

Prof. Dr. Annette Guckelberger  
Universität des Saarlandes | Campus B4 1 | D-66123 Saarbrücken

An den  
Thüringer Landtag  
Verfassungsausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Frankfurt

THÜR. LANDTAG POST  
08.01.2021 09:17  
48112021

Prof. Dr. Annette Guckelberger  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
Campus B4 1  
D-66123 Saarbrücken

Betreff Anhörungsverfahren

Datum 07.01.2021

Bezug Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats  
Thüringen – Elektronische Ausfertigung und Verkündung von  
Rechtsakten

Sehr geehrte Mitglieder des Verfassungsausschusses,  
mit Schreiben vom 27.11.2020 wurde ich um eine Stellungnahme zur geplanten  
Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen zur Ermöglichung einer elek-  
tronischen Ausfertigung und Verkündung gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne  
nach. Im Anhang befindet sich meine Stellungnahme zur Beantwortung der von  
den Mitgliedern des Ausschusses formulierten und an mich zur Stellungnahme  
gerichteten Fragen.

Dabei bitte ich zu berücksichtigen, dass einerseits das mir gesetzte Zeitfenster zur  
Beantwortung der Fragen angesichts zahlreicher anderer Verpflichtungen äußerst  
eng gesetzt war und andererseits angesichts der coronabedingten Einschränkun-  
gen – insbesondere Schließung der fakultätseigenen Bibliothek und Einstellung  
des Fernleihservice – eine umfassende Erschließung des Themas nicht möglich  
war. Ich bitte insoweit um Verständnis.

Angesichts des aktuellen Infektionsgeschehens werde ich an der öffentlichen An-  
hörung nur per Videokonferenztechnik teilnehmen.

Bis dahin verbleibe ich mit den besten Grüßen

**\*Frage 1: Sehen Sie einen Bedarf an mehr Transparenz bei der Einsicht Thüringer Rechtsnormen?**

Bei der Einschätzung meiner Antwort sollte berücksichtigt werden, dass ich selten mit dem thüringischen Landesrecht arbeite, so dass ich nicht aus eigenem Erfahrungsstand berichten kann.

Jeder Interessierte kann durch die Eingabe „Landesrecht Thüringen“ dieses über das Serviceportal abrufen. Bei meiner Recherche am 1.12.2020 gestaltete sich die Lage folgendermaßen: Der bei Google als erstes erscheinende Treffer Landesrecht Thüringen, [www.landesrecht-thueringen.de](http://www.landesrecht-thueringen.de) war nicht zielführend, da ich über den Browser Firefox die Antwort erhielt „Verbindung fehlgeschlagen“ (nicht mehr dagegen bei der Abfrage im Januar 2021). Anders verhielt es sich mit dem zweiten Treffer Landesrecht Thüringen – Freistaat Thüringen (<https://landesrecht.thueringen.de/bsth/search>). Über das darüber erschließbare Serviceportal Thüringen kann man das Landesrecht, aber auch Entscheidungen thüringischer Gerichte online abfragen. Die Kombination von Landesrecht mit der Rechtsprechung ist sinnvoll, da dadurch dem Einzelnen die Erschließung des Inhalts der Vorschriften erleichtert wird. Zugleich folgt aus dieser Kombination, dass es sich um ein Informationsportal handelt (im Unterschied zu einem Verkündungsportal). Positiv fällt auf, dass die Recherche kostenlos ist und sich die Dokumente auch ausdrucken lassen. Außerdem erhalten die Nutzer so Zugang zu den konsolidierten Gesetzen. Diese lassen sich über einfache und erweiterte Suchfunktion auffinden. Man kann darüber streiten, ob man bei den Eingangsinformationen darauf aufmerksam machen sollte, dass auch der Inhalt außer Kraft getretener Rechtsvorschriften recherchierbar ist. Soweit ersichtlich, kann man über diese Stelle keinen Zugriff auf das amtliche Gesetzblatt erhalten. Nach meiner Meinung wird bei den Informationen zu wenig deutlich, dass es sich hier nicht um die verbindlichen Gesetze handelt.

Zum Landesrecht Thüringen kann man auch über das Verwaltungsportal „Online-Verwaltung“ Thüringen gelangen. Dabei ist etwas verwirrend, dass es noch das alte Serviceportal gibt (<http://portal.thueringen.de/portal/page/portal/Serviceportal>), das dann aber automatisch auf das neue Portal weiterleitet. Da es sich dabei um ein Verwaltungsportal handelt, leuchtet es ein, dass die Rechtsvorschriften nicht im Zentrum dieses Portals stehen. Das Landesrecht ist relativ schwer unter dem Punkt „Weitere Services“ beim Zuständigkeitsfinder auffindbar. Ursächlich dafür ist, dass die dortigen Punkte nicht durchgängig alphabetisch sortiert sind, und man sich

---

*\* Zu Beginn möchte ich drauf hinweisen, dass die Erstellung des Gutachtens maßgeblich durch den Umstand erschwert wurde, dass der Zugang zu relevanter Literatur angesichts der pandemiebedingten Schließungen der Bibliotheken und des dadurch eingeschränkten Fernleihe-Services nur beschränkt möglich war. Dies bitte ich zu berücksichtigen.*

daher fragt, ob man dort wirklich fündig wird. Das Landesrecht ist dann wie zuvor zusammen mit der Rechtsprechung recherchierbar. Unter dem Gliederungspunkt „Gesetze“ gibt es ein Gültigkeitsverzeichnis sowie eine thematische Unterteilung der Rechtsvorschriften. Aus meiner juristischen Sicht finde ich es aber etwas ungewöhnlich, wenn der Interessierte bei „Staats- und Verfassungsrecht“ nach der Grundeinstellung auf eine Sortierung nach dem Datum und nicht nach der Normenhierarchie (Verfassung als zentraler Maßstab) stößt. Ruft man jedoch die gültigen Normen des Staats- und Verfassungsrechts nicht links über die Pfeil-Option, sondern rechts das entsprechende Dokument auf, erscheint eine systematische Übersicht über die entsprechenden Normen.

Soweit ersichtlich, ist das Gesetz- und Verordnungsblatt als PDF-Datei nur über die Parlandsdokumentation des Thüringer Landtags abrufbar (und zwar auch wieder relativ versteckt über aktuelle Dokumente unter Auswahl der dort aufgelisteten Dokumentenarten). Im Unterschied zum Bundesgesetzblatt sind diese Dokumente kostenlos ausdrückbar. Gut gefällt mir, dass es bereits auf der Startseite eine Kategorie „Gesetzesinformationsdienste“ mit Informationen zum parlamentarischen Ablauf gibt. Auf diese Weise kann man leicht das Zustandekommen des jeweiligen Gesetzes recherchieren. Am Ende der Gesetzesinformation zum parlamentarischen Ablauf findet sich der Zusatz „Alle Dokumente und Informationen zum parlamentarischen Ablauf finden sie ‚hier‘“. Über diesen Link gelangt man auch zur PDF-Datei des Gesetzblattes. Je nach persönlichem Empfinden kann man dies als benutzerfreundlicher und übersichtlicher empfinden. Aus meiner eigenen Sicht würde es naheliegen, bereits dort die PDF-Datei des verkündeten Gesetzes zur Verfügung zu stellen.

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

Gem. Art. 85 Abs. 1 S. 1 ThürVerf werden Gesetze im Gesetz- und Verordnungsblatt (im Folgenden: GVOBl.) verkündet. Dieses erscheint – wie auch auf Ebene des Bundes – traditionell in gedruckter Form. Herausgeber des GVOBl., das von Gebr. Frank in Gera gedruckt wird, ist der Thüringer Landtag. Die Anzahl der Erscheinungen erfolgt nach Bedarf. Das GVOBl. kann jährlich für den Preis von aktuell 43,46 € abonniert werden. Eine Auslieferung von Einzelstücken durch die Landtagsverwaltung ist möglich, wobei Kosten i.H.v. 0,15 € je Doppelseite zusätzlich Versandkosten anfallen. Für die Verkündung in gedruckter Form spricht unter anderem, dass keine besonderen Vorkehrungen im Hinblick auf Fälschungen notwendig sind und Papier eine lange Haltbarkeit aufweist. Bis heute werden z. B. schriftliche Briefe versandt und nach wie vor werden z. B. Bücher gerne in gedruckter Form gelesen.

Während Anfang der 1990er Jahre die Informationstechnik und die Nutzung des Internets nicht sehr verbreitet waren,<sup>1</sup> haben sich die Verhältnisse inzwischen grundlegend geändert. Lag im Jahr 2007 die Nutzung des Internets nach dem D21-Digital-Index noch bei 60%,<sup>2</sup> sind ausweislich des Digital-Index 2019/2020 bereits 86% der deutschen Bevölkerung online, wozu in erheblichem Maße mobile Endgeräte beitragen.<sup>3</sup> Nach Angaben des statistischen Bundesamts liegt die Internet-Nutzung im Jahr 2020 bei 90%.<sup>4</sup> Nach der ARD-ZDF-Onlinestudie 2020 steigerte sich die Zahl der Internetnutzer in Deutschland von 4,1 Millionen im Jahr 1997 auf 49 Millionen im Jahr 2010 und beträgt heute 66,4 Millionen.<sup>5</sup> Aktuell nutzen 94% der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren das Internet zumindest gelegentlich.<sup>6</sup> Laut dem Digital-Index 2019/2020 belegte Thüringen mit einer Internetnutzung von 77% den letzten Platz unter den Bundesländern.<sup>7</sup> Ausweislich des Thüringer Digitalmonitor 2020 verfügten im Juli 2020 90% aller Haushalte über Bandbreiten mit 50 Mbit/s, annähernd 85% aller Haushalte davon sogar über Bandbreiten von 100 Mbits/s.<sup>8</sup>

Das Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Dies spiegelt sich u. a. in den Ausführungen des BVerfG zur zunehmenden Bedeutung der BND Ausland-Ausland-Aufklärung wider. Hiernach erstrecken sich vor dem Hintergrund, „dass sich unter den gegenwärtigen Bedingungen der Informationstechnik zunehmend Handlungen und Kommunikationsbeziehungen aller Art in digitaler Form niederschlagen, und angesichts ständig steigender Datenverarbeitungskapazitäten“<sup>9</sup> die Möglichkeiten der Telekommunikationüberwachung auf breite Bereiche der gesamten Zivilgesellschaft sogar außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets.<sup>10</sup> Das Internet ist zwischenzeitlich zu einer wichtigen Informationsquelle geworden und ersetzt auch in anderen Lebensbereichen den Blick in ein Lexikon oder ein sonstiges Nachschlagewerk, was auch die Aufnahme des Wortes „googeln“ in den Rechtschreibbeduden deutlich macht.<sup>11</sup> Zunehmend recherchiert die Bevölkerung die für sie maßgeblichen Informationen über das Internet und zwar nicht nur in Bezug auf Pri-

<sup>1</sup> Eifert, *Electronic Government*, 2006, S. 23 ff.; Guckelberger, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung*, 2019, Rn. 13 ff.

<sup>2</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070/umfrage/entwicklung-der-internetnutzung-in-deutschland-seit-2001/>.

<sup>3</sup> <https://initiated21.de/publikationen/d21-digital-index-2019-2020/>.

<sup>4</sup> [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/_inhalt.html).

