

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt  
Honorarprofessor für Internetrecht, insbesondere E-Government und E-Justice  
Juristenfakultät der Universität Leipzig

THÜR. LANDTAG POST  
07.01.2021 07:23  
329/2021

6. Januar 2021

An den  
Thüringer Landtag  
Verfassungsausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt  
poststelle@thueringer-landtag.de

Mündliche Anhörung im Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags am 12. Januar 2021  
zum Beratungsgegenstand:  
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Elektronische  
Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten  
Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –  
Drucksache 7/2040

Ihre Bitte um schriftliche Stellungnahme vom 27. November 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf danke ich.

Hiermit nehme ich zu dem Gesetzentwurf Stellung:

## I. Vorbemerkung

Der von den Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Gesetzentwurf (Drs. 7/2040) zielt darauf ab, durch eine Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen eine Grundlage für eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die die Ausfertigung und die Verkündung in elektronischer Form ermöglichen soll. Damit wird ausdrücklich keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur elektronischen Ausfertigung und Verkündung geschaffen, es ist lediglich eine sogenannte Kann-Regelung vorgesehen.

Das Gesetzgebungsprojekt im Freistaat Thüringen fügt sich ein in das auf Bundesebene und in anderen Ländern erkennbare Bemühen, die Chancen der Digitalisierung auch für Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens zu nutzen. Deshalb lohnt sich ein kurzer Blick auf den Gesamtzusammenhang.

Bereits seit ca. 15 Jahren wird in Deutschland auf Bundes- und Landesebene über die Möglichkeit diskutiert, die bisher im Papierweg erfolgende Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Verordnungen zukünftig ausschließlich elektronisch vorzunehmen. Auf Bundesebene ist bereits seit 2002 für die meisten untergesetzlichen Normen ein Verkündungs- und Bekanntmachungsorgan der deutschen Bundesbehörden etabliert, nämlich der elektronische Bundesanzeiger, auf den mehr und mehr Aufgaben des (Papier-) Bundesanzeigers übertragen wurden und der seit 2012 als „Bundesanzeiger“ von wenigen Ausnahmefällen abgesehen ausschließlich digital unter [www.bundesanzeiger.de](http://www.bundesanzeiger.de) aufzurufen ist.

Die Bundesregierung plant eine Initiative zur Grundgesetzänderung, um eine offizielle Gesetzesverkündung in einem elektronischen Bundesgesetzblatt ab 1.1. 2022 zu ermöglichen, wie sich der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion aus dem Dezember 2019 entnehmen lässt.<sup>1</sup> Der Hinweis auf das entsprechende Vorhaben lässt sich auch der Website der Bundesregierung (Federführung Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) entnehmen. Dort werden auch die Ziele beschrieben: Medienbruchfreier Workflow und Beschleunigung des Verkündungsprozesses, Ressourcenschonung und die kosten- und barrierefreie Bereitstellung der amtlichen Fassung des Bundesgesetzblattes.<sup>2</sup> Dabei ist geplant, die Papierfassung des Bundesgesetzblattes mit Erscheinen der ersten elektronischen Ausgabe einzustellen.

Die Planungen für eine Umstellung der Papierverkündung zur elektronischen Verkündung sind auch im Zusammenhang mit dem Projekt der Bundesregierung der E-Gesetzgebung zu sehen, mit dem Ziel, „das Rechtsetzungsverfahren des Bundes auf eine neue IT-Grundlage zu stellen, bisher bestehende Medienbrüche im Prozess innerhalb der Bundesregierung und zwischen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, dem Vermittlungsausschuss und dem Bundespräsidialamt abzubauen, das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene vollständig elektronisch, medienbruchfrei und interoperabel abzubilden, durch die Orientierung an den aktuellen technologischen Entwicklungen die Gesetzgebungsarbeit modern und zukunftssicher aufzustellen“.<sup>3</sup> Diese Zielsetzung sollte in entsprechender Weise auch auf Landesebene – bezogen auf den Gesetzgebungsprozess im Freistaat Thüringen – verfolgt werden.

Ich habe in der Vergangenheit des Öfteren darauf hingewiesen, dass angesichts der fortschreitenden Digitalisierung von Staat und Gesellschaft eine elektronische Ausfertigung und Verkündung von

---

<sup>1</sup> Drs. 19/16162, S. 25.

<sup>2</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/einfuehrung-der-elektronischen-verkuendung-von-gesetzen-und-verordnungen-des-bundes-1587586>, abgerufen am 5.1. 2021.

<sup>3</sup> <http://egesetzgebung.bund.de/>, abgerufen am 5.1. 2021.

Normen angemessen wäre und auch bei der Expertenanhörung zum Entwurf eines hessischen E-Government-Gesetzes diese Position vertreten.<sup>4</sup>

Heute sind in Brandenburg<sup>5</sup>, in Bremen<sup>6</sup>, im Saarland<sup>7</sup> und in Hessen<sup>8</sup> elektronische Verkündungen in elektronischen Gesetzblättern vorgesehen.

Auch auf der EU-Ebene ist seit dem 1. Juli 2013 die elektronische Ausgabe des Amtsblatts (e-ABl) verbindlich<sup>9</sup>. Die Papierfassung hat keine Rechtsgültigkeit mehr – es sei denn, dass wegen einer unvorhergesehenen Störung der IT-Systeme kein Online-Amtsblatt veröffentlicht werden kann. Bemerkenswert ist, dass ohne Änderung des Wortlauts des für die Veröffentlichung der Gesetzgebungsakte maßgebenden Art. 297 AEUV durch Sekundärrecht die Umstellung vom offiziellen Papier-Amtsblatt auf das elektronische Amtsblatt vorgenommen wurde.

Auch war bereits 2009 das Internet in 15 von 34 europäischen Ländern das rechtlich maßgebliche Veröffentlichungsmedium<sup>10</sup>

Für eine elektronische Verkündung spricht, dass mittlerweile ganz überwiegend ein elektronischer Zugriff auf die Gesetzestexte als schneller und bei der Einbindung von Suchmaschinen auch benutzerfreundlicher angesehen wird. Zur Benutzerfreundlichkeit treten die Schnelligkeit der Verkündung sowie geringere Kosten als Argumente für eine elektronische Verkündung hinzu. Gerade der Zeitpunkt der klassischen Verkündung auf Papier hängt von einem teilweise umständlichen Verfahren ab: Zunächst erfolgt die Ausfertigung in Form der Unterzeichnung der Urschrift durch den Bundespräsidenten bzw. auf Landesebene durch den Landtagspräsidenten. Nach der Vervielfältigung durch die beauftragte Druckerei wird das Gesetz im Gesetzblatt verkündet und „vertrieben“ (auf Bundesebene durch die Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft m.b.H.). Als Verkündungstermin gilt der Zeitpunkt des Ausgebens des Gesetzblatts, „in dem die Äußerung des Verkündungswillens unwiderruflich wird. Es ist der Zeitpunkt, in dem in Übereinstimmung mit dem Willen und der Weisung des für die Verkündung zuständigen Verfassungsorgans das erste Stück der Nummer des Gesetzblattes in Verkehr gebracht wird. In diesem Augenblick ist das Gesetz durch das zuständige

---

<sup>4</sup> „Die eVerkündung ist längst überfällig“ – Aufsatz in der Zeitschrift eGovernment Computing vom 5.2. 2019, <https://www.egovernment-computing.de/die-everkuendung-ist-laengst-ueberfaellig-a-796563/>. Die Stellungnahme in der Expertenanhörung: [https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/INA-KB-105-oeff-Anh\\_09.08.2018.pdf](https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/INA-KB-105-oeff-Anh_09.08.2018.pdf), (S.8.), abgerufen am 5.1. 2021.

