

An den Thüringer Landtag

Düsseldorf, 8.1.2021

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 01 Raum 15

www.uni-duesseldorf.de

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

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

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Drucksache 7/2040 -

VORBEMERKUNG

Die folgende Stellungnahme versteht sich als Beitrag aus der Perspektive einer politikwissenschaftlichen Parlamentarismus- und Kommunikationsforschung.

GENERELLE ANMERKUNGEN

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung verfolgt das Ziel, die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen digital/online zu ermöglichen. Dazu soll der Artikel 85 Abs. 1 der Landesverfassung um den Satz ergänzt werden: „Nach Maßgabe eines Gesetzes

können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden“.¹

Die Ausfertigung und die Verkündung von Rechtsakten stellen den finalen Schritt im Gang der Gesetzgebung dar. Verschiedene Zwecke sind mit diesem Verfahrensschritt verbunden: 1. der mit einer Unterzeichnung versehene dokumentierte Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens (Ausfertigung), 2. die Veröffentlichung von Rechtsakten im Sinne der Herstellung von Transparenz und die Zurkenntnisbringung der Ergebnisse rechtsetzender Tätigkeit für die Bevölkerung (Verkündung).

Ausfertigung und Verkündung sind einander bedingende und überschneidende Verfahrensschritte. Beide führen zur Herstellung der Verbindlichkeit von Rechtsakten. Vor allem kann erst durch die Herstellung von Transparenz im Normensetzungsverfahren gewährleistet werden, dass die Bürger/innen über die sie betreffenden Gebote und Verbote überhaupt informiert sein können. Alleine öffentlich bekannte, genauer: bekannt gemachte Regeln vermögen Verbindlichkeit zu entfalten und einzufordern. Für die von Rechtsetzung Betroffenen ist es deswegen relevant, ohne größere Umstände und möglichst hürdenfrei Kenntnis über verabschiedete Gesetze und beschlossene Verordnungen erhalten zu können.

In Thüringen findet die Dokumentation, die Verkündung und die Veröffentlichung von Gesetzen und Verordnungen mit Hilfe des „Gesetz- und Verordnungsblatts“ des Freistaats Thüringen (GVB) statt. Dieses Periodikum wird vom Landtag herausgegeben und verlegt. Es ist – gegen eine Jahresgebühr von mehr als 40 Euro – im Abonnement erhältlich. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, einzelne Seiten des GVB für einen geringen Cent-Betrag pro Seite beim Landtag zu bestellen. Auf kostenfreier Basis ist das GVB als Printversion in öffentlichen Bibliotheken einsehbar.

Bereits jetzt besteht die Möglichkeit, auf das Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen in elektronischer Form und online zuzugreifen. In der über die Website des Landtags frei zugänglichen Parlamentsdatenbank ist das GVB vollständig und aktuell in digitaler Form hinterlegt; die einzelnen Ausgaben können dort als PDF-Dateien („elektronisches Papier“) abgerufen werden. In der Suchmaske der Parlamentsdokumentation findet sich eine eigene Rubrik für das Gesetz- und Verordnungsblatt. Insofern finden bereits heute parallel zur Papierversion die Dokumentation und Vermittlung von Rechtsakten in „elektronischer Form“ statt. Die digitalisierten Rechtsakte können von allen Personen eingesehen, heruntergeladen und bei Bedarf ausgedruckt werden, die über ein entsprechendes Endgerät sowie einen Zugang zum Internet verfügen.

¹ Analoge, mitunter wortgleiche Bestimmungen finden sich z. B. in den Landesverfassungen von Brandenburg, Bremen, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt.

ZUM FRAGENKATALOG (Auswahl, Nummer der jeweiligen Frage in Klammern)

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

Dem engen Transparenzerfordernis – verstanden im Sinne einer bloßen allgemeinen Zugänglichkeit von Rechtsnormen – wird durch die Bereitstellung des GVB offline und online bereits heute schon hinreichend Rechnung getragen. In einem weiteren Sinne von Transparenz als proaktive Information über Rechtsnormen und zielgruppenspezifische Aufbereitung von Dokumenten gibt es noch deutlich Luft nach oben. Hilfreich zur effektiven und effizienten Vermittlung von Rechtsakten wäre eine zentrale Plattformlösung, wobei auch Aspekte der Barrierefreiheit, der Aufbereitung von Rechtstexten und/oder der einfachen Sprache in Betracht gezogen werden könnten. Ein solch zusätzliches Angebot würde keine Verfassungsänderung erforderlich machen, aber die Transparenz deutlich erhöhen.