<sup>5</sup> [https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2020/0920\\_Beisch\\_Schaefer.pdf](https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2020/0920_Beisch_Schaefer.pdf), S. 463.

<sup>6</sup> <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie/pressemitteilung/>.

<sup>7</sup> [https://initiated21.de/app/uploads/2020/02/d21\\_index2019\\_2020.pdf](https://initiated21.de/app/uploads/2020/02/d21_index2019_2020.pdf), S. 16.

<sup>8</sup> <https://www.thueringer-digitalmonitor.de/>, S. 6.

<sup>9</sup> BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 109.

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 109.

<sup>11</sup> <https://www.duden.de/rechtschreibung/googeln>.

vatpersonen und Privatunternehmen. Sie erwartet den digitalen Zugang ebenso hinsichtlich Informationen staatlicher Stellen. Ausweislich des allerdings auf die Verwaltung bezogenen eGovernment Monitor 2020 überschritt die Inanspruchnahme digitaler Behördendienste im untersuchten Zeitraum in Deutschland erstmals die 50%-Schwelle.<sup>12</sup> Am meisten genutzt wird dabei die Online-Suche nach Informationen, etwa zu Zuständigkeiten und Öffnungszeiten, gefolgt vom Herunterladen von Formularen.<sup>13</sup>

Gem. Art. 91c Abs. 5 GG i.V.m. § 1 OZG sollen bis Ende 2022 rund 600 Verwaltungsdienstleistungen über den Portalverbund online zugänglich sein. Wenn aber der Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen immer stärker vorangetrieben und perspektivisch genutzt werden wird, wird es den Bürgerinnen und Bürgern im Laufe der Zeit immer befremdlicher anmuten, warum sie nicht auch in elektronischer Form einen Onlinezugang zu den verbindlichen Gesetzestexten erhalten können.<sup>14</sup> Deren Bedeutung tritt gerade in Coronazeiten, in denen sich die Regelungen in den Verordnungen schnell ändern, oder bei self-executing Rechtsvorschriften deutlich hervor. Gerade jetzt gilt, dass sich der Einzelne unkompliziert Kenntnis vom Inhalt der einschlägigen Rechtsvorschriften verschaffen können muss, anstelle sich auf oftmals „unscharfe“ Informationen aus den Nachrichten verlassen zu müssen. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Nutzer auf ihren nationalen Internetseiten über einen einfachen Online-Zugang zu Informationen über die in Art. 2 Abs. 2 Buchstabe a genannten Rechte, Pflichten und *Vorschriften*, die aus dem nationalen Recht abgeleitet sind, verfügen. Gegebenenfalls enthalten die Informationen Verweise auf bzw. Links zu Rechtsvorschriften, technischen Spezifikationen und Leitfäden (Art. 9 Abs. 1 lit. b VO). Auch wenn diese Vorgaben primär Informationen über Rechtsvorschriften betreffen, liegt es doch nahe, in diesem Kontext zugleich einen Onlinezugang zu elektronischen Gesetzen im Original zu gewähren. Denn es ist nicht auszuschließen, dass sich ein Bürger im Streitfall über den Inhalt derartiger Rechtsvorschriften im Original vergewissern möchte. Auch schon zuvor wurde die elektronische Verkündung mit anderen Entwicklungen auf Unionsebene in Verbindung gebracht, etwa der Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>15</sup> zur Bereitstellung von Infor-

<sup>12</sup> [https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment\\_monitor\\_2020\\_onlineausgabe.pdf](https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment_monitor_2020_onlineausgabe.pdf), S. 14.

<sup>13</sup> [https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment\\_monitor\\_2020\\_onlineausgabe.pdf](https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment_monitor_2020_onlineausgabe.pdf), S. 16.

<sup>14</sup> Dazu, dass im Zeitalter der Digitalisierung der Zugang zu Rechtsnormen über das Internet zunehmend bedeutender wird, Bettinghausen DÖV 2020, 469, 471.

<sup>15</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

mationen in elektronischer Form auf neuestem Stand (Art. 7 Abs. 3) sowie zur medienbruchfreien, vollständig elektronischen Verfahrensabwicklung.<sup>16</sup> Gem. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 3 Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden, die der Öffentlichkeit über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind. Zu den gegebenenfalls auch zu aktualisierenden Informationen gehören u.a. der Wortlaut völkerrechtlicher Verträge [...] sowie gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler oder lokaler *Rechtsvorschriften* über die Umwelt oder mit einem Bezug zu dieser (Art. 7 Abs. 2 lit. a).<sup>17</sup>

Realistischerweise wird nur ein kleiner Bruchteil der Bevölkerung das GVOBl. abonnieren. Wahrscheinlicher dürfte die Nachfrage von Einzelstücken sein, die sich aber ebenfalls auf sehr niedrigem Niveau bewegen dürfte. Aus Kostengründen kann man sich eher vorstellen, dass der Text des Gesetz- und Verordnungsblatts, das etwa in Bibliotheken zugänglich ist, vor Ort eingesehen wird. Da damit aber auch ein erheblicher Aufwand verbunden ist, der Besuch der Bibliotheken an Öffnungszeiten gebunden ist und sich Laien dort nicht immer ohne weiteres zu rechtfinden werden,<sup>18</sup> sondern auf einen Ansprechpartner angewiesen sind, dürfte sich die ganz überwiegende Mehrzahl mit den über das Internet verfügbaren Informationen über die maßgeblichen Rechtsvorschriften begnügen. In der Praxis greifen sowohl die professionellen Rechtsanwender als auch Laien in der Regel auf die online frei zugänglichen Rechtsvorschriften zurück.<sup>19</sup> Diese stellen jedoch in Thüringen oder auf Bundesebene bei den Bundesgesetzen nur ein Serviceangebot dar. Der verbindliche Gesetzestext ist dem gedruckten Gesetzblatt zu entnehmen.<sup>20</sup> Vielen Bürgern dürfte der Unterschied zwischen diesem Informationsangebot und den amtlichen Gesetzen gar nicht bekannt sein, mancher mag angesichts der Vielzahl der im Netz verfügbaren Rechtsvorschriften womöglich gar nicht erkennen, dass eine einzelne Vorschrift außer Kraft getreten ist.<sup>21</sup>

Zutreffend stellt sich *Butzer* auf den Standpunkt, dass das bis heute auch in Druckform erscheinende Bundesgesetzblatt unter Berücksichtigung der heutigen Möglichkeiten des Internets anachronistisch wirkt.<sup>22</sup> Ebenso halten *Strohmeier/Gamisch* die gegenwärtige Papierform für

<sup>16</sup> Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 2019, § 15 EGovG Rn. 11.

<sup>17</sup> Dazu sowie zu weiteren unionsrechtlichen Vorschriften Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 27a Rn. 18.

<sup>18</sup> Dazu, dass auch insoweit gewisse Kompetenzen nötig sind, Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>19</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>20</sup> Bettinghausen DÖV 2020, 469, 471.

<sup>21</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>22</sup> Butzer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 92. EL August 2020, Art. 82 Rn. 244.

längst nicht mehr zeitgemäß.<sup>23</sup> Zwar könnte man es möglicherweise für ausreichend erachten, wenn das PDF-Dokument des gedruckten Gesetzblatts Interessierten zugänglich gemacht wird. Dagegen spricht jedoch, dass die Adressaten von Rechtsnormen, wenn sie dies wollen, den Inhalt der verbindlichen Rechtsvorschriften zur Kenntnis nehmen können müssen<sup>24</sup> und es nicht nachvollziehbar ist, warum in Zeiten veränderter Rahmenbedingungen die staatlichen Stellen insoweit keine Nachjustierungen vornehmen.<sup>25</sup> Gauseweg hält es für unzumutbar, wenn der Staat die Bürger zwar auf frei verfügbare, aber nur quasi-amtliche Lesefassungen verweist.<sup>26</sup>

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

Gem. § 35 Abs. 3 ThürOBG können ordnungsbehördliche Verordnungen, wenn es zur Verhütung erheblicher Gefahren für Leben, Gesundheit, Tiere oder Sachen erforderlich ist, in Fällen, in denen eine „normale“ Verkündung nach den Absätzen 1 oder 2 nicht rechtzeitig möglich ist, sofort verkündet werden, indem die Verordnung im Rundfunk, im Fernsehfunk, durch Lautsprecher oder sonst auf jede andere geeignete Art amtlich veröffentlicht werden, sofern die Verordnung sodann unverzüglich nach Absätzen 1 oder 2 veröffentlicht wird; hierbei ist auf Zeit und Art der Notverkündung hinzuweisen. Ähnlich verhält es sich gem. § 9 ThürVerfG, wonach jede andere Art der Veröffentlichung genügt, wenn das für die Verkündung oder die öffentliche Bekanntmachung bestimmte Blatt wegen anderer besonderer Umstände nicht rechtzeitig erscheinen kann. Wird eine solche Notverkündung vorgenommen, dann ist die vorgeschriebene Verkündung oder öffentliche Bekanntmachung unverzüglich nach Beseitigung des Hindernisses nachzuholen. Die Vorschriften über die Notverkündung werden in der „coronabezogenen“ Rechtsprechung der thüringischen Verwaltungsgerichtsbarkeit einige Male erwähnt. Die jeweiligen Rechtsverordnungen wurden als Notverkündung auf der Homepage eines Ministeriums veröffentlicht, dann aber wenige Tage später wie vorgeschrieben im GVOBl. verkündet (z. B. 18.4. Notverkündung – 24.4. Verkündung GVOBl.; 12.5. Notverkündung – 19.5. Verkündung GVOBl.; 25.5. Notverkündung – 29.5. Verkündung GVOBl.). Dies lässt sich damit erklären, dass der Druck und die Herausgabe des GVOBl. gewisse Zeit benötigt. Soweit ersichtlich, hatte das OVG Weimar in den vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach seiner nur summarischen Prüfung keine Bedenken an dieser Vorgehensweise.

<sup>23</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 486; s. auch Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354.

<sup>24</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>25</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 486.

<sup>26</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 3.