<sup>5</sup> Art.81 Abs. 4 BbgVerf

<sup>6</sup> Art. 123 Abs 4 BremVerf

<sup>7</sup> Art. 102 Satz 2 SLVerf

<sup>8</sup> Art. 120 Satz 2 Verfassung des Landes Hessen

<sup>9</sup> Art. 297 AEUV. Verordnung (EU) Nr. 216/2013; siehe Veröffentlichung auf <https://eur-lex.europa.eu/oj/all/auth-direct-access.html>, abgerufen am 5.1. 2021: „Ab dem 1. Juli 2013 ist die elektronische Ausgabe des Amtsblatts (e-ABl.) verbindlich und entfaltet Rechtswirkung. Infolge einer unvorhergesehenen und außergewöhnlichen Störung der Informatiksysteme des Amts für Veröffentlichungen ist im Falle der nachstehenden Amtsblätter hingegen die Papierausgabe rechtsverbindlich. In diesen Fällen wird die elektronische Fassung des Amtsblatts auf EUR-Lex nur zur Information veröffentlicht“. Ansonsten finden sich im Internetangebot von EU-Veröffentlichungen weiterhin nicht verbindliche Druckfassungen des Amtsblattes, die käuflich erworben werden können. Die elektronischen Amtsblätter sind mit einer fortgeschrittenen, überprüfbaren Signatur versehen, die ihre Echtheit, Unverfälschtheit und Unveränderlichkeit garantieren.

<sup>10</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags von Brandenburg, 2009, [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52498/ssoar-2009-schmidt-Elektronische\\_Ausfertigung\\_und\\_Verkundung\\_von.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52498/ssoar-2009-schmidt-Elektronische_Ausfertigung_und_Verkundung_von.pdf?sequence=1)

unter Berufung auf die directory of legal gazettes in Europe 2008: Demnach hatte in 15 von 34 Ländern die elektronische Verkündung offiziellen Charakter, d. h. in diesen Ländern war die elektronische Verkündung maßgeblich.

Verfassungsorgan verkündet, weil damit das Gesetzblatt im verfassungsrechtlichen Sinn ausgegeben ist“.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem Inverkehrbringen des ersten Stückes der jeweiligen Nummer des Gesetzblatts die „Ausgabe“, wobei die Auslieferung an einen Bezieher ausreicht<sup>12</sup>. Demgegenüber wird in der Literatur mehrheitlich vertreten, dass die Auslieferung an die Mehrheit der Bezieher (zumeist der Tag nach der Einlieferung bei der Post) maßgeblich sei. Erst dann bestehe in zumutbarer Weise die Möglichkeit, von dem Gesetzesinhalt Kenntnis zu erlangen<sup>13</sup>. Entsprechend wird in der Praxis als Ausgabedatum der auf die Einlieferung bei der Post folgende Tag auf dem Kopf des Bundesgesetzblatts vermerkt. Im Falle der elektronischen Verkündung tritt dagegen als maßgeblicher Verkündungszeitpunkt der Tag der Freigabe des elektronischen Dokuments an die Stelle des Ausgabedatums<sup>14</sup>. Damit kann die Zeit von der Ausfertigung bis zum maßgeblichen Verkündungszeitpunkt entscheidend verkürzt werden.

Schließlich ist die heutige maßgebliche Gesetzesverkündung in Papier mit einem Medienbruch verbunden, weil oft auch ohne einen offiziellen elektronischen Gesetzgebungsworkflow, wie er z.B. auf Bundesebene geplant ist, zur Arbeitserleichterung mit elektronischen Dateien gearbeitet wird, die dann in eine Papierfassung zur Verkündung umgewandelt werden müssten. Bei jedem Medienbruch besteht die Gefahr neuer Fehlerquellen.

Allerdings sind auch die Risiken zu bedenken; da elektronische Medien stör- und manipulationsanfälliger sind, die Lesbarkeit aufgrund sich dynamisch verändernder Technologien nicht zwingend für einen langen Zeitraum gesichert erscheint und auch die Speichermedien oft nur eine begrenzte Haltbarkeit aufweisen. Diesen Risiken ist durch verschiedene Schutzmaßnahmen zu begegnen, wobei auf Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, die dort vorhanden sind, wo schon seit längerer Zeit mit elektronischen Verkündungsmedien gearbeitet wird, etwa beim Bundesanzeiger, der in seiner Online-Fassung bereits seit 1. April 2012 den gedruckten Bundesanzeiger abgelöst hat. Er erscheint seitdem ausschließlich elektronisch und stellt das Verkündungsmedium für oft bedeutsamen Bundesverordnungen dar.

II. Zu den von den Mitgliedern des Ausschusses formulierten Fragen

*1.) Sehen Sie einen Bedarf an mehr Transparenz bei der Einsicht Thüringer Rechtsnormen?*

a. Zwar kann jedermann die unregelmäßig erscheinende Zeitschrift „Gesetz- und Ordnungsblatt für den Freistaat Thüringen“ in gedruckter Form beziehen. Allerdings dürften nur wenige Interessierte tatsächlich von dem kostenpflichtigen Angebot des Thüringer Landtags (Herausgeber) Gebrauch machen. Derzeit beläuft sich lt. Impressum der Ausgabe Nr. 33 vom 30.12.2020 der Bezugspreis im Abonnement auf jährlich 43,46 Euro, bei Einzelstücken je Doppelseite auf 0,15 Euro zuzüglich Versandkosten (mehrwertsteuerfrei). Zugleich kann das Gesetz- und Ordnungsblatt auch kostenlos als PDF (Faksimile) über die Parlamentsdokumentation des Thüringer Landtags abgerufen werden. In dieser täglich z.T. mehrfach aktualisierten Parlamentsdatenbank stehen die relevanten Dokumente ab 1990 kostenlos und nach inhaltlichen und formalen Kriterien recherchierbar zur Verfügung: Drucksachen, Anfragen, Plenarprotokolle, Gesetz- und Ordnungsblätter und die Nachweise über Vorlagen und Ausschussprotokolle mit ihren parlamentarischen Vorgängen aller Wahlperioden des Thüringer Landtags. Ferner können die Dokumente mit eigenen elektronischen

<sup>11</sup> BVerfGE 16, 6

<sup>12</sup> BVerfGE 16, 6 (16 ff.)

