehalten wird, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass der Katalog noch nicht den gesamten Bestand aller Bibliotheken enthält.

39 *Walker* (Fn. 26), Nr. 7.6 (Abs. 56); *Guckelberger*, *Der Übergang zur (ausschließlichen) elektronischen Gesetzesverkündung* (Fn. 28), S. 106 ff. m.w.N.; siehe auch die Darstellung oben, S. 12, zu den belgi-

schriften über das Amtsblatt in elektronischer Form⁴⁰ vorgesehen, dass das Amtsblatt bei den Amtsgerichten sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form eingesehen werden kann und die Amtsgerichte die Bürger beim Aufruf und Auffinden der elektronischen Dokument unterstützen.⁴¹ Anders als die rein chronologische Papiersammlung der Ausgaben des GVBl. kann der Zugang zu den elektronischen Normen dem Bürger – ggf. mit Unterstützung – vielfach eine gezieltere Recherche ermöglichen. So ließe sich der im Vergleich zu den „Onlinern“ bestehende Nachteil der „Nonliner“ besser kompensieren, als es der Verweis auf die reine Papiersammlung tun kann.

Welche Kompensationsmaßnahmen letztlich unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips wirklich zwingend sind, kann hier nicht entschieden werden. Vielmehr muss auch dies der Entscheidung des Gesetzgebers im Rahmen des ihm zustehenden Einschätzungsermessens überlassen bleiben.

b) Vollständigkeit

Aus der rechtsstaatlichen Anforderung, dass Gesetze so bekannt zu machen sind, dass sich jeder in zumutbarer Weise davon Kenntnis verschaffen kann, folgt auch, dass der gesamte Norminhalt im GVBl. zu verkünden ist.⁴² Die Rechtsprechung hat jedoch Ausnahmen von diesem Vollständigkeitsprinzip zugelassen, um eine übermäßige Belastung des Verkündungsblattes zu vermeiden. Dies betrifft umfangreiche Anlagen zu Gesetzen oder Verordnungen, setzt aber voraus, dass sie der Öffentlichkeit auf andere Weise zugänglich sind. Beispielsfälle sind die Einzelpläne des Haushaltsplans,⁴³ sonstige umfangreiche Anlagen sowie Karten und Pläne, wenn diese aus technischen Gründen nicht ins GVBl. aufgenommen werden können.⁴⁴ Insgesamt sind solchen Ausnahmen enge Grenzen gesetzt.

Das Argument der übermäßigen Belastung der Gesetzblätter durch umfangreiche Anlagen und der besseren Handhabbarkeit und Übersichtlichkeit der Gesetzblätter ohne derartige Anlagekonvolute dürfte durch die Umstellung auf die elektronische Verkündung entfallen. Denn Gesetze und Rechtsverordnungen einschließlich der zu ihnen gehörenden Anlagen

schen Begleitmaßnahmen.

40 Gesetz zur Einführung der elektronischen Form für das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz – AmtsblG), vgl. dazu weiter unten, S. 15 f.

41 § 5 Abs. 3 des Amtsblattgesetzes.

42 Hess StGH, ESVGGH 40, 7; *Hömig* (Fn. 6) Art. 82 Rn. 6.

43 BVerfGE 20, 56, 93.

44 BFHE 171, 84, 90; *Maurer*, Art. 82, Rn. 102; *Brenner*, Art. 82, Rn. 31.

lassen sich in der elektronischen Darstellung übersichtlich gestalten und besser abbilden. Auch der Bekanntmachung von Plänen und Karten im elektronischen GVBl. dürften keine technischen Probleme mehr entgegenstehen.⁴⁵ Die Gründe für die bisherigen Ausnahmen vom Vollständigkeitsprinzip werden folglich durch die Umstellung auf die elektronische Verkündung obsolet. Die von der Rechtsprechung tolerierten Ausnahmen vom Vollständigkeitsprinzip sind damit nicht mehr gerechtfertigt.

