

Zurück zu den Ursprüngen – Ein elektronisches Bundesgesetzblatt!?

Jens Mönkemeyer

Ein Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung. Aber was erleichtert den Blick ins Gesetz?¹

Zur Situation des Rechtssuchenden

Vor der Rechtsanwendung steht die nicht selten zeitaufwendige Suche nach der einschlägigen Vorschrift und ihrer jeweils geltenden Fassung. Dabei hat man es angesichts der hohen Zahl der Vorschriften und ihrer ständigen und schnellen Änderung nicht leicht: So umfaßt allein das geltende innerstaatliche Bundesrecht derzeit mehr als 5.300 Vorschriften mit mehr als 80.000 Einzelnormen (Paragrafen, Artikel oder Anlagen). Im Jahr 1992 wurden im Bundesgesetzblatt Teil I und im Bundesanzeiger 534 Gesetze und Rechtsverordnungen verkündet; davon waren 329 reine Änderungsvorschriften. Sie haben weit mehr als 5.000 Einzelnormen geändert, aufgehoben oder eingefügt. Man kann deshalb nie sicher sein, daß eine Vorschrift noch in ihrer ursprünglichen Fassung gilt. Erschwert wird die Suche durch den Einfallreichtum, aber auch durch Ungenauigkeiten bei der Gestaltung von Änderungsanweisungen.² Gegenstandslose Vorschriften werden zudem ebensowenig formell aufgehoben wie die auf sie verweisenden Vorschriften.³ Nicht einmal zwei Jahre nach Abschluß der früheren Sammlung des Bundesrechts im Bundesgesetzblatt Teil III⁴ beschrieb Nadler die Situation des Rechtssuchenden folgendermaßen:

„Wer einen geltenden Text herstellen will, muß sich die Änderungen enthaltenden Verkündungsblätter besorgen und aus den häufig nur aus einzelnen Wörtern oder Wortgruppen bestehenden Änderungsvorschriften die jüngste Fassung zusammensetzen.“⁵

Die Einheit der Rechtsordnung als Puzzlespiel!

Angesichts der allseits beklagten Gesetzesflut⁶ nutzt die überwiegende Mehrheit der Praktiker die amtlichen Verkündungsblätter nur noch in Ausnahmefällen. Sie verwenden überwiegend Textsammlungen, die von Verlagen in Form von Loseblattsammlungen oder Taschenbüchern angeboten werden. Der Vorteil der von den Verlagen angebotenen Sammlungen besteht darin, daß sie die jeweils geltenden Texte enthalten, in die die Änderungen eingearbeitet sind. Sie werden auch von denjenigen genutzt, welche die Kenntnis der jeweiligen Rechtslage und damit auch die Kenntnis des Inhalts der Verkündungsblätter verlangen.

Die Datenbank des Bundesrechts

Der Text der Vorschriften des geltenden innerstaatlichen Bundesrechts wird seit 1987 auch durch die *Datenbank des Bundesrechts* angeboten.⁷ Sie geht zurück auf einen Beschluß der Bundesregierung vom November 1978, den Text dieser Vorschriften festzustellen, zu bereinigen und in automatisierter Form zu dokumentieren. Die Datenbank ist vom Bundesministerium der Justiz aufgebaut worden und wird von ihm ständig aktualisiert. Ihr Vertrieb wurde der juris GmbH in Saarbrücken übertragen.

Die Datenbank enthält das jeweils geltende innerstaatliche Bundesrecht und legt die Zusammenhänge zwischen den Vorschriften soweit wie möglich offen. Im einzelnen handelt es sich derzeit um die mehr als 5.300 Vorschriften – davon mehr als 4.600 Gesetze und Rechtsverordnungen –, die im Fundstellennachweis A⁸ als Bundesrecht aufgeführt sind.

„Die Einheit der Rechtsordnung als Puzzlespiel!“

Statt der Verkündungsblätter werden private Sammlungen benutzt.

Beschluß der Bundesregierung vom November 1978

Jens Mönkemeyer ist Rechtsreferendar in Bonn. Er war Mitarbeiter bei dem für die Datenbank des Bundesrechts zuständigen Referat im Bundesministerium der Justiz.

¹ Anmerkung zu Herberger, „Ein elektronisches Bundesgesetzblatt“, JuR 1987, 43 f. (Nachdruck in jur-pc aktuell dieser Ausgabe) und jur-pc 1992, 1811. Zitate stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, aus diesen Beiträgen.

² So werden beispielsweise rückwirkende, befristet geltende oder pauschale Änderungen angeordnet oder Änderungen ihrerseits geändert.