<sup>13</sup> Dreier GG/Bauer, 3. Aufl. 2015, GG Art. 82 Rn. m.w.Nachweisen.

<sup>14</sup> So die Erläuterung des Entwurfs des Gesetzes zur Ergänzung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen), Drucksache 19/5721, <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/1/05721.pdf>, abgerufen am 5.1. 2021.

Instrumenten (PC, Notebook, Smartphone u.a.) gespeichert und/oder ausgedruckt bzw. elektronisch in weitere Dokumente eingebunden werden.

Oftmals werden sich die Informationssuchenden aufgrund der schnellen Zugriffsmöglichkeit mit anderen elektronischen Gesetzessammlungen, Darstellungen auf Portalen etc. zufriedengeben, obwohl die Aktualität der Information nicht immer gewährleistet ist.

Allerdings ist nur das als Zeitschrift **gedruckte Gesetz- und Verordnungsblatt** für den Freistaat Thüringen **authentisch und damit maßgeblich**. Denn nur dieses beruht auf dem offiziellen Verkündungsakt. Um Zweifel an der Verbindlichkeit des verkündeten Textes auszuschließen, ist es daher erforderlich, das kostenpflichtige, gedruckte Exemplar zu bestellen oder in öffentlichen Bibliotheken einzusehen. Einfacher, kostengünstiger und schneller wäre es, den verbindlichen verkündeten Text im Internet vorzufinden. Hierzu bedarf es einer elektronischen Verkündung.

b. Die Transparenz des geltenden Rechts wird auch dadurch behindert, dass in den Gesetzgebungsverfahren zumeist nur **Änderungen bestehender Gesetze** – oft als Einzeländerungen in Artikelgesetzen - beschlossen werden. Werden sogenannte Änderungsbefehle in herkömmlicher Weise auf Papier verkündet, bleibt für den Leser ohne Kenntnis des Zusammenhangs des geänderten Ausgangstexts die Wirkung der Änderung unklar bzw. lässt sich nur durch eine Zusammensicht der Ausgangsfassung des Gesetzes mit allen später erfolgten verkündeten Änderungen erfassen, und diese Fassungen müssen mühsam in den Drucksammlungen herausgesucht werden. Zuweilen ist deshalb im Änderungsgesetz eine Neubekanntmachung des gesamten konsolidierten Textes vorgesehen. Dies bleibt aber - wohl auch im Hinblick auf die Kosten einer Gesamtveröffentlichung – oft die Ausnahme<sup>15</sup>. Hier könnte eine neue – elektronische -Verkündung Abhilfe schaffen. Vorstellbar wäre, zugleich mit der Verkündung des Änderungsbefehls die konsolidierte Gesamtfassung der Norm elektronisch zu verkünden.

c. Das Rechtsstaatsprinzip fordert die **vollständige Verkündung von Rechtsvorschriften**. Die Bürgerinnen und Bürger müssen in verlässlicher Weise vom Inhalt der Normen Kenntnis nehmen können. Allerdings wurden zumindest auf Bundesebene in der Vergangenheit Ausnahmen von der umfassenden Verkündungspflicht als zulässig angesehen, wenn die Druckherstellung einer (Papier)-Verkündung mit (unverhältnismäßig) hohen Produktionskosten verbunden ist. So wurden etwa Pläne, Karten oder Zeichnungen häufig dadurch „verkündet“, dass man sie zur Einsicht auslegte. Dies sieht § 6 Abs. 1 des Gesetzes des Freistaats Thüringen über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Organisationsanordnungen (Verkündungsgesetz)vom 30. Januar 1991 ausdrücklich vor (allerdings sieht Art. 85 Verf TH ausdrücklich auch für Verordnungen die Möglichkeit anderer Verkündungsmedien vor). Auch der Bundeshaushalt wird nur partiell im Gesetzblatt verkündet, was verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch ist. Dies führt zu Erschwernissen bei der Kenntnisnahme einer Regelung<sup>16</sup>.

Bei einer elektronischen Gesetzesverkündung dürfte das Erfordernis für eine Ersatzverkündung entfallen. Die Übersichtlichkeit oder die Druckkosten verlangen keine Beschränkung mehr auf einen maximalen Umfang oder eine Veröffentlichung durch Auslegung bzw. in Anlagebänden. Insoweit würde der Vorgabe des Art. 85 Absatz 1 Satz 185 Absatz 1 Satz 1 ThürVerf stärker als bisher Rechnung getragen.

---

<sup>15</sup> H.A. Wolff/S.Gilezak, LKV 2010, 353.

<sup>16</sup> R.Walker, Die amtliche elektronische Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 – 62.

2.) *Wird die derzeit geltende Rechtslage (maßgebliche Verkündung von Rechtsakten ausschließlich in Papierform) der Art und Weise gerecht, wie sich Bürger heutzutage über sie betreffende Gesetze und Verordnungen informieren?*

Mittlerweile dürfte eine große Mehrheit der Bürger den elektronischen Zugriff auf Gesetzestexte als schneller und bei der Einbindung von Suchmaschinen auch benutzerfreundlicher ansehen. Dies gilt auch für die Berufsgruppen, die in der Vergangenheit oft noch zu den Abonnenten der gedruckten Gesetzestexte gehörten, etwa die Rechtsanwälte und Notare, weil viele es als Teil ihrer beruflichen Verpflichtungen ansehen, ggfls. ihre Informationen aus den verbindlichen Rechtsquellen zu schöpfen.

Diverse prozessrechtliche Bestimmungen verpflichten allerdings etwa die Rechtsanwälte, ein besonderes elektronisches Postfach passiv, demnächst auch aktiv zu nutzen. Dies hat zu einer Digitalisierung der anwaltlichen Tätigkeit beigetragen – neben der schon seit Jahrzehnten übliche Nutzung der juristischen Online-Verlage wie Juris und Beck online. Anwälte, Notare, Richter und Staatsanwälte sind es mehr und mehr gewöhnt, ihre Rechtsinformationen vor allem aus elektronischen Medien zu beziehen. Es dürfte daher für die Angehörigen der Rechtsberufe eher einen Ausnahmefall darstellen, gedruckte Gesetzblätter zu bestellen und zur Aufbereitung der Rechtslage zu nutzen. Bei der Suche nach Informationen über geltende Gesetze und Verordnungen in Thüringen dürfte heute überwiegend in Kauf genommen werden, dass die elektronisch erhältlichen Informationen lediglich digitale Abbildungen der verkündeten Gesetze und deshalb nicht verbindlich sind, weil in Thüringen nur das gedruckte Gesetz- und Verordnungsblatt maßgeblich ist. Das gilt umso mehr, als in Pandemiezeiten Bibliotheken oft geschlossen und der Postversand gestört war und daher die Möglichkeiten, Einblick in die offiziellen gedruckten Gesetz- und Verordnungsblätter zu nehmen, eingeschränkt waren.

