



CENTER FOR
ADVANCED
INTERNET STUDIES

THÜR. LANDTAG POST
08.01.2021 07:06

455/2021

Dr. Hannah Ruschemeier

Universitätsstraße 104, 44799 Bochum

www.cais.nrw

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

per Mail: poststelle@thueringer-landtag.de

Betreff: Schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf

„Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten (Drs. 7/2040)“

der Fraktionen Die Linke der SPD und Bündnis 90/Die Grünen

A. Vorbemerkungen und Allgemeines

Gegenstand der schriftlichen Stellungnahme ist der Gesetzesentwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 4. November 2020 (Drs. 7/2040) für ein „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Elektronische Ausfertigung von Gesetzen“. Der Entwurf zielt darauf ab, durch eine Verfassungsänderung die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in elektronischer Form zu ermöglichen.

Der Änderungsantrag schlägt eine verfassungsrechtlich unbedenkliche, praxismgerechte und sinnvolle Änderung der Landesverfassung vor, die aus Gründen der Rechtssicherheit auch erforderlich ist. Soweit nicht anderweitig geregelt, versteht man unter der Ausfertigung von Rechtsakten mehrheitlich bisher die handschriftliche Unterzeichnung durch das nach dem Grundgesetz oder der Landesverfassung zuständige Organ. Die Verkündung erfolgt dann traditionell durch Abdruck in einem Gesetz- und Verordnungsblatt in Papierform.¹ Diese Verkündungsform wird als nicht mehr praxismgerecht wahrgenommen, da sich die digitale Transformation inzwischen auf alle Bereiche von Staat und Verwaltung erstreckt: Zunehmend wird auf digitale Gesetzesfassungen Bezug genommen, Bürgerinnen und Bürger informieren sich – auch über die aktuelle Rechtslage – überwiegend im Internet. Ein Übergang zur elektronischen Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten ist ein weiterer Baustein zur Realisierung eines bürgerfreundlichen E-Governments auf allen staatlichen Ebenen. In anderen Schritten des Gesetzgebungsverfahrens, wie der Erstellung von Normentwürfen oder Beschlussfassungen wird in den Landtagen und Landesregierungen bereits seit Jahrzehnten mit elektronischen Systemen gearbeitet.

Die elektronische Verkündung von Gesetzen und Verordnungen ist bereits seit vielen Jahren in anderen Bundesländern, Staaten und auf Unionsebene gängige rechtliche Praxis. In Brandenburg gilt seit 2009 die

¹ Zur Historie: *Guckelberger*, Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung, 2009, S. 12 ff.

elektronische Fassung des Gesetz- und Verordnungsblatts als amtliche Fassung.² In demselben Jahr führte auch das Saarland die elektronische Führung des Amtsblatts ein.³ Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sieht seit 2012 ebenfalls vor, dass das Bremische Gesetzblatt nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden kann.⁴ Hessen hat die Landesverfassung 2018 geändert: Seitdem kann das Gesetz- und Verordnungsblatt ebenfalls elektronisch geführt werden.⁵ Sachsen-Anhalt führte im März 2020 den neuen Art. 82 Abs. 3 der Landesverfassung ein, dessen Wortlaut dem hier vorliegenden Gesetzesentwurf entspricht.

In Bayern werden seit 2009 zumindest die vier Amtsblätter der bayerischen Staatsministerien elektronisch verkündet.⁶ Hingegen können sich die elektronischen Veröffentlichungsmöglichkeiten in den E-Government-Gesetzen der Länder bereits normenhierarchisch nicht auf das in den Landesverfassungen niedergelegte Gesetzgebungsverfahren beziehen.

Die elektronische Verkündung von Bundesgesetzen ist nach überwiegender Ansicht zurzeit aufgrund des entgegenstehenden Wortlauts des Art. 82 Abs. 1 GG nicht möglich.⁷ Die Verkündung von Gesetzen in einem elektronischen Bundesgesetzblatt, welches die papiergebundene Fassung ersetzt, ist allerdings in Planung und soll ab 2022 in Betrieb genommen werden.⁸ Die elektronische Verkündung von Rechtsverordnungen des Bundes kann aufgrund von § 6 VkBk im elektronischen Bundesanzeiger erfolgen.

In Österreich und der Schweiz beispielsweise werden Gesetze rein elektronisch verkündet.⁹ Auf Unionsebene ist bereits seit 2013 ebenfalls die elektronische Fassung des Amtsblatts maßgeblich¹⁰,

B. Erforderliche Verfassungsänderung

In den fünf Bundesländern, in denen Gesetze und Rechtsverordnungen in elektronischer Form verkündet werden können, wurden die Landesverfassungen entsprechend geändert.¹¹ Der hiesige Gesetzesentwurf geht davon aus, dass eine Verfassungsänderung aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich ist. Die Verfassungsänderungen in Bremen, Hessen und dem Saarland beziehen sich ausdrücklich nur auf die elektronische Führung des Gesetz-, Verordnungs- oder Amtsblatts und nicht auf die Möglichkeit einer elektronischen Ausfertigung. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt umfassten die Verfassungsänderungen, wie im vorliegenden Gesetzesentwurf, auch die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie deren Verkündung. Einen Sonderweg geht Schleswig-Holstein, wo gemäß Art. 46 Abs. 3 S. 2 SHVerf Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar nach der Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen

² Art. 84 Abs. 4 BbgVerf.

³ Art. 102 S. 2 SVerf.

⁴ Artikel 123 Abs. 4 BremLVerf.

⁵ Art. 120 S. 2 HessLVerf.