³ Nadler, JZ 1970, 605 (606).

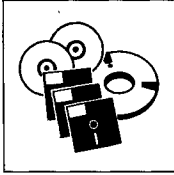
⁴ Vgl. das Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. Juli 1958 (BGBl. I S. 437), das Gesetz über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts vom 28. 12. 68 (BGBl. I S. 1451) und das Bundesgesetzblatt Teil III.

⁵ Nadler, JZ 1970, 605 (606 f.). Vgl. auch Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl. (1991), Rn. 447 und 691.

⁶ Schneider (o. Fußn. 5), Rn. 427; Schlagböhmer, JZ 1981, 469 (470) m. w. N.

⁷ Zu Konzept u. Umfang der Datenbank des Bundesrechts vgl. Schlagböhmer, JZ 81, 469 ff. und 90, 262 (267–271).

⁸ Amtlicher Nachweis der Bundesgesetzgebung, der alle Vorschriften des Bundesrechts (ohne die völkerrechtlichen Vereinbarungen) und alle dazu ergangenen Änderungen enthält; er erscheint seit 1968 als jährliche Beilage zum Bundesgesetzblatt Teil I.



Offenlegung der
Verweisungsstrukturen

Herberger 1987

Herberger 1992

Neben den bibliographischen Angaben⁹ wird der vollständige Text dieser Vorschriften aufgenommen, soweit es sich um Stammnormen oder Überleitungsnormen handelt.¹⁰ Wird ein Paragraph geändert, wird für ihn eine neue Textfassung angelegt. Art und Umfang der Änderung werden in einer Fußnote erläutert. Die neue Textfassung erhält als Inkrafttretedatum das Datum, zu dem die Änderung wirksam wird. Die schon vorhandene Textfassung des Paragraphen bleibt, mit einem Außerkrafttretedatum versehen, in der Datenbank erhalten. Auf diese Weise wird erreicht, daß gezielt auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Wortlaut einer Vorschrift zugegriffen werden kann.¹¹

Die *Datenbank des Bundesrechts* legt außerdem die Zusammenhänge zwischen den 5.300 Vorschriften soweit wie möglich offen. Solche Zusammenhänge bestehen über den Wortlaut, über Verweisungen sowie über Änderungen und Gültigkeitsregelungen. In der Datenbank kann deshalb mit jedem sinntragenden Wort gesucht werden, das in den Texten der Vorschriften vorkommt. Ferner werden alle jeweils geltenden Ausgangsnormen nachgewiesen, die auf eine Bezugsnorm verweisen, die zum Erlaß abhängiger oder konkurrierender Normen ermächtigen oder eine Bezugsnorm als Rechtsgrundlage angeben. Schließlich sind alle Änderungen oder Gültigkeitsregelungen festgehalten, von denen eine Bezugsnorm seit dem Zeitpunkt ihrer Textfeststellung betroffen wurde.¹²

Ein elektronisches Bundesgesetzblatt?

In nunmehr zwei Beiträgen setzt sich *Herberger* mit der Konzeption der *Datenbank des Bundesrechts* auseinander und stellt ihr die Idee eines „elektronischen Bundesgesetzblattes“ gegenüber. In einem Beitrag aus dem Jahr 1987¹³ befürwortet er eine amtliche Veröffentlichung von Rechtsvorschriften auf elektronischen Datenträgern. Konkret schlägt er vor, zusätzlich zur gedruckten eine auf CD-ROM gespeicherte Ausgabe des Bundesgesetzblattes herauszugeben. Auf diese Weise werde der Aufwand für die einzige korrekte Methode zur Ermittlung des geltenden Textes, „die Arbeit mit dem Bundesgesetzblatt“, auf ein vertretbares Maß reduziert. Man sei zudem nicht mehr gehalten, die Unsicherheiten bearbeiteter Texte in Kauf zu nehmen. Bei deren Verwendung tausche man die sichere Gewißheit des amtlichen Textes gegen „so etwas wie praktische Gewißheit“ über die Richtigkeit des bearbeiteten Textes ein. Man verlasse sich auf die Sorgfalt anderer in einer Weise, die z. B. für Rechtsanwälte unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich sei. In der Zeit zwischen den Ergänzungslieferungen oder Neuauflagen zeige sich zudem die weiterhin bestehende Abhängigkeit von den amtlichen Verkündungsblättern. Ausgehend von diesen Überlegungen betrachtet *Herberger* die Konzeption der *Datenbank des Bundesrechts* mit Vorbehalten: Sie eröffne zwar erstmals die Möglichkeit, mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung auf Gesetzestexte zuzugreifen. Auch stehe deren Überlegenheit in der praktischen Anwendung fest. Dennoch treffe auch für die Datenbank der Einwand gegen die Verwendung anderer Texte als die der amtlichen Verkündungsblätter zu: Mangels hinreichender Verbindlichkeit könne sie nicht mehr sein als ein weiteres Hilfsmittel neben anderen. Hingegen verbinde die Herausgabe „authentifizierter“ Kopien des Bundesgesetzblattes auf CD-ROM den Vorteil der „Textsicherheit“ mit den Vorzügen der elektronischen Datenverarbeitung. Der Blick ins Gesetz werde von den Beschränkungen befreit, denen er bei der Verwendung hergebrachter Hilfsmittel unterliege.