Es ist allerdings auch nicht völlig auszuschließen, dass es auch zukünftig Interessierte gibt, die über keinen eigenen Internetanschluss verfügen und einen authentischen Einblick in die Gesetzesfassung nehmen wollen. Diesen Interessen könnte man dadurch Rechnung tragen, dass man etwa in Bibliotheken öffentliche Zugangsmöglichkeiten zum Internet schafft. Auch könnte man einen – dann allerdings kostenpflichtigen – Anspruch auf einen „offiziellen“ Ausdruck eines Gesetzblatts gewähren.

3.) *Wie ist die geplante Verfassungsänderung unter Anbetracht der Tatsache zu bewerten, dass während der COVID-19 Pandemie in Thüringen und anderen Ländern diverse Rechtsverordnungen per Notverkündung verkündet werden mussten?*

Für das Rechtsleben ist die genaue Kenntnis des authentischen Textes auch und gerade einer im Eilverfahren erlassenen Verordnung von großer Bedeutung. Gerade in Pandemiezeiten wurden erhebliche Freiheitseinschränkungen durch kurzfristig erlassene Normen vorgesehen. Ein Verstoß gegen die Freiheitseinschränkungen ist teilweise mit hohen Sanktionen bedroht. Eine Norm, die nicht ordnungsgemäß verkündet ist, ist nicht existent<sup>17</sup>, kann also auch nicht umgesetzt werden, selbst wenn noch so sehr zeitliche Erfordernisse und geltend gemacht werden und die mit der Freiheitseinschränkung und den Sanktionen verfolgten Zielen für Staat und Gesellschaft von höchster Bedeutung erscheinen. In Betracht kommt in solchen Situationen nur eine Notverkündung. In einem Artikel vom 31.10.2020 beschreibt der Ministerpräsident des Freistaats Thüringen die Situation so:<sup>18</sup> „Lediglich da, wo durch besondere Eile ein – bis heute leider noch vorgeschriebener – physischer Abdruck im Staatsanzeiger nicht gewährleistet werden kann, bleibt die Notverkündung als Mittel der

<sup>17</sup> „Erst mit der Verkündung, das heißt, mit der Ausgabe des ersten Stücks des Verkündungsblattes, ist eine Norm rechtlich existent“ BVerfGE 127, 31 (07.07.2010 - 2 BvL 1/03, 2 BvL 57/06, 2 BvL 58/06).

<sup>18</sup> <https://www.bodo-ramelow.de/aktuell/article/2020/10/30/schwere-entscheidungen/>, abgerufen am 5.1.2021.

Wahl bestehen“. Sachsen-Anhalt hat ebenfalls von der Möglichkeit von Notverkündungen zur Pandemiebekämpfung Gebrauch gemacht und sich dabei auf den § 1a Satz 1 des Gesetzes über die Verkündung von Verordnungen von Sachsen-Anhalt berufen.<sup>19</sup>

Auf Bundesebene ist eine solche Notverkündung nur für den Verteidigungs- und Spannungsfall vorgesehen.<sup>20</sup> In Baden-Württemberg regelt § 4 des Verkündigungsgesetzes die Notverkündung von Verordnungen<sup>21</sup> Von dieser Notverkündungsmöglichkeit ist in Baden-Württemberg auch einige Male Gebrauch gemacht worden. Vergleichbare Regelungen gibt es auch für andere Länder. <sup>22</sup>Für den Freistaat Thüringen ist eine Notverkündungsmöglichkeit nur im Anwendungsbereich des Ordnungsbehördengesetzes vorgesehen. Demnach sind im Normalfall ordnungsbehördliche Verordnungen des Innenministeriums im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen, solche des Landesverwaltungsamtes im Staatsanzeiger zu verkünden (§ 35 Abs. 2 OBG). § 35 Abs. 3 OBG regelt Folgendes: „Ist es zur Verhütung erheblicher Gefahren für Leben, Gesundheit, Tiere oder Sachen erforderlich, eine ordnungsbehördliche Verordnung sofort zu verkünden, und ist eine Verkündung nach den Absätzen 1 oder 2 nicht rechtzeitig möglich, so kann die Verordnung im Rundfunk, im Fernsehfunk, durch Lautsprecher oder sonst auf jede andere geeignete Art amtlich veröffentlicht werden. Die Verordnung ist sodann unverzüglich nach den Absätzen 1 oder 2 zu veröffentlichen; hierbei ist auf Zeit und Art der Notverkündung hinzuweisen“. Diese Notverkündungsmöglichkeit, die nur in sehr thematisch eingegrenzten Bereichen bei dringenden Verordnungen in Betracht kommt, zeigt, dass es in Extremsituationen einen Bedarf dafür gibt, ohne zeitaufwändige Herstellung der Papierfassung des Gesetz- und Verordnungsblatts sofort zur Verkündung zu kommen. Eine elektronische Verkündung könnte ebenso schnell wie eine Veröffentlichung im Rundfunk und in anderen Medien erfolgen. Sie wäre auch gegenüber einer Mitteilung in einer Rundfunksendung überlegen, weil sie jederzeit im Gegensatz zu einer Rundfunksendungsübertragung über das Internet abrufbar wäre. Auch wäre es denkbar, denjenigen, die in besonderer Weise an einer sofortigen Information über eine elektronische Verkündung interessiert sind, einen „Info-Dienst“ zur Verfügung zu stellen. So bietet beispielsweise die Bundesanzeiger Verlags GmbH kostenpflichtige elektronische Abonnements für Push-Benachrichtigungen über Veröffentlichungen, an denen bestimmte Abonnenten besonders interessiert sind. Die entsprechenden Veröffentlichungen werden dann tagesaktuell per E-Mail oder als Link zum Herunterladen geliefert. In jedem Fall böte eine elektronische Normenverkündung den Vorteil, dass auch in Eilfällen die Bürgerinnen und Bürger des Landes genau wüssten, in welcher Internetveröffentlichung sie nach aktuellen Informationen suchen müssten.

*4.) An welchen Ihrer Einschätzung nach besonders wichtigen Maßgaben sollten sich die staatlichen Entscheidungsträger bei der Umsetzung der geplanten Verfassungsänderung orientieren?*

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 44 Abs. 1 ThürVerf) beinhaltet, dass Bürgerinnen und Bürger über einen sicheren Zugang zum geltenden Recht ohne unangemessene Hürden verfügen müssen. Das BVerfG hat dementsprechend Folgendes gefordert: „Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden; denn die Verkündung stellt einen

<sup>19</sup> <https://coronavirus.sachsen-anhalt.de/amtliche-informationen/notverkuendung-der-rechtsverordnung/> abgerufen am 5.1. 2021.

