



Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SSW

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. Schl.–H. S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2021 (GVOBl. Schl.–H. S. 438), wird wie folgt geändert:

Der Artikel 46 wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 2 wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„(3) Das Nähere zur Verkündung und zur Form der Ausfertigung von Gesetzen regelt ein Gesetz. Nach Maßgabe des Gesetzes soll die Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.“

2. Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 4.
3. Im neuen Absatz 4 wird der Satz 2 ersatzlos gestrichen.

Artikel 2 Inkrafttreten

1. Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Nummer 2 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
2. Artikel 1 Nummer 3 tritt an dem Tag in Kraft, an dem das Gesetz nach Artikel 1 Nummer 1 in Kraft getreten ist.

**Tobias Koch
und Fraktion**

**Lasse Petersdotter
und Fraktion**

**Christopher Vogt
und Fraktion**

**Lars Harms
und Fraktion**

B e g r ü n d u n g :

A. Im Allgemeinen:

Nach der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) stellt die Verkündung von (Landes-)Gesetzen und von Rechtsverordnungen der Landesregierung und der (obersten) Landesbehörden im Gesetz- und Verordnungsblatt die Bekanntgabe des Inhalts der von der Ministerpräsidentin oder von dem Ministerpräsidenten unterzeichneten Gesetzesurschrift bzw. der Urschrift der Rechtsverordnung (Artikel 46 Absatz 1 LV) bzw. der Urschrift der Rechtsverordnung einer Ministerin oder eines Ministers oder einer sonstigen Behördenleitung (Artikel 46 Absatz 2 LV) in dem dafür vorgesehenen, allgemein zugänglichen Publikationsorgan des Landes Schleswig-Holstein dar (vgl. BVerfG, Beschl. vom 2. April 1963 – 2 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6 (17); *Mann* in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 82 Rn. 21). Durch die Verkündung werden die Landesgesetze und Rechtsverordnungen der Landesregierung und der (obersten) Landesbehörden der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht, die es den Betroffenen ermöglicht, sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt zu verschaffen (BVerfG, Beschl. vom 22. November 1983 – 2 BvL 25/81 –, BVerfGE 65, 283 (291); BVerfG, Beschl. vom 2. April 1963 – 2 BvL 22/60 –, BVerfGE 16, 6 (6 f.); *Wuttke* in: von Mutius/Wuttke/Hübner (Hrsg.), Verf SH, Kiel 1995, Artikel 39 a.F. Rn. 4). Bei der Verkündung haben die Förmlichkeit der Publikation und die Verlässlichkeit der Kenntnisverschaffung Vorrang vor dem Inhalt der Publikation.

Die derzeit allein verbindliche Papierfassung des Gesetz- und Verordnungsblattes soll abgelöst und die Verkündung auf einer digitalen Verkündungsplattform des Landes ermöglicht werden. Die Umstellung auf eine ausschließlich elektronische Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen bedarf nach herrschender Ansicht einer Änderung von Artikel 46 LV, der bisher vorsieht, dass Gesetze „im Gesetz- und Verordnungsblatt“ verkündet werden. Nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Norm bedeutet dies eine Festlegung auf ein papiergebundenes Verkündungsorgan (vgl. *Brenner* in Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 40; *Pieper* in Epping/Hillgruber (Hrsg.),

GG, Stand: 15.1.2024, Art. 82 Rn. 21b; *Wallrabenstein* in von Münch/Kunig (Hrsg), GG. Band 2, 7. Auf. 2021, Art. 82 Rn. 35; s. auch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 82) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) und diesbezüglicher Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/3068 S. 6)). Lediglich für die Verkündung von Rechtsverordnungen besteht bereits ein Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung, die auch eine andere Form der Verkündung erlaubt (Artikel 46 Absatz 2 LV).

Um künftig auch bei Gesetzen eine elektronische Verkündung zu ermöglichen, soll Artikel 46 LV um einen Gesetzesvorbehalt ergänzt werden (Artikel 46 Absatz 3 LV n.F.), der alle Fragen der Verkündung sowie die Form der Mitzeichnung der Ministerinnen und Minister und Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen umfasst.

Artikel 14 Absatz 2 LV steht der verfassungsrechtlich angeordneten (ausschließlich) elektronischen Verkündung von Gesetzen und Verordnungen in Artikel 46 LV nicht entgegen. Durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. November 2014 (GVObI. Schl.-H. S. 328) ist die Vorschrift des Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 LV eingeführt worden: *„Niemand darf wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden.“*, die im direkten Bezug zur ebenfalls neu eingeführten Vorschrift des Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 LV steht: *„Das Land sichert im Rahmen seiner Kompetenzen einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten.“*. Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 LV verpflichtet das Land, im Rahmen seiner Kompetenzen den persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten zu sichern und soll durch die Pflicht zur Schaffung elektronischer Zugänge zu Behörden und Gerichten zur Modernisierung von Verwaltung und Justiz beitragen. Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 LV bekräftigt nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass sich aus der Wahl eines der genannten Zugangswege kein Nachteil für die Bürgerin oder den Bürger ergeben darf. Es ist Landesverfassungsgebot, dass neben dem elektronischen auf Dauer auch ein schriftlicher und persönlicher Zugang gleichberechtigt zu den Behörden und Gerichten möglich bleiben muss (Begründung des interfraktionellen verfassungsändernden Gesetzentwurfes, LT-Drs. 18/2115 S. 20 f.). Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 LV vermittelt als Ausprägung des allgemeinen