In einem weiteren Beitrag aus dem Jahr 1992¹⁴ scheint *Herberger* eine erste Antwort auf seine Frage nach einem „elektronischen Bundesgesetzblatt“ geben zu können. *Herberger* vergleicht die derzeit auf CDROM erhältlichen Varianten elektronischer Normendokumentation, nämlich die elektronische Fassung des Bundesgesetzblattes auf der *melius (früher: jurpc) CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* und die Datenbank des Bundesrechts auf der *juris data disc Bundesrecht*. Dabei wiederholt er seine Kritik an der Konzeption, Vorschriftentexte anzubieten, in die die Änderungen eingearbeitet wurden. Solche Texte seien

⁹ Überschrift, Ausfertigungsdatum, amtliche Fundstelle u. v. m.

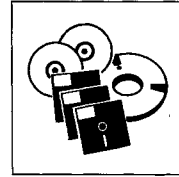
¹⁰ Ungefähr 450 Vorschriften sind nur mit der Überschrift aufgenommen worden, weil sie nicht der Bereinigung im Rahmen der früheren Sammlung des Bundesrechts unterlagen (o. Fußn. 4) oder weil sie nicht darstellbare Zeichen enthalten.

¹¹ Vgl. Schlagböhmer, JZ 1981, 469 (471 ff.) und JZ 1990, 262 (269 f.).

¹² Vgl. Schlagböhmer, JZ 1981, 469, (473 ff.) und JZ 1990, 262 (268 f.).

¹³ Herberger, Informatik und Recht 1987, 43 f.

¹⁴ Herberger, jurpc 1992, 1811.



zwar direkt lesbar, bedeuteten aber nur „scheinbar“ Benutzerfreundlichkeit. Man nehme zwei Nachteile in Kauf: Die Ungewißheit über die Verbindlichkeit und Richtigkeit der Texte und einen durch das Fehlen der Änderungsanweisungen bedingten Verlust an Interpretationsmöglichkeiten. Beides vermeide die *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt*, die den Text des Bundesgesetzblattes in „unverändert-authentischer“ Form darbiete.

Verbindlichkeit oder Praktikabilität?

Ein „elektronisches Bundesgesetzblatt“ soll also den Blick wieder ins Gesetzblatt richten und eine „Renaissance“¹⁵ der Arbeit mit den amtlichen Verkündungsblättern bewirken. Merkwürdig genug, daß bisher aus dem „ernsthaften theoretischen Problem“, das in der Verwendung bearbeiteter Texte liegen soll, kaum Konsequenzen gezogen wurden. Was müssen das für Juristen sein, die sich nicht von der „Sorge um den rechten Text des Gesetzes umtreiben“ lassen. Noch merkwürdiger, daß die Lösung jetzt in einem „elektronischen Bundesgesetzblatt“ liegen soll, nachdem früher über eine amtliche Loseblattsammlung nachgedacht wurde.¹⁶ Die Argumente, die *Herberger* gegen die Konzeption der *Datenbank des Bundesrechts* vorbringt, sind nicht überzeugend.

In erster Linie geht es um den Vorwurf, die Datenbank sei keine offizielle Sammlung des Bundesrechts, auch wenn sie vom Bundesministerium der Justiz hergestellt werde. Die Aufnahme oder Nichtaufnahme einer Vorschrift in die Datenbank und die Einarbeitung von Änderungen seien rechtlich unverbindlich. Dieser Einwand kann nicht durchgreifen: Die Konzeption der Datenbank sah und sieht eine Wirkung auf die Geltung der Vorschriften, die in ihr enthalten sind, nicht vor. Sie kann und soll nicht in die Kompetenz der mit der Gesetzgebung befaßten Organe eingreifen. So hatte auch die Textfeststellung im Rahmen der früheren Sammlung des Bundesrechts im Bundesgesetzblatt Teil III, auf der die Datenbank aufbaut, keine Auswirkungen auf die Geltung der in ihr aufgenommenen Vorschriften.¹⁷ *Herbergers* Darlegung, wonach die Texte der *Datenbank des Bundesrechts* weder konstitutiven noch deklaratorischen Charakter hätten, ist zwar richtig. Der mit ihr verbundene Vorwurf geht aber ins Leere.