<sup>20</sup> Gesetz über vereinfachte Verkündungen und Bekanntgaben vom 18.7.1975 [BGBl. I 1919], zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 24.5.2016.

<sup>21</sup> „Erscheint eine rechtzeitige Verkündung in der vorgeschriebenen Form nicht möglich, so kann eine Rechtsverordnung in anderer geeigneter Weise öffentlich bekanntgemacht werden.„ Die Verkündung in der vorgeschriebenen Form ist nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.“

<sup>22</sup> Art.122 HessVerf, Art45 Abs.2 NdsVerf.

integrierenden Teil der förmlichen Rechtssetzung dar, ist also Geltungsbedingung“<sup>23</sup>. Es obliegt „dem zuständigen Normgeber das Verkündungsverfahren so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt“. Verschiedene Verkündungsnormen auf Bundes- und Landesebene zielen darauf ab, den Bürgerinnen und Bürgern einen solchen Zugang zu den Gesetz- und Verordnungsblättern zu verschaffen.

Die wichtigsten Grundsätze, die bei einer elektronischen Veröffentlichung in einem amtlichen elektronischen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt des Landes einzuhalten sind, ergeben sich bereits aus § 25 Abs. 2 Thüringer E-Government-Gesetz - ThürEGovG - vom 10. Mai 2018, nämlich dass die Risiken einer elektronischen Verkündungsplattform auszuschließen und den Zugang zu den elektronischen Mitteilungen auch denjenigen, die das Internet nicht nutzen, durch einen Anspruch auf Bestellung von Ausdrucken oder Zugriff in öffentlichen Einrichtungen zu vermitteln ist. Wörtlich ist normiert: „Jede Person muss einen angemessenen Zugang zu der Publikation haben. Gibt es nur eine elektronische Ausgabe, ist dies in öffentlich zugänglichen Netzen auf geeignete Weise bekannt zu machen. Es ist sicherzustellen, dass die publizierten Inhalte allgemein und dauerhaft zugänglich sind und eine Veränderung des Inhalts ausgeschlossen ist. Bei gleichzeitiger Publikation in elektronischem und papiergebundenem Format hat die herausgebende Stelle zu bestimmen, welche Fassung als die authentische anzusehen ist. Gibt es nur eine elektronische Ausgabe oder ist die elektronische Fassung die authentische, muss die Möglichkeit bestehen, Ausdrücke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Publikation zuzugreifen“. Diese Regelung nimmt zwar gemäß § 25 Abs.1 Satz 2 ThürEGovG explizit das Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen von der Anwendbarkeit aus. Wird aber zukünftig auch eine elektronische Fassung des Gesetz- und Verordnungsblatts zugelassen, wäre der Grundgedanke dieser Norm auch auf die Verkündung von Gesetzen und Verordnungen anzuwenden.

Beispielhaft sind auch die Regelungen im Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz – BbgAusfVerkG) vom 18. 12. 2009<sup>24</sup>: Zur Ausfertigung eines Gesetzes fügt der Landtagspräsident dem elektronischen Dokument das **Datum der Ausfertigung** hinzu, **signiert das Dokument qualifiziert elektronisch** gemäß Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, kurz eIDAS-VO.

Wichtig ist die **Archivierung der elektronischen Verkündung**. In Brandenburg ist insoweit vorgesehen, von dem elektronisch verkündeten Dokument **zwei beglaubigte Ausdrücke** zu erstellen und zur Archivierung und Aufbewahrung jeweils an das Brandenburgische Landeshauptarchiv und die Bibliothek des Landtages übersenden. Alternativ (oder kumulativ) käme in Betracht, das mit einer **qualifizierten elektronischen Signatur** versehene Dokument in ein **elektronisches Archiv einzustellen**. Allerdings müsste dann dafür Sorge getragen werden, die Signatur und das Dokument auch in Zukunft lesbar zu halten.

In Brandenburg ist ferner vorgesehen, das elektronische Gesetz- und Verordnungsblatt in **elektronischer Form zum Abruf über das Internet frei zugänglich** und zur **unentgeltlichen Speicherung und zum privaten Ausdruck** unter der Adresse [www.landesrecht.brandenburg.de](http://www.landesrecht.brandenburg.de) bereitzustellen. Jede Ausgabe des Gesetz- und Verordnungsblattes ist dabei mit dem Datum der Bereitstellung zum Abruf und mit einer elektronischen Signatur zu versehen.

---

<sup>23</sup> BVerfGE 65, 283, 291)

<sup>24</sup> GVBl I, 390.

Als **Service für diejenigen**, die über **keinen Internetanschluss** verfügen, können bei einer vom Justizministerium zu benennen, und im Gesetz und Verordnungsblatt **bekanntzumachenden Stelle** und **gegen ein angemessenes Entgelt Ausdrücke des Gesetz-** und Verordnungsblattes erworben werden.

Daneben führen **die Amtsgerichte in Papierform** jeweils eine Sammlung aller elektronisch erschienenen Ausgaben des Gesetz- und Verordnungsblattes. Jedermann kann in die Sammlung während der Sprechzeiten bei Gericht Einsicht nehmen.

Alternativ zu dieser brandenburgischen Lösung wäre in Thüringen auch vorstellbar, andere öffentliche Stellen (Bibliotheken) als Orte des Zugriffs auf die elektronischen Gesetz- und Verordnungsblätter vorzusehen.

Schließlich ist auch für den Fall **Vorkehrung zu treffen, dass eine elektronische Ausfertigung oder Verkündung ausnahmsweise nicht möglich** ist bzw. die **Ausfertigung und Verkündung nicht unerheblich verzögert** wird. Dann sind die Gesetze **schriftlich auszufertigen** und in **Papierform zu verkünden**.

Auf die Umstellung von Papier zu Elektronik ist in **angemessener Weise öffentlich hinzuweisen**, und zwar in drei im Lande erscheinenden Tageszeitungen oder anderen geeigneten Medien.

Der Internetauftritt und -angebote des Gesetz- und Verordnungsblattes sind **barrierefrei zu gestalten**.

Ich habe bereits in der Vorbemerkung auf die Herausforderung der **technischen Sicherheit der Verkündung** hingewiesen. Den technischen Risiken ist durch verschiedene Schutzmaßnahmen zu begegnen.

*5.) Ergeben sich Risiken aus der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 85 Abs. 1 ThürVerf? Falls ja: Welche Möglichkeiten sehen Sie, um diesen Risiken zu begegnen?*

Risiken aus der vorgeschlagenen neuen Verfassungsnorm sehe ich nicht. Denn aus der vorgeschlagenen Verfassungsänderung ergibt sich noch nicht automatisch die Umstellung auf eine rein elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen. Es bedarf vielmehr eines Gesetzes, das das konkrete elektronische Ausfertigungs- und Verkündungsverfahren festlegt und dabei auch die zu Frage 4 erforderlichen Maßgaben zur Verhinderung von Risiken formuliert.