Gleichheitsgrundsatzes ein subjektives öffentliches Recht für jedermann, auch ohne ausdrückliche verfahrensrechtliche Abbildung (*Schliesky*, Die Reform der Landesverfassung, SchlHA 2015 S. 378 (383): „subjektiv-rechtliche Vorschrift mit Grundrechtscharakter“; *Schulz*, Gibt es ein Recht auf Papier? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der Schriftform, NJOZ 2018 S. 601 (604 f.)). Differenzierungen zwischen den Zugangsarten sind nicht *per se* unzulässig. Das vorbehaltlos gewährte Grundrecht gilt nicht schrankenlos, sondern enthält verfassungsimmanente Schranken (*Botta*, „Digital First“ und „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung - Über die grundrechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der digitalen Verwaltungstransformation und ein „Recht auf analogen Zugang“, NVwZ 2022, 1247 (1252); *Hornung* in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Stand: 3. EL August 2022, Vorb. § 3a Rn. 24). Artikel 14 Absatz 2 LV ist im Wege der praktischen Konkordanz mit anderen Verfassungsgütern, insbesondere mit der Sicherstellung einer funktionsfähigen und zeitgemäßen Verwaltung, in Ausgleich zu bringen. Da Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 LV im Unterschied zu Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG nicht an höchstpersönliche Merkmale oder innere Überzeugungen anknüpft, sind keine zu hohen Anforderungen an die Rechtfertigung einer Differenzierung zu stellen (*Botta*, a. a. O., NVwZ 2022, 1247 (1252)); das Prinzip der Sicherstellung einer funktionsfähigen und zeitgemäßen Verwaltung, das letztlich im Rechtsstaatsprinzip fußt (Artikel 20 Absatz 3 GG, Artikel 2 Absatz 3 LV), wäre dafür bereits ausreichend. Andere, ausdrücklich in der Verfassung normierte Verfassungsgüter – wie die Verkündung von Gesetzen und Verordnungen (Artikel 46 Absatz 1 und 2 LV) als rechtsstaatliches Formerfordernis aller Rechtsakte (BVerfG, Beschl. vom 24.5.1977 - 2 BvL 11/74 -, BVerfGE 44, 322 (350)) – genügen jedoch auch, um einen Eingriff in Artikel 14 Absatz 2 LV zu rechtfertigen und eine ausschließliche elektronische Verkündung zu erlauben.

Zusätzlich ist zu beachten, dass durch die Ermöglichung einer digitalen Verkündung von Gesetzen und Verordnungen der Zugang der Bürgerinnen und Bürger gerade nicht eingeschränkt, sondern deutlich erweitert wird. Während bislang das Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein über ein kostenpflichtiges Abonnement bezogen wird, wird mit der Umstellung auf eine digitale Verkündung eine kostenlose, schnellere und jederzeit

mögliche Wahrnehmung des verkündeten Gesetzes und der verkündeten Verordnung erreicht werden. Während die Zahl der Abonnements des Gesetz- und Verordnungsblattes für Schleswig-Holstein stetig abnimmt, kann digital der weitaus größte Teil der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft erreicht werden.

Zudem kann durch eine Umstellung von der papiergebundenen Verkündung auf eine digitale Verkündung der Zugang für Menschen mit Behinderung, hier insbesondere sehbehinderter Menschen, erstmals ermöglicht werden, denn die bisherigen gedruckten Ausgaben des Gesetz- und Verordnungsblattes für Schleswig-Holstein sind als solche nicht barrierefrei.

Darüber hinaus wird der Gesetzentwurf für eine einfachgesetzliche Regelung der Verkündung von Gesetzen und Verordnungen (und der Bekanntmachung von Satzungen, Verwaltungsvorschriften und sonstigen amtlichen Bekanntmachungen) die Einsichtnahme vor Ort regeln, damit Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit bekommen, auch ohne elektronische Endgeräte die veröffentlichten Informationen einzusehen oder sie sich gegen Auslagenerstattung zusenden zu lassen.

B. Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein):

Die in Artikel 46 Absatz 1 LV enthaltene Regelung, wonach die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident unter Mitzeichnung der beteiligten Landesministerinnen und Landesminister die Gesetze ausfertigt und sie unverzüglich im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet, bleibt unverändert.