Mehr noch: Er trifft eine von privater Seite herausgegebene „elektronische Fassung“ des Bundesgesetzblattes in gleicher Weise. Die Texte auf der *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* sind nach *Herbergers* Meinung wegen des heute erreichten Standes der Technik mit einem „hohen Maß an praktischer Gewißheit“ über ihre Richtigkeit ausgestattet. Interessant ist daran, daß den derzeit verwendeten Gesetzessammlungen ebenfalls „so etwas wie praktische Gewißheit“ zukommen soll.¹⁸ Der Unterschied ist also in dieser Hinsicht nicht groß. In jedem Fall verbleibt aber ein relevanter qualitativer Unterschied im Verhältnis zum Bundesgesetzblatt. Diesen Mangel vermag auch ein „näheres Zusehen“ nicht auszugleichen: Ein elektronisch umgesetztes Bundesgesetzblatt, dem „kein direktes amtliches Gütesiegel“ zukommt, kann nicht zugleich wegen des technischen Fortschritts an der „Amtlichkeitsgarantie“ des Artikels 82 Grundgesetz teilhaben und ein *bißchen* verbindlich werden. Juristen können sich auch auf die *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* nicht völlig verlassen. Unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten macht es durchaus keinen Unterschied, ob man sich auf Menschen, die Texte bearbeiten, oder auf Maschinen, die Texte einlesen, verlassen hat!

In diesem Zusammenhang erwähnt *Herberger* die Veröffentlichung bekanntgemachter Neufassungen von Vorschriften in den amtlichen Verkündungsblättern. Sie enthalten den vollständigen Wortlaut einer Vorschrift, in den die vorangegangenen und zumeist umfangreichen Änderungen von einem Bundesministerium eingearbeitet worden sind. Auch ihnen kommt nach *Herbergers* Meinung „weder konstitutive noch deklaratorische Verbindlichkeit“ zu.¹⁹ Hiernach scheinen bekanntgemachte Neufassungen überflüssig zu sein. Dementsprechend wäre es konsequent gewesen, wenn die *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* sie nicht enthielte.²⁰ Dies ist jedoch nicht der Fall!

Nicht überzeugend:

Die Argumente gegen die Konzeption der Datenbank des Bundesrechts

Keine offizielle Sammlung des Bundesrechts?

*Vertrauen auf: Bearbeiter/
Vertrauen auf: Maschinen*

*Veröffentlichung
bekanntgemachter
Neufassungen*

¹⁵ Vgl. auch *Herberger*, jur-pc CD-ROM Digest, 1992, S. 163.

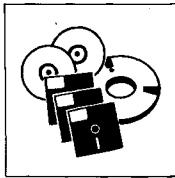
¹⁶ Dafür *Nadler*, JZ 1970, 605 ff., dagegen *Klein*, DÖV 1972, 300 ff.

¹⁷ Vgl. dazu und zu den Ausnahmen das Sammlungsgesetz und das Abschlußgesetz (o. Fußn. 4); *Schlagböhmer*, JZ 1990, 262 (268); *Schneider* (o. Fußn. 5), Rn. 693f.

¹⁸ *Herberger*, Informatik und Recht 1987, 43.

¹⁹ *Herberger*, jur-pc 1992, 1811. Vgl. demgegenüber *Schneider* (o. Fußn. 5), Rn. 680–690, insb. 685 f. und 689.

²⁰ *Nadler*, JZ 70, 605 (607), hält es für verfehlt, bekanntgemachte Neufassungen in einem Verkündungsblatt zu veröffentlichen.