Dagegen hat sich der VGH Baden-Württemberg in einer Entscheidung etwas ausführlicher mit einer Notverkündung befasst. Darin hielt er eine Verkündung von Rechtsverordnungen von einem auf den anderen Tag im Gesetz- und Verordnungsblatt für faktisch unmöglich. Die Bekanntmachung der Verordnung auf der Website [www.baden-wuerttemberg.de](http://www.baden-wuerttemberg.de) sei der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich gemacht worden, welche die Betroffenen verlässlich und ohne unzumutbare Erschwernisse in die Lage versetzt, sich Kenntnis von ihrem Inhalt zu verschaffen. Da dem Impressum der Website zu entnehmen sei, dass das Staatsministerium in Baden-Württemberg diese Seite verantworte, könne dies als Indiz für deren Verwendung als Verkündungsplattform gewertet werden. Würde man darin keine ausreichende Unterscheidung zum Einstellen von Gesetzen oder Verordnungen zu Informationszwecken oder zu privaten Datenbanken sehen, wäre ein solch unterstellter Verkündungsmangel durch die Veröffentlichung der Verordnung jedenfalls ex nunc geheilt worden.<sup>27</sup> In einer zeitlich davor liegenden Entscheidung hatte das OVG Sachsen-Anhalt darauf verwiesen, dass bei einer Außerachtlassung der Frage besonderer Umstände für eine Notverkündung ein solcher Mangel jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt mit Wirkung für die Zukunft geheilt wurde.<sup>28</sup>

Da trotz all den negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie zumindest ein Digitalisierungsschub in allen Bereichen einhergeht, spricht viel dafür, künftig den elektronischen Medien einen höheren Stellenwert beizumessen. Die Notverkündungen belegen die besondere Geeignetheit des Internets für die Bekanntmachung von Rechtsverordnungen. Es erlaubt einer Vielzahl von Personen, innerhalb kürzester Zeit unabhängig von Ort und Uhrzeit den Inhalt der maßgeblichen Rechtsvorschriften zur Kenntnis nehmen zu können. Gerade weil viele es zwischenzeitlich im Hinblick auf die sich innerhalb kurzer Zeit ändernden Corona-Verordnungen gewohnt sind, sich über das Internet über deren Inhalt kundig zu machen, bietet sich angesichts dieser geänderten Gewohnheiten eine Umstellung auf eine reguläre elektronische Gesetzesverkündung an. Die gegenwärtig praktizierten Notverkündungen belegen, dass die elektronische Verkündung von Gesetzen entsprechend den heute maßgeblichen Gepflogenheiten eine zeitgemäße Verkündungsform ist. Dies gilt nicht nur in Zeiten der Pandemie, in denen die einzelnen sich je nach Infektionsgeschehen gar nicht in die Bibliotheken begeben können, um das Gesetz- und Verordnungsblatt einzusehen, und einige Zeit bis zum Druck der Gesetz- und Verordnungsblätter vergeht.

---

<sup>27</sup> VGH Mannheim, Beschl. v. 5.6.2020 – 1 S 1623/20 Rn. 22 ff.

<sup>28</sup> OVG Magdeburg, Beschl. v. 8.5.2020 – 3 R 77/20 Rn. 26.



Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass Gesetze auf diese Weise schneller verkündet werden können. Nachteil der Notverkündung ist, dass es zu Doppelungen kommen kann und sich mancher möglicherweise fragt, welches der aufgerufenen Dokumente den verbindlichen Gesetzestext enthält. Würden Rechtsverordnungen nicht an einem zentralen, offiziellen Ort, sondern jeweils auf den Homepages der Ministerien eingestellt, hätte dies zur Folge, dass die Normadressaten sich vermehrt Gedanken darüber machen müssten, wo sie den verbindlichen Gesetzestext auffinden können. Solche „Zersplitterungen“ gilt es auf jeden Fall zu vermeiden. Auch hinter dem auf Verwaltungsleistungen bezogenen Portalverbund steht das Bestreben, dass die Bürgerinnen und Bürger diese in Anspruch nehmen können sollen, ohne sich eingehend mit den Rechtsvorschriften über die Zuständigkeiten befassen zu müssen. Da mittels der IT u.a. ein „Mehr“ an Bürgernähe angestrebt wird, ist es vorzugswürdig, alle förmlichen Gesetze und Rechtsverordnungen an einem zentralen Ort zu verkünden, welcher sich leicht merken und auffinden lässt. Dies kommt auch professionellen Rechtsanwendern entgegen. Durch gesetzliche Vorgaben an die Form der elektronischen Verkündung ist sicherzustellen, dass sie tatsächlich ein Funktionsäquivalent zur herkömmlichen Verkündung in gedruckten Gesetzblättern bildet. Würde die ausschließlich elektronische Verkündung zum Normalfall werden, würde es anders als bei der Notverkündung gerade keine Doppelungen geben. Durch genaue Vorgaben zum Abrufort, zur Gestaltung des elektronischen GVOBl. samt entsprechender Hinweise kann für eine hinreichende Unterscheidung der verbindlichen Originalgesetzesdokumente von bloßen Serviceangeboten zur Information gesorgt werden.

Ermöglicht man die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in elektronischer Form, kann man kritisch hinterfragen, ob dadurch nicht die besonderen Rechtsvorschriften zur Notverkündung ihren Sinn verlieren. Richtigerweise ist dies aber zu verneinen. Sollte es wider Erwarten Probleme bei der elektronischen Verkündung bei Vorliegen besonderer Umstände geben, besteht so immer noch die Möglichkeit, die Rechtsvorschriften in anderer Form als in elektronischer Form zu verkünden. Vorteil der Notverkündung ist, dass sie an kein bestimmtes Medium gekoppelt ist und auf diese Weise das der ordentlichen Verkündung entgegenstehende Hindernis beseitigt werden kann. Da eine ordnungsgemäße Verkündung ein gewisses Maß an Sorgfalt voraussetzt und die fraglichen Regelungen erst in das Format des elektronischen GVOBl. überführt werden müssen, halte ich es nicht für ausgeschlossen, dass es auch bei einem Wechsel in der Verkündungsform seltene Konstellationen geben kann, in denen sogar eine elektronische Notverkündung auf andere Weise geboten sein kann.

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

Die Maßgaben an die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen ergeben sich aus dem Verfassungsrecht. Gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des [...] demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. Nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf ist der Freistaat Thüringen ein demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen verpflichteter Rechtsstaat. Bei der Verkündung von Rechtsvorschriften kommt dem Rechtsstaatsprinzip eine zentrale Bedeutung zu. Daneben weist die Verkündung von Gesetzen Bezüge zum Demokratieprinzip, der Gleichheit sowie dem Sozialstaatsprinzip auf.

**1. Rechtsstaatsprinzip**

Durch die Verkündung von Gesetzen wird das Rechtssetzungsverfahren abgeschlossen.<sup>29</sup> Nur wenn die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich über den Inhalt der Rechtsvorschriften zu informieren, können sie ihr Verhalten daran ausrichten.<sup>30</sup> Durch die Verkündung müssen die Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich gemacht werden, dass sich die Interessierten von ihrem Inhalt *in verlässlicher Weise* Kenntnis verschaffen können, *ohne* dass ihnen diese Möglichkeit *in unzumutbarer Weise erschwert* sein darf.<sup>31</sup> Abgesehen von diesen eher allgemein gehaltenen Anforderungen lassen sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nicht unmittelbar weitere konkrete Vorgaben an den Verkündungsvorgang oder die Art und Weise der Verkündung entnehmen.<sup>32</sup> Zutreffend wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Art und Weise der Verkündung von der kulturellen Entwicklung, den Informations- und Kommunikationsgewohnheiten sowie der Größe des Verbreitungsgebiets abhängt.<sup>33</sup> Dementsprechend hatte das OVG Bremen keine Bedenken an landesrechtlichen Regelungen über die Verkündung in einem Gesetzblatt in elektronischer Form.<sup>34</sup>

**2. Demokratieprinzip**

Die Publizität von Rechtsvorschriften ist auch aus Gründen des Demokratieprinzips geboten.<sup>35</sup> Alle Staatsgewalt geht gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 45 S. 1 ThürVerf vom Volke aus, das

<sup>29</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – 1 D 57/15 Rn. 36; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

<sup>30</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 3; Guckelberger, Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung, 2009, S. 35; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

<sup>31</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – 1 D 57/15 Rn. 36; s. auch BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 Rn. 36.

<sup>32</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – 1 D 57/15 Rn. 36; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 479.

<sup>33</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 479.

<sup>34</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – 1 D 57/15 Rn. 38 f. Dazu, dass das Rechtsstaatsprinzip eine elektronische Verkündung nicht verbietet, Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 355.

<sup>35</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

seine Partizipationsrechte nur bei Kenntnis des staatlichen Handelns wirksam wahrnehmen kann. Die Normenpublizität trägt zur Transparenz staatlichen Handelns bei. Sie ist Voraussetzung für die Wahrnehmung politischer Einflussnahmemöglichkeiten.<sup>36</sup> Außerdem entspricht sie dem Leitbild des Open Governments.<sup>37</sup>

### **3. Gleichheitsgebot und Sozialstaatsprinzip**

Darüber hinaus lassen sich Querbezüge der Verkündung von Rechtsnormen zum Gleichheitsgebot und Sozialstaatsprinzip herstellen. Indem sich jedermann in zumutbarer Weise Kenntnis vom Inhalt der Rechtsnormen verschaffen kann, wird der Entstehung von Ungleichheiten vorgebeugt.<sup>38</sup>

### **4. Entscheidung des Gesetzgebers**

Da die elektronische Verkündung von Gesetzen gewisse Gefahren in sich birgt, wie etwa Manipulationen oder Löschungen durch Zugriff von außen, die bei der Verkündung von Gesetzen in einem gedruckten Gesetz- und Verordnungsblatt nicht auftreten, ist es Sache des demokratisch legitimierten Parlaments, über den Wechsel der Verkündungsform zu entscheiden. Durch gesetzliche Regelungen ist die erforderliche Verlässlichkeit, Authentizität und Zugänglichkeit des elektronischen Verkündungsmediums sicherzustellen.<sup>39</sup> Zugleich muss das Parlament darüber befinden, ob Begleitmaßnahmen im Hinblick auf solche Personen notwendig sind, die keinen Zugang zum Internet haben oder nicht über die erforderliche Medienkompetenz verfügen, um so Ungleichheiten vorzubeugen, etwa indem sie die Zusendung ausgedruckter Gesetzesdokumente verlangen können.

### **Frage 5: Ergeben sich Risiken aus der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 85 Abs. 1 Verf? Welche Möglichkeiten sehen Sie, um diesen Risiken zu begegnen?**

Die elektronische Verkündung setzt eine ausreichende Internetversorgung sowie Medienkompetenz der Normadressaten voraus. Auch ist ein gedrucktes Gesetz- und Verordnungsblatt, das an mehreren Orten vorgehalten wird, ein sehr beständiger Datenträger. Im Vergleich zu diesem ist bei einer elektronischen Verkündung die Fälschungsfahr größer, d. h. es bedarf besonderer Maßnahmen zur Gewährleistung der Authentizität und Integrität der elektronischen Gesetze.<sup>40</sup> Außerdem hängt ein elektronisches GVOBl. vom Funktionieren der IT-Infrastruktur und des Internets ab. Technische Störungen oder ein Cyberangriff können dazu führen, dass ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung möglicherweise nicht zum anvisierten Zeitpunkt verkündet werden

<sup>36</sup> Bettinghausen DÖV 2020, 469, 470; Guckelberger (Fn. 30), S. 36.

<sup>37</sup> Guckelberger (Fn. 1), Rn. 60 ff.

<sup>38</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 36.

<sup>39</sup> Zu Letzterem Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482.

<sup>40</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 76 f.

kann oder dass nach der Verkündung ein Abruf der offiziellen Gesetze nicht möglich ist.<sup>41</sup> Angesichts des technischen Fortschritts ist nicht auszuschließen, dass auf längere Dauer angelegte Gesetze oder Rechtsverordnungen zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr lesbar sind.<sup>42</sup> Deshalb muss bei elektronischen Gesetzen und Rechtsverordnungen für eine ausreichende Langzeiterhaltung gesorgt werden.<sup>43</sup> In den Worten des OVG Bremen bedeutet Zugänglichkeit „auch, dass auf die Norm nachträglich gezielt zugegriffen werden kann“.<sup>44</sup> Anders als bei dem gedruckten GVOBl. bedarf es also nachsorgender „Pflegemaßnahmen“, womit wiederum zusätzliche Kosten verbunden sind. Ob und inwieweit diesen Risiken begegnet werden kann, ist vor allem eine technische Frage. Wichtig ist jedoch, dass der Gesetzgeber jedenfalls in den Grundzügen selbst regelt, welche Voraussetzungen bzw. Vorkehrungen zu treffen sind, damit Gesetze elektronisch verkündet werden können. Ohne solche Vorgaben besteht die Gefahr, dass derartige Risiken vernachlässigt werden, mit der Folge, dass elektronisch verkündete bzw. zu verkündende Rechtsvorschriften unwirksam sind.

Im Übrigen erlangen die Gesetze durch die Papierform, insbesondere die bei der herkömmlichen Ausfertigung erfolgende Erstellung einer Urschrift des Gesetzes in Gestalt einer handschriftlich zu unterzeichnenden Urkunde, aber auch ihre Verkündung in einem gedruckten Gesetzblatt mit traditionellem Layout, wiederkehrendem Format und Satzspiegel, gleichbleibender Typographie und Weißraum, eine gewisse Dignität.<sup>45</sup> *Butzer* mutmaßt, dass durch die Papierform den Normunterworfenen möglicherweise der Rang von Gesetzen verdeutlicht und ihnen zugleich ein gewisser Respekt vor dem aufwändigen Prozess ihres Zustandekommens vermittelt werde.<sup>46</sup> Wenn jedoch formelle Gesetze und Rechtsverordnungen in einem GVOBl. verkündet werden, sagt allein die Papierform nichts über den Rang dieser Rechtsvorschriften und die Art und Weise ihres Zustandekommens aus. Richtigerweise ist der Rang von Rechtsvorschriften nach den dafür maßgeblichen Regelungen zu bestimmen. Das Zustandekommen der formellen bzw. materiellen Gesetze ist ebenfalls den dafür einschlägigen Rechtsvorschriften zu entnehmen. Meines Erachtens lässt sich auch durch eine entsprechende äußerliche Gestaltung der im elektronischen Gesetzblatt zu verkündenden Gesetze eine gewisse Dignität erzeugen. Zwar gibt es gute Gründe für die Annahme, dass bei der Ausfertigung der Urschrift eines Gesetzes auf Papier mit handschriftlicher Unterschrift die Schriftform zu einer Warnfunktion

<sup>41</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 86 ff.

<sup>42</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 79 ff.

<sup>43</sup> S. zur Frage der Archivierung, Guckelberger (Fn. 30), S. 84 ff.

<sup>44</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – I D 57/15 Rn. 39.

<sup>45</sup> Zur Verkündung *Butzer* (Fn. 22), Art. 82 Rn. 244; ; s. auch von Lewinski, *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 162. Aktualisierung Juli 2013, Art. 82 Rn. 214.

<sup>46</sup> *Butzer* (Fn. 22), Art. 82 Rn. 244.

führt und derjenige, der handschriftlich unterzeichnet, dadurch zu einer sorgfältigen Prüfung angemahnt bzw. veranlasst wird.<sup>47</sup> Wenn aber bei einem elektronischen Dokument die Unterzeichnung nicht wegfällt, sondern hierbei erhöhte Sicherheitsanforderungen gegenüber der alltäglichen E-Mail-Kommunikation zu beachten sind, geht auch damit eine gewisse Warnfunktion einher. Schon um zu vermeiden, dass die elektronische Ausfertigung an einem zur Unwirksamkeit des Gesetzes führenden Mangel leidet, wird die mit der Ausfertigung betraute Stelle bestrebt sein, die bestehenden Anforderungen vollumfänglich einzuhalten. Außerdem ergeben sich die Prüfpflichten aus dem Verfassungsrecht. Wegen der Bindung an die Verfassung sind die betrauten Organe auch bei einer elektronischen Ausfertigung dazu angehalten, die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen.

Wie bereits erwähnt wurde, gibt es auch heute noch Personen, die aus verschiedenen Gründen über keine ausreichende IT-Infrastruktur verfügen oder das Internet nicht nutzen können.<sup>48</sup> In den vergangenen Jahren ist die Anzahl dieser Personen stetig zurückgegangen, zumal die Nutzung von Smartphones heute für viele eine Selbstverständlichkeit ist. Heute erfolgt schon im Kindesalter eine Heranführung an die Nutzung der digitalen Medien und werden in der Schule, trotz aller Defizite beim Homeschooling, gewisse Medienkompetenzen erlernt. Jedenfalls in einer langfristigen Perspektive kann davon ausgegangen werden, dass – vergleichbar dem Lesen – (fast) alle mit den neuen Medien umgehen können, um die elektronisch verkündeten Gesetze problemlos aufzurufen und sich deren Inhalt zu erschließen.

Deshalb ist zu prüfen, ob und inwieweit für Personen, die sich mit dem Aufruf der elektronischen Gesetze schwer tun, Begleitmaßnahmen bereitzustellen sind: Aus rechtsstaatlichen, jedenfalls aber sozialstaatlichen Gründen<sup>49</sup> muss es für die Interessierten möglich sein, sich auf ihr schriftliches oder telefonisches Verlangen einen (ggf. beglaubigten) Ausdruck der elektronischen Gesetze zusenden zu lassen.<sup>50</sup> Dies entspricht auch § 15 Abs. 2 S. 1 EGVovG Bund für auf Bundesrecht zurückzuführende Publikationspflichten. Zuständig dafür wäre primär die mit der Herausgabe des Gesetz- und Verordnungsblatts betraute Stelle. Dass es möglich sein muss, auch im Falle einer elektronischen Gesetzesverkündung Zugang zu einem solchen Ausdruck zu erhalten, bestätigt ein vergleichender Blick zum Zugang zu Verwaltungsleistungen. Wenn Bund und Länder gem. § 1 Abs. 1 OZG verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen spätestens

<sup>47</sup> Schmidt, Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 2009, S. 7.

<sup>48</sup> Dazu Guckelberger (Fn. 30), S. 97 ff.

<sup>49</sup> Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 6.

<sup>50</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 485 nennen als Sicherungsmittel für Menschen ohne Internetkompetenz neben Bibliotheken die Möglichkeit, weiterhin eine authentische Papierform zu beziehen, oder wie in Belgien eine Hotline. Bettinghausen DÖV 2020, 469, 472 nennt als Beispiel die Ermöglichung des Zugangs in Bibliotheken und öffentlichen Einrichtungen.

ab Ende 2022 „auch“ elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, muss es den Einzelnen bei elektronisch verkündeten Gesetzen und Rechtsverordnungen ebenfalls möglich sein, zusätzlich auf anderem Wege Zugang zu diesen zu erhalten. Die gegenwärtige Ausgestaltung des § 1 Abs. 1 OZG dürfte sich damit erklären lassen, dass zurzeit die Zahl der Personen ohne erforderliche IT-Infrastruktur oder Internetanbindung immer noch so hoch ist, dass es weitere Zugangsmöglichkeiten zu den staatlichen Stellen als über das IT bedarf. Auf diese Weise wird den Belangen derartiger Personen hinreichend Rechnung getragen.

In meiner Studie aus dem Jahr 2008 habe ich darüber hinaus weitere Begleitmaßnahmen angeregt, etwa dass diese Personen bei den Bürgerämtern, den Gerichten oder in den Bibliotheken ggf. mithilfe von Unterstützung durch sachkundiges Personal den Inhalt der amtlichen elektronischen Gesetze zur Kenntnis nehmen können.<sup>51</sup> Für diese Maßnahmen spricht, dass die Interessierten hier tatsächlich das Original einsehen können und nicht auf eine (ggf. beglaubigte) Kopie des Gesetz- und Verordnungsblatts verwiesen werden. Dies fördert das Vertrauen in den Staat und trägt zu einer größeren Unabhängigkeit des Einzelnen von bestimmten staatlichen Stellen bei. Da im Zeitpunkt der Erstellung meiner damaligen Studie die Informationstechnologien noch nicht so verbreitet waren, kann man zwar heute kritisch hinterfragen, ob angesichts der veränderten Verhältnisse die Einzelnen nicht darauf verwiesen werden könnten, andere Privatpersonen zu bitten, ihnen einen solchen Zugang zu vermitteln. Gerade in Zeiten eines Lockdowns, in dem die Bibliotheken geschlossen sind, können sich die Normunterworfenen hauptsächlich auf diese Weise Kenntnis vom Inhalt der aktuell verbindlichen Rechtsvorschriften verschaffen. Selbst wenn dieses Vorgehen in der Praxis heute oft der Fall sein dürfte, spricht meines Erachtens das Argument der Bürgerfreundlichkeit dafür, dass Interessierte weiterhin bei bestimmten staatlichen Stellen einen solchen Zugang erhalten können, zumal sich dieser ohne größeren Aufwand realisieren lässt.

Nur am Rande möchte ich darauf hinweisen, dass der Sachverständige im Rahmen des Berichts der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ im April 2018 eine ausschließlich elektronische Verkündung für rechtsstaats- und damit verfassungswidrig hielt, weil derzeit 10% der Bevölkerung keinen Zugang zum Internet hätten, und der Zugang zu den Gesetzen, sobald der Strom ausfiele, gänzlich entfallen würde. Dies gilt umso mehr, dass solche Szenarien in Krisensituationen durchaus vorstellbar sind. Auch könne die Dauerhaftigkeit des Erhalts der Informationen technisch nicht

<sup>51</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 106 und auf S. 107 ff. zum saarländischen Zugangsanspruch bei den Kommunen; Bettinghausen DÖV 2020, 469, 472; Braun Binder, in: Hill/Schliesky, Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?, 2015, S. 115, 121.

gewährleistet werden.<sup>52</sup> Schon um derartigen Bedenken, die nach meiner Einschätzung aber nicht der Mehrheitsmeinung entsprechen dürften, zu begegnen, sollten auf jeden Fall bei einem Übergang zur ausschließlich elektronischen Gesetzesverkündung ausreichende Begleitmaßnahmen getroffen werden.

**Frage 6: Welche Vor- und Nachteile bringt die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht jeweils?**

Bei der Ausfertigung und Verkündung handelt es sich um zwei voneinander zu unterscheidende Schritte am Ende des Rechtssetzungsprozesses.

**1. Ausfertigung**

Die Ausfertigung betrifft die Herstellung der Urschrift des Gesetzes, durch welche der ordnungsgemäße Verlauf und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bescheinigt (sog. Legalitätsfunktion), die wörtliche Übereinstimmung der Urschrift des Gesetzes mit dem beschlossenen Gesetzestext bestätigt (Authentizitätsfunktion) sowie herausgestellt wird, dass das Gesetz das Ergebnis einer politischen Willensbildung der dafür demokratisch legitimierten Organe darstellt, und mit der Ausfertigung und Verkündung abstrakt-generelle Verbindlichkeit erlangt (Repräsentations- und Integrationsfunktion).<sup>53</sup> Ausgehend von einer Langfristperspektive ist zu erwarten, dass das Gesetzgebungsverfahren – selbstverständlich unter Beachtung der Diskussion und Abstimmung im Plenum unter Anwesenheit der Öffentlichkeit – komplett auf elektronischer Basis abgewickelt werden wird. Auf diese Weise kann eine gewisse Beschleunigung im Gesetzgebungsverfahren erreicht und können die Vorteile der E-Gesetzgebung ausgeschöpft werden. Als solche werden u. a. die Vereinfachung des Verfahrens, die Reduzierung des Arbeitsaufwands sowie die Vermeidung von Fehlern genannt.<sup>54</sup> Zwar ist aus einer solchen Gesamtperspektive die Umstellung der Ausfertigung auf die elektronische Form sinnvoll. Insgesamt dürften jedoch die sich allein aus der elektronischen Ausfertigung ergebenden Vorteile gegenüber dem bestehenden Papierformat als eher gering einzuschätzen sein. Nachteile können sich z. B. aus technischen Störungen ergeben, durch welche sich der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verzögern kann. Erfolgt die Ausfertigung des Gesetzes schriftlich, die Verkündung dagegen in elektronischer Form, geht damit der Vorteil einher, dass immer noch ein

<sup>52</sup> HessLT, Drucks. 19/6376, S. 62.

<sup>53</sup> S. nur Gröpl, Staatsrecht I, 12. Aufl. 2020, Rn. 1156. Dazu, dass bei Rechtsverordnungen die Ausfertigung und die Bestimmung des Inhalts zusammenfallen, weil der Ausfertigende nicht nur für die korrekte Wiedergabe der Rechtsverordnung, sondern auch deren Inhalt verantwortlich ist, Schmidt (Fn. 47), S. 5.

<sup>54</sup> Piesker/Schweizer/Steffens, in: Klenk/Nullmeiner/Wewer, Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, 2020, S. 313, 317; s. auch Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 121.

schriftliches Dokument zur Sicherheit vorliegt.<sup>55</sup> Andererseits ist eine elektronische Ausfertigung mit dem Vorteil verbunden, dass sich die Verkündung schneller und mit weniger Fehlerpotenzial vornehmen lassen wird. Durch erhöhte Anforderungen an die elektronische Form bei der Ausfertigung sowie aufgrund der vom Verfassungsrecht vorgezeichneten Funktionen der Ausfertigung ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese Umstellung abträglich auf die Wahrnehmung dieser Aufgabe auswirken wird.

## 2. Verkündung

Durch die Verkündung der Gesetze wird der Rechtssetzungsprozess abgeschlossen und das jeweilige Gesetz existent.<sup>56</sup> Die elektronische Verkündung wurde zwischenzeitlich eingehend untersucht. Diese ist mit Vor- und Nachteilen verbunden, die vorliegend stichwortartig folgendermaßen zusammengefasst werden:

### a) Vorteile

- Schnelligkeit der Verkündung,<sup>57</sup> und daher besondere Eignung zur Notverkündung in Pandemic- oder Katastrophenzeiten,
- erhöhte Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Kenntnisnahme gegenüber gedruckten Gesetzblättern,<sup>58</sup> da erleichterte Zugänglichkeit,<sup>59</sup> s. insbesondere
- Nutzerfreundlichkeit: jederzeitiger Zugang unabhängig von einem bestimmten Ort;<sup>60</sup> Suchfunktionen erleichtern und beschleunigen den Zugriff,<sup>61</sup> bessere „Recherchierbarkeit“ über das Internet,<sup>62</sup> Dokumente können digital gelesen oder ausgedruckt werden, Zusammenhänge können besser abgebildet werden, indem z. B. konsolidierte Wiedergaben des inoffiziellen Gesetzes im Internet mit einem Link auf das jeweilige Änderungsgesetz versehen werden,<sup>63</sup> vermehrte Arbeit mit dem authentischen Gesetzestext durch professionelle Rechtsanwender,<sup>64</sup> Möglichkeit der elektronischen Benachrichtigung über neue Inhalt („Push-Dienst“),<sup>65</sup>
- Barrierefreiheit<sup>66</sup>

<sup>55</sup> Dazu Gauseweg Ri 2019, 2, 8.

<sup>56</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

<sup>57</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 480.

<sup>58</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

<sup>59</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 1120; Guckelberger (Fn. 30), S. 69 ff.; Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354.

<sup>60</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>61</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 71; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

<sup>62</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 121; Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354.

<sup>63</sup> Auch zur erleichterten Herstellung konsolidierter Gesetzestexte Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 123 und auf S. 125 f. zur elektronischen amtlichen Konsolidierung.

<sup>64</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 70 f.

<sup>65</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 120.

<sup>66</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 11; Guckelberger (Fn. 30), S. 70.



- insgesamt größere Transparenz,<sup>67</sup> entspricht Open Government
- Einbindung in die E-Gesetzgebung,<sup>68</sup> wodurch sich u.a. Übertragungsfehler vermeiden lassen, sowie größere Praktikabilität,<sup>69</sup> keine Notwendigkeit zu Einschränkungen aus Platzgründen,<sup>70</sup>
- Umweltfreundlichkeit<sup>71</sup>
- Zeit- und Kostenersparnis<sup>72</sup>
- Wandel der Kommunikationsformen und (Informations-)Gepflogenheiten,<sup>73</sup> Zeichen der Modernität
- international im Trend<sup>74</sup>
- Forcierung elektronischer Informationen und Verfahrensabwicklung durch unionsrechtliche Vorgaben

#### b) Nachteile

- Abhängigkeit vom Funktionieren der IT-Infrastruktur (dies beginnt bereits mit der technischen Ausstattung und geht bis zur Störung, etwa durch Stromausfall oder Cyberangriff)<sup>75</sup>
- erhöhte Manipulationsgefahr gegenüber gedrucktem Gesetzblatt<sup>76</sup>
- Gefahren für Lesbarkeit und Archivierung aufgrund technologischen Fortschritts<sup>77</sup>
- Personen ohne Internetanschluss, ohne PC oder Smartphone oder ohne notwendige Medienkompetenz, Stichwort: digital divide<sup>78</sup>
- Bürgern ist der Unterschied zwischen offiziellem Gesetz und Service-Angeboten zu wenig bewusst,<sup>79</sup> worin zugleich ein Nachteil der aktuellen Informationspraxis liegt

<sup>67</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 72 f.; zu den vom Unionsrecht gebotenen Anforderungen auch Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482.

<sup>68</sup> NKR (Hrsg.), Weniger Bürokratie, bessere Gesetze, Jahresbericht 2019, S. 45; eingehend zur E-Gesetzgebung Guckelberger DÖV 2020, 797 ff.

<sup>69</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 11.

<sup>70</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 73.

<sup>71</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 11 Einsparung an Papier. Andererseits erhöht sich aber durch die elektronischen Medien der Stromverbrauch.

<sup>72</sup> Bettinghausen DÖV 2020, 469, 471; Gauseweg Ri 2019, 2, 11 Einsparungen an Papier und Entwicklungskosten dürften bei einer so großen Nutzerzahl immens sein. Guckelberger (Fn. 30), S. 70 (Einsparung Versandkosten etc.), aber auch die Erstellung und „Sicherung“ des elektronischen Gesetzblatts sind mit Kosten verbunden.

<sup>73</sup> Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354.

<sup>74</sup> Beispiele zur elektronischen Verkündung auf Unionsebene sowie in anderen Ländern bei Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 116; Guckelberger (Fn. 30), S. 20 ff.

<sup>75</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 86 ff.

<sup>76</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 77 ff. durch Private, möglicherweise aber auch auf staatlicher Seite.

<sup>77</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 79 ff.

<sup>78</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 97 ff.

<sup>79</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 479; s. auch von Lewinski (Fn. 45), Art. 82 Rn. 218.

- möglicherweise Erhöhung Fehlerpotenzial bei vermehrten einfachgesetzlichen Anforderungen an die Verkündung
- Das OVG Bremen entschied, dass die Suchkriterien für die Internetrecherche der Zitier-technik, die das Gesetz selbst zugrunde legt, entsprechen müssen. Im dortigen Fall enthielt das Gesetzblatt „ausschließlich eine Suchbegriffssuche, die gegebenenfalls über das Erscheinungsjahr weiter eingegrenzt werden kann. Es ist nicht möglich, die hier streitgegenständliche Polizeiverordnung gezielt nach Erscheinungsjahr und Seitenzahl zu suchen.“<sup>80</sup>
- Probleme bei der Bestimmung des Inkrafttretens. So meinte das BVerwG, dass sich bei der elektronischen Bekanntmachung der genaue Zeitpunkt der Bekanntgabe durch ein „in Verkehr bringen“ nach bisherigen Maßstäben nicht ohne weiteres bestimmen lässt. „Infolgedessen hat der Normgeber darzulegen und im Bestreitensfall nachzuweisen, dass die Normen auf einer von ihm zu verantwortenden Seite mit dem Willen, sie amtlich bekannt zu machen, ins Internet eingestellt wurden und wann dies geschehen ist.“<sup>81</sup>

**3. Fazit:** Wenn verschiedene, den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Verkündungsformen zur Verfügung stehen, muss im Wege einer Abwägung entschieden werden, welcher Form man den Vorzug gibt.<sup>82</sup> Ein Wechsel zur elektronischen Verkündung ist sinnvoll, soweit man durch gesetzliche Anforderungen ihre Nachteile „ausgleicht“.<sup>83</sup> Die elektronische Ausfertigung und Verkündung wird nicht nur in technischer Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen komplizierter. Insoweit eröffnet sich hier ein neues Fehlerpotenzial.<sup>84</sup> Auch sind gerade in der Anfangszeit etwaige Rechtsunsicherheiten nicht auszuschließen, da sich die Gerichte erst nach und nach mit den neuen Anforderungen an die Verkündung befassen werden. Dies ist aber kein spezifisches Problem bei der E-Gesetzgebung. Generell gibt es bei Veränderungen, wie beim elektronischen Rechtsverkehr, anfangs eine Phase des erhöhten Klärungsbedarfs. Im Zeitverlauf werden derartige Fragen und Probleme abnehmen. Wegen der zentralen Bedeutung der Gesetze muss man aber überlegen, wie man damit umgeht, falls ein Gericht feststellt, dass ein oder sogar mehrere Gesetze nicht wirksam verkündet wurden. Es bedarf zwingend ausreichender Klarheit über schnelle und effektive Reaktionsmechanismen für den Beanstandungsfall. *Stelkens* hält öffentliche Bekanntmachungen

<sup>80</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – I D 57/15 Rn. 40.

<sup>81</sup> BVerwG, Urt. v. 10.10.2019 – 4 CN 6/18 Rn. 16.

<sup>82</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 148.

<sup>83</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 148; s. auch Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482.

<sup>84</sup> Andererseits können aufgrund der Medienbruchfreiheit aber auch Fehler verringert werden, Braun Binder (Fn. 51), S. 115; 121.

nur im Internet für rechtsstaatlich unbedenklich, weil der Verbreitungsgrad des Internets wesentlich höher ist als gedruckter Verkündungsblätter oder von Anschlagstafeln.<sup>85</sup> Auch ergebe sich aus der EMRK nichts Gegenteiliges.<sup>86</sup>

**Frage 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 Bundes(verfassungs)recht in Einklang steht.**

Es ist vor allem darauf zu achten, die Nachteile der elektronischen Form auszugleichen, d. h.