3. Elektronische Verkündung in anderen Ländern und Bundesländern

Wie einem Bericht des European Forum of Official Gazettes⁴⁶ über den aktuellen Stand der elektronischen Verkündung von Gesetzen in den EU-Mitgliedstaaten, den EFTA-Staaten und den Beitrittskandidaten zur EU zu entnehmen ist, hat die elektronische Bekanntmachung von Gesetzen in 15 von 34 Ländern offiziellen Charakter, d. h. in diesen Ländern ist die elektronische Verkündung maßgeblich.⁴⁷ In vier der 15 Länder mit elektronischer Verkündung wird parallel auch in Papierform verkündet; hier ist neben der elektronischen die gedruckte Bekanntmachung gleichermaßen verbindlich.⁴⁸

Von den Bundesländern hat bislang nur das Saarland die Rechtsgrundlagen für die elektronische Verkündung von Rechtsvorschriften geschaffen. Durch Gesetz vom 14. Mai 2008 wurde die Verfassung so geändert, dass das Amtsblatt, in dem die Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes verkündet werden, auch in elektronischer Form geführt werden kann.⁴⁹ Am 11. Februar 2009 beschloss der Landtag des Saarlandes das – bislang noch nicht verkündete – Gesetz zur Einführung der elektronischen Form für das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz – AmtsblG).⁵⁰ Nach § 8 AmtsblG hat die Umstellung auf die elektronische Verkündung bis spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu erfolgen; gegenwärtig wird aber auch im Saarland noch in herkömmlicher Papierform verkündet. Im Folgenden werden die Regelungen des Amtsblattgesetzes kurz wiedergegeben, soweit sie im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind, insbesondere weil sie von denen des BbgAusfVerk-E abweichen:

45 Walker (Fn. 26), Nr. 4 (Abs. 6); Guckelberger, Der Übergang zur (ausschließlichen) elektronischen Gesetzesverkündung (Fn. 28), S. 73.

46 Directory of legal gazettes in Europe 2008, hrsg. v. European Communities, Stand Juni 2008, abrufbar unter: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/directory2008.pdf> [23. April 2009].

47 Das sind Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Island, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweiz, Slowenien, Spanien, Ungarn, Zypern.

48 Hierbei handelt es sich um Estland, Frankreich, Großbritannien und Slowenien.

49 Gesetz Nr. 1645 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 14. Mai 2008 (Amtsbl. S. 986).

50 Sitzung des Landtags des Saarlandes am 11. Februar 2009, PIPr. 13/64, S. 3810 f.

Geregelt wird nur die elektronische Verkündung, nicht die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen. Zur Sicherung der Authentizität und Integrität verlangt § 4 AmtsblG, dass das Amtsblatt in einem technisch zuverlässigen Prozess in einem Format erstellt wird, „dessen Aufwärtskompatibilität gewährleistet ist,“ und mit einer „dauerhaft nachprüf- baren qualifizierten elektronischen Signatur“ versehen wird. Dem Ministerpräsidenten ob- liegt es, „die geeigneten Maßnahmen zur dauerhaften Sicherstellung des Inhalts des Amtsblattes“ zu treffen. Vom Amtsblatt werden vier beglaubigte Papierausdrucke gefertigt, denen das Gesetz die gleiche Rechtsverbindlichkeit zuspricht, wie sie die elektronische Fassung hat. Je ein Exemplar der Ausdrucke wird beim Landtag, bei der Staatskanzlei, beim Landesarchiv und bei der Saarländischen Universitäts- und Landesbibliothek hinter- legt.

§ 5 AmtsblG, der die Allgemeinzugänglichkeit regelt, verlangt ein hohes Maß an Benutzer- freundlichkeit des elektronischen Amtsblattes. Das Amtsblatt kann bei der Amtsblattstelle der Staatskanzlei und bei den Amtsgerichten in elektronischer und gedruckter Form einge- sehen werden. Beim Aufruf und Auffinden der elektronischen Dokumente haben die ge- nannten Stellen Unterstützung zu leisten. Ausdrucke und Kopien elektronischer Dokumen- te stellen die genannten Einrichtungen auf Verlangen gegen Übernahme der Kosten zur Verfügung.