*6.) Welche Vor- und Nachteile bringt die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren in rechtlicher und faktischer Hinsicht?*

Die Vorteile habe ich bereits bei Frage 2 und bei Frage 3 und teilweise in der Vorbemerkung beschrieben. Angesichts der mittlerweile weiten Verbreitung des Internets ist die **Kenntnisnahme elektronisch verkündeter Normen schneller, effizienter und komfortabler** möglich als die Kenntnisnahme von Papier-Druckwerken. Wartezeiten bis zur Anlieferung der Papier-Gesetz- und Verordnungsblätter entfallen. Eine **elektronische (Volltext) Recherche nach Stichworten** ist möglich, beim Papierexemplar bedarf es eines Inhaltsverzeichnisses und ist in jedem Fall aufwändig. Für Juristen (Rechtsanwälte, Richter, Staatsanwälte), die vornehmlich mit dem Original-Gesetzestext arbeiten müssen, können elektronische **Originalveröffentlichung per Link unmittelbar in Dokumente eingebunden** werden.

Personen ohne Internetanschluss könnten geltend machen, dass es schwieriger ist, von neuen Normen Kenntnis zu nehmen, wenn diese offiziell nur elektronisch und nicht als Druckwerke zur Verfügung stehen. Aber abgesehen davon, dass die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die das Internet nicht nutzen, immer kleiner wird<sup>25</sup>, ist darauf hinzuweisen, dass von elektronischen Dokumenten relativ einfach Ausdrucke erstellt werden können. Dies könnte auch dann erfolgen, wenn das Lesen von längeren Texten am Bildschirm aus ergonomischen Gründen schwerfällt.

Als Nachteil könnte die schnelle Fortentwicklung digitaler Instrumente angeführt werden. Papier ist erfahrungsgemäß noch nach langer Zeit unverändert lesbar. Dasselbe ist bei elektronischen Medien nicht garantiert. Die Manipulationsgefahren – etwa durch Cyberangriffe – sind bei elektronischen Medien ebenfalls größer als bei Druckwerken. Solchen Risiken können aber durch entsprechende Maßgaben im Verkündungsgesetz vorgebeugt werden.

7.) *Welche Voraussetzungen und Anforderungen müssen im Wege der Ausgestaltung durch nachgeordnete Rechtsnormen sowie bei der technischen Umsetzung erfüllt werden, damit die elektronische Ausfertigung und Verkündung mit übergeordneten Prinzipien der Thüringer Verfassung sowie mit Bundes(Verfassungs)recht im Einklang steht?*

Auf die Maßgaben des Rechtsstaatsprinzips bei Herstellung der Zugänglichkeit der (elektronisch) verkündeten Gesetze und Verordnungen bei der Umsetzung der geplanten Verfassungsänderung bin ich bereits bei der Beantwortung der Frage 4 eingegangen. Die technische Umsetzung muss auch darauf abzielen, den Lesern des Verkündungstextes eine Möglichkeit zu geben, **die Authentizität des Textes zu überprüfen**. Hierzu bietet sich die beim elektronischen Bundesanzeiger oder beim Brandenburgischen Gesetz- und Ordnungsblatt genutzte qualifizierte elektronische Signatur gemäß eIDAS-Verordnung an: Die PDF-Dateien von Veröffentlichungen im Amtlichen Teil des Bundesanzeigers sind aus Sicherheitsgründen mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. So kann der Leser einer verkündeten Norm ermitteln, ob das aufgerufene Dokument tatsächlich von der amtlichen Publikationsstelle stammt und unverändert ist. Solange die elektronische Signatur nicht überprüft worden ist, könnte ein entsprechender Warnhinweis gegeben werden, der vom Leser zum Anlass genommen werden könnte, eine Überprüfung der Signatur durchzuführen. Den Warnhinweis kann der Leser aber auch ignorieren und dennoch die PDF-Datei wie gewohnt lesen, ausdrucken und speichern. Alternativ könnte auch ein qualifiziertes elektronisches Siegel gemäß eIDAS-Verordnung genutzt werden.

Das **Rechtsstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 3 GG), das über das Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1) GG auch Wirkungen auf die Länder hat und das die Thüringer Verfassung in Art. 44 Abs. 2 aufgreift, verlangt besondere Maßnahmen des Staates zur **Gewährleistung der sicheren Ablage der elektronisch verkündeten Normen**. Der Server, auf dem die elektronisch verkündeten Dokumente gespeichert werden, ist in besonderem Maße gegen Angriffe von außen abzusichern; dazu zählt auch eine unterbrechungsfreie Stromversorgung. Es empfehlen sich auch Backup-Systeme sowie Tests, die die Sicherheit gegen Cyberangriffe überprüfen (Penetrationstests). Die für die Sicherheitsmaßnahmen erforderliche Technologie steht heute aber standardmäßig zur Verfügung.

Aus Anlass der Einführung der brandenburgischen elektronischen Ausfertigung und der elektronischen Verkündung von Gesetzen und Verordnungen wurde auch der Frage nachgegangen, ob das **Homogenitätsprinzip des Grundgesetzes** (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) dadurch verletzt sein könnte, dass auf Bundesebene Gesetze noch in Papierform verkündet werden. Demnach muss die

---

<sup>25</sup> Der Anteil der Onliner in Deutschland lag im Jahr 2020 bei 94 Prozent, siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36146/umfrage/anzahl-der-internetnutzer-in-deutschland-seit-1997/>, abgerufen am 5.1. 2021.

„verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip stellt jedoch die Umstellung auf eine elektronische Ausfertigung und Verkündung nicht dar<sup>26</sup>. Auch ist davon auszugehen, dass den Ländern bei der Wahl der Verkündung ein eigener Entscheidungsspielraum gewährt werden soll.

8.) *Gibt es in juristischer Hinsicht Suboptimalitäten bei der aktuellen Veröffentlichungspraxis, die durch eine elektronische Verkündung überwunden werden könnten?*

Ich habe in meiner Antwort zu Frage 6 bereits auf die Nachteile hingewiesen, die die bisherige Papier-Veröffentlichungspraxis mit sich bringt. Sie ist vor allem zu langsam, wie sich gerade in den Pandemiezeiten gezeigt hat. Der Aufbau einer elektronischen Verkündungsplattform könnte zugleich genutzt werden, verschiedene Verkündungsmedien zusammenzuführen. So wäre daran zu denken, das (dann elektronische) Gesetz- und Verordnungsblatt mit dem (elektronischen) amtlichen Teil des Staatsanzeigers zusammenzuführen, um den interessierten Bürgerinnen und Bürgern eine aktuelle Information „aus einem Guss“ zu bieten.