⁶ Im Bayerischen Ministerialblatt: <https://www.verkuendung-bayern.de/>. Alle Internetquellen wurden zuletzt am 7.1.2021 abgerufen.

⁷ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst - Deutscher Bundestag*, Elektronische Verkündung von Rechtsnormen, Ausarbeitung WD 3-3000-146/09, 23.4.2009, S. 6 ff.

⁸ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/einfuehrung-der-elektronischen-verkuendung-von-gesetzen-und-verordnungen-des-bundes-1587586>.

⁹ Umfangreiche Länderübersicht bei *Guckelberger* (Fn. 1), S. 23.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 216/2013 des Rates vom 07.03.2013 über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union, ABl. L 69, S. 1.

¹¹ Vgl. Art. 102 S. 2 SVerf; Art. 81 Abs. 4 BbgVerf; Art. 123 Abs. 4 BremLV; Art. 120 S. 2 HessLVerf; Art. 82 Abs. 3 LSAVerf.

sind. Diese zusätzliche elektronische Veröffentlichungspflicht lässt die traditionelle Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt aber unberührt.

In seiner jetzigen Fassung sieht Art. 85 Abs. 1 der thüringischen Landesverfassung vor, dass die Präsidentin oder der Präsident des Landtages die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze ausfertigt und innerhalb eines Monats im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Rechtsverordnungen werden nach S. 2 vorbehaltlich anderer Regelungen ebenfalls im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass nach Auffassung von Rechtswissenschaft und -praxis, die Ausfertigung von Rechtsakten durch handschriftliche Originalunterschrift und die Verkündung durch Publikation auf Papierexemplaren erfolgen muss. Durch die Verfassungsänderung sollen die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen elektronisch erfolgen können und die traditionelle Ausfertigung durch handschriftliche Unterschrift der Urkunde entfallen. Der neue Art. 85 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs sieht vor: „Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden“. Die geänderte Verfassungsnorm würde es dem Gesetzgeber ermöglichen, zwischen papiergebundener und elektronischer Verkündungsform zu entscheiden. Eine parallele Nutzung beider Formate ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs hingegen nicht („deren Verkündung“).

Die angestrebte Verfassungsänderung wäre dann nicht erforderlich, wenn die „Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt“ nach der aktuellen Fassung auch eine Ausfertigung und Verkündung in elektronischer Form einschließt.

Dazu müsste der Ausfertigungsakt elektronisch erfolgen können und die Verkündung in elektronischer Form möglich sein, z.B. durch ein elektronisch geführtes Gesetz- und Verordnungsblatt, vgl. die Regelung der Landesverfassungen Bremen und Brandenburg, wonach das jeweilige Gesetzblatt auch in elektronischer Form geführt werden kann.¹² Der einfache Landesgesetzgeber geht in § 25 Abs. 1 S. 2 ThürE-GovG ebenfalls davon aus, dass sich eine elektronische Veröffentlichungsmöglichkeit nicht auf das Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen erstrecken kann. Dabei ist zwischen Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten zu differenzieren, die zwei voneinander zu trennende formelle Verfahrensakte sind, durch die das Gesetzgebungsverfahren mit konstitutiver Wirkung abgeschlossen wird.

I. Ausfertigung

Die Ausfertigung ist im juristischen Verständnis „Constatierung, Beurkundung und Publicationsanordnung des Gesetzes“¹³ und bezeichnet traditionell die Herstellung und Unterzeichnung der Originalurkunde eines Gesetzes, welche als formeller Akt das Gesetzgebungsverfahren abschließt.¹⁴ Inhaltlich oder „materiell“ wird mit der Ausfertigung die wörtliche Übereinstimmung des unterzeichneten Gesetzes mit dem Beschluss des Gesetzgebers beurkundet (Authentizitätsfunktion) und festgestellt, dass das Gesetz zumindest formell verfassungsgemäß zustande gekommen ist (Legalitätsfunktion)¹⁵ – unabhängig vom Streit um das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Rahmen des Art. 82 GG gilt dies auch für die Landesverfassungen.¹⁶ Da der Beschlusstext von Landesgesetzen nur den Gesetzestitel und die

¹² Art. 123 Abs. 4 BremLV und Art. 84 Abs. 4 BbgVerf.

¹³ Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1919 (Neudruck der Ausgabe von 1887), S. 321.

¹⁴ Nierhaus/Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl., 2018, Art. 82, Rn. 3.

¹⁵ Zum historischen Hintergrund: Butzer, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), GG, Losebl. (Stand: 92. Erg.-Lfg.), 2020, Art. 82, Rn. 15 ff.

¹⁶ Dazu ausführlich: Blome/Grosse-Wilde, DÖV 2009, 615 ff.

beschlossenen Änderungen, nicht aber den gesamten Rechtstext des beschlossenen Regelwerks anführen muss, wird zunächst eine Urschrift des am Ende des Gesetzgebungsverfahrens beschlossenen Gesetzeswortlauts erstellt.¹⁷ Das staatsrechtliche Verständnis der Ausfertigung umfasst deshalb nur die erstmalige Herstellung der Originalurkunde, anders als im sonstigen Rechtssinne, wonach Ausfertigung die Herstellung einer Urkundenabschrift darstellt, damit diese Abschrift das Original der Urkunde im Rechtsverkehr vertreten kann, vgl. § 47, 49 BeurkG. Weitere duplizierte Gesetzestexte können nur Kopie, Abschrift oder Abdruck sein¹⁸, so auch die im Internet auf amtlichen Webseiten veröffentlichten Gesetzestexte.