- erhöhte Sicherheitsanforderungen bei der Ausfertigung und erhöhte Vorgaben hinsichtlich der elektronischen Unterzeichnung durch das Ausfertigungsorgan. Erfolgt anschließend die elektronische Weiterleitung zur Verkündung, ist auch insoweit die Authentizität und Integrität des Dokuments sicherzustellen.
- Wahrung der Amtlichkeit der Verkündung, d. h. das Verkündungsmedium muss sich von reinen Serviceangeboten unterscheiden,<sup>87</sup> so besteht auch eine Unterscheidbarkeit zu bloßen Normentwürfen. Das OVG Bremen musste sich in einem Fall damit befassen, dass eine Polizeiverordnung nicht wie im Verkündungsgesetz vorgeschrieben über [www.gesetzblatt.bremen.de](http://www.gesetzblatt.bremen.de) veröffentlicht wurde, sondern unter diesem Link eine Weiterleitung auf <http://landesportal.bremen.de/senat/gesetzblatt> erfolgte. Während die Literatur diese Praxis für unzulässig hielt, stellte sich das OVG Bremen auf den Standpunkt, dass dies noch mit den gesetzlichen Anforderungen vereinbar sei.<sup>88</sup> In einer Entscheidung des BVerwG zur elektronischen Bekanntmachung judizierte es: „Soll folglich eine Internetseite als amtliche Verkündungsplattform dienen, muss dies hinreichend deutlich aus ihr hervorgehen.“<sup>89</sup> Im konkreten Fall wies es darauf hin, dass die Website nach dem Impressum von der Bayerischen Staatskanzlei verantwortet wird. Den fehlenden ausdrücklichen Hinweis darauf, dass auf dieser Seite auch das Allgemeine Ministerialblatt amtlich in elektronischer Form veröffentlicht wird, hielt es für unschädlich, weil auf der letzten Seite des jeweils eingestellten Ministerialblatts unter Erscheinungshinweise/Bezugsbedingungen darauf hingewiesen wird, dass das Ministerialblatt auf dieser Internetseite veröffentlicht wird und das dort eingestellte elektronische PDF/A-Dokument die amtlich verkündete Fassung ist.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 3.

<sup>86</sup> Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 3.

<sup>87</sup> S. auch Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482, die diesen Aspekt der Authentizität zuordnen.

<sup>88</sup> OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – 1 D 57/15 Rn. 34.

<sup>89</sup> BVerwG, Urt. v. 10.10.2019 – 4 CN 6/18 Rn. 17.

<sup>90</sup> BVerwG, Urt. v. 10.10.2019 – 4 CN 6/18 Rn. 18.

- Auch bei der elektronischen Verkündung bedarf es Maßnahmen zur Gewährleistung der Verlässlichkeit,<sup>91</sup> d. h. Sicherstellung der Authentizität (= Echtheit) sowie Integrität (= Unversehrtheit), etwa durch die Verwendung von elektronischen Signaturen sowie sicheren Übertragungswegen.<sup>92</sup> Möglicherweise lässt sich die Sicherheit auch über den Einsatz von Blockchain-Technologie gewährleisten.<sup>93</sup>
- Gewährleistung der Dauerhaftigkeit der Allgemein zugänglichkeit der Dokumente<sup>94</sup>
- Maßnahmen zur Vermeidung technischer Störungen<sup>95</sup>
- Begleitmaßnahmen zur Abfederung des „digital divide“
- Klarheit hinsichtlich Inkrafttretens, etwa indem man auf die Freigabe zur Online-Abfrage hinsichtlich der Verkündung abstellt, da dann das Dokument unwiderruflich nach außen gelangt<sup>96</sup>

In der Vergangenheit hat sich bei vom Bund angeordneten Veröffentlichungspflichten die Frage gestellt, ob diesen auch durch eine elektronische Bekanntmachung Genüge getan werden kann. Inzwischen bestimmt aber § 15 Abs. 1 EGovG Bund, dass eine durch Rechtsvorschrift des Bundes bestimmte Pflicht zur Publikation in einem amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde unbeschadet des Art. 82 Abs. 1 GG (= Bundesgesetzblatt) zusätzlich oder ausschließlich durch eine elektronische Ausgabe erfüllt werden kann, wenn diese über öffentlich zugängliche Netze angeboten wird. Durch diese Regelung wird klargestellt, dass die Publikationspflicht auch durch ein Publikationsorgan in elektronischer Form erfüllt werden kann.<sup>97</sup> Ferner ergibt sich daraus, dass auch eine ausschließlich elektronische Publikation zulässig ist.<sup>98</sup> Indirekt lässt sich aus dieser Vorschrift entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber keine rechtsstaatlichen Bedenken gegenüber der elektronischen Verkündung hat.<sup>99</sup>

Damit die Publikation aber auch für weniger technikaffine Personen zugänglich ist,<sup>100</sup> wird in § 15 Abs. 2 S. 1 EGovG Bund vorgeschrieben, dass jede Person einen angemessenen Zugang

<sup>91</sup> Gauseweg RiA 2019, 2, 8.

<sup>92</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 121; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482.

<sup>93</sup> Gauseweg RiA 2019, 2, 8, die er aber im Ergebnis wegen der Dezentralität der Blockchain ablehnt.

<sup>94</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 121; Gauseweg RiA 2019, 2, 7; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 482. Dazu gehören etwa Format mit Aufwärtskompatibilität, Möglichkeit der Neubekanntmachung von Rechtsvorschriften, ggf. auch Neubeschluss der Rechtsvorschriften, ggf. Hinterlegung beglaubigter Papierexemplare.

<sup>95</sup> Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 121; Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483; z.B. gedoppeltes System; Abfederung von Störungen über Notverkündung; Gauseweg Ri 2019, 2, 7 fordert, statt gedoppelter Systeme bereits vorhandenes Potenzial zu nutzen.

<sup>96</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483

<sup>97</sup> BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

<sup>98</sup> BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

<sup>99</sup> Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 5.

<sup>100</sup> BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

<sup>100</sup> BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

zu der Publikation haben muss, insbesondere durch die Möglichkeit, Ausdrücke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Publikation zuzugreifen. Nach Satz 2 muss die Möglichkeit bestehen, die Publikation zu abonnieren oder einen elektronischen Hinweis auf neue Publikationen zu erhalten. Gibt es nur eine elektronische Ausgabe, ist sicherzustellen, dass die publizierten Inhalte allgemein und dauerhaft zugänglich sind und eine Veränderung des Inhalts ausgeschlossen ist (§ 15 Abs. 2 S. 4 EGovG Bund). Bei gleichzeitiger Publikation in elektronischer und papiergebundener Form hat die herausgebende Stelle eine Regelung zu treffen, welche die authentische ist (§ 15 Abs. 2 S. 5 EGovG Bund).

Wenn aber bei durch Bundesrecht bestimmten Publikationspflichten Begleitmaßnahmen, die aber nur beispielhaft erläutert werden, zu treffen sind, liegt es nahe, einen einheitlichen Weg für die Verkündung aller Landesvorschriften zu wählen. Da § 15 EGovG Bund über dem Landesrecht und auch der Landesverfassung steht, müssen die landesrechtlichen Regelungen im Einklang mit § 15 EGovG Bund stehen.

**Frage 8: Gibt es in ihrer Hinsicht Suboptimalitäten bei der aktuellen Veröffentlichungspraxis, die durch eine elektronische Verkündung überwunden werden können?**

Bislang sind für die Bürger, wenn sie das gedruckte GVOBl. zur Kenntnis nehmen wollen, Aufwand (Zeit, Kosten) verbunden. Hierin liegt ein Vorteil der Möglichkeit des Online-Abrufs, denn insoweit entfällt der Vorgang des Bestellens bzw. der Gang in die Bibliotheken, womit eine Zeitersparnis einhergeht.

**Frage 9: Halten sie es für problematisch, dass einzelne Bürger nicht über einen Internetanschluss verfügen, ein Endgerät oder hinreichende technische Kenntnisse zum Abruf eines elektronischen Gesetzblattes verfügen?**

Insoweit kann ich auf meine vorherigen Ausführungen zu den Begleitmaßnahmen verweisen. Jedenfalls aus sozialstaatlichen Gründen sind diese sinnvoll. Bei bundesrechtlich vorgeschriebenen Publikationspflichten sind solche aus rechtlichen Gründen (s. § 15 Abs. 2 EGovG) geboten.

**Frage 10: Ist ihrer Auffassung nach eine Änderung der Thüringer Verfassung zur Einführung einer elektronischen Ausfertigung und Verkündung nötig?**

Der zurzeit maßgebliche Art. 85 ThürVerf lautet: (1) <sup>1</sup>Der Präsident des Landtags fertigt die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetz aus und verkündet sie innerhalb eines Monats im Gesetz- und Verordnungsblatt. <sup>2</sup>Rechtsverordnungen werden vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

(2) Gesetze und Rechtsverordnungen treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem 14. Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.

Eine Verfassungsänderung wäre meines Erachtens nicht zwingend notwendig, wenn sich diese Vorgaben zeitgemäß dahin auslegen lassen, dass anstelle der Papierform auch die elektronische Form abgedeckt wird. Bei der Würdigung ist im Auge zu behalten, dass sich die jeweiligen Vorschriften in den Landesverfassungen zur Ausfertigung und Verkündung, aber auch ihre Einbettung in den Gesamtkontext teilweise voneinander unterscheiden. So gibt es Bundesländer, die inzwischen vereinzelt Regelungen zur Digitalisierung in ihre Landesverfassung aufgenommen haben. Beispielsweise fördern gem. Art. 26 d S. 1 HessVerf der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände die Errichtung und den Erhalt der technischen, *digitalen* und sozialen Infrastruktur [...]. Daher halte ich es für möglich, dass in einem Bundesland eine zeitgemäße Interpretation der Verfassungsvorschriften eher in Betracht kommt als in einem anderen Bundesland. Außerdem muss meines Erachtens berücksichtigt werden, dass es sich bei der Ausfertigung einerseits und der Verkündung andererseits um zwei voneinander zu unterscheidende Vorgänge handelt.

### **1. Verständnis der Ausfertigung i.S.v. elektronischer Ausfertigung?**

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter „ausfertigen“ einen verfahrensbeendenden Vorgang. Würde man diesen zugrunde legen, lässt sich darunter auch eine elektronische Ausfertigung fassen. Ob und inwieweit Ausfertigung im Rechtssinne durch die elektronische Form ersetzt werden kann, ist nach meiner Einschätzung bislang nicht tiefergehend untersucht worden.

Gem. § 47 BeurkG tritt die „Ausfertigung der *Niederschrift*“ an die Stelle der Urschrift im Rechtsverkehr. Daran kann man gut erkennen, dass die Ausfertigung auf ein Schriftstück bezogen wird. Wirft man einen Blick in die GGO der Bundesministerien heißt es dort in § 58 Abs. 4: Die Daten in der Überschrift und nach der Schlussformel werden durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten bei der Ausfertigung eingesetzt. Unter dem Datum der Schlussformel ist Raum zu lassen für die *Unterzeichnung und das große Bundessiegel*. In § 59 Abs. 1 GGO heißt es: Wurde die *Urschrift* von den Mitgliedern der Bundesregierung entsprechend § 58 Abs. 1, 3 und 5 *gegengezeichnet*, ist sie mit dem *großen Bundessiegel und, wenn sie aus mehreren Blättern oder Bögen besteht, mit schwarzrotgoldener Schnur zu versehen, deren Enden durch Oblate mit einem Siegel zu verbinden sind. Das Siegel ist auf der letzten Seite der Urschrift seitlich von der Unterschrift und vor der Zuleitung der Urschrift an das Bundeskanzleramt anzubringen.*

In der ThürGGO wird bei der Verkündung von Rechtsverordnungen geregelt, dass die Staatskanzlei auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses einen Entwurf der *Urschrift* des Verord-

nungstexts anfertigt (§ 27 Abs. 1). Gem. § 27 Abs. 3 wird die Rechtsverordnung vom zuständigen Minister und anschließend vom Ministerpräsidenten *unterzeichnet*. Die Urschrift wird gem. § 27 Abs. 4 bei den Verkündungsakten der Staatskanzlei aufbewahrt. Eine beglaubigte Abschrift wird von der Staatskanzlei erstellt und an das federführende Ministerium zu den dortigen Akten übermittelt. In der GeschO LT finden sich dagegen keine weiterführenden Hinweise, wie die Ausfertigung der beschlossenen Gesetze durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags zu erfolgen hat.