Wird die derzeitige Rechtslage der Art und Weise gerecht, wie sich Bürger heutzutage über sie betreffende Gesetze und Verordnungen informieren (Nr. 2)?

Zur Art und Weise, ob und wie sich Bürger/innen konkret über sie betreffende Rechtsakte informieren, liegen keine empirisch gehärteten Erkenntnisse vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur ein Bruchteil der Bürger/innen sich mithilfe des GVB über sie betreffende Gesetze und Verordnungen in Kenntnis setzen lässt. Und selbst in dieser Gruppe wird die Papierversion eine zunehmend verschwindende Rolle spielen (s.u.).

In modernen Kommunikationsgesellschaften läuft Politikvermittlung, zu der auch die Information über Rechtsetzungsprozesse und ihre Ergebnisse gehört, primär über Medien ab – über traditionelle (Presse, Rundfunk, Fernsehen) wie auch online-basierte (inklusive der Social Media). Die gezielte Recherche von (politischen) Informationen findet mittlerweile vorwiegend online statt. Infolge erschiene eine Praxis, die ausschließlich auf eine Papierversion der Rechtsdokumente setzt, respektive eine rechtliche Vorgabe, die nur diese ermöglicht, nicht nur anachronistisch, sondern ebenso normativ problematisch, da sie die faktische Transparenz erheblich einschränken würde.

Notabene: Auch und gerade, wenn in modernen Kommunikationsgesellschaften die inhaltliche Vermittlung von Rechtsakten primär via Medien stattfindet, bleibt es bei dem Erfordernis, dass gesicherte Originaldokumente zugänglich sind und bleiben – zur unabhängigen Informationsgewinnung beziehungsweise zum evtl. Abgleich von vermittelter Information mit der entsprechenden Originalquelle.

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 (Nr. 3)?

Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass Regierungen, aber insbesondere auch Parlamente in bestimmten Ausnahmeständen ihre reguläre Arbeitsweise nicht mehr auf-

rechterhalten können. Dies hat auf die Dringlichkeit, ergänzende und alternative digitale Lösungen in verschiedenen Verfahrensbereichen zu implementieren, aufmerksam gemacht. Die COVID-19-Pandemie hat damit Entwicklungen beschleunigt, die bereits zuvor angelegt waren und auch jenseits einer epidemischen Lage sinnvoll sein und eine Reihe von positiven Nebeneffekten entfalten können.

Sollte es bei der geplanten Verfassungsänderung vorrangig darum gehen, Vorkehrungen für den Fall der Einschränkung parlamentarischer Arbeit und insbesondere der Verkündung von Rechtsakten im GVB zu treffen, dann würde eine Formulierung analog zu der in der Landesverfassung Baden-Württemberg zielgenauer sein: „Gesetze (...) werden, falls eine rechtzeitige Verkündung im Gesetzblatt nicht möglich ist, auf andere Weise öffentlich bekannt gemacht“ (Art. 63 Abs. 3 BWVerf). Ähnlich auch die Regelung in der hessischen Verfassung: „Kann das Gesetz- und Verordnungsblatte nicht rechtzeitig erscheinen, so genügt jede andere Art der Bekanntgabe des Gesetzes“ (Art. 122 HV).

Ergeben sich Risiken aus der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 85 Abs. 1 ThürVerf (Nr. 5)? Welche Vor- und Nachteile birgt die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren in rechtlicher und faktischer Hinsicht jeweils mit sich (Nr. 6)?