Der formelle Aspekt der Ausfertigung als Vorgang der Urkundenherstellung und Unterschrift ist durch eine elektronische Umsetzung dann betroffen, wenn sich eine elektronische Urkundenherstellung und Unterschrift nicht mehr unter das Merkmal „Ausfertigung“ i.S.d. Art. 85 Abs. 1 ThürLVerf subsumieren lassen. Unabhängig davon, muss die materielle Bedeutung der Ausfertigung (Authentizitäts- und Legalitätsfunktion) auch durch eine elektronische Ausfertigung gewährleistet werden (C. I.).

Der Wortlaut „Ausfertigung“ allein präzisiert noch keine bestimmte Form oder Art der Ausfertigung und schließt deshalb eine elektronische Ausfertigung nicht kategorisch aus. Allerdings ist die reine Bezeichnung zwingend im verfassungs- und staatsrechtlichen Kontext der jeweiligen Bestimmung der Landesverfassung zu lesen. Durch die historisch bedingte Herstellung der Urschrift ist der staatsrechtlichen Ausfertigung eines Rechtsaktes eine bestimmte Körperlichkeit immanent. Denn die Urkunde ist die Verkörperung des Gesetzes, durch welche der Gesetzeswille eindeutig kodifiziert wird. Auch der Zusammenhang zur Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt legt die ausschließliche Annahme einer Papierform nahe, da unter „Blatt“ im herkömmlichen Sprachgebrauch die Papierform verstanden wird.¹⁹

Entscheidend ist jedoch primär, dass Authentizitäts- und Legalitätsfunktion durch die Ausfertigung gewahrt werden. Der formelle Akt der Ausfertigung als Urkundenerstellung und Unterzeichnung kann so erfolgen, dass die Präsidentin oder der Präsident des Landtags das elektronische Dokument durch eine qualifizierte elektronische Signatur unterzeichnet und das Datum hinzufügt.²⁰ Die damit einhergehenden erforderlichen Sicherheitsanforderungen sind eine Dauerpflicht und müssen einfach-gesetzlich festgelegt werden, vgl. § 17 SigV. In der Vergangenheit gingen einige noch von einer „Warnfunktion“ der persönlichen Unterschrift aufgrund des unmittelbaren Bezuges zwischen Urkunde und Unterzeichner und einer „subjektiv stärkere[n] Verbindlichkeit“ der handschriftlichen Unterschrift aus.²¹ Dass dem ausfertigenden Organ, hier der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags, der unmittelbare Verantwortungszusammenhang zwischen Unterschriftenleistung oder eben elektronischer Signatur und Gesetzesurkunde aufgrund der digitalen Unterzeichnung nicht hinreichend deutlich wird, kann heute aufgrund der Alltäglichkeit elektronischer Dokumente nicht mehr angenommen werden. Auch eine elektronische Signatur kann hinreichend sicherstellen, dass Authentizitäts- und Legalitätsfunktion gewahrt werden.

Ein solches erweitertes Verständnis der Ausfertigung, deren Sinn und Zweck auch durch eine elektronische Signatur gewährleistet werden kann, entspricht aber wohl nicht der staatsrechtlichen Tradition in Bund und

¹⁷ Butzer (Fn. 15), Art. 82, Rn. 81 für die im Rahmen des Art. 81 GG maßgeblichen Bundesgesetze. Die Erwägungen gelten ebenfalls für die Landesverfassungen: Wolff/Gielzak, LKV 2010, 353 (357).

¹⁸Vgl. auch Schmidt, Stellungnahme zur elektronischen Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen. (Wahlperiode Brandenburg, 4/36). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52498-1>, S. 5.

¹⁹ Siehe z.B. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Blatt>: Stück Papier, Buch- oder Heftseite.

²⁰ Wolff/Gielzak (Fn. 17), S. 353.

²¹ Schmidt (Fn. 18), S. 7.

Ländern. Dieser elektronische Vorgang entspricht deshalb historisch der Ausfertigung auch im Sinne des Art. 85 ThürVerf wohl nicht mehr. Selbiges legt die Rechtspraxis nahe: Grundsätzlich regelt eine gesonderte Vorschrift die Umstellung von Papierform auf die elektronische Form, auch in anderen Rechtsgebieten, wie z.B. bei öffentlichen Urkunden.²² Die Ausfertigung des Rechtsaktes als staatsrechtliche Urkunde ist ebenfalls eine öffentliche Urkunde. Auch in diesem Fall sind Vorschriften über Papierurkunden nicht bruchlos auf elektronische Dateien übertragbar und umgekehrt.

Für Rechtsverordnungen gelten die Erwägungen zu Gesetzen entsprechend: Der durch Gesetz zum Erlass ermächtigte Amtsträger fertigt die entsprechende Rechtsverordnung aus. Verantwortung besteht dabei sowohl für die korrekte Wiedergabe der Rechtsverordnung als auch für ihren jeweiligen Inhalt, weshalb Ausfertigung und Inhaltsbestimmung der Verordnung zusammenfallen.²³

II. Verkündung

Rechtsakte werden durch die förmliche Bekanntgabe in den dafür vorgesehenen amtlichen Publikationsorganen verkündet. Die Verkündung ist zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Rechtsnorm, da sie durch Verkündung in Kraft tritt und dadurch erst rechtliche Existenz erlangt.²⁴ Dieses Publikationserfordernis steht in der kontinentaleuropäischen Rechtstradition, wonach der Geltungsgrund des Gesetzes noch nicht allein im erklärten Willensbeschluss des Parlaments, sondern erst in der Veröffentlichung liegt.²⁵ Grundsätzlich gilt für die Verkündung von Gesetzen das Prinzip der Formenstrenge: Eine formgerechte Verkündung ist nur in den eigens hierfür bestimmten Publikationsorganen möglich.²⁶