Diese Regelungen haben keinesfalls Verfassungsrang, können aber einen Hinweis für die Erschließung des Bedeutungsgehalts des Worts „ausfertigen“ in der Verfassung liefern. Zieht man die weitere Kommentarliteratur hinzu, ist jedenfalls nach dem staatsrechtlichen Verständnis unter der Ausfertigung die Herstellung einer *Urkunde* zu verstehen, indem das dafür vorgesehene Organ die Urkunde unterzeichnet.<sup>101</sup> Das bislang vorherrschende staatsrechtliche Verständnis der Ausfertigung ist sinnvoll, denn bei diesem Schritt wird der endgültige Gesetzestext in einer Urkunde festgelegt, der nachher das Verhalten der Normunterworfenen und Rechtsanwender bestimmt. Gerade weil dem ausgefertigten Gesetz eine zentrale Bedeutung zukommt, ist es geboten, erhöhte Anforderungen an die Form der Ausfertigung zu stellen. Die Erstellung einer Urkunde stellt ein verlässliches und zugleich gängiges Beweismittel dar. Eine Urkunde ermöglicht eine schnelle und zuverlässige Beweiserhebung, da ihr Inhalt unmittelbar und objektiv wahrnehmbar sowie jederzeit verfügbar ist.<sup>102</sup> Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Ausfertigung stark durch die Schriftlichkeit und das Medium Papier geprägt ist.

In einem von *Schmidt* erstellten Gutachten zum Übergang zur elektronischen Ausfertigung im Land Brandenburg wird herausgearbeitet, dass bei einer solchen Umstellung im wahrsten Sinne des Wortes die fassbare, physisch existente Gesetzesurkunde durch eine virtuelle Datei ersetzt wird, deren Urheberschaft durch eine qualifizierte elektronische Signatur gesichert wird.<sup>103</sup> Dort wird argumentiert, dass bei der Signatur lediglich bestimmte Daten in elektronischer Form, die dem Signaturschlüssel-Inhaber zugeordnet sind, anderen Daten beigelegt oder logisch mit ihnen verknüpft werden. Auf diese Weise werde die Authentifizierung, also die Zuordnung der Datei zur ausfertigenden Person möglich. Die Signatur ersetzt die eigentliche Unterzeichnung,

<sup>101</sup> Z. B. Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2015, Art. 82 Rn. 11; Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 82 Rn. 17; Butzer (Fn. 22), Art. 82 Rn. 113; Nierhaus/Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 82 Rn. 3.

<sup>102</sup> Wiebe, Die elektronische Willenserklärung, Online-Ausgabe 2019, S. 443.

<sup>103</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 6.

ist aber keine Unterzeichnung im eigentlichen Wortsinne.<sup>104</sup> Da die ausgefertigten Gesetzesdokumente auf Dauer erhalten bleiben müssen, seien besondere Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Authentizität erforderlich, wobei man berücksichtigen müsse, dass der Sicherheitswert einer qualifizierten elektronischen Signatur abnehmen werde.<sup>105</sup> Aufgrund dieser Unterschiede bestünden erhebliche Bedenken, den Begriff der Ausfertigung in Art. 81 BbgVerf erweiternd so auszulegen, dass er auch die elektronische Form einschließt.<sup>106</sup> Auch in anderen Bereichen habe man spezielle Regelungen für die Umstellung von der Schrift- auf die elektronische Form getroffen.<sup>107</sup> Grund für diese besonderen Regelungen ist, dass die Verbindung von körperlichem Träger und persönlichem Merkmal, die bei einer Schrifturkunde, die aus sich selbst heraus verständlich ist, besteht, bei elektronischen Dokumenten fehlt.<sup>108</sup>

Heute ist im Bereich der elektronischen Identifizierung vor allem die eIDAS-Verordnung (EU) Nr. 910/2014 maßgeblich, die jedoch nur innerhalb ihres eingeschränkten Anwendungsbereichs unmittelbare Geltung beansprucht, zu der man aber durchaus gewisse Parallelen ziehen kann. Nach der dortigen Legaldefinition in Art. 3 Nr. 9 ist ein „Unterzeichner“ eine natürliche Person, die eine elektronische Signatur erstellt. Gem. Art. 3 Nr. 10 handelt es sich bei einer „elektronischen Signatur“ um Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigelegt oder mit ihnen verbunden werden und die der Unterzeichner zum Unterzeichnen verwendet. Da der Präsident des Landtags die Gesetze in amtlicher Funktion unterzeichnet und sich insoweit von einer natürlichen Person unterscheidet, kann man diskutieren, ob nicht ein qualifiziertes elektronisches Siegel die passendere Variante wäre. Nach Art. 3 Nr. 24 ist Siegelersteller eine juristische Person, die ein elektronisches Siegel erstellt, und gem. Art. 3 Nr. 25 sind elektronische Siegel Daten in elektronischer Form, die anderen Daten in elektronischer Form beigelegt oder logisch mit ihnen verbunden werden, um deren Ursprung oder Unversehrtheit sicherzustellen. Gem. Art. 25 Abs. 2 hat eine qualifizierte elektronische Signatur die gleiche Wirkung wie eine handschriftliche Unterschrift.

Im technischen Sprachgebrauch ist es heute durchaus üblich, bei Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur bzw. eines qualifizierten elektronischen Siegels von einer „Unterzeichnung“ zu sprechen. Trotzdem bin auch ich wie die Verfasserin des Gutachtens zur Änderung der Verfassung in Brandenburg der Ansicht, dass man Vorsicht walten lassen sollte, die Verfassungsregelungen zur Ausfertigung des Gesetzes einfach im Lichte anderer unionaler oder einfachgesetzlicher nationaler Vorschriften auszulegen. Herkömmlicherweise kommt der

<sup>104</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 6.

<sup>105</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 6.

<sup>106</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 7.

<sup>107</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 7.

<sup>108</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 437.



Schriftform eine Perpetuierungs-, Warn-, Abschluss-, Identitäts- und Verifikations-, Echtheits- und Beweisfunktion zu. Bei der Ausfertigung einer Rechtsvorschrift, insbesondere bei den förmlichen Gesetzen, handelt es sich nicht um irgendeine Unterschrift, sondern um einen zentralen Teilakt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens mit entscheidenden Konsequenzen für das Staatswesen.<sup>109</sup> Der Schriftform kommt insoweit eine besondere Warnfunktion zu, die vom Unterzeichner eine besondere Sorgfalt abverlangt. Ich habe erhebliche Zweifel, ob die Nutzung einer qualifizierten Signatur dem Erklärenden in gleicher Weise wie bei einer eigenhändigen Unterschrift die Bedeutung seines Tuns vor Augen führt. So meint etwa : „Die Prozedur des Signierens ist der eigenhändigen Unterschrift vom Ablauf und auch von der kulturellen Zuschreibung von Verantwortung an die handschriftliche Unterschrift nicht vergleichbar; dies wird auch nicht durch Belchrungen bei der Beantragung eines Zertifikats ausgeglichen.“<sup>110</sup> „Das eigene Lesen und Verstehen vor dem Prozeß der Unterschrift als Verantwortungsübernahme ist kulturell verfestigt. Mit der elektronischen Signatur wird dieser Vorgang durch einen Knopfdruck ersetzt, dem nicht die gleiche Alarmwirkung zugeschrieben werden kann.“<sup>111</sup> Auch die Perpetuierungsfunktion lässt sich meiner Ansicht nach nicht in gleichem Maße erfüllen, da die Dauerhaftigkeit bei elektronischen Dokumenten in erheblichem Maße von der technischen Entwicklung abhängt. Das gilt auch für die Beweisfunktion, denn ein elektronisches Dokument ist als Datei flüchtig und ohne Hilfsmittel nicht wahrnehmbar.<sup>112</sup> Auch seine Darstellung auf dem Bildschirm ist ebenfalls flüchtig und lediglich eine Reproduktion des gespeicherten Dokuments.<sup>113</sup> Elektronischen Dokumenten fehlt es an einer dauerhaften Verkörperung der Erklärung, weshalb auf sie grundsätzlich der Augenscheinbeweis Anwendung findet.<sup>114</sup> Aufgrund der europäischen Vorgaben wurden jedoch zwischenzeitlich entsprechende Regelungen getroffen, die hinsichtlich der Beweiskraft elektronischer Urkunden eine Gleichstellung mit den Urkunden bewirken (§ 371a ZPO). Diese Regelung wäre aber nicht notwendig, wenn die elektronische Form zwangsläufig äquivalent zur Schriftform wäre.

Es gibt daher gute Argumente dafür, die Zulässigkeit der elektronischen Ausfertigung nicht einfach einer zeitgemäßen Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmung zu entnehmen. Dafür spricht meines Erachtens auch ein systematischer Vergleich zu anderen Bestimmungen der Thüringer Verfassung. In Art. 82 Abs. 3 ThürVerf wird verlangt, dass ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens von mindestens 5000 Stimmberechtigten unterzeichnet

<sup>109</sup> Schmidt (Fn. 47), S. 7.

<sup>110</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 440.

<sup>111</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 440.

<sup>112</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 443.

<sup>113</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 443.

<sup>114</sup> Wiebe (Fn. 102), S. 445.

sein muss, wobei die Sammlung der Unterschriften entweder durch Sammlung in amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll (Abs. 5). Aus dieser Ausgestaltung ergibt sich für mich, dass eine elektronische Unterzeichnung nicht angedacht wurde. Die im Vergleich zur Ausfertigung ausdifferenziertere Regelung ergibt sich daraus, dass die Vorschriften in den Landesverfassungen über die Volksgesetzgebung jüngerer Datums und im Verhältnis zur Ausfertigung von Gesetzen komplexer sind. Wenn aber auch bei dem zur Volksgesetzgebung gehörenden Volksbegehren erhöhte Anforderungen aufgestellt werden, halte ich es für schwierig, andere, ebenfalls die Gesetzgebung betreffende Bestimmungen in einem fortschrittlichen Sinne auszulegen. Eine Überfrachtung der Verfassung mit technischen Details lässt sich meines Erachtens dadurch verhindern, dass die Ausgestaltung der Details – wie bisher auch für die traditionelle Vorgehensweise – in einfachgesetzlichen Vorschriften erfolgt.