9.) *Halten Sie es für problematisch, dass einzelne Bürger nicht über einen Internetanschluss, ein Endgerät, oder hinreichende Kenntnisse zum Abrufen eines elektronischen Gesetzblatts verfügen?*

Solche Nachteile sehe ich nicht, wenn man diesen Bürgern gesetzlich einen Anspruch auf einen Ausdruck einer elektronischen Verkündung gewährt. Schon heute dürften diese Bürger nur in seltenen Fällen auf das Gesetzes- und Verordnungsblatt bei Informationsinteresse zurückgreifen. In der Regel informieren sich die Bürger durch konsolidierte Gesetzessammlungen, die im Buchhandel erhältlich sind. Das wird sich nach Einführung eines elektronischen Gesetzesblattes nicht ändern.

10.) *Ist Ihrer Auffassung nach eine Änderung der Thüringer Verfassung zur Einführung der elektronischen Ausfertigung und Verkündung nötig?*

Über die Umstellung der Verkündung von Gesetzen und Verordnungen von Papier auf die Elektronik und die Voraussetzung einer vorherigen Verfassungsänderung wird seit vielen Jahren auch auf der Ebene des Bundes und in anderen Ländern diskutiert. Innerhalb der Bundesregierung wurde bereits vor ca. 15 Jahren, als der Verfasser dieser Stellungnahme zuständiger Unterabteilungsleiter für Verkündungsfragen im damaligen Bundesministerium der Justiz war, der Frage nachgegangen, ob eine Umstellung von einer Papierversion zu einer elektronischen Fassung des Bundesgesetzblatts ohne Grundgesetzänderung durch entsprechende Klarstellung im einfachen Recht erfolgen könnte. Die für die Auslegung der entsprechenden Grundgesetznorm zuständigen Juristen im Bundesministerium des Innern waren damals der Auffassung, dass Art. 82 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz eine Bekanntmachung im (Papier-) „Bundesgesetzblatt“ vorsehe. Es sei verfassungsrechtlich zumindest zweifelhaft, ob der Begriff „Blatt“ auch im Sinne eines elektronischen Verkündungsmediums verstanden werden könne. Ohne eine explizite Verfassungsänderung sei die Umstellung des Bundesgesetzblatts zu einem elektronischen Verkündungsmedium riskant, zumal nicht ordnungsgemäß verkündete Gesetze als nicht existent gelten. Angesichts dieser sehr deutlichen Haltung des Bundesministeriums des Innern einschließlich der persönlichen Positionierung des damaligen Bundesinnenministers verzichtete damals das Bundesministerium der Justiz (und der Verfasser dieser Stellungnahme) darauf, an dem Vorschlag festzuhalten, ohne Verfassungsänderung durch Klarstellung im einfachen Recht das elektronische Bundesgesetzblatt zu schaffen. Man hätte sich damals allerdings auch nicht vorstellen können, dass es bis zur Ermöglichung eines

---

<sup>26</sup> H.A. Wolff/S.Gilezak, LKV 2010, 353,355.

elektronischen Bundesgesetzblatts durch eine (heute immer noch nicht realisierte) Grundgesetzänderung so lange dauern würde.

Auch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Elektronischen Verkündung von Rechtsnormen kam 2009<sup>27</sup> zum Schluss (S. 6), dass der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG sich derart stark vom Verfahren und der Form der elektronischen Gesetzesverkündung abhebt, dass „man eine neue Verkündungsmethode wohl nur unter der Prämisse einer Verfassungsänderung realisieren“ könne. Auch für eine kumulative Verkündung der Gesetzestexte sei eine Verfassungsänderung erforderlich (S. 7). Schließlich verwies das Gutachten auch auf die Situation in den Ländern. Der Wortlaut in den Landesverfassungen komme dem Grundgesetz sehr nahe, sodass auch die Länder, die eine elektronische Verkündung ermöglichen wollten, sich zu einer expliziten Verfassungsänderung entschlossen hätten. Auch für das Brandenburgische Landesverfassungsrecht wurde die Auffassung vertreten, Art. 81 BbgVerf a. F. setze die Ausfertigung und Verkündung auf einem Papiermedium voraus. Der Begriff „Ausfertigung“ knüpfe an die Herstellung und Unterzeichnung einer Papierurkunde an. Ferner verband man mit der Bezeichnung „Gesetz- und Verordnungsblatt“ die Vorstellung, es müsse sich um eine periodisch erscheinende Veröffentlichung handeln, die auf Papier gedruckt ist.<sup>28</sup> Eine explizite Verfassungsänderung dürfte demgegenüber in den Ländern entfallen, in denen die Landesverfassungen auf Regelungen zum Verkündungsmedium (z.B. in Berlin und Bremen) verzichten.

Die Verfassung des Freistaats Thüringen spricht in Art. 85 ebenfalls davon, dass Gesetze im „Gesetz- und Verordnungsblatt“ zu verkünden sind. Deshalb dürfte die verfassungsrechtliche Situation in Thüringen bei der Frage, ob der Begriff „Blatt“ (ohne Verfassungsänderung) auch in ein elektronisches Medium umgedeutet werden könnte, nicht anders beurteilt werden als in anderen Ländern und auf Bundesebene.

Seit den intensiveren Erörterungen über das Erfordernis einer Verfassungsänderung sind über 10 Jahre vergangen, in denen die Digitalisierung weitere Lebens- und Verwaltungsbereiche erfasst hat, so dass man davon ausgehen kann, dass die Entwicklungsoffenheit des Grundgesetzes keine Barrieren gegen die Digitalisierung setzt. Das BVerfG hat immer wieder die Entwicklungsoffenheit betont und aus dem Grundgesetz gerade Anforderungen abgeleitet, die sich auf die Digitalisierung beziehen, die zum Zeitpunkt der Formulierung des Grundgesetzes noch nicht absehbar war. So hat das BVerfG aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abgeleitet und zuletzt im Beschluss vom 6. November 2019 zum „Recht auf Vergessen I“<sup>29</sup> nochmals ausdrücklich von der Entwicklungsoffenheit dieses Rechts gesprochen. Als „entwicklungsoffen“ wird auch beispielsweise der Rundfunkbegriff in Art. 5 GG angesehen und erfasst heute Internet-Rundfunk, Pay-TV und Bildschirmtext, obwohl die Schaffung dieser Dienste bei Erarbeitung des Grundgesetzes noch nicht vorhersehbar war.

Schließlich hat auch die EU - wie ich bereits erwähnt habe - ohne Änderung des Primärrechts das „Amtsblatt“ in eine maßgebliche elektronische Fassung umgewandelt.

Ich halte deshalb eine Verfassungsänderung für eine Umstellung der Ausfertigungs- und Verkündungspraxis von Papier zu Elektronik bei Gesetzen nicht für zwingend erforderlich.