Die Verkündung von Rechtsakten dient zuvörderst der Bekanntgabe des Inhalts und soll jeder und jedem Interessierten gemäß dem Rechtsstaatsprinzip ermöglichen, sich auf zumutbare Weise verlässlich vom Inhalt der Gesetze Kenntnis zu verschaffen.²⁷ Die elektronische Verkündung sollte sich an die elektronische Ausarbeitung und Ausfertigung der Rechtsnorm anschließen, um eine medienbruchfreie Transformation zu gewährleisten. Zudem wird dadurch die Fehleranfälligkeit reduziert, da Übertragungsfehler zwischen Papier- und elektronischer Form entstehen können.

Rechtsakte sind in dem Moment verkündet, in dem das Gesetz- und Verordnungsblatt, in dem das Gesetz oder die Rechtsverordnung abgedruckt ist, nach Willen und der Weisung der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten aus ihrer jeweiligen Verfügungsmacht in die Öffentlichkeit gelangt ist.²⁸ Neubekanntmachungen des Wortlauts eines Gesetzes selbst, z.B. mittels anderer Medien, wie dem Internet oder durch eine Ministerin oder einen Minister, sind hingegen kein gesetzgeberischer Akt, sondern dienen allein der Klarstellung des Gesetzestextes. Die elektronische Verkündung in amtlicher Eigenschaft soll anstelle der schriftlichen Verkündung erfolgen und entsprechend selbst Wirksamkeitsvoraussetzung sein. Um eine elektronische Verkündung zu realisieren, könnte das Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Thüringen als elektronisches Medium hergestellt und verbreitet werden, indem es über das

²² Vgl. z.B. § 39a Abs. 1 BeurkG oder § 371a ZPO.

²³ Dazu auch *Schmidt* (Fn. 18), S. 5.

²⁴ BVerfGE 62, 343 (353); 65, 283 (291).

²⁵ *Wallrabenstein*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 82, Rn. 33.

²⁶ Vgl. *Walker*, Die amtliche Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 - 62, 3.

²⁷ *Nierhaus/Mann* (Fn. 14), Art. 82, Rn. 22.

²⁸ BVerfGE 16, 6 (18 ff.); 87, 48 (60).

Internet abrufbar ist. Die Bereitstellung zum Abruf über das Internet entspräche dem Ausgeben des Gesetzesblatts.

Die Möglichkeit einer elektronischen Verkündung von Gesetzen ist im Verfassungstext nicht ausdrücklich erwähnt. Die Formulierung „Gesetz- und Verordnungsblatt“ könnte dahingehend interpretiert werden, dass es medienunabhängig lediglich das Verkündungsorgan des Landes beschreibt. Der Wortlaut an sich lässt auch das Verständnis eines elektronisch geführten Gesetz- und Verordnungsblatts prinzipiell zu, selbst wenn man vom Grundsatz her unter einem Blatt die Papierform versteht – ein ursprünglich in Papierform geführtes Medium kann nun auch elektronisch verfügbar sein. Ein Verbot, die äußere Gestalt oder Erscheinungsweise des Gesetz- und Verordnungsblatts zu verändern, folgt daraus ebenfalls nicht. Viele vormals in Papierform geführte Medien sind inzwischen digitalisiert worden, ohne dass sich ihre Bezeichnung geändert hat.²⁹ Grenzen können sich allein aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben.³⁰

Die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt könnte auch dynamisch bzw. technik-orientiert als Publikation in elektronischer Form ausgelegt werden, soweit die rechtsstaatlichen Anforderungen gewahrt werden. Dann wäre eine Verfassungsänderung im Bezug auf eine elektronische Verkündung nicht erforderlich.

Durch den ausdrücklichen Bezug des Verfassungswortlauts auf das Gesetz- und Verordnungsblatt ist aus historischer Sicht eine elektronische Verkündung aber schwer zu argumentieren, da es sich beim GVBl. um eine Zeitschrift in reiner Papierform handelt, die vom Thüringer Landtag herausgegeben wird. Sie ist zwar online verfügbar, dabei handelt es sich aber nicht um das amtliche Verkündungsblatt. Ginge man davon aus, dass der Bezug auf das Gesetz- und Verordnungsblatt an sich auch die elektronische Form umfasst, würde dies Rechtsunsicherheiten im Verhältnis zu den bisher nicht-amtlichen, aber online veröffentlichten Rechtsvorschriften produzieren. Zudem wird ohne eine Änderung der Verfassung nicht deutlich, ob Gesetze und Rechtsverordnungen sowohl in elektronischer als auch in papiergedruckter Form verkündet werden können; auch für eine kumulative Verkündung der Rechtsakte wäre daher eine Verfassungsänderung erforderlich. Andere Landesverfassungen verstehen unter der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt ebenfalls eine rein papierformgebundene Verkündungsform, wie sich z.B. im Umkehrschluss aus Art. 46 Abs. 3 S. 2 SHVerf ergibt, der die zusätzliche elektronische Veröffentlichung neben der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt regelt.