*Nicht ersetzbar:
Die Arbeit mit den
Verkündungsblättern*

Keine der beiden angebotenen CD-ROM's kann demnach Verbindlichkeit für sich in Anspruch nehmen. Ausschließlich die amtlichen Verkündungsblätter enthalten den Text mit offizieller Geltung. Die Arbeit mit ihnen kann nicht ersetzt werden. Beide CDROM können daher allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität miteinander verglichen werden. Insoweit ist eine Datenbank mit dem Text des jeweils geltenden Bundesrechts einer bloßen elektronischen Kopie des Bundesgesetzblattes überlegen. Die praktische Anwendung der *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* bedeutet die Fortsetzung der Suche nach der geltenden Fassung eines Gesetzes mit anderen Mitteln. Sie befreit den Anwender nicht von der Mühe, alle Änderungen einer Vorschrift zu suchen und eigenhändig in den Text einzuarbeiten. Haftungsrechtlich besteht zwischen einem solchen Text und einem Text aus der *Datenbank des Bundesrechts* kein Unterschied. Die *melius CDROM-Edition Bundesgesetzblatt* beschleunigt daher allenfalls den Zugriff auf die für die Herstellung der geltenden Textfassung erforderlichen Informationen. Dies allerdings auch nur bedingt: Die derzeit angebotene Version enthält die Texte des Bundesgesetzblattes Teil I und II erst ab dem Stichtag 3. Oktober 1990!

*Vorzüge der Datenbank des
Bundesrechts*

Die *Datenbank des Bundesrechts* vermeidet den Aufwand, den *Herberger* allen Juristen zuzumuten möchte. Sie enthält den jeweils geltenden, vollständigen Wortlaut der Vorschriften des innerstaatlichen Bundesrechts. Zwar können Fehler bei der Herstellung der Texte nicht völlig ausgeschlossen werden. Sie werden aber auf ein Minimum reduziert. Die Texte werden ausschließlich vom Bundesministerium der Justiz hergestellt. Diesem steht in Zweifelsfällen das federführende Ressort für Rückfragen zur Verfügung. Schließlich wird ein doppelter Nachweis darüber geführt, auf welchen Änderungen der jeweilige Wortlaut einer Vorschrift beruht. Alle Einzelnormen haben Fußnoten, die Art und Umfang der Änderungen einschließlich der ändernden Ausgangsnormen und ihrer Fundstelle in den amtlichen Verkündungsblättern aufführen. Außerdem wird jeder Änderungsbefehl mit der ändernden Ausgangsnorm und der geänderten Bezugsnorm bei den Änderungsvorschriften festgehalten. Im Zweifelsfall kann aufgrund dieser doppelten Angaben überprüft werden, ob der Wortlaut der Texte richtig festgestellt wurde.

*Interpretation aus dem
Änderungsbefehl?*

Herberger bemängelt in zweiter Linie „einen Verlust an Interpretationsmöglichkeiten aus dem Änderungsbefehl“.²¹ Den bearbeiteten Texten sehe man nicht sofort an, von welchen Änderungen sie betroffen worden seien. Die Kenntnis der Textänderung sei aber für ihre Auslegung durchaus von Interesse. Auch dieser Einwand ist nicht überzeugend. Änderungsvorschriften haben keinen eigenständigen Regelungsgehalt. Sie bestehen vielfach aus Änderungsbefehlen, die aus sich heraus unverständlich sind.²² Tiefgreifende Veränderungen der Rechtslage beruhen nicht selten auf der Änderung, Aufhebung oder Einfügung einzelner Sätze, Satzteile oder Worte eines Paragraphen.²³ Aus der Änderungsvorschrift allein sind Art und Umfang der Veränderung der Rechtslage nicht zu erkennen. Sie ergibt sich erst durch einen Vergleich der neuen mit der alten Textfassung des geänderten Paragraphen. Diesen Vergleich ermöglicht die *Datenbank des Bundesrechts*, weil sie die jeweils geltenden Texte der Vorschriften des innerstaatlichen Bundesrechts und ihre früheren Fassungen enthält. Auf diese Weise wird die Auslegung geänderter Vorschriften erleichtert. Anhand eines Vergleiches aller in der Datenbank aufgenommenen Textfassungen eines Paragraphen kann dessen gesamte Entwicklung zurückverfolgt werden.

*Letztlich muß jeder Jurist sich
selbst entscheiden.*

Schlußbemerkung

Juristen werden immer das jeweils geltende Recht kennen müssen. Neben den traditionellen Hilfsmitteln kommt die elektronische Datenverarbeitung auch in dieser Hinsicht in zunehmendem Maße zum Einsatz. *Bundesrecht* und *Bundesgesetzblatt* auf CD-ROM sind ein Beispiel dafür. Sie ermöglichen den schnellen Zugriff auf die für Juristen wichtigste Informationsquelle, das Gesetz. Ihnen liegen unterschiedlichen Konzeptionen zugrunde. Ob nur eine davon die *richtige* ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Letztlich und insoweit hat *Herberger* recht – muß jeder Jurist sich selbst entscheiden.

²¹ Herberger, jur-pc 1992, 1811.

²² Schneider (o. Fußn. 5), Rn. 447.

²³ Vgl. das Beispiel von Schneider (o. Fußn. 5), Rn. 447 mit Fußn. 19.