## **2. Verständnis der Verkündung i.S.v. elektronischer Verkündung**

Bereits in meiner Studie aus dem Jahr 2008 habe ich Überlegungen angestellt, ob sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verkündung nicht zeitgemäß auslegen lassen, da es bei Erlass der Verfassungsbestimmungen keine ernsthafte Alternative zur Papierform gab und auch mehrere Grundrechte vom BVerfG zeitgemäß ausgelegt werden.<sup>115</sup> Angesichts der Ungewissheiten und des Umstands, dass für ein Amts- bzw. Gesetzblatt jedenfalls nach dem damaligen Sprachgebrauch das Erscheinen im Druck charakteristisch ist, habe ich mich damals für eine Verfassungsänderung ausgesprochen, um auf der sicheren Seite zu stehen,<sup>116</sup> was unter damaligen Gegebenheiten unter Berücksichtigung des Entwicklungsstands die richtige Entscheidung war. Denn dafür sprach auch, dass sich zu diesem Zeitpunkt die elektronische Form und auch die Informations- und Kommunikationsgepflogenheiten der Bevölkerung noch nicht so stark verändert hatten, wie dies heute der Fall ist. Je nach verfassungsrechtlicher Regelung kann sich dabei aus der Ausgestaltung der Regelung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetze, der an die Verkündung anknüpft, ein zusätzliches Argument für die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung ergeben. So heißt es etwa in Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG, dass Gesetze und Rechtsverordnungen mit dem Ablauf des 14. Tages in Kraft treten, an dem das Bundesgesetzblatte ausgegeben worden ist. Insoweit wird an Art. 2 S. 3 Verfassung von 1871 angeknüpft, wo es heißt „an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist“, und Art. 71 WRV, der auf die Ausgabe des Reichsgesetzblatts in der Reichshauptstadt abstellte. Da hier nicht relevant, braucht nicht weiter erörtert zu werden, ob sich nicht eine zeitgemäße Auslegung aufgrund der Nichterwähnungen eines Ortes bewerkstelligen lässt. Jedenfalls steht in

<sup>115</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 127 ff.

<sup>116</sup> Guckelberger (Fn. 30), S. 129 ff.

Thüringen der Passus in Art. 85 Abs. 2 ThürVerf, wonach die Gesetze und Rechtsverordnungen mangels abweichender Bestimmung mit dem 14. Tag nach Ablauf des Tages in Kraft treten, an dem sie verkündet worden sind, einer zeitgemäßen Interpretation nicht entgegen. In Art. 106 Abs. 1 S. 2 ThürVerf findet sich im Übrigen die Regelung, dass die Verfassung nach ihrer Annahme durch den Landtag vom Präsidenten auszufertigen und im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden ist (= zum damaligen Zeitpunkt Druckfassung).

Sichtet man das Schrifttum, sind die Ansichten über eine zeitgemäße Auslegung der Vorgaben zur Verkündung geteilt. Als Gegenargument wird genannt, dass mit der Formulierung „Gesetz- und Verordnungsblatt“ eine Festlegung auf die Schriftform vorgenommen wurde.<sup>117</sup> Zunehmend mehren sich aber Stimmen, die eine zeitgemäße Auslegung befürworten. hält bei Art. 82 GG eine zeitgemäße Auslegung für möglich, da man im Zeitpunkt des Erlasses des Grundgesetzes die heutigen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung gar nicht kennen konnte.<sup>118</sup> Nach wollte man sich bei Art. 82 GG gar nicht auf ein bestimmtes Medium festlegen.<sup>119</sup> Diese Aussage ist insoweit unpräzise, als dadurch eine Verkündung durch Ausrufen oder unter Nutzung des Rundfunks ausgeschlossen wurde. Sie vertreten den Standpunkt, dass man sich durch den Begriff des Bundesgesetzblatts nur auf ein Verkündungsmittel festlegen wollte, durch welches die formale Geltung der Rechtsnorm in einem großen Territorium gesichert und den rechtsstaatlichen Anforderungen Genüge getan wird.<sup>120</sup> Zur Vermeidung einer Überfrachtung der Verfassung mit technischen Details könne die Entscheidung zum Wechsel auf die elektronische Form dem parlamentarischen Gesetzgeber überlassen werden.<sup>121</sup> Auch kommt zum Ergebnis, dass Art. 82 GG eine entwicklungsoffene Vorschrift darstellt.<sup>122</sup> Wolff befürwortet nunmehr eine solche entwicklungsoffene Handhabung, sofern die elektronische Form eine vergleichbare Beständigkeit aufweist wie die Papierform.<sup>123</sup> Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit zunehmender Digitalisierung aller Lebensbereiche die befürwortenden Stimmen für eine zeitgemäße Auslegung der Verfassungsvorschriften mit dem Terminus Gesetz- bzw. Verordnungsblatt zunehmen. Teilt man den Standpunkt, dass es jedenfalls hinsichtlich der Ausfertigung gute Argumente dafür gibt, dass eine Verfassungsänderung notwendig ist, liegt es nahe, bei dieser auch die Verkündung einzubeziehen.

<sup>117</sup> von Lewinsky (Fn. 45), Art. 82 Rn. 217; Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354; BremLT-Drucks. 18/328, S. 2.

<sup>118</sup> Butzer (Fn. 22), Art. 82 Rn. 244; Gauseweg Ri 2019, 2, 4.

<sup>119</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

<sup>120</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

<sup>121</sup> Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

<sup>122</sup> Gauseweg Ri 2019, 2, 5.

<sup>123</sup> Wolff, in: Hömig/ders., Grundgesetz für die BRD, Handkommentar, 12. Aufl. 2018, Art. 82 Rn. 6.

Damit ist der Vorteil der Schaffung von Rechtsklarheit und der Ausräumung von Bedenken gegen diese Verkündungsform verbunden.

### **Exkurs: Vergleichender Blick auf andere Bundesländer**

Blickt man auf die verschiedenen Bundesländer, findet sich in Art. 81 Abs. 4 BbgVerf und Art. 82 Abs. 3 LSAVerf eine Regelung zur elektronischen Ausfertigung und Verkündung. Art. 82 Abs. 3 LSAVerf lautet: „Die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie deren Verkündung können in elektronischer Form vorgenommen werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“ In Bremen gibt es in Art. 123 Abs. 4 BremVerf, in Hessen in Art. 120 HessVerf und im Saarland in Art. 102 SVerf eine Regelung zur elektronischen Verkündung. Laut den Materialien zur Änderung der Hessischen Verfassung wurde die Neuregelung bewusst auf die Verkündung beschränkt. „Auch zukünftig wird es als authentische Quelle der elektronischen Verkündung ein Dokument geben müssen, das mit einer von den jeweils zuständigen Amtsträgern handschriftlich zu vollziehenden Unterschrift versehen ist. Aus diesem Grund muss die Urschrift eines Gesetzes weiterhin nach dem eingeführten Verfahren hergestellt und in der herkömmlichen Weise archiviert werden. Die Umstellung auf die elektronische Verkündung erfordert daher keine Änderung der traditionellen Ausfertigung.“<sup>124</sup> Art. 46 Abs. 3 S. 2 Verf S-H lautet dahingegen, dass unmittelbar nach der Verkündung Gesetze und Rechtsverordnungen auch elektronisch zu veröffentlichen sind. Daraus kann man entnehmen, dass Gesetze und Rechtsverordnungen in Schleswig-Holstein zwingend in Papierform zu verkünden sind. Bei der elektronischen Veröffentlichung handelt es sich um eine reine Service-Funktion. Begründet wurde diese Ausgestaltung mit den Sicherheitsrisiken und Unsicherheiten im Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens.<sup>125</sup>

### **Frage 11: Kann der Intention der Verfassungsänderung auch auf einfachere Weise Rechnung getragen werden?**

Leider tue ich mich mit dem exakten Verständnis dieser Frage schwer. Würde man eine zeitgemäße Auslegung jedenfalls stets für möglich erachten, bräuchte die Verfassung nicht geändert werden. Eine Verfassungsänderung dagegen unterliegt erhöhten Anforderungen. Gem. Art. 83 Abs. 1 ThürVerf kann die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert. Außerdem muss der Landtag ein solches Gesetz mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen; im Falle einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedarf es einer Mehrheit von mindestens 40% der Stimmberechtigten (Art. 83 Abs. 2

<sup>124</sup> HessLT-Drucks. 19/5721, S. 2.

<sup>125</sup> LT-Drucks. SH 18/2095, S. 43.

ThürVerf.). Sollte man dagegen der Meinung sein, dass bereits die bestehende verfassungsrechtliche Regelung auch die Möglichkeit der elektronischen Ausfertigung und Verkündung abdeckt, bedürfte es lediglich geänderter einfachgesetzlicher Bestimmungen, um auf die elektronische Form wechseln zu können.

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

Meines Erachtens ja. Laut der Begründung des Gesetzentwurfs soll die Ausfertigung und Verkündung in elektronischer Form derart ermöglicht werden, dass Rechtsstreitigkeiten über die Gültigkeit der betroffenen Rechtsakte verhindert werden.<sup>126</sup> Außerdem soll nur die Möglichkeit zu einem solchen Wechsel geschaffen werden, indem eine „Kann“-Regelung getroffen wird.<sup>127</sup> Der Zusatz „nach Maßgabe eines Gesetzes“ macht meines Erachtens hinreichend deutlich, dass eine Umstellung auf die elektronische Form zwingend besondere Vorkehrungen notwendig macht. Auf diese Weise wird eine Überfrachtung der Verfassung mit technischen Details vermieden. Trotz der Konjunktion „und“ lässt sich meines Erachtens die Regelung so verstehen, dass die Ausfertigung und Verkündung nicht stets zeitgleich in elektronischer Form erfolgen müssen. Besteht also nur eine gesetzliche Regelung zur elektronischen Verkündung, hat die Ausfertigung weiterhin in schriftlicher Form zu erfolgen. Da die Formulierung Art. 81 Abs. 4 der Brandenburgischen Verfassung aus dem Jahre 2009 nachgebildet ist und diese Vorschrift, soweit ersichtlich, seit längerer Zeit keine Probleme aufgeworfen hat, scheint eine solche Bestimmung sinnvoll zu sein.

**Frage 13: Ist die vorgeschlagene Formulierung eindeutig?**

Nach meiner Einschätzung – wie in Frage 12 bereits dargelegt – ja. Allenfalls könnte man darüber nachdenken, noch klarer herauszustellen, dass die elektronische Verkündung unabhängig von der elektronischen Ausfertigung eingeführt werden kann. Denkbar wäre etwa eine Formulierung des Inhalts: Nach Maßgabe eines Gesetzes kann die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in elektronischer Form vorgenommen werden. Entsprechendes gilt auch für die Verkündung.

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

<sup>126</sup> ThürLT-Drucks. 7/2040, S. 1.

<sup>127</sup> ThürLT-Drucks. 7/2040, S. 1.

Künftige Änderungen der Verfassung werden dann nicht mehr im gedruckten, sondern elektronischen Gesetz- und Verordnungsblatt vorgenommen, so dass es im Vergleich zu früheren Verfassungsänderungen zu einem Medienbruch kommt. Ich halte diesen negativen Effekt aber nicht für besonders gewichtig. Zentral ist aber, dass jeder feststellen können muss, wo die Verfassung und ihre spätere Änderung verkündet wurden. Ferner könnten sich technische Störungen auf eine beschlossene, aber noch nicht verkündete Verfassungsänderung abträglich auswirken. Schließlich enthält die Thüringer Verfassung noch andere Formvorgaben, etwa dass Petitionen schriftlich oder mündlich erhoben werden können. Insoweit wird man auch darüber nachzudenken haben, welche Folgen eine explizite Erwähnung der elektronischen Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen für die Auslegung und Anwendung der anderen Verfassungsbestimmungen zeitigen können, um das Hervorbringen von Wertungswidersprüchen bereits im Vorfeld zu verhindern.