Die Möglichkeit, das Amtsblatt gegen angemessenes Entgelt zu abonnieren, besteht fort (§ 7 AmtsblG). Für den Fall etwaiger Störungen regelt das Gesetz eine Notbekanntma- chung und eine Notbereitstellung der Inhalte des Amtsblattes (§ 6).

4. Archivierung

Vorauszuschicken ist, dass die Möglichkeit, qualifizierte elektronische Signaturen zu über- prüfen, gegenwärtig nach den Regelungen des Signaturgesetzes (SigG) nicht auf Dauer besteht. Die Überprüfung der Signatur erfolgt mit Hilfe eines sog. Zertifikats, d. h. einer elektronischen Bescheinigung, mit der ein Signaturprüf Schlüssel einer bestimmten Person zugeordnet und die Identität dieser Person bestätigt wird. Diese Zertifikate erteilen die Zer- tifizierungsdiensteanbieter. Sie müssen die Zertifikate jederzeit für jeden nachprüfbar und abrufbar vorhalten (§ 5 Abs. 1 SigG). Gemäß § 4 SigV haben die Diensteanbieter für die- sen Zweck die von ihnen ausgestellten Zertifikate in einem Verzeichnis zu führen. Für ak- kreditierte Diensteanbieter besteht gemäß § 4 Abs. 2 SigV die Pflicht, das einzelne Zertifi-

kat für – vereinfachend ausgedrückt – mindestens 35 Jahre in dem Verzeichnis zu führen. Darüber hinaus reicht diese Pflicht jedoch nicht. Nach 35 Jahren ist also aus heutiger Sicht die zuverlässige Authentifizierung eines elektronisch signierten Dokuments nicht mehr gewährleistet. Kann eine Signatur jedoch nicht überprüft werden, ist das vergleichbar mit dem Fall, dass die Unterschrift auf einer Urkunde nicht mehr vorhanden ist. Eine über 35 Jahre hinausgehende unveränderte Archivierung ist folglich nach dem gegenwärtigen Stand nicht möglich. Dies wirft sowohl Fragen nach der dauerhaften Überprüfbarkeit der Authentizität des elektronischen GVBl. als auch nach der Archivierbarkeit der authentischen elektronischen (Ausfertigungs-)Dokumente auf, die aus heutiger Perspektive nicht beantwortet werden können.

Im Übrigen sind im BbgAusfVerkG-E die folgenden Regelungen zur Archivierung vorgesehen:

Bezogen auf die elektronischen Dokumente, die die bisherige Ausfertigungsurkunde ersetzen, verlangt § 1 Abs. 3 BbgAusfVerkG-E, dass diese Dokumente mitsamt den zugehörigen Signaturen dauerhaft und unveränderlich zu archivieren sind. Da die Sicherheit der Signaturalgorithmen im Laufe der Zeit abnimmt, wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass geeignete Vorkehrungen zu treffen sind, um die Unveränderlichkeit der signierten Dokumente zu gewährleisten; im Übrigen erfolge die Archivierung nach Maßgabe des Brandenburgischen Archivgesetzes (BbgArchivG).⁵¹

Für die Verkündung ist ein davon abweichendes Archivierungsverfahren vorgesehen: Während die Ausgaben des GVBl. dauerhaft zum Abruf zugänglich zu halten sind und dabei deren Unveränderlichkeit zu gewährleisten ist, werden parallel dazu von jeder Ausgabe zwei beglaubigte Ausdrücke gefertigt, von denen einer beim Brandenburgischen Landeshauptarchiv abzuliefern und dort (nach den Vorschriften des BbgArchivG) zu archivieren ist (§ 5 Abs. 2 BbgAusfVerkG-E). Der weitere Ausdruck wird der Bibliothek des Landtages zur Aufbewahrung, nicht aber zur Archivierung überlassen.⁵²

Es fällt auf, dass von dem elektronischen Ausfertigungsdokument keine beglaubigten Ausdrücke zu fertigen sind, wohl aber von den Ausgaben des GVBl. Dies mag damit gerechtfertigt werden, dass das Ausfertigungsdokument nicht zum Abruf ins Internet gestellt wird und folglich nicht den Risiken einer späteren illegalen (Online-)Veränderung durch Dritte

51 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 4/7338, Begründung, B., S. 8 (Zu § 1).

