

Mitteilung des Senats vom 3. April 2012**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
Bremisches Gesetzblatt in elektronischer Form**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen mit der Bitte um Beschlussfassung.

Die Modernisierung der bremischen Verwaltung wird durch den Einsatz von E-Government gefördert. Ziele sind dabei u. a. effiziente und transparente Prozesse, von denen Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft aber auch die öffentliche Verwaltung profitieren. Ein Aspekt ist der einfache Zugang zu elektronisch bereitgestellten Informationen der öffentlichen Verwaltung. Das Bremische Gesetzblatt und das Bremische Amtsblatt werden demgegenüber bislang weder ausschließlich noch nachrichtlich im Internet zum Abruf angeboten. Das Verfahren ihrer Bereitstellung soll daher modernisiert und verbessert werden.

Derzeit werden in Bremen Gesetze gemäß Artikel 123 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) im Bremischen Gesetzblatt verkündet. Näheres regelt das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Vorschriften (VerkG) vom 15. Dezember 1964, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2009. Rechtsverordnungen, für die in Artikel 126 BremLV nur geregelt ist, dass sie verkündet werden, ohne dass der Verkündungsort bestimmt wird, werden nach § 1 VerkG im Gesetzblatt oder im Amtsblatt verkündet. Praktisch erfolgt bislang die Erstellung, Veröffentlichung und Verbreitung des Gesetzblatts und des Bremischen Amtsblatts in Papierform durch die Senatskanzlei und den Schünemann-Verlag. Die einzelnen Ausgaben werden in Zusammenarbeit der Senatskanzlei mit dem Schünemann-Verlag erstellt. Der Verlag gibt die Dateien in Druck und vertreibt das Gesetzblatt und das Amtsblatt kostenpflichtig. Die an den Verlag zu entrichtenden Kosten für den Senat betragen je nach Anzahl und Umfang der Ausgaben jährlich ca. 100 000 ₣. Für Abonnentinnen und Abonnenten fallen jährlich ca. 200 bis 300 ₣ für das Gesetzblatt und ca. 300 bis 500 ₣ für das Amtsblatt an. Für die Öffentlichkeit einsehbar sind die amtlichen Blätter z. B. in öffentlichen Bibliotheken. Einzelne Exemplare können kostenpflichtig beim Schünemann-Verlag bestellt werden.

Dieses Verfahren kann durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie in Form einer elektronischen Verkündung erheblich anwendungsfreundlicher, effizienter und ressourcensparender gestaltet werden. Bei der elektronischen Verkündung sollen sowohl Gesetzblatt als auch Amtsblatt von der Senatskanzlei digital erstellt und signiert werden sowie kostenfrei und verlässlich auf einer Internetseite bereitgestellt werden. Statt des bisherigen Abonnement- und Einzelvertriebs der Papiaerausgabe sollen Interessentinnen und Interessenten ebenfalls kostenfrei eine Benachrichtigung per E-Mail oder über andere geeignete elektronische Mittel über das Erscheinen erhalten. Druck, Adressenauszeichnung und Versand entfielen. Für den überwiegenden Anteil der Bürgerinnen und Bürger wären die Dokumente schneller, jederzeit, ortsunabhängig, unkompliziert und kostenfrei im Internet abrufbar.¹⁾ Erforderlich sind dazu elektronische Mittel, die eine einfach handzuhabende Struktur schaffen, welche ständig und dauerhaft zur Verfügung steht, die Echtheit der Dokumente gewährleistet und vor unzulässigen Manipulatio-

¹⁾ Bremen führte 2011 mit seinem Onliner-Anteil von 80,2 % die Rangliste der Bundesländer an, siehe <http://www.nonliner-atlas.de/>. Bundesweit lag der Anteil im Jahr 2011 bei 74,7 %.

nen schützt. Um auch Nicht-Internetnutzerinnen und -nutzern den Zugang zu den Informationen zu ermöglichen, können Papiausdrucke in öffentlichen Einrichtungen bereitgestellt sowie ein Print-on-demand-Service gegen Entgelt eingerichtet werden. Zugleich können vorhandene öffentliche Zugänge zum Internet zur Einsichtnahme in die elektronischen Dokumente genutzt werden.

Sowohl auf Europa- als auch auf Bundes- und auf Länderebene²⁾ befindet sich die Modernisierung des Verkündungswesens im Wege der elektronischen Verkündung in der Diskussion bzw. in der Umsetzung. Elektronische Gesetz- und Verordnungsblätter werden bereits im Land Brandenburg³⁾ und im Saarland⁴⁾ geführt. In Bayern⁵⁾ wurde auf die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts umgestellt, von einer rein elektronischen Verkündung des Gesetz- und Verordnungsblatts aber bislang abgesehen. Auf Bundesebene wird das Bundesgesetzblatt weiterhin in Druckform geführt. Für den Bundesanzeiger wird aber am 1. April 2012 mit dem „Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die Verkündung und Bekanntmachungen“ die Regelung der ausschließlich elektronischen Herausgabe in Kraft treten (Gesetz vom 22. Dezember 2011, BGBl. I, S. 3044). Auch das Amtsblatt der europäischen Union soll künftig nur noch in elektronischer Fassung veröffentlicht werden. Durch das am 15. Dezember 2011 in Kraft getretene „Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung über die elektronische Fassung des Amtsblatts der europäischen Union“ (BGBl. II, S. 1250) wurde der deutsche Vertreter im Rat ermächtigt, der entsprechenden Verordnung zuzustimmen.

Die Verkündung von Gesetzen soll zukünftig in elektronischer Form erfolgen. Dies setzt eine Änderung von Artikel 123 BremLV voraus, denn der Begriff des Gesetzblatts erfordert ein Druckwerk, eine elektronische Bereitstellung im Internet ist von dieser Regelung nicht umfasst (siehe Anlage 2 der Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft, Begründung des Gesetzesentwurfs). Für die Umstellung auf die elektronische Verkündung von Gesetzen müssen daher die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Artikel 123 BremLV ist um eine Regelung zu ergänzen, die die elektronische Form der Verkündung ausdrücklich zulässt.

Für die Umsetzung des Vorhabens ist zudem die Novellierung des „Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Vorschriften“ (VerkG) erforderlich. Beabsichtigt ist in diesem Zusammenhang auch die Umsetzung der elektronischen Führung des Amtsblatts. Das Gesetzgebungsverfahren kann jedoch erst beginnen, wenn die Verfassungsänderung beschlossen wurde.

Für die Umsetzung der elektronischen Verkündung und Veröffentlichung von Gesetzblatt und Amtsblatt wurde ein Antrag im Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ (UVI) befürwortet, für den eine Entscheidung des Haushalts- und Finanzausschusses im Anschluss an die Haushaltsbeschlüsse aussteht.

Der Entwurf des Gesetzes ist als Anlage 1 und die Begründung des Gesetzesentwurfes als Anlage 2 beigefügt.

Die Bürgerschaft (Landtag) wird um Beschlussfassung gebeten.

ANLAGE 1

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Dem Artikel 123 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Gesetz vom 31. August 2010 (Brem.GBl. S. 457) geändert worden ist, wird folgender Absatz 4 angefügt:

„Das Bremische Gesetzblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden.“

²⁾ Bericht über das Kolloquium „Elektronische Verkündung von Rechtsvorschriften im Internet“, Die öffentliche Verwaltung 2009, S. 715 ff.

³⁾ <http://www.landesrecht.brandenburg.de/Verkuendung>

⁴⁾ <http://www.amtsblatt.saarland.de>. Das amtliche Verkündungsorgan trägt dort den Namen Amtsblatt.