Inhalt und Funktion der Verkündung von Gesetzen ist es, die rechtstaatlich gebotene Zugänglichkeit zu sichern. Andernfalls wird es den Normadressatinnen und Normadressaten unmöglich gemacht, sich regelungskonform zu verhalten, wenn sie keine Kenntnis des Inhalts der Rechtssetzung haben oder zumutbar erlangen können. Die „Amtlichkeit“ der Veröffentlichung kann sich auch durch das Medium des Papierdrucks ergeben, da sich ein Vertrauen auf amtlich abgedruckte Gesetzestexte über einen langen Zeitraum etabliert hat. Zwar ist das Internetangebot von Regierungen und Behörden ebenfalls anerkannt, amtliche Bekanntmachungen im Internet sind aber dennoch bisher die Ausnahme. Gegen eine dynamische Auslegung des Merkmals der Verkündung spricht auch, dass für die elektronische Verkündung, im Gegensatz zum existenten (Papier-)Gesetz- und Verordnungsblatt, ein eindeutiger Verkündungsort erst geschaffen werden müsste. Auch der Bundesanzeiger, als Beispiel aus der Rechtspraxis, wurde in „elektronischer Bundesanzeiger“ umbenannt.

²⁹ Vgl. Guckelberger (Fn. 1), S. 17.

³⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst - Deutscher Bundestag (Fn. 7), S. 6.

Die Nutzung des Internets hat heute einen so hohen Verbreitungsgrad angenommen, dass es als allgemein zugänglich oder „Allgemeingut“³¹ verstanden werden kann. Die Verfassungsänderung zur elektronischen Verkündung ist deshalb nicht allein aufgrund der Formulierung des Gesetz- und Verordnungsblatts zwingend. Da Internetveröffentlichungen staatlicher Stellen inzwischen so verbreitet sind, kann das gewandelte Verständnis eines Gesetz- und Verordnungsblatts auch eine elektronische Form umfassen. Eine Verfassungsänderung ist aber bereits aus Gründen der Rechtsklarheit ratsam: Zum einen entspricht es der bisherigen Rechtspraxis, auch in den Landesverfassungen, eine elektronische Verkündung ausdrücklich auszuweisen. Ein Verzicht darauf könnte zu Rechtsunsicherheiten führen. Zum anderen wird ohne Verfassungsänderung nicht klar, ob elektronische und Papierform kumulativ oder alternativ genutzt werden können.

C. Umsetzung durch den Gesetzesentwurf

Bedenken gegen die Gültigkeit der Verfassungsänderung bestehen nicht. Maßstab sind die Vorgaben des Art. 83 ThürVerf, der in Abs. 1-3 nur formelle Grenzen für Verfassungsänderungen zieht, deren Einhaltung nicht bezweifelt wird. Die Änderung berührt auch in materieller Hinsicht nicht die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf in Bezug genommenen Grundsätze der Art. 1, 44 Abs. 1, 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf oder die Vorgaben des Grundgesetzes.

Es bestehen keine Bedenken gegen die grundsätzliche technische Umsetzbarkeit der elektronischen Verkündung von Gesetzen. Die elektronische Verkündung könnte z.B. auf den Webportalen der Landesregierung erfolgen. Diese Webseitennutzung ist der Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürgern hinreichend bekannt und praktisch handhabbar, ein eigener Internetanschluss oder PC ist bei entsprechender Bereitstellung nicht erforderlich.

I. Anforderungen des Homogenitäts- und Rechtsstaatsprinzips

Die durch den Gesetzesentwurf angestrebte Verfassungsänderung verstößt nicht gegen die Bestimmungen des Grundgesetzes. Im Detail ist das Verhältnis zwischen Landesverfassungsrecht und dem Grundgesetz umstritten. Jedenfalls verstößt die elektronische Ausfertigung und Verkündungsmöglichkeit von Gesetzen nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Selbst wenn das Grundgesetz eine elektronische Publikation von Normen auf Bundesebene untersagen würde,³² hat dies durch den gemäß Art. 28 GG gewährten Spielraum in den Landesverfassungen keinen Einfluss auf die Gesetzgebung der Bundesländer.³³

Die Verfassungsänderung legt nicht fest, ob und wann die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen anstelle der Papierform eingeführt werden sollen. Die Umsetzung und konkrete Ausgestaltung bleiben dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten. Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Detaillierte Ausführungsregelungen würden die Verfassungsnorm unnötig belasten und eine Anpassung an zukünftige, auch technische, Entwicklungen erschweren. Die Bezeichnung der elektronischen Form ist zum einen hinreichend bestimmt gewählt und zum anderen interpretationsoffen genug, um noch nicht absehbare, u.U. bürgerfreundlichere oder sichere Ausfertigungs- und Verkündungsmöglichkeiten zu umfassen.

³¹ Anders noch: Schmidt (Fn. 18), S. 10.

³² Dazu: Wissenschaftlicher Dienst - Deutscher Bundestag (Fn. 7), S. 6 ff.

³³ Wolff/Gielzak (Fn. 17), S. 355.

Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Authentizitäts- und Legalitätsfunktion wird durch eine elektronische Ausfertigung bei Nutzung entsprechender Sicherheitsstandards wie der qualifizierten Signatur nicht beeinträchtigt werden. Auf Bundesebene setzt der Gesetzgeber dies voraus, vgl. § 39a Abs. 1 BeurkG. Entsprechende Datensicherheitsmechanismen sind deshalb auch auf Landesebene einfach-gesetzlich zu regeln.³⁴ Aufgrund sich stets weiterentwickelnder technischer Standards handelt es sich hierbei um eine Dauerpflicht.