52 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 4/7338, Begründung, B., S. 10 (Zu § 5).

ausgesetzt ist. Dementsprechend könnte es als ausreichend angesehen werden, wenn das Ausfertigungsdokument mitsamt dem Trägermedium, auf dem es gespeichert ist, „offline“ nach den Regeln des Brandenburgischen Archivgesetzes archiviert wird. Angesichts der oben erwähnten auf 35 Jahre „begrenzten Haltbarkeit“ der Signaturen sollte gleichwohl erwogen werden, auch von den ausgefertigten Dokumenten beglaubigte Abschriften zu fertigen und zu archivieren.

Nach der Gesetzesbegründung zu § 5 BbgAusfVerkG-E dienen die beglaubigten Ausdrücke der jeweiligen Ausgabe des GVBl. dazu, „die endgültige Entäußerung der beschlossenen Normen durch den Normgeber zusätzlich in papiergebundener Form zu dokumentieren.“⁵³ Hier sollte – ähnlich wie im saarländischen Amtsblattgesetz – klargestellt werden, dass die beglaubigten Ausdrücke die gleiche Rechtsverbindlichkeit haben wie das elektronische GVBl.⁵⁴

Im Übrigen hält sich der Gesetzentwurf – ausgenommen die Bestimmungen zur Signatur – mit detaillierten Regelungen über die Archivierung zurück und formuliert die Anforderungen, die an die Archivierung der elektronischen Dokumente zu stellen sind, rein abstrakt. Die Ausfertigungsdokumente müssen dauerhaft und unveränderlich archiviert werden (§ 1 Abs. 3 BbgAusfVerkG-E); die Ausgaben des GVBl. sind dauerhaft unverändert zugänglich zu halten (§ 5 Abs. 1 BbgAusfVerkG-E). Die im saarländischen Amtsblattgesetz zusätzlich genannten Anforderungen der Aufwärtskompatibilität der Formate und der dauerhaften Lesbarkeit sind im BbgAusfVerkG-E nicht enthalten. Es wird daher empfohlen, wegen der besonderen Bedeutung auch die dauerhafte Lesbarkeit als Anforderung sowohl an die ausgefertigten Dokumente als auch an die bereitgestellten Ausgaben des GVBl. im Gesetz selbst zu regeln.

Dass die Umsetzung der abstrakten Anforderungen im Übrigen den ausführenden Stellen überlassen bleibt und nicht im Detail durch Gesetz geregelt wird, könnte allenfalls unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch sein. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann im vorliegenden Fall jedoch wohl verneint werden, zumal es gerade angesichts der schnellen technischen Entwicklung in der IT-Technik zweckmäßig erscheint, die Details der Archivierung nur abstrakt zu benennen, um auf neue technische Herausforderungen auch ohne Einschaltung des Gesetzgebers schnell reagieren zu können.