⁵⁾ <https://www.verkuendung-bayern.de/>

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

ANLAGE 2

Begründung des Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Ziel der Verfassungsänderung ist die Weiterentwicklung des Bremischen Gesetzblatts durch den Einsatz von Informationstechnologie im Sinne von Modernisierung und Transparenz sowie insbesondere die deutliche Verbesserung der Zugänglichkeit für Bürgerinnen und Bürger. Mit der Verfassungsänderung wird die Führung des Gesetzblatts in elektronischer Form ermöglicht. Eine Umstellung von der Druckform auf das elektronisch geführte Gesetzblatt ist damit nicht unmittelbar verbunden. Diese wird neben der technischen Umsetzung des Vorhabens konkrete gesetzliche Maßgaben erfordern, die sich an verfassungsrechtlichen Anforderungen zu orientieren haben. Nach dem insofern zentralen Rechtsstaatsprinzip wird ein besonderes Augenmerk auf die Menschen zu richten sein, die nicht über einen Zugang zum Internet verfügen. Für diese Menschen sind Möglichkeiten vorzusehen, in anderer Weise Zugang zu den Dokumenten zu erhalten. Die Ausgestaltung der elektronischen Verkündung wird zudem die Förmlichkeit und Verlässlichkeit der Bereitstellung des Gesetzblattes im Internet zu gewährleisten haben.

Die bisherige Form der Erstellung, Veröffentlichung und Verbreitung des Bremischen Gesetzblatts in Druckform soll eingestellt werden. Stattdessen sollen Gesetzblatt wie auch Amtsblatt zukünftig digital erstellt und signiert werden sowie kostenfrei und verlässlich auf einer Internetseite bereitgestellt werden. Statt des bisherigen Abonnement- und Einzelvertriebs der Papierausgabe sollen Interessentinnen und Interessenten ebenfalls kostenfrei eine Benachrichtigung per E-Mail oder über andere elektronische Kommunikationswege über das Erscheinen erhalten.

Für das zur Regelung dieser Einzelheiten der Umsetzung erforderliche Gesetz über die Verkündung von Rechtsnormen schafft der neue Artikel 123 Abs. 4 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) die Grundlage. Diese neue Regelung der Führung des Gesetzblatts in elektronischer Form wird an die Regelung des Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 123 BremLV angefügt, da es sich dabei um die in der Praxis wichtigste Veröffentlichungspflicht der Verfassung handelt. Darüber hinaus gilt die Neuregelung auch für die Verkündung von durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzen gemäß Artikel 73 Abs. 1 BremLV und für die Veröffentlichungspflicht von Entscheidungen des Staatsgerichtshofs gemäß Artikel 142 Satz 2 BremLV.

Zu Artikel 1

Artikel 123 BremLV regelt das Gesetzgebungsverfahren. Von der Änderung betroffen ist Absatz 3, wonach der Senat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze innerhalb eines Monats auszufertigen und im Bremischen Gesetzblatt zu verkünden hat. Rechtsverordnungen werden nach § 1 VerkG im Gesetzblatt oder im Amtsblatt verkündet.

1. Elektronische Verkündung und bisherige Rechtslage

Artikel 123 BremLV in seiner bisherigen Fassung erlaubt die elektronische Verkündung nicht. Dies ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut der Landesverfassung, zum anderen aus der Entstehungsgeschichte. Nach der wörtlichen Auslegung ist unter dem Begriff „Gesetzblatt“ die Papierform zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 82 GG bedeutet die Verkündung von Gesetzen im Gesetzblatt die amtliche Bekanntgabe des maßgeblichen und verbindlichen Gesetzeswortlauts in dem dafür vorgeschriebenen amtlichen Blatt (BVerfGE 65, 283, 291). In Rechtsprechung und Literatur wird der Begriff (Bundes-) „Gesetzblatt“ weiter als allgemein zugängliches, laufend erscheinendes Publikationsorgan und als staatlich vertriebenes, frei käufliches Druckwerk definiert. Historisch ausgelegt beinhaltet der Begriff der Verkündung die elektronische Bereitstellung schon deshalb nicht, weil die mit Informationstechnologie verbundenen Möglichkeiten vom Verfassungsgeber nicht vorhergesehen werden konnten. Zur Führung des Gesetzblatts in elektronischer Form ist folglich die Ergänzung von Artikel 123 BremLV erforderlich.