Auch die in Artikel 46 Absatz 2 LV enthaltene Regelung, wonach Rechtsverordnungen von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und, vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet werden, bleibt unverändert.

Die Neufassung des Artikels 46 Absatz 3 LV und der damit verbundene Ausgestaltungsvorbehalt für den Gesetzgeber dienen dazu, das Gesetz- und

Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein von seiner traditionellen Papierform zu lösen und durch ein entsprechendes Gesetz eine elektronische Form zu ermöglichen. Ebenfalls gesetzlich geregelt werden kann, dass – bei der Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen der Landesregierung – die Mitzeichnung durch Mitglieder der Landesregierung und die Ausfertigung durch den Ministerpräsidenten selbst anders als durch Unterschrift auf Papier, also z.B. durch eine elektronische Signatur, zulässig sind und somit Gesetz- und Verordnungsgebung vom Entwurf bis zur Verkündung medienbruchfrei möglich wird.

Der Begriff „elektronisch“, der bereits in der bisherigen Fassung von Artikel 46 Absatz 3 Satz 2 LV verwendet wird, ist dabei als Gegenbegriff zu „gedruckt“ zu verstehen. Der neue Ausgestaltungsvorbehalt ist somit nicht auf den aktuellen Stand der Technik beschränkt und befähigt den Gesetzgeber dauerhaft, auf zukünftige (technische) Entwicklungen zu reagieren.

Die verfassungsrechtliche Vorschrift des Artikel 46 Absatz 3 Satz 1 LV n.F. deckt somit einerseits die bisherigen punktuellen einfachgesetzlichen Sonderregelungen der §§ 60, 61, 329, 329a des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) sowie anderer Spezialregelungen zur Verkündung von Rechtsverordnungen im Gesetz- und Verordnungsblatt ab und ermöglicht andererseits, dass die zukünftigen Regelungen zur elektronischen Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen insgesamt vom einfachen Gesetzgeber festgelegt werden können.

Für die Mitzeichnung und die Ausfertigung beschränkt sich der Ausgestaltungsvorbehalt auf die Form, weil nur insoweit Regelungsbedarf besteht. Der sonstige Bedeutungsgehalt ist auch in Zukunft allein der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zu entnehmen.

Sobald das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Kraft getreten ist und der einfache Gesetzgeber den Ausgestaltungsauftrag in Artikel 46 Absatz 3 LV umgesetzt hat, d.h. ein Gesetz zur Regelung der Verkündung und zur Form der Ausfertigung von

Gesetzen und Rechtsverordnungen erlassen hat und dieses wiederum in Kraft getreten ist, ist die geltende landesverfassungsrechtliche Bestimmung des Artikel 46 Absatz 3 Satz 2 LV (dann: Artikel 46 Absatz 4 Satz 2 LV (siehe Artikel 1 Nummer 2 dieses Gesetzentwurfes)) überflüssig geworden. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens eines solchen Gesetzes zur Regelung der Verkündung und zur Form der Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen ist – wenn die dann neue landesverfassungsrechtliche „Soll“-Vorschrift des Artikel 46 Absatz 3 Satz 2 LV n.F. beachtet wird – eine elektronische Verkündung vorgeschrieben, sodass eine Verpflichtung zur (nachträglichen) elektronischen Veröffentlichung dann bereits elektronisch verkündeter Gesetze und Rechtsverordnungen entbehrlich wird.

Die Vorschrift sieht deshalb vor, dass Artikel 46 Absatz 4 Satz 2 LV n.F. gestrichen wird, sobald das Gesetz im Sinne des Artikel 46 Absatz 3 LV n.F. in Kraft getreten ist. Der Gesetzgeber kann das Inkrafttreten einer Regelung vom Eintritt eines äußeren Ereignisses, insbesondere eines rechtlichen Ereignisses wie dem Inkrafttreten eines Rechtsaktes, abhängig machen; das Inkrafttreten des Gesetzes im Sinne des Artikel 46 Absatz 3 LV n.F. wird aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorschrift des Artikel 46 Absatz 1 LV für die Öffentlichkeit sichtbar im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet, sodass der Zeitpunkt der Streichung des Artikel 46 Absatz 4 Satz 2 LV n.F. eindeutig bestimmbar ist (s. dazu *Bundesministerium der Justiz (Hrsg.)*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 452).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung, um so den alsbaldigen Erlass des Gesetzes zu ermöglichen, das die Einzelheiten der elektronischen Ausfertigung und Verkündung regelt (Artikel 2 Nummer 1).

Für Artikel 1 Nummer 3 gilt ein späterer Inkrafttretenszeitpunkt, nämlich jener Tag, an welchem das Gesetz zur Regelung der Verkündung und zur Form der Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in Kraft tritt, welches der Landtag aufgrund des Ausgestaltungsauftrages aufgrund von Artikel 46 Absatz 3 LV n.F. erlässt (Artikel 2 Nummer 2)