53 Drs. 4/7338, S. 10.

54 Vgl. § 4 Abs. 4 Satz 1 AmtsblG.

III. Zusammenfassung

- Die Umstellung von der papiergebundenen auf die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen bedeutet einen so tiefgreifenden Systemwechsel, dass auf eine Änderung der Verfassung nicht verzichtet werden kann. Der Begriff der Ausfertigung ist in seiner bisherigen Bedeutung so vollkommen unterschiedlich von der nunmehr beabsichtigten elektronischen Ausfertigung, dass diese nicht unter die bisherige Fassung des Art. 81 LV subsumiert werden kann. Demgegenüber mag man bezogen auf die Verkündung der Rechtsnormen im Gesetz- und Verordnungsblatt vertreten, der technische Fortschritt erlaube es bereits jetzt, Art. 81 LV in einem zeitgemäßen Sinne so zu interpretieren, dass die elektronische Verkündung unter den Wortlaut falle. Solange dieser technische Fortschritt, d. h. die Verbreitung und Verwendung des Internets jedoch noch nicht endgültig als Allgemeingut angesehen werden kann, wird gleichwohl empfohlen, auch die elektronische Verkündung nicht ohne eine entsprechende Grundlage in der Verfassung einzuführen.
- Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass das amtliche Bekanntmachungsorgan, das den authentischen Text der Rechtsnormen enthält, allgemein, also für jeden Bürger in zumutbarer Weise und vollständig zugänglich sein muss. Da die Internet-Versorgung gegenwärtig noch nicht so verbreitet ist, dass sie zum Alltag jedes Bürgers gehört und als „normaler Standard“ angesehen werden kann, sind neben der elektronischen Verkündung Begleitmaßnahmen erforderlich, um auch denjenigen, die keinen Internet-Anschluss haben oder nicht über die notwendige Medienkompetenz verfügen, den Zugang zu den verkündeten Rechtsvorschriften zu ermöglichen. Die nach dem Gesetzesentwurf der Landesregierung in den Amtsgerichten vorzuhaltenden Sammlungen der Ausdrücke der GVBl. dienen diesem Zweck. Es sollte daneben erwogen werden, ähnlich wie in Belgien und im Saarland gesetzlich zu regeln, dass in den Amtsgerichten auch Anschlüsse mit einem Zugang zum Internet und die entsprechende Unterstützung beim Auffinden von Normen vorzuhalten sind.

Die bisher von der Rechtsprechung in besonderen Fällen zugelassenen Ausnahmen vom Vollständigkeitsprinzip dürften mit der Einführung der elektronischen Verkündung nicht mehr zulässig sein, da die Gründe für diese Ausnahmen (Überlastung des GVBl., Verlust der Übersichtlichkeit, technische Schwierigkeiten bei Karten und Plänen) bei der elektronischen Verkündung entfallen.

- Eine große Anzahl europäischer Staaten hat bereits die elektronische Verkündung als die maßgebliche Bekanntmachung der authentischen Norminhalte eingeführt. Von den Bundesländern hat bislang nur das Saarland die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Voraussetzungen für die Umstellung auf die elektronische Verkündung, nicht aber auf die elektronische Ausfertigung geschaffen.
- Wegen der zeitlich begrenzten Überprüfbarkeit der Zertifikate nach dem Signaturgesetz und der Signaturverordnung ist die Prüfung der Authentizität der elektronischen Dokumente bislang nur für rund 35 Jahre gewährleistet. Eine dauerhafte Archivierung, bei der auch die Möglichkeit bestehen muss, die jeweilige Signatur eines Dokuments zu überprüfen, scheitert an diesen bundesgesetzlichen Vorgaben.

Will der Gesetzgeber diesen Mangel gleichwohl vorläufig und im Vertrauen auf spätere Lösungen hinnehmen, so sollte im Gesetz vorsorglich – wie bereits für das GVBl. vorgesehen – auch bei der Ausfertigung die Herstellung und Archivierung eines beglaubigten Ausdrucks verlangt werden. Im Übrigen wird empfohlen, gesetzlich klarzustellen, dass die beglaubigten Ausdrücke des GVBl. die gleiche Rechtsverbindlichkeit haben wie die elektronischen Ausgaben des GVBl.

Dass die Anforderungen an die Archivierung im Gesetz nicht im Detail, sondern nur abstrakt vorgegeben werden, ist im Übrigen rechtsstaatlich unbedenklich. Allenfalls könnte daran gedacht werden, neben der Dauerhaftigkeit und Unveränderbarkeit auch die dauerhafte Lesbarkeit der Dokumente vorzusehen.

gez. Ulrike Schmidt