Rechtsstaatliche Anforderungen sind die Gewährleistung des Zugangs und die Garantie der Echtheit der elektronisch publizierten Rechtsakte. Der ausgefertigte Rechtsakt muss als solcher erkennbar sein, sich folglich deutlich von Entwürfen unterscheiden und als authentischer Text identifizierbar sein. Diese Anforderungen sind auch bei einer elektronischen Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen umsetzbar. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern müssen die Rechtsakte so bereitgestellt werden, dass die amtliche Quelle unzweifelhaft ausgewiesen wird. Die Vermeidung von Medienbrüchen bei einer elektronischen Ausfertigung und anschließender elektronischer Publikation kann der Authentizitätsanforderung gerecht werden.

Die elektronisch verkündeten Rechtsakte müssen auf Dauer lesbar und weiterverwendbar gehalten und archiviert werden, dazu wurden bereits unterschiedliche Lösungen entwickelt und diskutiert.³⁵

Über die Wirksamkeitsbedingung der Verkündung hinaus, ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip³⁶ keine konkreten weiteren Vorgaben für die Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs im Einzelnen. Die genaue Umsetzung obliegt dem jeweiligen Normgeber, der das Verfahren so auszugestalten hat, dass es seine rechtsstaatlichen Funktionen erfüllt.³⁷ Dieses Publikationsgebot kann auch durch eine elektronische Veröffentlichung von Rechtsakten erfüllt werden, soweit eine zumutbare Kenntnismöglichkeit hinsichtlich eines elektronisch geführten Gesetz- und Verordnungsblatts besteht.

Die zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme durch alle interessierten Bürgerinnen und Bürger bezüglich im Internet abrufbarer Rechtsakte kann heute nicht mehr verneint werden.³⁸ Im Jahr 2020 nutzen 92% der Menschen in Deutschland ab dem zehnten Lebensalter das Internet; selbst in der kleinsten Gruppe der Internetnutzerinnen und -nutzer ab 65 Jahren waren es über 69%.³⁹ Das Internet wird in der öffentlichen Wahrnehmung sowohl von Privatpersonen als auch von öffentlichen Stellen als Publikationsmedium zweifelsohne anerkannt und genutzt. Die Verbreitung des Internets ist tatsächlich quantitativ viel höher, als die der Gesetz- und Verordnungsblätter in Papierform – allein dieser Verbreitungsgrad ist hinreichender Grund für einen Medienwechsel. Die Problematik des „Digital Divide“⁴⁰, der unterschiedlich ausgeprägten Internetnutzung nach Medienkompetenz, Alter und technischen Zugangsmöglichkeiten muss jedoch

³⁴ Dazu bereits: *Schmidt* (Fn. 18), S. 6 ff.

³⁵ Dazu *Braun Binder*, Elektronische Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in Deutschland, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Digitalen Staat - auch ein besserer Staat?*, 2015, S. 115 (118 ff.).

³⁶ Zu den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips an das Verkündungsorgan: *Guckelberger* (Fn. 1), S. 37 ff.

³⁷ BVerfGE 65, 283 (291).

³⁸ Frühere Stimmen gingen noch davon aus, dass eine elektronische Verkündung von Gesetzen aus rechtsstaatlichen Gründen ausscheide, da die Internetnutzung noch nicht einen solchen extensiven Verbreitungsgrad angenommen habe, dass der Gebrauch „normal sei“: siehe *Kissel*, NJW 2006, 801 (804 f.).

³⁹ Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Grafik/Interaktiv/it-nutzung-alter.html;jsessionid=9ACA18F0DC58307A8CECBE2871FBE2F6.internet8722>. Detaillierte Angaben zu unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen finden sich im *D-21, Digital-Index 2019/ 2020, 2020, 12 ff.* Dort wird die Internetnutzung im Jahr 2019 für Personen ab 14 Jahren mit 89 % angegeben.

⁴⁰ Dazu bereits *Guckelberger* (Fn. 1), S. 97.

berücksichtigt werden. 9 Millionen Menschen in Deutschland haben keinen Zugang zum Internet.⁴¹ Für einen Abruf und eine benutzerfreundliche Darstellung sollte ein Breitbandanschluss nicht mehr erforderlich, sondern z.B. ein Smartphone ausreichend sein. Öffentliche Zugangsmöglichkeiten in Behörden und Bibliotheken sind bereitzustellen. Die Webseiten sollten barrierefrei konzipiert sein.

Potenzielle technische Störungen und die Anforderung einer dauerhaften Vorhaltung stehen der elektronischen Ausfertigung und Verkündung nicht entgegen. Denn auch durch die Verkündung in Papierform ist nicht gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürger sofort und zu jeder Zeit Einsicht in die amtlichen Rechtsakte nehmen können. Durch die Veröffentlichung, in Papierform oder elektronisch, wird nur die Möglichkeit der Kenntnisnahme, nicht deren tatsächlicher Vollzug gewährleistet. Der Besitz eines PCs oder Internetanschlusses darf dafür keine Voraussetzung sein, vielmehr sind weitergehende Zugriffsmöglichkeiten einfach-gesetzlich auszugestalten. Möglich ist die Bereitstellung von Internetterminals als Einsichtnahmemöglichkeit in Behörden und Bibliotheken oder der Erwerb von Ausdrucken.⁴² Ebenfalls sind entsprechende Sicherheitsinstrumente bereitzustellen, um die rechtsstaatlich geforderte Dauerhaftigkeit und Unabänderlichkeit des Normtextes zu gewährleisten.⁴³