Dieses Erfordernis der Verfassungsänderung darf auch nicht umgangen werden, insbesondere nicht dadurch, dass bei Einführung der elektronischen Verkündung zusätzlich dem Druckformerfordernis dadurch Genüge getan wird, dass einzelne gedruckte Versionen des Gesetzblattes an öffentlichen Orten vorgehalten werden. Denn damit werden die bisher mit der Verkündung verbundenen Ziele nicht erreicht. Der Sinn der Verkündung – die Publizität der Rechtsnormen – ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Der Gesetzeswortlaut muss durch den Akt der Verkündung der Öffentlichkeit förmlich und in einer Weise zugänglich gemacht werden, dass sich alle Betroffenen in zumutbarer Weise verlässlich vom Inhalt des Gesetzes Kenntnis verschaffen können (BVerfGE 65, 283, 291). Bürgerinnen und Bürgern müssen also die Möglichkeit erhalten, sich über Rechte und Pflichten zu informieren, denn anders kann eine Norm keine Beachtung beanspruchen und Wirkung entfalten. Würde man die Anforderungen „Druckwerk“ und „Publizität“ trennen, wäre der in Artikel 123 Abs. 3 LV vorausgesetzte Sinn missachtet: Danach muss gerade das Druckwerk die Publizität gewährleisten. Die allgemeine Zugänglichkeit der Druckform war bisher geprägt von dem in bedeutender Anzahl wahrgenommenen Abonnement-Vertrieb. Wenn dieser nun ohne Verfassungsänderung entfiel und hinsichtlich der allgemeinen Zugänglichkeit auf die elektronische Form verwiesen würde, wäre dies eine Umgehung der klar formulierten Verfassungsvorschrift.

2. Zulässigkeit der Einführung der elektronischen Verkündung durch Verfassungsänderung

Bei entsprechender Ergänzung von Artikel 123 BremLV sprechen keine Gründe gegen die Einführung der elektronischen Verkündung. Insbesondere entspricht die Verkündungsform den Anforderungen, die sich wie beschrieben aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. Daran muss sich die elektronische Verkündung ebenso wie die herkömmliche Verkündung messen lassen. Tatsächlich widerspricht die elektronische Verkündung dem Sinn der Vorschrift nicht, sondern wird ihr in größerem Maße gerecht als es bislang der gedruckten Fassung des Gesetzblatts möglich war. Die Möglichkeit, sich von dem Inhalt des Gesetzes Kenntnis zu verschaffen, wird durch die Bereitstellung im Internet für einen überwiegenden Teil der Bürgerinnen und Bürger in hohem Maße verbessert, da diese Menschen über einen Internetzugang verfügen. Sie werden das Gesetzblatt schneller, zeit- und ortsunabhängig, unkompliziert und kostenfrei im Internet abrufen können.

Auch für Menschen, die nicht über einen Internetzugang verfügen, bleibt weiter die Möglichkeit der Kenntnisnahme des Inhalts des Gesetzblatts bestehen. Ausdrucke in Papierform sollen in öffentlichen Einrichtungen im Land Bremen zugänglich gemacht werden. Dies unterscheidet sich hinsichtlich der Zumutbarkeit nicht von der bisherigen Situation bei der Druckform, die in Bibliotheken eingesehen werden kann. Da der Einzelvertrieb durch einen Print-on-demand-service gegen Entgelt ersetzt werden soll, besteht insofern ebenfalls kein Unterschied unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit. Zusätzlich kann das elektronische Gesetzblatt mit Hilfe von öffentlichen Internetzugängen eingesehen werden, in der Regel besteht an diesen Orten auch eine Druckmöglichkeit.

Sicherzustellen sind weiter die Förmlichkeit und die Verlässlichkeit des Abrufs des elektronischen Gesetzblatts. Erforderlich sind dazu elektronische Mittel, die eine einfach handzuhabende Struktur schaffen, welche ständig und dauerhaft zur Verfügung steht, die Echtheit der Dokumente gewährleistet und vor unzulässigen Manipulationen schützt. Die erforderlichen Regelungen sind in einem zweiten Schritt mit dem zu novellierenden Verkündungsgesetz zu schaffen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz wird nicht befristet, da es sich um eine Änderung der Landesverfassung handelt.