<sup>27</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/407340/ccd60500bafbdba5804375336953eac7c/wd-3-146-09-pdf-data.pdf>, abgerufen am 5.1. 2021.

<sup>28</sup> H.A. Wolff/S.Gilezak, LKV 2010, 353,354.

<sup>29</sup> 1 BvR 16/13 Rn. 90.

Unzweifelhaft ist eine Umstellung der Verkündungspraxis bei Verordnungen auch ohne Verfassungsänderung möglich. Denn Art. 85 Satz 2 Verf TH („Rechtsverordnungen werden vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet“) überlässt es ja ausdrücklich dem Gesetzgeber, für Rechtsverordnungen auch andere Verkündungsmedien zuzulassen.

Dennoch rate ich nicht davon ab, klarstellend die Verfassung (zumindest für die elektronische Verkündung von Gesetzen) anzupassen, denn eine Mehrheit im Schrifttum – soweit ersichtlich – plädiert für eine Verfassungsänderung<sup>30</sup>. Würde man ein elektronisches Gesetz- und Verordnungsblatt ohne Verfassungsänderung zum neuen maßgeblichen Verkündungsmedium für Gesetze erklären, wäre nicht auszuschließen, dass Interessierte die rechtliche Existenz elektronisch verkündeter Gesetze anzweifeln könnten. Daraus entstünde bis zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung eine Rechtsunsicherheit, die durch eine klarstellende Verfassungsänderung vermieden werden könnte. Eine solche Verfassungsänderung dürfte auch der Bevölkerung vermittelbar sein, wie die Volksabstimmung in Hessen über die entsprechende Änderung gezeigt hat.<sup>31</sup>

*11.) Kann der Intention der Verfassungsänderung auch auf einfachere Weise Rechnung getragen werden?*

Zum einen könnte man auf eine Verfassungsänderung verzichten und die Ziele (elektronische Ausfertigung und Verkündung) durch entsprechende Formulierung in einem einfachen Gesetz festlegen. In meiner Antwort zu Frage 10 habe ich dargestellt, dass aus meiner Sicht keine Verfassungsänderung erforderlich ist, zugleich habe ich aber darauf hingewiesen, dass die wohl herrschende Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine Verfassungsänderung vor der Verkündung von Gesetzen in einem elektronischen Medium für erforderlich hält und deshalb von einem Verzicht auf ein verfassungsänderndes Gesetz eine gewisse Rechtsunsicherheit ausginge.

Zum anderen könnte in Art. 85 Abs. 1 ThürVerf vor „Gesetzes- und Verordnungsblatt“ das Wort „elektronisch“ eingefügt werden. Allerdings wäre mit einer solchen kürzeren Änderung am Text verbunden, dass die Ausfertigung und Verkündung von Normen in Papier ohne dazwischengeschaltetes Verkündungsgesetz sofort durch die elektronische Ausfertigung und Verkündung zu ersetzen wäre. Damit hätte der Gesetzgeber keinen Spielraum in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht mehr. Dies entspricht wohl nicht der Intention des vorgelegten Textes der Verfassungsänderung.

*12.) Wird mit der vorgeschlagenen Regelung die Intention der Ermöglichung einer elektronischen Verkündung wirksam und korrekt in die Thüringer Verfassung übertragen?*

Ja. Die Formulierung entspricht im Übrigen den Verfassungstexten anderer Länder, die bereits eine elektronische Ausfertigung und Verkündung vorgesehen haben:

So die Verfassungstexte in Brandenburg (Art.81 Abs. 4 BbgVerf: „Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden“), in Bremen (Art. 123 Abs 4 BremVerf: „Das Bremische Gesetzblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden“), im

<sup>30</sup> Dazu etwa H.A. Wolff/S. Gielzak: Die Einführung des elektronischen Gesetz- und Verordnungsblattes in Brandenburg, LKV 2010, 353; A. Guckelberger, DVBl. 2007, 985 ff.; M. Schulenberg/F. Schuld, notar 2013, 351 (351).

<sup>31</sup> <https://www.deinedemokratie.de/ergebnisse-der-volksabstimmungen>, abgerufen am 5.1.2021. Ergebnis: 81,4% ja, 18,6% nein.

Saarland (Art. 102 Satz 2 SVerf: „Das Amtsblatt des Saarlandes kann nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden“) und in Hessen (Art. 120 Satz 2 VerfHE: „Das Gesetz- und Verordnungsblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form geführt werden.“).

*13.) Ist die vorgeschlagene Formulierung eindeutig?*

Ja, die Formulierung eröffnet die Option zur elektronischen Ausfertigung und Verkündung, führt sie aber noch nicht unmittelbar herbei.

*14.) Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Sind für die Thüringer Verfassung selbst negative Effekte denkbar?*

Durch die Verfassungsänderung macht der Verfassungsgeber deutlich, dass er in der bisherigen Formulierung „Gesetzes- und Verordnungsblatt“ keine Basis für eine elektronische Ausfertigung und Verkündung ohne ausdrückliche Verfassungsergänzung sieht. Dies könnte theoretisch zu einer Diskussion darüber führen, ob andere Normen der Thüringer Verfassung nur nach expliziter Verfassungsergänzung auf digitale Sachverhalte angewandt werden können, m. a. W.: Es besteht die Gefahr, dass diejenigen, die gegen eine Entwicklungsoffenheit der Begriffe in der Thüringer Verfassung argumentieren, sich auf das Beispiel der expliziten Verfassungsergänzung zur Ermöglichung der elektronischen Verkündung berufen. Die Gefahr ist nicht ganz von der Hand zu weisen, sie ist aber nicht sehr groß. Denn es dürften kaum andere Normen zu benennen sein, die begrifflich so stark auf das Papiermedium hindeuten scheinen wie das Wort „Blatt“.

III. Fazit

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist zu befürworten, sie ist überfällig, sofern man sie für erforderlich hält, um eine elektronische Ausfertigung und elektronische Verkündung von Gesetzen und Verordnungen in Thüringen zu ermöglichen.

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 44 Abs. 1 ThürVerf) beinhaltet, dass Bürgerinnen und Bürger über einen sicheren Zugang zum geltenden Recht ohne unangemessene Hürden verfügen müssen. Dieser Zugang wird heute immer weniger über Bibliotheken und über den Postversand hergestellt als über einen elektronischen Zugang im Internet. Gerade die Pandemiezeiten haben die Chancen und die Erfordernisse der Digitalisierung deutlich gemacht, weil die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ohne digitale Instrumente besonders erschwert ist. Insoweit ist dem Rechtsstaatsprinzip sogar der Auftrag zu entnehmen, eine zumutbare Kenntnisnahme geltender Gesetze und Verordnungen dadurch zu unterstützen, dass eine elektronische Plattform zur elektronischen Verkündung der Normen rechtlich und technisch bereitgestellt wird.

(Prof. Dr. Wilfried Bernhardt)