Aus dem Rechtsstaatsprinzip lässt sich keine Pflicht zu einer besonders benutzerfreundlichen Ausgestaltung elektronisch verkündeter Gesetze ableiten. Die Umsetzung darf nur nicht so unzugänglich sein, dass sie den Sinn des Publikationserfordernisses nicht mehr erfüllen kann. Die genaue Ausgestaltung obliegt dem einfachen Gesetzgeber. Orientierungspunkt kann hierbei § 25 Abs 2 ThürEGovG sein, der bereits Anforderungen an eine allgemeine und dauerhafte Zugänglichmachung normiert und zudem bei gleichzeitigen Publikationen in elektronischer und Papierform die Pflicht zur Bestimmung der authentischen Fassung regelt.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten in elektronischer Form vorgenommen werden kann. Diese „Kann-Regelung“ ermöglicht eine zeitlich nicht zwingend deckungsgleiche Einführung von elektronischer Ausfertigung und Verkündung. Dass die Umstellung in unterschiedlichen Schritten erfolgen kann, könnte das Regelungsziel, für Medienbruchfreiheit zu sorgen, temporär negativ beeinflussen. Es bestehen aber keine verfassungsrechtlichen Bedenken, zumal die Differenzierung von dem legitimen Zweck getragen wird, dass Landtag und Landesregierung für den Erwerb adäquater technischer Mittel sorgen können, um ein entsprechendes Sicherheitsniveau zu gewährleisten (S. 4 des Entwurfs).

II. Rechtspraktische und technische Aspekte

Der Mehrwert gegenüber der bisher praktizierten Vorgehensweise, Rechtsakte handschriftlich auszufertigen und diese im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden, liegt in der Reduktion von Aufwand und Kosten der Gesetzgebungspraxis. Wenn auch immer weniger praxisrelevant, dient die Publikation von Gesetzen und Rechtsverordnungen zudem nicht nur der Authentizitätsfunktion und dem rechtsstaatlichen Publikationserfordernis, sondern auch der Aufgabe, das Auffinden und Erkennen von Rechtsakten zu ermöglichen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger dürfte sich zunächst wenig ändern, da bereits jetzt die Gesetze und Rechtsverordnungen ab dem Jahr 2010 zuverlässig, vollständig und aktuell auf der Webseite www.landesrecht.thueringen.de bereitgestellt werden. An der grundsätzlichen Funktion

⁴¹ D-21 (Fn. 39), S. 13.

⁴² Wolff/Gielzak (Fn. 17), S. 356.

⁴³ Z.B. durch das Erfordernis der elektronischen Signatur, vgl. Wolff/Gielzak (Fn. 17), 356. In Betracht kommt auch die Archivierung und Dokumentation in Form von Sicherheitskopien oder gar schriftlicher Ausfertigung.

der Gesetzespublikation hat sich aber nichts geändert.⁴⁴ Durch eine elektronische Verkündung kann diese besser verwirklicht werden: Wie wichtig eine zeitnahe und korrekte Zugangsmöglichkeit zu amtlichen Rechtsakten ist, hat sich durch die sehr kurzfristigen Änderungen der Coronaschutzverordnungen in allen Bundesländern gezeigt. Gerade im Fall höchst dynamischer Veränderung muss die Übersichtlichkeit über die neu erlassenen Rechtsakte gewahrt werden. Durch eine, bei entsprechender technischer Ausgestaltung, schnelle elektronische Verkündung kann eine bestmögliche Aktualität erreicht werden: Dokumente stehen jederzeit und überall zur Verfügung, sie sind schneller abrufbar und deshalb besser zugänglich; können über Suchportale gezielter und genauer gefunden werden, sie können gelesen und selbst ausgedruckt werden, Platzmangel ist keine Einschränkung mehr.

Technisch kann die Amtlichkeit sowohl einer elektronischen Ausfertigung als auch einer elektronischen Verkündung durch entsprechende Sicherheitsvorkehrungen gewährleistet werden. Bei einer Veröffentlichung auf Papier ergibt sich die amtliche Eigenschaft des Rechtsakts durch die Veröffentlichung in den Gesetz- und Verordnungsblättern selbst und den dort abgedruckten Informationen, wie dem Impressum usw.⁴⁵ Bei der elektronischen Veröffentlichung ist dies ebenfalls durch das Impressum der Webseiten und die elektronische Signatur zu gewährleisten.

Das Problem der Verkündungsfassung einerseits und der benutzerfreundlicheren konsolidierten Fassungen andererseits löst sich auch nicht durch die elektronische Verkündung. Die medienspezifische Ausnahme zur nicht vollständigen Verkündung von Gesetzen, ist bei einer elektronischen Veröffentlichung aber nicht mehr zwingend. Die Zugänglichkeit kann z.B. auch durch die Publikation mehrerer Sprachfassungen erweitert werden. Die elektronische Verkündung sollte deshalb zur weiteren Entwicklung konsolidierter Rechtstexte genutzt werden.⁴⁶

D. Schlussbemerkung

Der gegenständliche Gesetzesentwurf ist nicht zu beanstanden. Die Änderung der Landesverfassung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und passt die verfassungsrechtliche Verkündungsmodalitäten der digitalen Transformation des Staates in einem weiteren praxisrelevanten Bereich an. Im Alltag werden viele Bürgerinnen und Bürger die Umstellung vermutlich gar nicht wahrnehmen, da die landesrechtlichen Normen in Thüringen bereits amtlich zusammengestellt im Internet abrufbar sind. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dürfte sich nicht über die amtlichen Verkündungsmedien der Gesetz- und Verordnungsblätter in Papierform informieren. Rechtliche Relevanz entfaltet die Verfassungsänderung aufgrund des bisher entgegenstehenden Normtextes der thüringischen Landesverfassung dennoch.

Die Gesetzesökonomie spricht für eine benutzerfreundliche elektronische Publikation ohne kostenintensive Mehrfachpublikationen. Die Herstellungskosten elektronischer Verkündungen dürften vielmehr in einem angemessenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen stehen.⁴⁷ Eine elektronische Verkündung erleichtert zudem den Zugang zu amtlichen Normtexten.

Einfach-gesetzlich sind die Details zu regeln. Es sollte etwa deutlich werden, welche Fassung maßgeblich ist, z.B. im Verhältnis zwischen elektronisch publizierter Fassung und archivierten Ausdrucken. Eine

⁴⁴ Walker, Die amtliche Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 - 62, 5.

⁴⁵ Walker, Die amtliche Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 - 62, 71.

⁴⁶ Braun Binder (Fn. 35), 120 ff.

⁴⁷ Dazu auch Walker, Die amtliche Verkündung von Gesetzen, JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 - 62, 4.

besonders benutzerfreundliche Ausgestaltung ist zwar nicht rechtlich geboten, aber wünschenswert. Suchfunktionen und Aufbau der Webseiten können dazu einen erheblichen Beitrag leisten. Das verfassungsrechtliche Vollständigkeitsgebot kann z.B. über die Darstellung der Historie der Norm gut abgebildet werden.

Der Gesetzesentwurf schafft somit eine bessere Zugänglichkeit und bessere Erschließbarkeit des thüringischen Landesrechts und verfolgt das Konzept des Open-Governments, welches aus demokratie- und rechtsstaatlichen Aspekten zu begrüßen ist.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. *Guckelberger*, DÖV 2020, 797 (798).

E. Fragenkatalog

1.	<p>Sehen Sie einen Bedarf an mehr Transparenz bei der Einsicht Thüringer Rechtsnormen?</p> <p><i>Ja. Das Internetangebot landesrecht.thueringen.de schafft eine gute Zugangsmöglichkeit, ist aber (noch) nicht barrierefrei ausgestaltet. Das Thüringer Gesetz über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen normiert dieses Ziel bereits.</i></p>
2.	<p>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?</p> <p><i>Nein, Bürgerinnen und Bürger informieren sich mit großer Mehrheit online.</i></p>
3.	<p>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?</p> <p><i>Die Verfassungsänderung würde bei entsprechender technischer Ausgestaltung eine schnellere Verkündung und bestmögliche Aktualität von Gesetzen und Rechtsverordnungen ermöglichen und wäre deshalb den rechtsstaatlichen Anforderungen der Publizität und Wahrnehmbarkeit zuträglich. Die Möglichkeit sollte genutzt werden, konsolidierte Fassungen ebenfalls übersichtlich elektronisch bereitzustellen.</i></p>
4.	<p>An welchen Ihrer Einschätzung nach besonders wichtigen Maßgaben sollten sich die staatlichen Entscheidungsträger bei der Umsetzung der geplanten Verfassungsänderung orientieren?</p> <p><i>Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips, darüber hinaus die juristisch nicht zwingende Maßgabe der Benutzerinnenfreundlichkeit</i></p>
5.	<p>Ergeben sich Risiken aus der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 85 Abs. 1 ThürVerf? Falls ja: Welche Möglichkeiten sehen Sie, um diesen Risiken zu begegnen?</p> <p><i>Nein</i></p>
6.	<p>Welche Vor- und Nachteile bringt die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren in rechtlicher und faktischer Hinsicht jeweils mit sich?</p> <p><i>Diese Frage wird in der Stellungnahme ausführlich beantwortet.</i></p>

7.	<p>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?</p> <p><i>Sicherheit im Hinblick auf Authentizität- und Legalitätsfunktion, Dauerhaftigkeit und Archivierung.</i></p>
8.	<p>Gibt es in juristischer Hinsicht Suboptimalitäten bei der aktuellen Veröffentlichungspraxis, die durch eine elektronische Verkündung überwunden werden könnten?</p> <p><i>Kosten- und Zeitaufwand, tatsächliche Zugänglichkeit.</i></p>
9.	<p>Halten Sie es für problematisch, dass einzelne Bürger nicht über einen Internetanschluss, ein Endgerät oder hinreichende technische Kenntnisse zum Abrufen eines elektronischen Gesetzblattes verfügen?</p> <p><i>Nein, entsprechende Zugangsmöglichkeiten können geschaffen werden.</i></p>
10.	<p>Ist Ihrer Auffassung nach eine Änderung der Thüringer Verfassung zur Einführung der elektronischen Ausfertigung und Verkündung nötig?</p> <p><i>Aus Gründen der Rechtssicherheit ja.</i></p>
11.	<p>Kann der Intention der Verfassungsänderung auch auf einfachere Weise Rechnung getragen werden?</p> <p><i>Nein</i></p>
12.	<p>Wird mit der vorgeschlagenen Regelung die Intention der Ermöglichung einer elektronischen Verkündung wirksam und korrekt in die Thüringer Verfassung übertragen?</p> <p><i>Ja</i></p>
13.	<p>Ist die vorgeschlagene Formulierung eindeutig?</p> <p><i>Ja. Zur Klarstellung könnte eine Formulierung zum alternativen Verhältnis zwischen elektronischer und traditioneller Verkündung eingefügt werden. Z.B. „Gesetze und RVO können auch nur elektronisch ausgefertigt und verkündet werden“</i></p>
14.	<p>Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Sind für die Thüringer Verfassung selbst negative Effekte denkbar?</p> <p><i>Nein</i></p>

Düsseldorf, den 7. Januar 2021

(Dr. Hannah Ruschemeier)

▶ Seite 14

Dr. Hannah Ruschemeier – Center for Advanced Internet Studies (CAIS)

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.