Die Vorteile liegen auf der Hand: eine erhöhte Transparenz und Effizienz. Die Nachteile bewegen sich im Rahmen der üblichen Herausforderung bei der Arbeit mit digitalen Produkten, sobald diese online gestellt werden. Hierzu gehören vor allem Themen aus dem Bereich des „Data Hacking“ und der manipulativen Erstellung von „Fakes“. Dabei handelt es sich um technische Probleme, die technisch gelöst werden müssen und können. Ansonsten spricht dies und vieles dafür – und ist auch gängige Praxis –, zusätzlich zu digitalen Formaten auch immer zum Abgleich Printversionen zu archivieren.

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

Gemäß der ARD/ZDF-Online-Studie 2020 benutzen 94 Prozent der Bevölkerung täglich das Internet, aus der Altersgruppe 14-29 Jahre sogar 97 Prozent. Einer Erhebung des Statistischen Bundesamts zufolge verfügten 2019 rund 93 Prozent der Haushalte in den neuen Bundesländern und Berlin über einen Internetanschluss – faktisch handelt es sich dabei um eine nahezu vollumfängliche Versorgung der Haushalte mit einem Online-Zugang. Angesichts der Dynamik in den vergangenen Jahren, beschleunigt durch die COVID-19-Krise, ist davon auszugehen, dass sich die Zahlen weiter erhöht haben, respektive noch weiter erhöhen werden. Selbst bei nicht vorhandenem privaten Online-Zugang besteht für jedermann die Möglichkeit, über öffentlich bereitgestellte PC-Arbeitsplätze, z. B. in Bibliotheken, online zu gehen. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die alternative Form der Einsicht von Rechtsakten mittels Papierversion mit mindestens gleich hohen Hürden versehen ist: Das Abonnement der GBV kostet Geld und die Einsichtnahme in Bibliotheken ist ebenso mit Aufwand verbunden.

Wird mit der vorgeschlagenen Regelung die Intention einer elektronischen Verkündung wirksam und korrekt in die Thüringer Verfassung übertragen (Nr. 12)? Ist die vorgeschlagene Formulierung eindeutig (Nr. 13)?

Die Wendung „elektronische Form“ findet sich in anderen Landesverfassungen und erscheint – in der Terminologie des Rechts – eingeführt und unmissverständlich. Dennoch sollte angemerkt werden, dass sich in der Alltagssprache das Adjektiv „digital“ mittlerweile durchgesetzt hat. Die vorgeschlagene Formulierung kann in Bezug auf die Ausfertigung und Verkündung Unterschiedliches bedeuten. Bei der Ausfertigung, i.e. einer Unterzeichnung, würde dies u.a. das Thema einer elektronischen Signierung von Dokumenten aufwerfen (inklusive komplexer sicherheitstechnischer Aspekte). Bei der Verkündung impliziert die vorgeschlagene Formulierung, dass eine elektronische Fassung des Dokuments erstellt und/oder bereitgestellt wird. Das Entscheidende bleibt freilich nicht die Produktion des Dokuments in „elektronischer Form“, sondern seine Online-Zurverfügungstellung, denn auch für die Druckversion benötigt man zunächst eine elektronische Version des Dokuments. Tatsächlich findet die Bereitstellung von Rechtsakten in elektronischer Form bereits jetzt durch die Einbindung des GVB in der Online-Parlamentsdokumentation statt. Die Verkündung in „elektronischer Form“ und die Verkündung im GVB sind insofern nicht trennscharf.

FAZIT

In die vorgeschlagene Verfassungsänderung scheinen unterschiedliche Motivationen und Ziele hineinzuspielen: die Digitalisierung von Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten, die Frage der Authentizität ihrer Dokumentation, ihre Bekanntmachung in der Bevölkerung sowie die die Verkündung von Rechtsakten in Notlagen.

Stand heute wird bereits das GVB parallel zur Papierversion in digitaler („elektronischer“) Form angeboten. Schon jetzt besteht zudem ohne das Erfordernis der Verfassungsänderung die Möglichkeit, Rechtsakte zusätzlich in weiteren Formen breitenwirksam (digital) zu publizieren. Dem steht der Art. 85 in seiner aktuellen Fassung nicht entgegen. Sollte es um die Möglichkeit eines zum GVB alternativen statt das GVB ergänzenden Verkündungsformats gehen, müsste dies in einer Neuformulierung prägnanter und trennschärfer gefasst werden.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall