

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Verfassungsausschuss

14. Sitzung am 12. Januar 2021

Wortprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils
(zugleich Beschlussprotokoll)

Beginn der Sitzung:	9.07 Uhr
Unterbrechungen der Sitzung:	9.53 Uhr bis 10.05 Uhr 10.21 Uhr bis 14.03 Uhr
Ende der Sitzung:	15.06 Uhr

Tagesordnung:**Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1629 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1043/1054/1055/1056/1059/
1060/1074/1117/1118/1119/1139/1140/1142/
1143/1144/1146/1147/1151/1152/1153/1154/
1173/1268/1338/1351/1353/1461 –
– Zuschriften 7/932/945/948/949/950/963/965 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum
Themenkomplex „Bestenauslese“

nicht abgeschlossen

(S. 5 – 20)

Anhörung durchgeführt

(S. 5 – 20)

2. Punkt 2 der Tagesordnung:**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 –

dazu: – Vorlagen 7/1264/1266/1267/1270/1477 –
– Zuschriften
7/939/947/953/957/958/961/962/966 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren

nicht abgeschlossen

(S. 20 – 37)

Anhörung durchgeführt

(S. 20 – 37)

Sitzungsteilnehmer:**Abgeordnete:**

Schard	CDU, Vorsitzender
Blehschmidt	DIE LINKE, zeitweise*
Dittes	DIE LINKE
Dr. Martin-Gehl	DIE LINKE
Müller	DIE LINKE
Schubert	DIE LINKE, zeitweise
Möller	AfD, zeitweise
Sesselmann	AfD, zeitweise
Mohring	CDU
Zippel	CDU
Marx	SPD
Wahl	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Baum	FDP

* Teilnahme in Vertretung

Regierungsvertreter:

von Ammon	Staatssekretär im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Dieling	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Muth	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Salzmann	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Schmidt	Staatskanzlei

Anzuhörende:

Schwarz	Landespolizeidirektion Erfurt, Polizeipräsident
Liebmann	Landespolizeidirektion Erfurt
Schiene	tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e. V.*
Siebert	tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e. V.*
Rudolph	Deutscher Gewerkschaftsbund Thüringen*
Prof. Dr. Guckelberger	Universität des Saarlandes*
Prof. Dr. Bernhardt	Universität Leipzig*

* Teilnahme per Videokonferenz

Fraktionsmitarbeiter:

Paul
Strohschneider
Koch
Masarié
Pagel

Fraktion der AfD
Fraktion der CDU
Fraktion der SPD
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion der FDP

Landtagsverwaltung:

Noack-Wolf
Dr. Schröder

Juristischer Dienst, Ausschussdienst
Plenar- und Ausschussprotokollierung

I. Beratung in öffentlicher Sitzung

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1629 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1043/1054/1055/1056/1059/1060/1074/1117/1118/1119/1139/
1140/1142/1143/1144/1146/1147/1151/1152/1153/1154/1173/1268/1338/1351/1353/
1461 –

– Zuschriften 7/932/945/948/949/950/963/965 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Bestenauslese“

Vors. Abg. Schard:

Ich rufe den ersten Punkt auf. Das ist das Fünfte Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen zur Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, hier Anhörung zum Thema „Bestenauslese“. Wir haben heute drei Gäste auf der Tagesordnung – einmal in Präsenz, worum ausdrücklich gebeten wurde, und einmal per Videokonferenz. Zu Gast sind die Vertreter der Landespolizeidirektion Herr Polizeipräsident Frank-Michael Schwarz sowie Herr Christian Liebmann. Ich darf Sie herzlich in unserer Runde begrüßen, erneuere auch an dieser Stelle noch mal meine besten Wünsche für das neue Jahr. Mein Name ist Stefan Schard, ich darf diesem Ausschuss vorsitzen. Wir verfahren üblicherweise so, dass wir Ihnen die Gelegenheit geben, uns Ihre Stellungnahme an dieser Stelle vorzutragen. Im Nachhinein würden wir gern die Chance wahrnehmen, Ihnen dazu Fragen zu stellen. Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind. Insofern würde ich Ihnen, Herr Polizeipräsident, auch gleich das Wort erteilen. Bitte schön.

Herr Schwarz:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, sehr geehrte Damen und Herren, erst mal darf ich mich bedanken für die Einladung zu dem heutigen Ausschuss und auch, dass Sie unserer Bitte nachgekommen sind, uns aufgrund der aktuellen Situation vorzuziehen.

Herr Liebmann, den ich auch vorstellen will, ist unser Sachgebietsleiter „Recht und Prozessvertretung“. Auch dieses Sachgebiet hat in der letzten Zeit im Rahmen der Pandemie erheblich zu tun bekommen, damit unsere Einsätze auch im Hinblick auf die Corona-Verordnung, das Infektionsschutzgesetz und die Allgemeinverfügungen rechtssicher sind. Deshalb sind wir immer ein wenig gestresst, wenn wir solche Termine haben. Aber ganz herzlichen Dank, dass Sie uns vorgezogen haben.

Wir können als Landespolizeidirektion, die personalführende und personalverwaltende Stelle von circa 5.800 Mitarbeitern ist, natürlich nicht unbedingt etwas aus verfassungsrechtlicher Sicht sagen, sondern eher aus Rechtsanwendersicht. Dazu muss ich sagen, dass es ja eine inhaltsgleiche Regelung zu der beabsichtigten Änderung in der Thüringer Verfassung bereits in Artikel 33 Abs. 2 des Grundgesetzes gibt. Der einzige Unterschied, den wir festgestellt haben, liegt in der Verwendung des Begriffs „Bürger“ statt „Deutsche“.

Soweit wir uns miteinander beraten haben, dürfte diese unterschiedliche Begrifflichkeit und Definition für die Praxis keine große Rolle spielen. Die Regelungen des Grundgesetzes sind unmittelbar geltendes Verfassungsrecht und damit auch für den Freistaat Thüringen verbindlich. Wir wenden diese Regelungen im Zusammenhang mit den Beamtengesetzen – dem § 9 des Beamtenstatusgesetzes – und anderen Gesetzen natürlich schon seit vielen Jahren an. Dazu muss ich sagen: Kein anderes Gesetz wird im öffentlichen Dienst so oft überprüft wie die Bestenauslese. Bei jeder Dienstpostenbesetzung wird dieser Grundsatz angewendet. Jedes Jahr im Rahmen der Beförderungen, von denen wir in den letzten Jahren jeweils 600 für den Bereich der Landespolizeidirektion hatten, wird natürlich die Bestenauslese, so, wie sie im Grundgesetz verankert ist, in den Beamtengesetzen angewendet. Wir versuchen, uns auch ständig an der Rechtsprechung weiter zu entwickeln.

Aus unserer Einschätzung heraus ist es nicht unbedingt erforderlich – ich verstehe zwar den Hintergrund –, in der Thüringer Verfassung noch mal einen Artikel, der im Grunde genommen eine Bestätigung des Artikels 33 Abs. 2 Grundgesetz ist, einzufügen. Das wäre es erst mal.

Vors. Abg. Schard:

Ich danke Ihnen, Herr Polizeipräsident. Hat denn Regierungsdirektor Liebmann dazu noch Ergänzungen?

Herr Liebmann:

Herr Vorsitzender, ich habe mal geschaut, was es in den anderen Ländern noch für Regelungen gibt, außer „Deutsche“ und „Bürger“. Die Verfassung des Freistaats Bayern sagt: „Die öffentlichen Ämter stehen allen wahlberechtigten Staatsbürgern [...] offen [...].“ Das Land Berlin sagt zum Beispiel: „Der Zugang zu allen öffentlichen Ämtern steht jedem [...] offen [...].“ Also es gibt außer „Bürger“ und „Deutsche“ in den anderen Ländern der Bundesrepublik noch zahlreiche verschiedene Ausführungen oder Möglichkeiten dieses Begriffs. Ich denke aber, dass das nicht entscheidend ist, weil – wie gesagt – Artikel 33 der Verfassung sowieso unmittelbar geltendes Recht ist und auch durch die Verwaltungsgerichte angewandt wird.

Also bei uns ist es ja so: Wir machen – wie der Präsident schon gesagt hat – zahlreiche Beförderungen, weniger Einstellungen. Einstellungen machen wir im Bereich der Verwaltungsbeamten und der Tarifbeschäftigten. Die Vollzugsbeamten werden ja in Meiningen durch das Bildungszentrum eingestellt. Im Rahmen der Beförderungsverfahren gibt es natürlich auch Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, da findet die Auswahl nach Leistung, Eignung, Befähigung sowieso schon im täglichen Geschäft statt und wird auch überprüft. Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung wird Leistung, Eignung, Befähigung zuvorderst an der Beurteilung festgemacht. Die Beurteilung ist der maßgebliche Akt, der dieser Beförderungsauswahl zugrunde liegt. Das wird auch nach diesen Grundsätzen von den Verwaltungsgerichten überprüft und dazu gibt es auch schon umfangreiche Rechtsprechungen.

Vors. Abg. Schard:

Dann danke ich auch Ihnen herzlich für Ihre Ausführungen und frage in die Runde, ob es Fragen gibt. Bitte schön.

Abg. Wahl:

Vielen Dank für die Ausführungen. Sie hatten ja in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass der Begriff „Deutsche“ zeitlich, räumlich und persönlich weitergehe. Jetzt habe ich Sie so verstanden, dass Sie sagen: Eigentlich spielt das gar nicht so eine Rolle. Aber vielleicht könnten Sie da Ihr Statement noch mal erläutern, weil für mich ist eigentlich „Deutsche“ als Begriff einengender als der Begriff „Bürger“.

Herr Liebmann:

Ja, im Grundgesetz steht ja drin, Deutsche sind außer denen, die die deutsche Staatsbürgerschaft haben, alle, die im Gebiet des Deutschen Reiches seit 1939 Aufnahme gefunden haben. Und Deutsche, sagt die Thüringer Verfassung, sind alle, die im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Aufnahme gefunden haben. Man kann jetzt vermuten, wenn man verfassungsrechtlich da jetzt vielleicht tiefer reingeht, dass der Begriff im Grundgesetz weiter ist, weil es die Bundesrepublik Deutschland es ja seit 1949 gibt und die ehemalige DDR ist Teil der Bundesrepublik Deutschland seit 1990. Da könnte man sich schon theoretisch die Frage stellen: Was ist mit denen, die 1988 als Flüchtlinge in der DDR Aufnahme gefunden haben? Gelten die jetzt unter die beabsichtigte Regelung, die wir haben, mit den Flüchtlingen, oder sollte man die Regelung nehmen – Deutscher im Sinne des Grundgesetzes –, die vom reinen Wortlaut weiter ist?

Vors. Abg. Schard:

Danke schön. Herr Dittes hatte sich als Nächster gemeldet. Bitte schön, Herr Dittes.

Abg. Dittes:

Herr Liebmann, Sie haben die Verwaltungsrechtsprechung bei Beförderungen und bei Stellenbesetzungsverfahren angesprochen. Mein Eindruck ist ja eher, dass wir in diesem Bereich Bestenauslese mittlerweile auch anders, vielleicht neu definieren und neu ausfüllen müssen. Ich weiß jetzt aus dem Staatsanwältewahlausschuss – Sie kennen es aus der Polizei, Herr Schwarz –, dass gerade den Dienststellen dieses starre, nach hinten blickende Beurteilungssystem nur schwer ermöglicht, eine flexible Personalentwicklung vorzunehmen, junge Beamte zu entwickeln, um künftige Aufgaben mit neuen Herausforderungen anzunehmen. Insofern wäre es interessant – jetzt vielleicht für die Verfassungsdiskussion gar nicht so spannend –, auch eher in diese Richtung zu diskutieren, Bestenauslese neu und anders zu verstehen, als das bislang in diesem starren System gedacht wird. Da würde mich eine kurze Einschätzung von Ihnen interessieren, denn wenn wir das aus dem Grundgesetz in dieser jetzigen Zeit in der Thüringer Verfassung wiederholen, könnte dadurch ansonsten aus meiner Sicht der Eindruck entstehen, an dem bisherigen System, das praktiziert wird, festhalten und das auch noch verfassungsrechtlich manifestieren zu wollen und sich genau dieser aus meiner Sicht notwendigen Debatte zu verschließen.

Herr Liebmann:

Ich mache es mal am Beispiel der Beförderung fest: Die Beförderung ist ja keine Wohltat des Dienstherrn oder ein Dank für die Arbeit in der Vergangenheit, sondern mit der Beförderung lässt der Dienstherr erkennen, dass er jemanden für die Aufgaben eines höherwertigen Dienstpostens für geeignet hält. Und diese Auswahl kann er meines Erachtens nach derzeitigem Stand nur aufgrund der Beurteilung treffen, denn in der Beurteilung wird ja umfassend die Leistung, Eignung, Befähigung der gesamten Tätigkeiten der letzten drei Jahre berücksichtigt. Das wird ja nicht nur an starren Kriterien festgemacht, sondern im Verbaltext der Beurteilung wird auch eine Einschätzung gegeben. Es gibt ja auch zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten in der Beurteilung. Da wird ja auch schon eingeschätzt, wofür der Beamte geeignet ist oder wie er sich weiterentwickeln kann. Aber für den konkreten Dienstposten oder die Beförderungsmöglichkeit, die ja auch eine Besetzung eines Beförderungsdienstpostens ist, wüsste ich jetzt nicht, wie man es außer der Beurteilung anders machen sollte.

Vors. Abg. Schard:

Danke schön. Herr Schubert, bitte.

Abg. Schubert:

Meine Nachfrage geht noch mal an Herrn Liebmann. Sie hatten ja jetzt verschiedene Verfassungsregelungen in anderen Ländern zitiert – Bayern und Berlin –, was die Definition des Kreises, aus dem sich die Besten herauslesen lassen sollen, anbelangt. Ich wollte noch mal konkretisierend nachfragen: Sehen Sie denn da keinen Unterschied, wenn jetzt zum Beispiel in Berlin, wie von Ihnen zitiert, „jeder“ drinsteht oder wenn eben tatsächlich auf die von Ihnen noch mal ausgeführte Zugehörigkeit als Deutscher abgehoben wird? Da gibt es doch aus meiner Sicht auch quantitative Unterschiede in der Beschreibung dieser Gruppen, aus denen sich die Besten auslesen sollen. Und wenn das so ist, wenn Sie dieser Einschätzung beipflichten können, dann würde ich noch mal die zweite Frage nachschieben wollen, wieso wir denn dann die Gruppe, aus der wir sozusagen die Besten generieren wollen, nicht maximal breit fassen sollten. Daraus ist es dann aus meiner Sicht tatsächlich geboten, eine Erweiterung der Vorgaben, die in dem zitierten Artikel des Grundgesetzes Maßstab sind, für Thüringen anzustreben.

Herr Liebmann:

Wir haben uns jetzt nicht näher damit beschäftigt, welche Gründe für die anderen Länder maßgeblich waren, diese Regelung einzuführen. Wir haben uns eigentlich für die Anhörung jetzt nur damit beschäftigt, welche Regelung hier beabsichtigt ist und welche Regelung schon besteht, und diese beiden Regelungen haben wir verglichen.

Abg. Schubert:

Ja, das habe ich schon verstanden, aber geben Sie mir recht, dass es doch im Sinne der Bestenauslese für Thüringen eigentlich ein Gewinn wäre, wenn wir die Gruppe, aus der wir die Besten auslesen, maximal breit fassen würden? Daraus ergibt sich doch automatisch, dass wir dann qualitativ bei einer größeren Gruppe einen größeren Auswahlspielraum hätten. Vor dem Hintergrund stellt sich doch die Frage: Ist es denn nicht so, dass wir dann zum Beispiel im Vergleich der von Ihnen beiden zitierten Landesverfassungen Berlin und Bayern Unterschiede in der Größe der Gruppe haben, aus der wir dann die Besten auslesen wollen?

Herr Liebmann:

Das kann ich nicht beurteilen, das müssten der Ausschuss oder die Juristen der Fraktionen beurteilen. Wir haben uns nur mit der Frage beschäftigt, ob die beabsichtigte Regelung einen Mehrwert zu Artikel 33 Abs. 2 der Verfassung bringt, und den sehen wir nicht.

Abg. Schubert:

Dann versuche ich es noch ein letztes Mal: Hätten Sie denn im Prinzip etwas dagegen, wenn man die Gruppe maximal breit fast, um tatsächlich die Besten auszulesen, oder würde aus Ihrer Sicht etwas dagegensprechen?

Herr Liebmann:

Die Größe der Gruppe bestimmen der Gesetzgeber und der Verfassungsgeber.

Vors. Abg. Schard:

Danke sehr. Dann kann ich an dieser Stelle keine weiteren Fragewünsche erkennen. Dann darf ich mich an dieser Stelle auch schon wieder herzlich bei Ihnen bedanken, Herr

Polizeipräsident Schwarz sowie Herr Regierungsdirektor Liebmann. Herzlichen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, uns zur Verfügung standen und hierhergekommen sind. Ich wünsche Ihnen natürlich einen guten Weg in die Dienststelle und ansonsten auch noch eine gute Zeit.

Herr Liebmann:

Danke. Und wir bedanken uns natürlich auch ganz herzlich für die Einladung.

Vors. Abg. Schard:

Dann warten in der Leitung vom tbb Herr Schiene und Frau Siebert. Sie können mich ganz offensichtlich hören. Sie haben das Prozedere ja mitbekommen, nach dem wir hier verfahren. Insofern würde ich auch gleich wieder in die Thematik einsteigen und Ihnen das Wort für Ihre Ausführungen erteilen.

Herr Schiene:

Erst mal möchte ich mich beim Vorsitzenden für die Einladung bedanken, dass wir als tbb auch die Möglichkeit bekommen haben, eine Stellungnahme abzugeben. Vielen Dank auch an die Abgeordneten, die uns hier die Gelegenheit geben, uns zu äußern. Die Stellungnahme ist Ihnen auch schriftlich zugegangen. Ich möchte jetzt nicht das ausführen, was mein Vorredner schon gesagt hat – wie die Bezeichnung „jeder Deutsche“ im Grundgesetz definiert wird. Auch wir haben feststellen müssen, dass zwischen dem Deutschen und einem Bürger in der Kommunalverfassung ein entsprechender Unterschied besteht. Wir möchten also grundsätzlich darauf hinweisen, dass wir in Deutschland – in Thüringen vielleicht nicht ganz – circa 20 Prozent Migrationshintergrund haben. Dann stellt sich natürlich die Frage: Wie weit können wir den Kreis ziehen/fassen, um tatsächlich qualifizierte und auf das jeweilige Amt/die jeweilige Stelle entsprechend hochqualifizierte Leute zu bekommen. Dies allein in der heutigen Zeit von einer Staatsbürgerschaft abhängig zu machen, ist, glaube ich, aus Sicht des tbb momentan zu kurz gegriffen, die rechtliche Situation gibt aber eigentlich nicht mehr her. Die Ausnahmen, die also insbesondere für den Hochschulbereich getroffen worden sind, dass man ein dringendes Bedürfnis definieren muss, sind natürlich für den Einzelfall immer problematisch, denn wer genau definiert dieses dringende Bedürfnis für eine Stelle. Wir möchten eigentlich darauf hinweisen, dass eine Auswahl in der tatsächlichen Praxis mit einem entsprechenden Ausschreibungstext/den geforderten Bedingungen beginnt. Ich will mich hier auf die Mehrsprachigkeit beziehen. Dann müsste das natürlich in der Ausschreibung

drinstehen. Ich denke, wenn man mit den Ausschreibungen bereits diese Details insbesondere als Abgrenzung oder als entsprechendes wichtiges Auswahlmerkmal definieren könnte, dann ist es möglich, genau die Experten zu bekommen, die man will.

Jetzt stellt sich natürlich wieder die verfassungsrechtliche Frage: Inwieweit können wir in Thüringen über das Grundgesetz hinausgehen, inwieweit kommen die Regelungen aus der Kommunalordnung und die Regelungen nach dem Grundgesetz parallel zustande, sodass wir das Ziel, das wir eigentlich haben, dass alle diejenigen, die wir für qualifiziert halten, die besondere Anforderungen haben, dort *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*. [...] nach Möglichkeit das übereinander zu bringen und gegebenenfalls für Thüringen zu erweitern, denn die Unsicherheit, darf ich den Beschäftigten dann nehmen oder darf ich den Beschäftigten nicht nehmen, steht natürlich dann irgendwo immer hinten dran. Und es kann nicht sein, dass wir hochqualifizierten Leuten Formalien, die aus einer Zeit stammen, die nicht mehr den heutigen Anforderungen und der heutigen Realität entspricht, zum Stolperstein werden lassen.

Vielleicht noch mal ganz speziell zur Frage 8: Hier sehen wir dieses Stellenbewirtschaftungsermessen des Dienstherrn natürlich auch aus einer anderen Sicht. Ja, bei der Polizei werden alle Stellen ausgeschrieben. Ich denke mal, es gibt aber auch noch andere Bereiche in Thüringen, wo eine Stellenausschreibung leider nicht immer die Regel ist. Im günstigsten Fall werden sie intern ausgeschrieben. Die Frage stellt sich jetzt, ob man denn Stellenausschreibungen nicht vielleicht auch grundsätzlich *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*, um den Bewerberkreis zu erweitern.

Natürlich muss man deckungsgleich sein. Das Geld, das jedes Ministerium in seiner Stellenbewirtschaftung hat, das dort für die ausgewiesenen Stellen tatsächlich da sein sollte, muss also auch da sein. Es kann ja schlechterdings nicht sein, dass ich – ich will es mal ganz hoch greifen – zehn A-15er habe, aber nur Geld für fünf A-15er und die zehn dann warten müssen, bis irgendeiner von den ersten fünf verstorben ist. Das kann nicht die Regel sein, und ich glaube, da besteht tatsächlich in der Praxis die Diskrepanz a) zwischen dem, wie die Stellen bewertet sind, b) wie die finanziellen Ausstattungen sind und c) wie weit kann ich den Kreis tatsächlich ziehen und wieviel Mühe gebe ich mir, bei Ausschreibungen bereits dort die Entscheidungskriterien so klar zu definieren, dass ich auch eine vernünftige fachgerechte Entscheidung treffen kann. Soweit von mir erst einmal.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank für Ihre Ausführungen, Herr Schiene. Ich schaue auch wieder in die Runde, ob es Nachfragen gibt. Frau Wahl, bitte schön.

Abg. Wahl:

Ich hätte eine Frage speziell zum öffentlichen Dienst: Ich hatte mich neulich mit einem Dezernenten auf kommunaler Ebene unterhalten und es ging um das Thema „Frauen im öffentlichen Dienst“, weil ja schon auffällig ist, dass gerade in den gehobenen Führungspositionen in vielen Fällen Frauen noch unterrepräsentiert sind. Und die Person meinte, ein Problem wäre, dass sich bei Ausschreibungen oft kompetente Frauen von außerhalb bewerben würden, aber dann interne Bewerber/-innen bevorzugt werden, die bereits irgendwie im Amt vorhanden sind. Deswegen wollte ich noch mal fragen, wie Sie das bewerten. Denn wenn man sagt, wir wollen eine Bestenauslese, dann verzichtet man ja eigentlich darauf, dann wirklich die Besten nehmen zu können, weil irgendwie Interne bevorzugt werden müssen.

Herr Schiene:

Jetzt sind wir wieder bei dem Problem, das ich bereits angesprochen habe: Wie ist die Stellenausschreibung als solche deklariert, welche harten Entscheidungskriterien habe ich bereits in der Stellenausschreibung? Natürlich wird ein interner Bewerber, wenn es um interne Vorgänge geht, immer einen Vorteil haben, schlicht und ergreifend, weil er den Laden kennt. Die Frage ist nur: Ist das beim Auswahlgespräch das Entscheidende, muss ich wissen, wie zwei Abteilungsleiter heißen oder ist nicht genau – ich beziehe es mal wieder auf interkulturelle Kompetenzen – die Kenntnis einer Fachsprache oder einer Fremdsprache das ausschlaggebende Kriterium? Ich möchte eigentlich behaupten, dass das nicht nur auf Frauen zutrifft. Jeder Externe wird bei einer Bewerbung um einen internen Posten immer das Problem haben, dass er interne Kenntnisse schlicht und ergreifend einfach nicht haben kann. Dann liegt es genau an den Verantwortlichen, die eine Stellenausschreibung machen und die dann entsprechend auch vernünftige Vorstellungsgespräche machen, die also durchaus bewerten, ob der Bewerber zumindest weiß, was die Firma oder die Kommune macht, die aber nicht fragen, wer der siebzehnte Sachbearbeiter ist, und das als Entscheidungskriterium nehmen, sondern eben sagen: Ich will Fachkompetenz, ich will Sprachkompetenz, ich will gegebenenfalls interkulturelle Kompetenz. Genau an dem Punkt entscheidet sich, wer zum Schluss die Stelle bekommt, wo ich dann gegebenenfalls auch gegen ein Auswahlverfahren

vorgehen kann, weil ich sage: Ja, der kennt zwar jeden Abteilungsleiter, aber er kann nicht Farsi rückwärts.

Vors. Abg. Schard:

Danke schön. Weitere Nachfragen gibt es von Herrn Zippel. Bitte schön, Herr Zippel.

Abg. Zippel:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank erst mal für die Ausführungen. Wenn ich in Ihre Stellungnahme schaue, haben Sie auch noch mal betont, dass die vorgeschlagene Änderung allein nicht ausreicht, um einen Mehrwert zu schaffen. Das ist richtig, das haben wir bei verschiedenen Anhörungen hier im Ausschuss auch schon gehabt, dass der Hinweis immer wieder kam, eine Verfassungsänderung selbst kann nicht das Alleinige sein, sondern es muss natürlich im alltäglichen Leben, in den Ausfertigungen einzelner Gesetze und Regelungen auch mit Leben gefüllt werden. Deswegen will ich zu dieser Aussage noch mal nachfragen: Ist das so zu verstehen, dass nichtsdestotrotz diese Änderung ein wichtiger Grundsatz, ein wichtiger Baustein sein könnte, um dann darauf aufbauend weitere Regelungen zu erlassen, oder sagen Sie, weil es so allein für sich stehend keinen Mehrwert hat, wäre diese Änderung nicht tragend?

Herr Schiene:

Ich habe jetzt ein Zwischenstück nicht mitbekommen. Sie wollten fragen, ob die Änderung allein etwas bewirken will. Ich glaube, meine vorherigen Ausführungen zu dieser Stellenausschreibung zeigen genau das Problem. Wenn wir die grundlegenden Änderungen in der Verfassung haben, ändert das noch lange nichts daran, wie zum einen der jeweilige Dienstherr entsprechend die Ausschreibung gestaltet und wie der das Auswahlverfahren als solches im Detail durchführt. Genau an der Stelle hilft mir die Verfassung überhaupt nicht. Sie haben die Grundlagen, aber die faktische Umsetzung liegt immer bei dem Willen des Dienstherrn, und wenn der das nicht will, dann wird er regelmäßig Möglichkeiten finden, das zu umgehen. Und das bekommen Sie über eine Verfassung auch nicht geregelt.

Abg. Zippel:

Vielen Dank. Der Vorsitzende hat mir noch mal das Wort erteilt. Das ist genau der Zwischenabschnitt, den Sie offensichtlich bei mir nicht gehört hatten. Genau den Punkt habe

ich auch bestätigt, dass die Verfassung allein – und das haben wir in anderen Anhörungen gehabt – das nicht ausreichend regeln kann. Deswegen aber die Frage, ob nichtsdestotrotz – ich wollte nur noch mal eine Klärung von Ihnen haben – die Verfassungsänderung Sinn machen würde, um eine Grundlage für die von Ihnen geforderten Nachschärfungen zu bilden.

Herr Schiene:

Ja, das ist genau die Grundlage, also *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*. Dann habe ich ja die Grundlage dafür und dann habe ich auch die Möglichkeit, wenn es zu einem Klageverfahren kommt, zu sagen: Moment mal, hier komme ich nicht mehr mit Formalien weiter, es ist grundsätzlich geregelt, und jetzt müssen wir über die Ausführung *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank, Herr Schiene. Frau Siebert ist auch in der Leitung, das wird mir zumindest angezeigt. Sofern Frau Siebert noch den Wunsch nach Ergänzungen hat, würden wir ihr natürlich auch das Wort erteilen, sofern Sie uns das in irgendeiner Form anzeigt. Im Moment sehe ich noch mal eine Frage von Herrn Schubert. Wir können es so machen, wenn es am Ende noch Ergänzungswünsche von Ihnen gibt, Frau Siebert, dass wir Sie am Ende noch mal drannehmen. Ich würde das dann auch noch mal abfragen und würde jetzt Herrn Schubert um seine Frage bitten.

Abg. Schubert:

Vielen Dank, Herr Schiene, für Ihre Ausführungen. Sie hatten ja kritisiert, dass wir durch die vorgeschlagene oder aktuell praktizierte Regelung Schwierigkeiten haben, im Zweifelsfall – Sie hatten das mit der Sprachkompetenz untermalt – tatsächlich die Besten zu rekrutieren. Was hätten Sie denn möglicherweise als alternativen Vorschlag, auch zu der von Ihnen hier in der schriftlichen Stellungnahme kritisierten Entwurfsfassung, die von der CDU-Fraktion zur Diskussion gestellt wurde, um tatsächlich den Kreis der potentiellen Bewerber maximal auszuweiten, um damit sicherzustellen, dass wir in Thüringen dann wirklich die Besten gewinnen können. Hätten Sie da möglicherweise einen Formulierungsvorschlag, den Sie uns zur Diskussion hier im Ausschuss übergeben könnten?

Herr Schiene:

Einen Formulierungsvorschlag kann ich Ihnen aus der Kalten so nicht anbieten. Aber wir haben ja in unserer Stellungnahme geschrieben, dass immer Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz die Grundlage oder der Rahmen des Ganzen ist. Inwieweit die Länder das überhaupt erweitern können, das mögen die Juristen bewerten. Ich glaube, eine Initiative auf Bundesebene könnte genau an dem Punkt anzusetzen, diesen Begriff „Deutsche“, der relativ eng gefasst ist, auch wenn er jetzt auf die EU erweitert wurde, mal grundsätzlich anzugehen. Das wäre, glaube ich, der richtige Weg, denn persönlich habe ich mit den vielen Regelungen der einzelnen Länder durchaus ein Problem. Der Polizeipräsident hat ja vorhin ausgeführt, was wir alles so für Varianten haben: Berlin – alles, Bayern – ziemlich weit, alle anderen sind mehr oder weniger im relativ engen Rahmen. Ich glaube, wenn man das Problem grundlegend angehen möchte, dann muss es hier eine Änderung im Artikel 33 geben. *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*. Und nur dann, wenn wir wirklich wollen, dass wir immer die Besten bekommen, dann kann weder die Hautfarbe noch sonst irgendwas ausschlaggebend sein, sondern es kann nur das einen Ausschlag geben, was ich auf dieser Stelle tatsächlich brauche – nichts Anderes.

Abg. Schubert:

Ja, das habe ich verstanden, Herr Schiene. Noch mal eine kurze Nachfrage, weil Sie ja auch noch mal auf Berlin abgehoben haben: Ganz offensichtlich ist ja die dortige Regelung verfassungskonform. Mir ist zumindest nicht bekannt, dass es momentan zu dieser Festlegung in der Berliner Verfassung verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen gibt. Würde denn aus Ihrer Sicht etwas dagegensprechen, diese Berliner Regelung auch für Thüringen zu übernehmen?

Herr Schiene:

Also aus unserer Sicht überhaupt nicht. Die Frage ist eben: Hat das verfassungsmäßig Bestand? Aber das müssen dann die Juristen klären, weil unser Ziel ist tatsächlich *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*, ist immer entsprechend mit einer Ausschreibung und nicht allgemein, ich schreibe eine A-15-Stelle aus, sondern dass ich auf diesen Dienstposten ganz explizit die Forderung stelle – das ist mühsam für die stellenausschreibende Stelle –, aber dann auch entsprechend in den Bewerbungsverfahren genau auf diese besonderen Qualifikationen hinweise, die das Entscheidungskriterium sein sollen. Ich denke, da können wir in Thüringen durchaus in allen

Bereichen noch nachbessern. Die Verfassung wird helfen, aber sie wird uns bei der Umsetzung leider Gottes keinen Schritt weiterbringen. Hier muss die Einsicht von der Ministeriumsspitze bis zum letzten Personalsachbearbeiter da sein und der Wille, genau das auch zu wollen.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank, Herr Schiene. Weitere Fragen kann ich nicht erkennen. Jetzt würde ich es auch so machen, dass ich Frau Siebert noch mal aufrufe, falls noch irgendwelche Ergänzungswünsche bestehen. Frau Siebert, ist das der Fall? Das ist entweder nicht der Fall oder sie ist momentan nicht erreichbar. Dann würde ich an dieser Stelle dann den Punkt abschließen und bedanke mich sowohl bei Frau Siebert, aber insbesondere natürlich auch bei Ihnen, Herr Schiene, für Ihre Ausführungen, und für die Zeit, die Sie sich genommen haben, uns hier zur Verfügung zu stehen,

Dann haben wir noch einen Anzuhörenden heute, der sich bereiterklärt hat, uns hier Rede und Antwort zu stehen, und das ist der Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Thüringen, Herr Michael Rudolph.

Herr Rudolph:

Herzlichen Dank auch von meiner Seite aus. Vielen Dank für die Möglichkeit, nicht nur schriftlich, sondern heute auch noch mal mündlich Stellung beziehen zu können. Gern stelle ich mich natürlich in der gewohnten Weise dann auch den Fragen der Damen und Herren Abgeordneten.

Im Wesentlichen sind die Punkte, die ich hier auch benennen wollte, bereits gesagt. Polizeipräsident Schwarz hat ziemlich klar deutlich gemacht, dass es eine rechtliche Notwendigkeit des Verfassungszusatzes nicht gibt, da Artikel 33 Abs. 2 des Grundgesetzes unmittelbar gilt. Was wir nicht wahrnehmen können, sind Verstöße hiergegen, wo es dann weiteren rechtlichen Vorgehens bedarf. Von daher beschränke ich mich jetzt auf die Frage der politischen Bedeutung, weil die an der Stelle vorrangig zu sein scheint. Ich möchte einen Aspekt gern benennen, der bis jetzt in der Diskussion noch nicht aufgegriffen worden ist, über den wir aber gestolpert sind. Im Abschnitt A. des Antrags auf Verfassungsänderung wird Bezug auf die Vielfaltsprogramme genommen, die möglicherweise gegen Artikel 33 Abs. 2 des Grundgesetzes verstoßen. Das ist natürlich eine gefährliche Einschätzung, weil das unserer – und auch die Kolleginnen und Kollegen vom Beamtenbund haben eben etwas dazu gesagt –

Beurteilung der gängigen Praxis widerspricht und doch unterstellt wird, dass das an dieser Stelle höchst bedenklich sei. Das Problem sehen wir nicht und diese Einschätzung machen wir uns auch ausdrücklich nicht zu eigen, sondern viel mehr sehen wir das Problem, dass sich die Bestenauslese auf Gruppen beschränkt und droht, eine Privilegiertenauslese zu werden. Die Repräsentanz beispielsweise von Menschen mit Migrationshintergrund oder Frauen ist noch nicht so, dass wir davon ausgehen können, dass eine tatsächliche Bestenauslese stattfindet, sondern vermutbar ist, dass dort noch andere Kriterien zugrunde liegen. Das ändern wir aber unseres Erachtens nicht dadurch, dass wir die Thüringer Verfassung ändern, sondern indem wir in der Wirklichkeit – darauf sind ja auch die Kolleginnen und Kollegen vom Beamtenbund eben eingegangen – andere Maßnahmen ergreifen.

Lassen Sie mich eine ins Feld führen. Sie bezieht sich auch auf Fragen, die eben gestellt worden sind. Aus unserer Sicht wäre es an der Stelle gut, wenn die Mitbestimmung der Personalräte bereits bei der Erstellung der Ausschreibungstexte greift und diese dort miteinbezogen werden. Die Ausschreibungstexte sind in der Tat natürlich ein wesentlicher Schlüssel bei der Besetzung von Stellen, weil ich durch die Ausschreibung die Auswahl auch verengen kann. Das ändere ich aber nicht über eine Verfassungsänderung, sondern das ändere ich ausschließlich darüber, dass ich an den Ausschreibungstexten arbeite. Und da möchte ich doch noch mal dafür werben, dass die Personalräte dort miteinbezogen werden, das könnte ein Beitrag dazu sein, zu schauen, dass man da unnötig eingebaute Hürden bereits rausnimmt. So viel erst mal von mir mündlich.

Vors. Abg. Schard:

Danke, Herr Rudolph. Es gibt auch eine Nachfrage. Herr Schubert, bitte.

Abg. Schubert:

Vielen Dank, Herr Rudolph, für Ihre Einschätzung. Ich möchte trotzdem noch mal nachfragen, weil ich sozusagen den Befund teile, aber nicht sofort die Schlussfolgerungen, die Sie jetzt daraus gezogen haben, nachvollziehen kann. Ich finde die Formulierung, die Sie getroffen haben, ja sehr prägnant, dass die Bestenauslese im Zweifelsfall zu einer Privilegiertenauslese mutiert. Das ist sicherlich so vom Gesetzgeber nicht gewollt und liegt mit Sicherheit auch nicht im Interesse des Freistaats Thüringen insgesamt. Deswegen noch mal die Frage: Wenn wir in Berlin die Regelung haben, dass sich alle erst mal prinzipiell um die Chance bemühen können, im öffentlichen Dienst genommen zu werden, ist das doch vom Verfassungsgeber her ein anderer Ansatz als wir das eben momentan in Thüringen haben oder auch jetzt hier – wieder

mit einer Eingrenzung der Personengruppe – vorgeschlagen wird. Und deswegen – neben den Problemen, die Sie mit der konkreten Textfassung der Stellenausschreibung nachgezeichnet haben – ist doch aber generell der Ansatz im Vergleich zum Beispiel eben zu Berlin dann doch deutlich unterschiedlich. Und was spricht denn aus Ihrer Sicht dagegen – weil Sie so gesagt haben, wir können das nicht alles im Verfassungsberitt lösen –, tatsächlich erst mal die Gruppe derjenigen, die sich um dieses Bestenmerkmal bemühen, maximal zu vergrößern?

Herr Rudolph:

Eine wesentliche Sache hat der Kollegen vom Beamtenbund eben bereits genannt: Das Grundgesetz gilt am Ende unmittelbar. Nach der gängigen Praxis beschränkt das Grundgesetz ja auch den Zugang zum Berufsbeamt/-innentum nicht nur auf die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern über das Gemeinschaftsrecht und die Auslegungen auch auf die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Bei den Tarifbeschäftigten steht der Zugang allen Menschen, die auf dem Bundesgebiet leben, zu. Da muss man zunächst mal unterscheiden, was sind hoheitliche Aufgaben, was sind nicht hoheitliche Aufgaben, weil da gilt die Regelung des Grundgesetzes, die ich eben genannt habe – Deutscher und EU-Bürger –, möglicherweise dann auch für die Tarifbeschäftigten, beispielsweise bei Kontrollen an Verkehrsflughäfen.

Das Problem ist, dass das Grundgesetz immer die Landesverfassung brechen würde. Aus unserer Sicht spricht erst mal nichts dagegen, den Begriff weiter zu fassen. Es wird aber an der Stelle unmittelbar zu keiner Verbesserung führen. Von daher wäre der Weg über das Grundgesetz sicherlich der richtige. Der weitaus effektivere Weg, um in der Praxis tatsächlich Dinge zu verändern, ist aber in der Tat, an den konkreten Verfahren zu arbeiten, beginnend mit den Ausschreibungstexten. Von daher sehen wir jetzt im Moment bei der derzeitigen Rechtslage und auch dem unmittelbaren Wirken des Grundgesetzes keinen Vorteil in einer Veränderung der Thüringer Verfassung.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank. Gibt es weitere Fragen an Herrn Rudolph? Das ist ganz offensichtlich nicht der Fall. Herr Rudolph, dann auch Ihnen einen herzlichsten Dank, dass Sie uns hier zur Verfügung standen, auch gewartet haben, bis Sie an der Reihe waren und natürlich auch für Ihre Antworten. Ihnen wünsche ich an dieser Stelle auch noch einen guten Tag und alles Gute. Danke sehr.

Herr Rudolph:

Ihnen auch, herzlichen Dank.

Vors. Abg. Schard:

Dann ist an dieser Stelle unsere Rednerliste erschöpft. Die zweite Anhörung beginnt um 14 Uhr.

2. Punkt 2 der Tagesordnung:

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 –

dazu: – Vorlagen 7/1264/1266/1267/1270/1477 –

– Zuschriften 7/939/947/953/957/958/961/962/966 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren

Vors. Abg. Schard:

Dann setzen wir unsere Sitzung fort. Ich begrüße auch bereits jetzt unsere Gäste im Livestream – herzlich willkommen Herr Prof. Bernhardt von der Universität Leipzig und Frau Prof. Guckelberger von der Universität in Saarbrücken.

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 2 auf: 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. Wir geben zuerst Frau Prof. Guckelberger von der Universität des Saarlandes das Wort. Wir würden es gern so handhaben, dass wir Ihnen zu Beginn noch mal die Gelegenheit für eine Stellungnahme geben und dann aus der Runde gern die Möglichkeit wahrnehmen würden, auch Fragen zu stellen, sofern sich welche ergeben. Insofern erst mal herzlichen Dank, dass Sie uns hier zur Verfügung stehen, uns auch Ihre Zuschrift zugesandt haben. Insofern würde ich Ihnen auch umgehend das Wort erteilen – bitte, Frau Prof. Guckelberger.

Prof. Dr. Guckelberger:

Ich hoffe, Sie können mich verstehen. Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. In meiner Stellungnahme möchte ich abweichend von der Reihenfolge des Gesetzgebungsverfahrens zunächst auf die elektronische Verkündung der Gesetze und anschließend auf die elektronische Ausfertigung von Gesetzen eingehen.

Zunächst zur Gesetzesverkündung: Bislang werden die Gesetze in Thüringen – ebenso wie in der Mehrzahl der Bundesländer – in schriftlicher Form ausgefertigt und verkündet. Normen, die über das Internet zugänglich sind, sind somit unverbindliche Informationsangebote. Ausweislich meiner Recherchen kann das Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt für rund 43 Euro jährlich abonniert werden. Ein Bezug von Einzelstücken ist möglich, die Doppelseite kostet 15 Cent zuzüglich Versandkosten. Vor diesem Hintergrund ist es relativ unwahrscheinlich, dass die einzelnen Rechtsanwender mit gedruckten Gesetzblättern arbeiten, das ergibt sich aus den Kosten. Auch die Heranziehung der Blätter in Bibliotheken ist mit Aufwand verbunden. Wichtig für die Einzelnen sind vor allem konsolidierte Gesetze. Deshalb ist es aus meiner Sicht durchaus einleuchtend, wenn man über einen Wechsel zur elektronischen Form nachdenkt. Gründe für diese Überlegung sind, dass sich das Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung grundlegend gewandelt hat. 94 Prozent der Bevölkerung in Deutschland sind zumindest gelegentlich im Internet aktiv. Laut dem E-Government-Monitor überschritt die Inanspruchnahme digitaler Behördendienste in Deutschland 2020 erstmals die 50-Prozent-Marke. Hinzu kommen die Corona-Verordnungen, die oftmals in elektronischer Form notverkündet werden, da der Druck des Gesetz- und Verordnungsblatts einige Zeit benötigt. Deshalb sind es die Bürgerinnen und Bürger zunehmend gewohnt, nach den Rechtsnormen über das Internet zu recherchieren.

Da bis Ende 2022 rund 600 Verwaltungsleistungen online zugänglich sein sollen, stellt sich aus meiner Sicht zunehmend die Frage, warum nicht auch die verbindlichen Gesetze online zugänglich sein sollen. Das Unionsrecht schreibt zunehmend einen Onlinezugang zur Information über nationale Rechtsvorschriften vor und es mehren sich im rechtswissenschaftlichen Schrifttum die Stimmen, wonach die Verkündung von Gesetzen in gedruckten Gesetzblättern nicht mehr zeitgemäß ist.

Bei der Frage, in welcher Form Gesetze verkündet werden sollen, kommt dem Rechtsstaatsprinzip eine besondere Bedeutung zu. Danach müssen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich gemacht werden, dass sie sich in verlässlicher Weise von ihrem Inhalt Kenntnis verschaffen kann, ohne dass dieser unzumutbar erschwert sein darf.

Es dürfte Ihnen einleuchten, dass sich daraus keine Festlegung auf ein bestimmtes Verkündungsmedium ergibt. Daneben sind das Demokratieprinzip, das Gleichheitsgebot und das Sozialstaatsprinzip bei der Verkündung von Gesetzen im Auge zu behalten.

Wie ich schon vor langer Zeit recherchiert habe, ist die elektronische Verkündung von Gesetzen mit Vor-, aber auch Nachteilen verbunden. Zu den Vorteilen gehören unter anderem die Schnelligkeit der Verkündung, die verbesserte Zugänglichkeit der Gesetze, insbesondere durch eine größere Nutzerfreundlichkeit der elektronischen Dokumente, die Herbeiführung größerer Transparenz, die Möglichkeit, die Gesetzgebung langfristig insgesamt auf elektronischer Basis vorzunehmen, die Möglichkeit zur Einsparung von Kosten sowie die erleichterte Umsetzbarkeit unionsrechtlicher Anforderungen.

Die Nachteile darf man aber auch nicht außen vor lassen. Zu diesen gehören unter anderem die Abhängigkeit von der Technik, auch was die dauerhafte Lesbarkeit der Dokumente anbetrifft. Es besteht aus meiner Sicht eine erhöhte Manipulationsgefahr. Und es ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass immer noch Teile der Bevölkerung ohne PC, Smartphone oder Internetanschluss sind. Letztendlich muss im Wege der Abwägung entschieden werden, welcher Verkündungsform man den Vorzug gibt. Ich halte den Wechsel zur elektronischen Verkündung nur für sinnvoll bei entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen zur Wahrung der Authentizität und Integrität der elektronischen Dokumente. Es muss die dauerhafte Allgemein zugänglichkeit der Gesetze gewährleistet sein und es müssen auch Maßnahmen zur Vermeidung von technischen Störungen und Ausfällen getroffen werden.

Der Gesetzgeber muss somit ausreichende einfachgesetzliche Vorgaben treffen, um diese Nachteile der elektronischen Verkündung soweit wie möglich zu vermeiden. Durch diese erhöhten normativen Anforderungen erhöht sich aber wiederum die Fehlerhaftigkeit der Verkündung.

Meines Erachtens ist auch durch ausreichende Begleitmaßnahmen dafür zu sorgen, dass Personen ohne PC und Internetanschluss die Gesetze verlässlich zur Kenntnis nehmen können. Diese Begleitmaßnahmen werden in jüngerer Zeit teilweise infrage gestellt, ich halte das aber aus sozialstaatlichen Gründen für geboten.

Darüber hinaus gibt es den § 15 E-Government-Gesetz des Bundes. Dieser steht zwar einer durch Rechtsvorschrift des Bundes bestimmten Pflicht zur Publikation in einem amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt der Länder in elektronischer Form nicht entgegen, allerdings muss nach § 15 Abs. 2 Satz 1 E-Government-Gesetz des Bundes jede Person

einen angemessenen Zugang zu der Publikation haben, insbesondere durch die Möglichkeit, Ausdrücke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Publikation zuzugreifen. Das Landesrecht muss diesen höherrangigen Vorgaben entsprechen. Wenn aber derartige Begleitmaßnahmen für bundesrechtlich bestimmte Publikationspflichten bestehen, liegt es meines Erachtens nahe, auch in anderen nicht erfassten Bereichen derartige Begleitmaßnahmen vorzusehen.

Betrachtet man das heutige Schrifttum, dann ist streitig, ob für einen Übergang zur elektronischen Gesetzesverkündung eine Änderung des Wortlauts der einschlägigen Verfassungsregelungen notwendig ist. Zunehmend gibt es nach meinen Recherchen Befürworter einer zeitgemäßen Auslegung der Verfassungsvorschriften, wonach sich also das Wort „Gesetzblatt“ auch in dem Sinne verstehen lässt, dass die elektronische Form mitumfasst wird. Das ist aber umstritten. Um auf der sicheren Seite zu stehen, scheint mir daher eine Änderung der Verfassungsbestimmung nach wie vor empfehlenswert.

Nun zur Ausfertigung der Gesetze: Dabei möchte ich hervorheben, dass in Thüringen die Ausfertigung von Rechtsverordnungen nicht ausdrücklich in Artikel 85 Abs. 1 der Thüringer Verfassung erwähnt wird. Unter der Ausfertigung eines Gesetzes versteht man nach vorherrschendem Verständnis die Herstellung *[akustisch unvollständig aufgrund von Verbindungsproblemen im Rahmen der Videokonferenz]*.

Vors. Abg. Schard:

Entschuldigen Sie bitte, dass ich Sie ganz kurz unterbreche. Wir hatten gerade offensichtlich ein technisches Problem und wir haben Sie für etwa 20 Sekunden/eine halbe Minute nicht hören können. Dürfte ich Sie an dieser Stelle einfach noch mal bitten, vielleicht noch mal etwas weiter vorn anzusetzen, damit wir Ihren Vortrag auch vollständig zur Kenntnis nehmen können. Entschuldigen Sie bitte die Verzögerung.

Prof. Dr. Guckelberger:

Was die Ausfertigung anbetrifft, ist hervorzuheben, dass die Ausfertigung von Rechtsverordnungen nicht explizit in der Thüringischen Verfassung erwähnt wird, nur die Ausfertigung von Gesetzen. Unter der Ausfertigung eines Gesetzes versteht man nach vorherrschendem staatsrechtlichen Verständnis die Herstellung der Urschrift eines Gesetzes, indem das zuständige Organ die Urkunde des Gesetzes handschriftlich unterzeichnet. Als Argumente für die Digitalisierung der Ausfertigung werden die Vereinfachung des Verfahrens,

die Reduzierung des Arbeitsaufwands sowie die Vermeidung von Fehlern bei einem Gesetzgebungsverfahren auf durchgängig elektronischer Basis genannt, da kommt es eben zu einer Medienbruchfreiheit.

Nach meiner Einschätzung kommt diesen Vorteilen für die Digitalisierung der Ausfertigung kein ganz so großes Gewicht wie bei der elektronischen Gesetzesverkündung zu. Allerdings ist langfristiges Ziel der E-Gesetzgebung die medienbruchfreie elektronische Abwicklung des gesamten Gesetzgebungsverfahrens. Deswegen gibt es durchaus Argumente dafür, über die Elektronisierung dieses Schrittes nachzudenken. Ob sich die Rechtsvorschriften über die Ausfertigung von Gesetzen zeitgemäß im Sinne der elektronischen Form auslegen lassen, wird nur äußerst selten wissenschaftlich untersucht, da gibt es kaum Literatur dazu.

Ähnlich wie das Gutachten zur Notwendigkeit der Änderung der Brandenburgischen Verfassung würde ich eine solche bejahen, aber zumindest empfehlen wollen, denn der handschriftlichen Unterschrift kommt bei der Ausfertigung eines Gesetzes eine besondere Bedeutung, insbesondere eine Warnfunktion zu, die meines Erachtens bei Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur nicht im gleichen Maße erreicht wird. Auch ist die Ausfertigung in elektronischer Form meines Erachtens kein vollkommenes Äquivalent zur Perpetuierungs- und Beweisfunktion der Schriftform, denn man hat eine Gesetzesurkunde.

Ferner stellt sich die Frage, ob eine zeitgemäße Auslegung des Terminus „Ausfertigung“ nicht eher im Widerspruch zu anderen Formvorgaben der Thüringischen Verfassung steht oder geraten würde; bei den Volksbegehren sind Unterschriftenlisten vorgeschrieben.

Tätigt man einen vergleichenden Blick auf andere Bundesländer, wurden die einschlägigen Verfassungsbestimmungen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt auch zur Ermöglichung der elektronischen Ausfertigung von Gesetzen geändert. In Bremen, Hessen und Saarland besteht dagegen nur die Möglichkeit zur elektronischen Verkündung von Gesetzen. Bei der erst vor geraumer Zeit erfolgten Änderung der Verfassung in Hessen heißt es in den Materialien, dass es auch zukünftig als authentische Quelle der elektronischen Verkündung ein Dokument in Schriftform geben müsse, das mit einer vom jeweils zuständigen Amtsträger handschriftlich zu vollziehenden Unterschrift zu versehen ist, so meine Recherchen. Würde man die Thüringische Verfassung im vorgeschlagenen Sinne ändern, würde dadurch aber nur die Möglichkeit geschaffen werden, Gesetze elektronisch auszufertigen. Der einfache Gesetzgeber hat sodann zu entscheiden, ob davon Gebrauch gemacht werden soll. So viel für den Moment und der Versuch einer Zusammenfassung meiner Stellungnahme.

Vors. Abg. Schard:

Meinen allerherzlichsten Dank, Frau Prof. Guckelberger, für Ihre Ausführungen und natürlich auch für Ihre Zuschrift. Ich würde jetzt wie angekündigt auch die Möglichkeit hier in der Runde eröffnen, Fragen an Sie zu stellen. Gibt es denn Fragen? Frau Baum, bitte.

Abg. Baum:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, Frau Prof. Guckelberger, für die Ausführungen. Sie hatten angesprochen, dass es gerade bei der Verkündung von Gesetzen – wahrscheinlich dann ja auch überhaupt, wenn Gesetze hauptsächlich elektronisch vorhanden sind – immer so eine Manipulationsfrage gibt. Sind Sie in Ihrer Arbeit auf Beispiele gestoßen, in denen da Sicherheit in bestimmten Systemen gewährleistet wird, die zu empfehlen wären?

Prof. Dr. Guckelberger:

Also letztendlich nein. Es wird generell auch im Bereich der E-Government-Literatur immer empfohlen, auf qualifizierte Übertragungswege zu setzen. In einem Aufsatz wurde thematisiert, ob man nicht die Blockchain-Technologie verwenden sollte, um das sicher zu machen. Das konnte ich aber in der Kürze der Zeit nicht recherchieren, ob es da jetzt besonders sichere Technologien gibt. Also man bedient sich im Grunde der Sicherungsmechanismen, die üblich sind. Das sind vor allem die qualifizierte elektronische Signatur, sichere Übertragungswege und gewisse Formate, die elektronischen Dokumenten genügen sollen. Das ist mehr eine technische Frage und weniger eine rechtliche Frage, da müssen Sie also technischen Sachverstand zu Rate ziehen.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank. Gibt es weitere Fragen? Frau Wahl, bitte.

Abg. Wahl:

Vielen Dank auch meinerseits für die Ausführungen. Ich muss zugeben, ich habe die schriftliche Stellungnahme erst jetzt gesehen, werde sie aber noch lesen, weil sie ja sehr ausführlich ist. In der Kürze der Zeit wollte ich jetzt noch mal fragen, ob Sie ganz kurz zusammenfassen könnten, ob ich Sie jetzt richtig verstanden habe, dass Sie eine Verkündung

in elektronischer Form empfehlen, aber bei der Ausfertigung dafür plädieren, dass man bei der analogen Form bleibt?

Prof. Dr. Guckelberger:

Es ist eine Abwägungsfrage. Bei der Verkündung würde ich die Umstellung auf die elektronische Form für ratsam halten. Ob man bei der Ausfertigung eine Umstellung auf die elektronische Form vornehmen möchte, ist eine Abwägungsfrage, das sehen Sie ja auch an den verschiedenen Verfassungsregelungen. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt scheint man da überhaupt keine Bedenken dabei zu haben. Meines Erachtens kann man durch Sicherheitsvorkehrungen und durch die Bindung der Organe an die Verfassung auch sicherstellen, dass die Ausfertigung in elektronischer Form nach wie vor ihre entsprechende Bedeutung behält. Es gäbe aber durchaus Argumente dafür, zu sagen, dass eine Urkunde in schriftlicher Form sozusagen als Sicherungskopie durchaus Sinn macht und dass man sich deswegen durchaus darüber Gedanken machen kann, diesen Schritt der Gesetzgebung nicht auf die elektronische Form umzustellen. Damit geht aber nachher, wenn man das Gesetzgebungsverfahren komplett auf elektronischer Basis abwickeln möchte, ein Medienbruch einher, was wiederum als nachteilhaft angesehen wird.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank. Bitte schön, Herr Blechschmidt.

Abg. Blechschmidt:

Danke. Sie haben freundlicherweise die Vor- und Nachteile aufgezeigt, die bei der Problematik der elektronischen Verkündung aus Ihrer Sicht auftreten könnten. Bei den Nachteilen haben Sie die Abhängigkeit von der Technik benannt und in einem zweiten Punkt die Teilhabe der Bevölkerung bei der Wahrnehmung der entsprechenden Verkündungen. Man setzt es, wenn man solche Argumente benutzt, immer ins Verhältnis zur aktuellen Situation. Nun ist die Frage: Wo wäre der Unterschied bei der Teilhabe der breiten Bevölkerung zwischen der aktuellen Situation und gegebenenfalls der elektronischen Verkündung? Bei der elektronischen liegt es unter anderem bei der Technik. Aber was die analoge Form heute anbetrifft, ist sie ja auch nicht zwingend allumfänglich. Könnten Sie da noch mal zwei/drei Argumente liefern? Danke.

Prof. Dr. Guckelberger:

Also ich würde sagen, im Moment wird eben vielfach mit den unverbindlichen Gesetzen gearbeitet, deswegen entspricht das weniger dem Leitbild des Open Government. Ich würde ausgehend von dem aktuellen Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung eigentlich sagen: Wenn das Gesetzblatt online wäre, dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass wirklich mit den verbindlichen Gesetzen gearbeitet wird und dass sich die Leute auch das verbindliche Gesetz anschauen. Allerdings habe ich auch betont, dass es eben immer noch einen Bruchteil der Bevölkerung gibt, der sich mit den neuen Medien sehr schwer tut, und den würde man ausklammern. Und um diese Ausklammerung quasi zu kompensieren, halte ich Begleitmaßnahmen für notwendig oder für sinnvoll. Dann würde ich sagen, dass man eine relativ umfassende Teilhabe auch in dieser Hinsicht erreicht. Aber es ist heute einfach auch bei den gedruckten Gesetzblättern so, dass nicht alle mit der gedruckten Fassung etwas anzufangen wissen. Ich weiß nicht, ob ich Ihre Frage beantwortet habe, ich hoffe es.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank. Gibt es noch eine Nachfrage? Herr Blechschmidt.

Abg. Blechschmidt:

Nur eine Nachbemerkung, weil Sie gerade sagen, dass sie mit der Druckfassung nichts anfangen können: Sie kommen, wenn ich so formulieren darf, auch nicht unwillkürlich ran. Ich will es mal so ein bisschen anschaulich machen, wie viele gedruckte Exemplare es von einem Gesetzblatt gibt, wie sie gegebenenfalls online gestellt werden oder wie sie im Internet stehen. Und da sind wir ja wieder bei der Technik angekommen und hätten dann sofort ein bisschen ein Ringelprinzip bei der Abhängigkeit von Technik, auch in der aktuellen Situation.

Vors. Abg. Schard:

Okay, danke für den Einwand. Weitere Fragen? Herr Sesselmann, bitte.

Abg. Sesselmann:

Frau Prof. Guckelberger, gibt es denn schon Erfahrungswerte aus den Bundesländern, die beides haben, also die die elektronische Ausfertigung und die elektronische Verkündung? Gibt es da Rechtsstreitigkeiten in dem Bereich Zuständigkeit/Verfahren/Form, also bei der

formellen Rechtmäßigkeit der Rechtsakte? Ist Ihnen da irgendwas bekannt, ob da verwaltungsrechtliche oder verfassungsrechtliche Streitigkeiten anhängig sind?

Prof. Dr. Guckelberger:

Ich habe versucht, die Rechtsprechung innerhalb der Kürze der Zeit zu recherchieren. Es gibt eine Entscheidung des OVG Bremen, in der es keine Bedenken an der elektronischen Gesetzesverkündung hatte. Obwohl einige Bundesländer schon seit längerer Zeit über entsprechende Verfassungsänderungen verfügen, gab es meines Wissens, soweit die Entscheidungen in den Datenbanken dazu veröffentlicht sind, keine wesentlichen oder nennenswerten Gerichtsentscheidungen.

Allerdings finden sich im Moment Gerichtsentscheide, die die Notverkündung in elektronischer Form anbetreffen. Und da ist die Tendenz schon die, dass die Gerichte zumindest bei summarischer Überprüfung keine Einwände an diesen Notausfertigungen hatten. Es zeigt sich aber auch, dass die elektronische Gesetzesverkündung infolge der vermehrten einfachgesetzlichen Anforderungen fehleranfällig ist. Da habe ich eine Entscheidung aufgeschrieben, bei der dieser Streit relevant wurde. Man muss also genau darauf achten, dass dann diese einfachgesetzlichen Vorgaben bei der elektronischen Verkündung der Rechtsform eingehalten werden, sonst kommt es zu Problemen.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank. Dann geht mein Blick noch mal in die Runde. Ich kann im Moment keine weiteren Fragen an Sie erkennen. Insofern noch mal unser ausdrücklicher Dank an Frau Prof. Guckelberger nach Saarbrücken. Herzlichen Dank, dass Sie uns zur Verfügung standen. Alles Gute für Sie, beste Grüße nach Saarbrücken.

Dann haben wir Herrn Prof. Dr. Wilfried Bernhardt aus Leipzig in der Leitung. Einen guten Tag, Herr Prof. Bernhardt. Ich begrüße auch Sie in unserer Runde. Mein Name ist Stefan Schard, ich darf der Vorsitzende im Verfassungsausschuss sein. Herzlichen Dank, dass auch Sie uns zur Verfügung stehen. Ich möchte Ihnen vorschlagen, nach dem gleichen Prinzip zu verfahren. Wir würden gern erst Ihren Ausführungen an dieser Stelle das Gehör schenken und dann natürlich auch die Möglichkeit wahrnehmen, Fragen zu stellen. Insofern würde ich Ihnen gleich das Wort übertragen. Bitte.

Prof. Dr. Bernhardt:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich danke Ihnen vielmals für die Gelegenheit zur Teilnahme an dieser Anhörung, vor allen Dingen auch für die Möglichkeit, mich per Video zuschalten zu lassen, denn die Pandemiezeiten sind ja auch solche, wo man normalerweise Reisen nicht empfiehlt. Ich wohne in Berlin, bin manchmal in Leipzig und war bis gestern noch im Thüringer Wald, aber das hatte keine dienstlichen Gründe. Da habe ich nämlich auch noch ein Haus, ich bin also gewissermaßen auch ein bisschen Thüringer.

Das Gesetzgebungsprojekt im Freistaat Thüringen fügt sich ein in diverse Maßnahmen auf Bundesebene, in anderen Ländern, nämlich Bemühungen, die Chancen der Digitalisierung auch für Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens zu nutzen. Deshalb lohnt sich auch ein kurzer Blick auf den Gesamtzusammenhang: Bereits seit mittlerweile 15 Jahren werden in Deutschland auf Bundes- und Landesebene die Möglichkeiten diskutiert, eine elektronische Ausfertigung und eine elektronische Verkündung von Gesetzen und Verordnungen herbeizuführen. Auf die Bundesebene möchte ich deswegen eingehen, weil ich sehr lange auf Bundesebene selbst Beamter war. Ich war der zuständige Unterabteilungsleiter für das Verkündungswesen auf Bundesebene. Auf Bundesebene hat man bereits vor 15 Jahren darüber nachgedacht, ob man die elektronische Verkündung herbeiführen könnte. Ich habe – offen gesagt – als Beamter damals dafür plädiert. Das Bundesinnenministerium war allerdings für die entsprechende Auslegung der Verfassungsbestimmungen zuständig und das hat dann gesagt, das ist uns dann doch noch zu unsicher, weil das Grundgesetz von Gesetzblatt spricht. Und Gesetzblatt ist ja Papier und deswegen brauchen wir explizit eine Verfassungsänderung. Ohne Verfassungsänderung können wir also entsprechend keine elektronische Verkündung ermöglichen. Ich musste mich damals geschlagen geben, als jemand, der eigentlich auch die Notwendigkeit sieht, das Grundgesetz – und das Gleiche gilt natürlich auch für die Thüringische Verfassung – so auszulegen, dass die einzelnen Begrifflichkeiten auch eine gewisse Entwicklungsoffenheit haben. Wir erleben es immer beispielsweise beim Rundfunkbegriff: Da hat damals, als der Rundfunkbegriff ins Grundgesetz kam, noch niemand darüber nachgedacht, was sich alles daraus an neuen Medien entwickeln würde. Dennoch hat es das Gericht fast immer zugelassen, die entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes auch auf neue Sachverhalte anzuwenden.

Das Bundesinnenministerium war damals der Meinung, man braucht eine Verfassungsänderung, um das Wort „Blatt“ eben auch für elektronische Medien anwendbar machen zu können. Ich musste mich damals quasi geschlagen geben. In den Ländern hat

dann darauf folgend eine parallele Diskussion stattgefunden. Natürlich scheut man sich davor, Verfassungsänderungen nicht zu machen, obwohl einige der Meinung sind – auch in der Literatur –, man bräuchte sie, denn das hätte fatale Folgen, wenn nämlich nachher dann jemand auf die Idee kommen könnte, zu sagen, man hat etwas ohne Verfassungsänderung elektronisch verkündet und die elektronische Verkündung war dann nicht wirksam und entsprechend sind alle Gesetze, die elektronisch verkündet worden sind, verfassungswidrig. Das Risiko war natürlich sehr groß.

In einigen Ländern sind dann entsprechende Verfassungsänderungen erfolgt – das hat ja auch Frau Guckelberger schon vorgetragen. Ich möchte auch noch erwähnen, dass auf EU-Ebene mittlerweile auch das Amtsblatt – im deutschen Text heißt es Amtsblatt – elektronisch geführt wird. Das ist also verbindlich, nur in Ausnahmefällen, wenn die Elektronik nicht funktioniert, kann gewissermaßen ein Papier für verbindlich erklärt werden. Und auf EU-Ebene hat man das auch ohne Änderung des EU-Primärrechts gemacht, das heißt also, durch eine schlichte Verordnung hat man die elektronische Verkündung eingeführt. Für die elektronische Verkündung spricht natürlich – das hat Frau Guckelberger auch schon dargestellt und ich stimme ihr da vollkommen zu –, dass mittlerweile der Zugriff auf die Gesetzestexte in elektronischer Form viel schneller geschehen kann als bei der Suche nach den offiziellen Verkündungsblättern. Es geht ja wohlgerne nicht um die Gesetzessammlung, die im Buchhandel wahrscheinlich noch relativ oft gekauft wird, sondern es geht um die offiziellen Gesetzblätter, und da schaut eigentlich normalerweise keiner mehr rein. Rechtsanwälte und Notare haben manchmal noch in ihren Regalen die entsprechenden Gesetzesverkündungsblätter – also das Bundesgesetzblatt bzw. eben auch in Thüringen das Gesetzblatt und den Staatsanzeiger –, aber der einfache Bürger, der Kenntnis nehmen will von dem, was beim Recht gilt, wird ganz selten in den Buchhandel gehen und sich das entsprechende Gesetzblatt kaufen. Der wird entweder einfach die Gesetzessammlungen, die aber nicht verbindlich sind, im Buchhandel kaufen oder – und das hat Frau Guckelberger ja auch schon gesagt, mittlerweile sind 90 Prozent der Bevölkerung im Internet – er wird das dann im Internet nachforschen.

Man muss auch tatsächlich sagen: Der bisherige Weg einer Papieraufbereitung/Papierverkündung ist sehr zeitraubend. Das ist nämlich so, dass zunächst einmal der Landtagspräsident in Thüringen – auf Bundesebene der Bundespräsident – seine Unterschrift unter ein Gesetz setzt. Dann muss eine Druckerei beauftragt werden, das Blatt entsprechend zu vervielfältigen und dann wird es im Gesetzblatt verkündet. Und dann stellt sich auch noch die Frage: Was genau ist dann der maßgebliche Termin? Und da hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Ja, es reicht aus, wenn man das an einen Empfänger

verteilt. Die Mehrheit in der Literatur sagt allerdings, es muss also schon die Mehrheit der Interessierten in der Lage sein, tatsächlich das Gesetzblatt zu lesen. Das heißt, als verkündet gilt dann erst der Zeitpunkt, bei dem die Gesetzblätter zur Post gebracht sind. Man kann sich unschwer vorstellen, dass das bei der elektronischen Verkündung natürlich alles sehr viel schneller geht.

Natürlich ist es auch richtig, dass die Elektronik anfälliger ist, was gewissermaßen die Cyberangriffe angeht. Auch die Lesbarkeit – auch das hat Frau Guckelberger erwähnt – muss natürlich auf Dauer sichergestellt sein. Wir wissen, dass es bei fortschreitender IT-Entwicklung manchmal schwierig ist, beispielsweise noch das zu lesen, was an elektronischen Texten vor 30 Jahren mit ganz anderen elektronischen Instrumenten erstellt worden ist. Dafür muss natürlich dann Sorge getragen werden, dass genau dieses dann noch in 100 Jahren lesbar ist. Da gibt es natürlich jetzt verständlicherweise noch keine Erfahrungen, trotzdem gibt es mittlerweile einige Technologien, die das sicherstellen.

Es wurde ja eben gerade auch schon aus Ihrem Kreis gefragt, ob es denn da gewissermaßen Erfahrungen mit Sicherheitstechnologien gibt. Und da kann ich dazu sagen – ich war ja, wie gesagt, selbst dafür zuständig –, dass der Bundesanzeiger, der ja früher praktisch jeden Tag immer als Papiermedium rauskam – da sind ja auch viele Bundesverordnungen enthalten –, bereits 2002 in ersten Exemplaren auf Elektronik umgestellt worden und seit 2012 ausschließlich elektronisch ist. Die haben natürlich auch eine gewisse Sicherheitsstruktur errichtet. Natürlich muss man, bevor bestimmte Verordnungen elektronisch abgelegt sind, sogenannte Penetrationstests machen, die dann auch darauf hinwirken sollen, dass man eben Schwachstellen entdeckt und identifiziert. Aber im Wesentlichen kann man sagen: Die Erfahrungen in den mittlerweile ja schon 9 Jahren mit dem offiziellen elektronischen Bundesanzeiger sind so, dass man eigentlich keine nennenswerten Probleme feststellen kann.

Ich muss jetzt schauen, dass ich jetzt nicht alles das noch mal wiederhole, was Frau Guckelberger schon gesagt hat. Es wurde ja auch schon auf die Notverkündungen eingegangen. Die sind in Thüringen relativ schmal. In anderen Ländern hat man mehr Möglichkeiten für Notverkündungen, in Thüringen geht das nur in ganz speziellen Fällen. Trotzdem muss man tatsächlich sagen: Diese Notverkündungen erfolgen ja so, dass man im Rundfunk und im Fernsehen oder mit öffentlichen Lautsprechern – das wahrscheinlich weniger – bestimmte neue Rechtslagen verkündet. Das ist aber natürlich gegenüber einer maßgeblichen elektronischen Verkündung nachteilig, weil bei einer elektronischen Verkündung jeder Bürger/jede Bürgerin ganz genau weiß, wo man nachschauen muss, um entsprechend die aktuellen/die jüngst verkündeten Texte zu finden. Hat man bei einer

Notverkündung mal die Nachrichtensendung verpasst, dann weiß man es nicht. Auch dies spricht dafür, dass man entsprechend die Rechtslage so umstellt, dass eine elektronische Verkündung erforderlich oder möglich ist.

Dann zu den wichtigen Umsetzungsmaßnahmen, nach denen im Fragenkatalog, der mir zugegangen ist, gefragt wurde. Ich möchte darauf hinweisen, dass das E-Government-Gesetz des Bundes – darauf hatte Frau Guckelberger hingewiesen – für Thüringen eigentlich weitgehend nicht anwendbar ist, sondern für Thüringen ist das Thüringer E-Government-Gesetz vom 10. Mai 2018 anwendbar. Dort ist § 25 Abs. 2 die Norm, die auch schon jetzt festlegt, was alles bei einer elektronischen Publikation an Sicherungsmaßnahmen erfolgen muss. Allerdings schließt § 25 Abs. 2 Thüringer E-Government-Gesetz explizit die Verkündung von Gesetzen aus, weil man eben auch schon damals gesagt hat, eigentlich braucht man eine Verfassungsänderung dafür. Aber die Grundsätze, die dort enthalten sind, sind in der Tat auch für eine elektronische Verkündung von Gesetzen wichtig, also beispielsweise angemessener Zugang zu den Publikationen. Es wurde ja jetzt gerade aus Ihrem Kreis gefragt, weswegen man beispielsweise eigentlich noch vorsieht, dass Bürgern ein Anspruch auf Ausdruck gewährt werden muss, beispielsweise Ausdruck oder Zugänglichmachung von elektronischen Texten in öffentlichen Bibliotheken. Brandenburg hat das beispielsweise so geregelt, dass das für diejenigen, die keinen eigenen Internetanschluss haben, in Amtsgerichtsgebäuden eingesehen werden kann. Es ist richtig, dass die allermeisten, die keinen Internetanschluss haben, mutmaßlich auch nicht in den Buchhandel gehen und sich das Gesetzblatt beschaffen werden, sondern sie werden sich dann allenfalls auf Zeitungen und Gesetzessammlungen verlassen. Also im praktischen Sinne braucht man das höchstwahrscheinlich nicht, trotzdem ist es natürlich eine Frage der Rechtssicherheit. Wenn ein einzelner Bürger sagt, er hat – weil beispielsweise in seinem Ort kein ausreichendes Internet vorhanden ist, weil die entsprechende Datenleitung nicht ausreichend ist – keine Möglichkeit, das Internet abzurufen und offiziell hat er dann auch keine Möglichkeit, den authentischen Text wahrzunehmen, dann gerät man als Verfassungsgeber oder auch als ganz normaler Gesetzgeber in eine schwierige Situation. Für solche Ausnahmefälle, die kaum vorkommen, braucht man eben noch eine Möglichkeit, dann entsprechend von dem Gesetzestext Kenntnis zu nehmen. Aber das ist natürlich nicht der Normalfall, das ist ein – wenn man so will – Hilfsmittel, das man vorhalten und beschließen sollte. Aber der Normalfall wird sein, dass man tatsächlich, wenn man den authentischen Text haben will, ihn in Zukunft elektronisch einsehen kann.

Ich selbst bin jetzt gerade – ich hatte es ja erwähnt – am Wochenende im Thüringer Wald gewesen und dort in meinem Haus ist das Internet nicht ausgeprägt. Aber ich käme nicht auf den Gedanken, jetzt zu sagen, von Thüringen aus versuche ich jetzt irgendwie eine

Papierpublikation des Gesetzblatts zu bekommen. Da gäbe es noch andere Möglichkeiten, die ich dann bevorzugen würde. Das Internet muss natürlich trotzdem barrierefrei sein. Das ist auch eine ganz wichtige Herausforderung, die zu leisten ist. Aber auch dafür gibt es beispielsweise im Bundesanzeiger mittlerweile einige Vorkehrungen.

Ich hatte ja schon gesagt, ich bin der Meinung, dass die Verfassungsprinzipien, die hier einschlägig sind – das Rechtsstaatsprinzip –, in der Tat auch dafür stehen, dass jeder Bürger in Zukunft einen angemessenen und schnellen Zugang zum Internet – zu der elektronischen Verkündung – haben muss. Das Papier kann dem heute nicht mehr in gleicher Weise Rechnung tragen. Insofern würde ich sogar auch sagen, das Rechtsstaatsprinzip fordert von Ihnen – von den Gesetzgebern –, dass man in Zukunft die elektronische Verkündung anbietet.

Ich schaue jetzt gerade noch mal auf meinen Text, ob ich etwas vergessen habe, ohne jetzt alles zu wiederholen, was Frau Guckelberger Ihnen schon gesagt hat. Ich bin der Meinung – zu dem Thema „Ausfertigung“ hatte ja Frau Guckelberger etwas intensiver Stellung genommen –, auch die elektronische Ausfertigung ist heute keine unüberwindbare Hürde mehr. Es ist wahr, man stellt es sich immer so vor – das hat übrigens auch der frühere Bundesinnenminister Schäuble gesagt, deswegen wollte er gar keine elektronische Verkündung –: Die Bütte – also das Papier, auf dem der Bundespräsident und der Landtagspräsident unterzeichnen – hat natürlich einen Wert, der dann auch entsprechend für jeden plausibel zu machen ist. Signiert man demgegenüber etwas elektronisch, dann wirkt das noch ein bisschen ungewohnt. Trotzdem denke ich, wenn man jetzt in Thüringen die Chance hat, sich durch eine Verfassungsänderung diesbezüglich ein Stück weit modern aufzustellen, sollte man auch die Chance nutzen, auch eine elektronische Ausfertigung vorzusehen.

Die einzige Herausforderung wird in der Tat nachher sein, das elektronisch qualifiziert signierte Exemplar rechtssicher abzulegen. Mittlerweile haben ja viele Länder, auch beispielsweise Sachsen, für das ich ja lange als CIO gearbeitet habe, ein elektronisches Staatsarchiv. Da müssten ja auch nicht nur Gesetzesurkunden, sondern auch andere ganz wichtige elektronische Dokumente rechtssicher für alle Zeiten aufbewahrt werden. Da gibt es mittlerweile Techniken, die man in der Tat auch für die elektronische Ablage von elektronisch ausgefertigten und verkündeten Gesetzen nutzen kann. Damit will ich es erst mal bewenden lassen. Natürlich stehe ich sehr gern für Ihre Fragen zur Verfügung. Vielen Dank.

Vors. Abg. Schard:

Wir danken Ihnen, Herr Prof. Dr. Bernhardt. Herzlichen Dank für die sehr umfangreichen Ausführungen. Ich schaue noch mal in die Runde, ob es Nachfragen zu Ihrem Vortrag gibt bzw. Fragen an Sie. Das ist der Fall. Frau Wahl, bitte.

Abg. Wahl:

Danke für die Ausführungen. Eine ganz praktische Nachfrage: Frau Guckelberger hatte ja schon erwähnt, dass die Ausfertigung von Gesetzen – bis es dann verschickt ist – ein längerer zeitlicher Ablauf ist. Wenn man jetzt gleichzeitig die Papierform und die elektronische Verkündung hätte: Wäre es ein Problem, wenn die zeitlich auseinanderfallen? Wenn das ein Problem wäre, wäre ja der Vorteil der elektronischen Verkündung im Zeitmanagement eigentlich wieder dahin.

Prof. Dr. Bernhardt:

Man kann in der Tat darüber nachdenken, was auch einige Autoren auch machen, parallel mit Papier und Elektronik zu verkünden. Ich würde diesen Weg allerdings nicht empfehlen, ganz einfach deswegen, weil eindeutig feststehen muss, was authentisch ist. Das heutige Problem ist ja auch, dass es beispielsweise, wo wir die schriftliche Verkündung von Gesetzen haben, davon Faksimiles gibt, da kann jeder sagen, das ist doch der verkündete Text. Trotzdem: Im Extremfall kann es durchaus passieren, dass der verkündete Text von dem abweicht, was nachher in Papier da ist. Deswegen ist es so wichtig, dass man als Gesetzgeber entscheidet, was gewissermaßen authentisch ist – die Papierfassung oder die Elektronikfassung. Das würde ich auch Thüringen dringend empfehlen, wenn man sich verständigt, von der Papierverkündung auf die Elektronikverkündung umzustellen, ausschließlich auf diese Elektronikverkündung zu setzen. Alles andere, was dann beim Ausdrucken beispielsweise gemacht wird, was auch die Verlage teilweise tun, indem sie Texte konsolidieren, ist letztlich nichts Authentisches, was nicht heißt, dass es falsch ist, aber es ist eben im Zweifelsfall nicht hundertprozentig authentisch.

Ich wollte vielleicht noch – das fällt mir gerade ein – einen Gesichtspunkt zugunsten der elektronischen Verkündung einführen, ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme auch schon getan: Bisher ist es immer so, dass der Gesetzgeber oft Änderungen an bestehenden Gesetzen beschließt, sogenannte Änderungsbefehle, und die werden dann in einem Papierexemplar verkündet. Der normale Leser eines solchen Änderungsbefehls kann

damit – ehrlich gesagt – gar nichts anfangen, der weiß gar nicht, was eigentlich geändert worden ist. Er muss also in früheren Texten – in früheren Gesetzblättern – nachschauen, worauf sich die Änderung bezieht. Der Vorteil einer elektronischen Verkündung könnte nun sein, dass man dann in Zukunft gleichzeitig mit dem Änderungsbefehl eine sogenannte konsolidierte Fassung des Gesamtgesetzeswerks elektronisch mitverkündet. Das heißt also, der Leser sieht sofort – und zwar in verbindlicher Weise –, was denn gewissermaßen an geltendem Recht in welcher Weise geändert worden ist und was jetzt im komplexen Zusammenhang gilt. Das lässt sich nur über eine elektronische Verkündung herstellen, es sei denn, es gibt manchmal in Gesetzen auch noch die Möglichkeit, zu sagen, wir machen ein Gesetz neu bekannt. Aber die Neubekanntmachung eines Gesetzes passiert nur ganz selten, weil man genau weiß, dass das dann auch mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist, weil die entsprechenden Gesetzblätter dann sehr umfangreich werden und im Druck kosten. Deswegen wird das kaum gemacht. Ich hoffe, ich habe Ihre Frage beantwortet.

Abg. Wahl:

Vielen Dank.

Vors. Abg. Schard:

Danke auch für Ihre Antwort. Ich schaue noch mal in die Runde, ob es weitere Fragen gibt. Das kann ich nicht erkennen. Deshalb an dieser Stelle auch noch mal unser herzlichster Dank nach Berlin, Herr Prof. Bernhardt. Ihnen alles Gute, nicht nur für heute, sondern auch für den Rest des gerade begonnenen Jahres. Herzlichen Dank noch mal, dass Sie uns zur Verfügung standen und bis auf Weiteres.

Prof. Dr. Bernhardt:

Herzlichen Dank auch Ihnen.

Vors. Abg. Schard:

Dann ist die Liste derer, die uns hier in der mündlichen Anhörung zur Verfügung stehen, auch schon erschöpft. Es ist gebeten worden, die Landesregierung in diesem Zusammenhang ebenfalls um eine Stellungnahme bzw. um Ausführungen zu bitten. Bitte schön, Herr Staatssekretär.

Staatssekretär von Ammon:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich danke, dass ich die Gelegenheit habe, zu dem Fraktionsentwurf Stellung zu nehmen. Ich denke, ich kann mich aus zwei Gründen kurzfassen: Die Landesregierung nimmt ja immer nur sehr zurückhaltend Stellung, soweit es um Gesetzentwürfe aus dem Kreis der Fraktionen geht und vieles ist jetzt auch schon von Herrn Prof. Bernhardt und Frau Prof. Guckelberger gesagt worden.

Betonen möchte ich aber noch mal, wie wichtig die ordnungsgemäße Verkündung einer Rechtsvorschrift unter den Gesichtspunkten des Rechtsstaatsprinzips ist. Nur, wenn ich genau weiß, was verkündet worden ist, zu welchem Zeitpunkt, ist den Geboten der Rechtsklarheit und der Rechtsbestimmtheit Rechnung getragen. Und es hat natürlich auch eine Auswirkung auf das Demokratieprinzip: Alle Bürgerinnen und Bürger müssen grundsätzlich zum gleichen Zeitpunkt wissen, welche Gesetzesänderungen eingetreten sind. Deswegen ist die Verkündung von Gesetzen und von Rechtsverordnungen eine ganz wesentliche Sache. Auch wenn sie in der Öffentlichkeit nicht als so wesentlich betrachtet wird, kann man nur immer wieder betonen: Aus Rechtsstaatsgesichtspunkten muss man da sehr sorgfältig sein.

Weiterhin würde ich gern sagen, dass die Verfassung – und darüber haben wir schon im Plenum kurz geredet – bis jetzt davon ausgeht, dass schriftlich – also in einem Blatt – verkündet werden muss. Es gibt abweichende Meinungen im Schrifttum, aber ich denke, um hier jedes Risiko auszuschließen, empfiehlt es sich, wenn man eine elektronische Verkündung will, das auf jeden Fall in der Verfassung zu regeln, denn der Schaden wäre immens, wenn dann der Verfassungsgerichtshof feststellen würde, ohne Verfassungsänderung wäre eine elektronische Verkündung nicht wirksam gewesen. Deswegen sollte man auf jeden Fall diesen Schritt nur über eine Verfassungsänderung angehen, denn nur dann hat man auch die erforderliche Sicherheit.

Aus Sicht der Landesregierung ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die elektronische Verkündung ja nicht zwingend angeordnet wird, sondern dass der Gesetzgeber damit nur die Möglichkeit hat. Und indem ihm die Möglichkeit gegeben wird, kann er dann in einem zweiten Schritt genau diese Abwägung vornehmen, die Frau Prof. Guckelberger ja auch fordert, welche Verkündung in welchem Fall die richtig ist – Papier oder elektronisch. Deswegen ist es gut, dass jetzt nicht eine Form zwingend vorgeschrieben wird in der Verfassung, sondern dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben wird, zu wählen.

Die Vorteile der elektronischen Verkündung hat Frau Prof. Guckelberger, glaube ich, hinreichend dargelegt. Diese würde ich jetzt nicht noch mal wiederholen.

Risiken gibt es natürlich immer bei der Digitalisierung von solchen wesentlichen Akten, das ist klar, dessen muss man sich bewusst sein. Wir haben ähnliche Herausforderungen in der Justiz, mit der elektronischen Gerichtsakte. Auch da kommt es ja darauf an, dass nichts verändert werden kann, dass die Integrität all dieser Dokumente gewahrt bleibt, dass diese nicht nachträglich verändert werden können. Ich gehe aber davon aus, dass man mit den entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen diesen Standard dann erreichen kann. Deswegen spricht auch aus der Sicht nichts grundsätzlich gegen eine elektronische Verkündung.

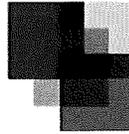
Deswegen – kurz zusammengefasst: Wenn man das möchte, dann nur durch eine Verfassungsänderung. Das sollte man wirklich so machen und nicht das Risiko eingehen, das nur dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Und die Vorteile einer elektronischen Verkündung, denke ich, überwiegen die Risiken. Vielen Dank.

Vors. Abg. Schard:

Herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Auch da die Frage, ob es dazu noch mal gegebenenfalls Nachfragen gibt. Das ist offensichtlich nicht der Fall, insofern herzlichen Dank. Dann sind wir, denke ich, für den Moment auch bei diesem Punkt am Ende und wir können, wie bereits vorhin angekündigt, noch mal in den nicht öffentlichen Teil einsteigen. Ich würde die Sitzung daher ganz kurz unterbrechen, damit wir die Nichtöffentlichkeit herstellen können.

Protokollant

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.



tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V. – Schmidtstedter Str. 9 – 99084 Erfurt

per Mail an: poststelle@thueringer-landtag.de

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Frau Josefine Noack-Wolf
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Landesvorsitzender
Frank Schönborn

Schmidtstedter Str. 9
D-99084 Erfurt

Telefon: 0361.6547521
Telefax: 0361.6547522
E-Mail: post@dbbth.de
www.thueringer-beamtenbund.de

THÜR. LANDTAG POST
22.12.2020 12:14

32195/2020

Aktenzeichen
Schö/Jäk

Ihr Zeichen
A 6.1/fa, ga – Drs.7/1629 (Besten-
auslese)

Ihre Nachricht vom
13. November 2020

Datum
22. Dezember 2020

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten – Bestenauslese

Mündliches Anhörungsverfahren gemäß § 79 GO des Thüringer Landtags

Den Mitgliedern des VerfA

Sehr geehrte Frau Noack-Wolf,

der tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V. (tbb) bedankt sich für die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum mündlichen Anhörungsverfahren.

Zu II. „Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement“

Der tbb begrüßt ausdrücklich dieses Vorhaben. Ehrenamt ist eine wichtige Säule, ohne die der Staat vielfach an verschiedenen Stellen nicht mehr existieren könnte. Daher sollte der Staat ihm mit dem höchsten Respekt begegnen. Das heißt für uns, dass Ehrenamtlich Tätige in allen Angelegenheiten rund um das Ehrenamt weitestgehend entlastet werden sollten, sei es in Haftungsfragen, dem Versicherungsschutz oder auch den Arbeitsmaterialien, die sie selbstbesorgt einsetzen, um das Ehrenamt überhaupt ausüben zu können.

Zu III. „Bestenauslese“

Zu Frage 1.

Der Freistaat Thüringen muss sich an seiner Verfassung messen lassen. Vielmals reicht es nicht, für das eigene Selbstverständnis, allein auf das Grundgesetz zu verweisen. So spiegelt doch auch eine Verfassung das eigene Selbstbild und Grundverständnis. Das Prinzip der Bestenauslese bestimmt die Personalauswahl für den öffentlichen Dienst und legt den Grundstein für einen möglichst wirksamen Einsatz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Natürlich befürwortet der tbb die Aufnahme des Gebotes der Bestenauslese in der Thüringer Verfassung.



Zu Frage 2.

Nach Artikel 33 Absatz 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Diese Verfassungsbestimmung dient dem öffentlichen Interesse daran, dass nur die geeignetsten Personen für ein öffentliches Amt ausgewählt werden. Darüber hinaus gewährt sie auch dem geeignetsten Bewerber einen Anspruch, ein subjektives Recht darauf, ausgewählt zu werden. Wenn Art. 33 Abs. 2 GG Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu den einzigen Auswahlkriterien macht, dann bedeutet das im Umkehrschluss: Andere Kriterien dürfen bei der Auswahl nicht herangezogen werden, also weder Geschlecht, Abstammung noch ethnische Herkunft, weder Behinderung, Religion noch politische Anschauungen, auch Herkunft, Beziehungen oder die sexuelle Identität dürfen keine Rolle spielen.

Die Vorbildfunktion des Staates verlangt von ihm in seiner Funktion als Arbeitgeber eine hohe Aktivität hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben des GG im Allgemeinen und des Sozialstaatsprinzips im Speziellen. Ein Staat, dessen Bevölkerung zu 20 Prozent einen Migrationshintergrund besitzt, sollte demnach die Integration, Teilhabe und Chancengleichheit dieser Menschen beim Zugang zum öffentlichen Amt als Aufgabe ernst nehmen.

Obwohl das Erfordernis der deutschen Staatsangehörigkeit nicht zu den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört, können nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz und den entsprechenden Beamtengesetzen der Länder nur Deutsche und neuerdings auch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Beamte eingestellt werden. Für Nicht-EU-Staatsangehörige, und das ist die weitaus überwiegende Mehrzahl der in Deutschland lebenden Ausländer, können nur Ausnahmen von diesem Grundsatz zugelassen werden, wenn für die Gewinnung des Betreffenden ein „dringendes dienstliches Bedürfnis“ besteht. Ein solches „dringendes Bedürfnis“ wurde bislang nur für den Hochschulbereich und für den Polizeivollzugsdienst anerkannt.

Im Angestellten- und Arbeiterbereich des öffentlichen Dienstes sind Ausländerinnen und Ausländer Deutschen rechtlich zwar gleichgestellt, die Zahlen und Fakten belegen jedoch, dass besonders für den Angestelltenbereich auch hier Barrieren bestehen, die der Gesetzgeber, aber auch der Arbeitgeber öffentlicher Dienst, bewusst und gezielt angehen muss.

Aus dem 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration kann man entnehmen: „Vielfalt im öffentlichen Dienst ist immer noch keine Selbstverständlichkeit. Gleichwohl sind Vielfaltsmanagement und die interkulturelle Öffnung für viele öffentliche Organisationen wichtige Zukunftsaufgaben geworden. Vielfaltskompetenzen tragen zum Erfolg von Verwaltungshandeln bei. Das heißt, der öffentliche Dienst profitiert von Mehrsprachigkeit, interkulturellen Kompetenzen und Erfahrungswissen seiner kulturell unterschiedlich geprägten Angestellten, Beamtinnen und Beamten. Der öffentliche Dienst ist in der Verantwortung, dass sich die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft auch in der Verwaltung widerspiegelt. Die Behörden sind in doppelter Hinsicht gefragt: als moderner Arbeitgeber im Wettbewerb um die besten Köpfe sowie als bürgerorientierter Dienstleister. Neben der Erhöhung der Repräsentanz bei den Beschäftigten besteht die Verantwortung darin, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen barrierefrei zu gestalten und alle Bevölkerungsgruppen einzubeziehen.“

Der tbb und die in ihm verbundenen 34 Fachgewerkschaften sprechen sich dafür aus, dass die Vorbildfunktion des Staates, Vielfalt zu fördern und sich kulturell zu öffnen, gestärkt werden muss. Vorbild und Vorreiter zu sein, bedeutet, auch selbst die Initiative zu ergreifen.

Zu Frage 3

Nach unserer Einschätzung kann die jetzt gefundene Formulierung „(2) Jeder Bürger hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt“, nicht dazu führen, den öffentlichen Dienst im beschriebenen Maße vielfältiger zu gestalten.

In § 10 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung findet man eine Definition von Bürger, die dem Zweck der Gesetzesbegründung zu wieder läuft: „Bürger der Gemeinde ist jeder Einwohner, der als Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes bei den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist.“ In Artikel 116 Abs. 1 GG heißt es: „Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.“

Ausweislich des Art. 116 Abs. 1 GG sind hierunter Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit zu verstehen, ohne dass es darauf ankäme, ob diese Personen einen Migrationshintergrund besitzen oder nicht. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit können in ein Beamtenverhältnis berufen werden, wenn sie die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU oder des EWR-Abkommens besitzen (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a und b BeamtStG), Staatsangehörige eines Drittstaates im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c BeamtStG sind oder wegen eines dringenden dienstlichen Interesses eine Ausnahme gewährt wird (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 BeamtStG).

Für Tarifbeschäftigte gelten grundsätzlich keine Staatsangehörigkeitserfordernisse.

Zu Frage 8.

Das Prinzip der Bestenauslese kann eingeschränkt werden durch das sogenannte Stellenbewirtschaftungsermessen des Dienstherrn. Stellenbewirtschaftung ist die Steuerung des Personalbestandes auf der Grundlage der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Stellen und der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Stellen Sie sich einfach ein Tableau vor, auf dem Sie Personen hin- und herschieben, um Lücken zu schließen, neue Aufgaben zu erfüllen etc.. Nun kann sich der Dienstherr bei der Stellenbewirtschaftung dafür entscheiden, eine bestimmte vakante Stelle nur mit einem Bewerber aus dem vorhandenen Personalbestand zu besetzen. Das kann z.B. der Fall sein, wenn insgesamt zu viel oder genügend Personal vorhanden ist und man keine zusätzlichen Personalkosten durch die Einstellung eines Bewerbers außerhalb des Personalbestandes, durch eine sogenannte Außeneinstellung verursachen will. Praxisrelevant wird dies vor allem bei der Besetzung von Beförderungsstellen, also Stellen die voraussetzen, dass man zuvor schon ein anderes Amt bekleidet hat.

Zu Frage 16

Nach Auffassung des tbb ist die vorgesehene Änderung nicht allein ausreichend, um einen Mehrwert zu Art. 33 GG darzustellen.

Trotz der prekären Finanzsituation der öffentlichen Haushalte sind die politisch Verantwortlichen von Bund, Ländern und Kommunen aufgefordert, spätestens jetzt die Weichen für eine Personal- und Organisationspolitik in den öffentlichen Diensten zu stellen, die den Belangen eines interkulturellen Gemeinwesens gerecht wird. Das bedeutet neben einer vernünftigen Einbürgerungspolitik vor allem folgendes:

1. Rechtliche und administrative Zugangsbarrieren zum öffentlichen Dienst müssten durch entsprechende Änderungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes auf Bundesebene und nachfolgend des Thüringer Beamtengesetzes abgebaut werden, um Nichtdeutschen den Zugang zu Beamten-Positionen auch mit hoheitsrechtlichen Aufgaben generell und nicht nur in Ausnahmefällen zu öffnen.
2. Die Verfahren und Kriterien zur Auswahl und Einstellung von Bewerbern müssten so modifiziert werden, dass interkulturellen Kompetenzen sowie der Kenntnis von Migrantensprachen zumindest dort immer der ihnen zustehende Stellenwert eingeräumt wird, wo diese Qualifikationen bei der Integrationsarbeit im öffentlichen Dienst wichtig ist.
3. Um Nichtdeutschen eine Chancengleichheit beim qualifizierten Gebrauch deutscher Wort- und Schriftsprache zu geben, sollte eine entsprechende berufsbegleitende Nachqualifizierung möglich gemacht werden.

4. Ausschreibungen müssten grundsätzlich darauf hinweisen, dass die Bewerbung von Migrantinnen und Migranten erwünscht ist.

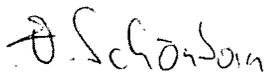
Eine entsprechende umfassende Sachdiskussion sollte auf allen Ebenen weiter vorangetrieben werden - und möglichst bald zu praktischen Lösungen führen. Denn: Es darf nicht erst gehandelt werden, wenn die dramatische Zwangslage offener interkultureller Konflikte da ist.

Es gibt nach unserer Auffassung keinen öffentlichen Dienst für die **Deutschen**, sondern nur einen öffentlichen Dienst für die **Menschen in Deutschland**. Der öffentliche Dienst muss in allen Lebenssituationen, bei der Gleichstellung aller Geschlechter, bei der Inklusion und erst recht bei der Integration eine Vorreiterrolle bei der Ausbildung und Einstellung übernehmen.

Dies ist bisher in nicht ausreichendem Maße erfolgt.

Wir möchten an dieser Stelle mit einem wichtigen Zitat aus einem der wohl berühmtesten Grundgesetz-Kommentare (Dürig, Günter (1996) in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, München: Beck, Art. 3.) enden: *„Ich der Staat stelle bei Dir Beamten deswegen und nur deswegen nicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse usw. ab, damit und wenn auch Du Beamter dem Bürger gegenüber nicht nach diesen Merkmalen differenzierst, denn dies fordert der Bürger von mir gem. Art. 3 III als grundrechtsverpflichtendem Staat.“*

Mit freundlichen Grüßen



Frank Schönborn
Landesvorsitzender

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Hessen-Thüringen

DGB Hessen-Thüringen | Schillerstraße 44 | 99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss

- Versand per Mail -

THÜR. LANDTAG POST
 05.01.2021 07:14

123/2021

Den Mitgliedern des
VerfA

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/949

zu Drs. 7/1629

zum Themenkomplex
"Bestenauslese"

Stellungnahme DGB Hessen-Thüringen zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen - Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/1629; hier: Themenkomplex Bestenauslese

4. Januar 2021

Julia Langhammer

Öffentlicher Dienst/
 Beamtinnen- und Beamtenpolitik

Wirtschaftspolitik

julia.langhammer@dgb.de

Telefon: 0361/5961359
 Telefax: 0361/5961444
 Mobil: 0170/9268896

la

Schillerstraße 44
 99096 Erfurt

hessen-thueringen.dgb.de

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DGB Hessen-Thüringen bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf.

Der DGB Hessen-Thüringen lehnt die im Komplex Bestenauslese beabsichtigte Ergänzung der Verfassung ab.

Zur Begründung:

- I. Die Fraktion der CDU beantragt, in Art. 96 der Thüringer Verfassung einen neuen Abs. 2 einzufügen: „Jeder Bürger hat nach einer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt.“ Dies entspricht dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz. Entsprechend führt auch die Fraktion der CDU in ihrer Gesetzesbegründung aus, dass sich bei der vorgeschlagenen Norm um in Thüringen unmittelbar geltendes Recht handelt. Bereits an dieser Stelle erübrigt sich der Vorschlag.
- II. Die Fraktion der CDU führt weiter aus, dass die Verfassung eine „Leit- und Symbolfunktion“ habe und „entscheidender Faktor für die tatsächliche Verwirklichung des Leistungsprinzips bei der Besetzung öffentlicher Ämter sein kann.“ Auch dies erschließt sich nicht, da jedenfalls die DGB-Gewerkschaften ein Regelungsdefizit oder das Fehlen der tatsächlichen Verwirklichung nicht feststellen können. Selbst wenn es an der tatsächlichen Durchsetzung mangeln würde, wäre fraglich, ob eine Ergänzung der Verfassung die richtige Regelungsebene ist. Falls einfachgesetzliche oder untergesetzliche Regelungen nicht geeignet sind, das Prinzip der Bestenauslese praktisch zu verwirklichen, müssten eher dort Änderungen erfolgen.
- III. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist auf zwei Ebenen zu beurteilen: Sie enthält eine rechtliche und eine politisch-symbolische Dimension.
 - a) Die rechtliche Bewertung ist eindeutig: Das Gebot der Bestenauslese auch Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz gilt in Thüringen unmittelbar und uneingeschränkt. Einstellungs-



und Beförderungsentscheidungen sind jederzeit rechtlich überprüfbar, davon wird – teils mit gewerkschaftlicher Unterstützung - auch rege Gebrauch gemacht. Zu bemessen sind diese Entscheidungen am Grundgesetz und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 33 GG. Evidente Fehlentscheidungen bzw. Verfahrensfehler werden durch Gerichte überprüft und ggf. korrigiert. Die Verankerung des Leistungsprinzip im Grundgesetz ist vollkommen ausreichend. Es bedarf keiner Ergänzung der Thüringer Verfassung.

- b) Zu prüfen und zu bewerten ist weiterhin die politisch-symbolische Funktion des Antrags. Da aus rechtlicher Sicht kein Regelungsbedürfnis besteht, scheint es sich um einen Antrag zu handeln, der reine Symbolwirkung entfalten soll. Hierzu wird unter A Problem und Regelungsbedürfnis ausgeführt, dass „im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Ämtern (...) viele Ansätze von Vielfaltprogrammes wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes sogar die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit zu überschreiten (drohen.) Bestrebungen, die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes an einer gleichmäßigen Repräsentation von Gruppen auszurichten, (...) sind verfassungsrechtlich höchst bedenklich.“

Diese Einschätzung teilen die DGB-Gewerkschaften ausdrücklich nicht! Es wird nahe gelegt, dass die Thüringer Verwaltung grundgesetzwidrig handelt oder dies unmittelbar bevorsteht. Dabei stellt die antragstellende Fraktion allgemein in den Raum, dass „viele Ansätze von Vielfaltprogrammen wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes sogar die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit zu überschreiten (drohen.)“ Dies ist ein sehr gravierender und erheblicher Vorwurf gegenüber Thüringer Entscheidungsträger*innen. Belege bleiben die Antragsteller*innen schuldig.

Rechtlich eindeutig und unstrittig ist bei der Anwendung von „Vielfaltsprogrammen“ stets Art. 33 Abs. 2 GG zu beachten. Dies setzt Versuchen, den öffentlichen Dienst diverser und offener zu gestalten, tatsächlich Grenzen. Politisch kann das sogar bedauert, aber mit Blick auf die Geltung von Art. 33 GG nicht geändert werden.

Das durchgängig geltende Prinzip der Bestenauslese kann vorliegend nur in sehr begrenztem Maße mit anderen Zielen von Verfassungsrang, wie die Gleichstellung von Frauen und von schwerbehinderten Menschen, abgewogen werden. Nur dort kommt eine vorrangige Berücksichtigung „bei gleicher Eignung“ in Betracht. Diese sehr begrenzte Öffnung als „gleichheitswidrig“ und die Grenzen der Verfassung überschreitend darzustellen, ist eine Beleidigung für die Kolleg*innen, die sich trotz vorhandener gesellschaftlicher Benachteiligung, bei Auswahlentscheidungen durchsetzen konnten.

IV. Politische Gesamtwürdigung

Den vorliegenden Antrag unter die Überschrift „Stärkung von Gleichheitsrechten“ zu stellen, ist fast zynisch. Das Problem fehlender Chancengerechtigkeit, das in der Praxis der optimalen Ausschöpfung der Potentiale aller Bediensteter entgegensteht, wird völlig

verkannt. Nicht nur wird die Herstellung gleicher Chancen als Ziel negiert, es wird auch der Ruf einer ungerechtfertigten Bevorzugung geschaffen.

Dabei ist die Behauptung einer Übervorteilung schon empirisch offenkundig falsch. Wenn Frauen nicht grundsätzlich weniger befähigt, geeignet und fachlich qualifiziert sind, ist ihre Unterrepräsentanz in Führungspositionen nicht zu erklären, sofern das Prinzip der Bestenauslese ohne Verzerrung angewandt wird. In verfassungskonformer Umsetzung können möglicherweise künftig anzudenkende „Vielfaltsprogramme“ nicht auf die Aussetzung oder Abschwächung der Bestenauslese gerichtet sein, sondern nur auf deren tatsächliche Verwirklichung, indem die Potentiale von Bewerber*innen tatsächlich erkannt und bewertet werden. Praktisch gibt es Nachteilsausgleiche ausschließlich für schwerbehinderte Bewerber*innen sowie Bewerberinnen (§§ 4 und 6 Thüringer Landbahngesetz, Thüringer Gleichstellungsgesetz).

V. Weiterführende Vorschläge

- a) Es gibt engagierte Dienststellen und Personalräte, die bspw. aufgrund von Migrationshintergrund, körperlichen Einschränkungen oder sozialem Hintergrund benachteiligten Bewerber*innen gern Chancen im Zuge von Auswahlentscheidungen eröffnen würden. Dies würde ihre vor dem Hintergrund der persönlichen Belastungen besondere Leistung würdigen. Aktuell gibt es das nicht. Einige Dienststellen und Personalräte würden gern weitere, benachteiligungsbezogene Kriterien gewichten. Der Gesetzgeber sollte diskutieren, wie dies verfassungskonform umgesetzt werden kann.
- b) Nicht auf Ebene (verfassungs-)rechtlicher Vorgaben, sondern aus der Praxis werden gelegentliche Probleme und als „ungerecht“ wahrgenommene Auswahlentscheidungen berichtet. Um die Bestenauslese in der Praxis zu stärken, schlagen wir eine generelle Ausschreibungspflicht aller Dienstposten vor. Aktuell sieht § 3 Thüringer Laufbahngesetz eine Reihe von Ausnahmen vor. Dies wird gelegentlich als Einfallstor für nicht sachgerechte Entscheidungen „nach Nase“ wahrgenommen. Dabei steht im Raum, dass informelle Mechanismen dazu führen, dass das Leistungsprinzip in manchen Fällen nicht zum Tragen kommt. Fehlentscheidungen aufgrund von „Vielfaltsprogrammen“ sind nicht bekannt.

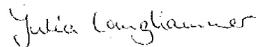
Aus gewerkschaftlicher Sicht ist der Regelungsbedarf, dem durch die Ergänzung in Art. 96 der Thüringer Verfassung entsprochen werden soll, absolut nicht erkennbar. Sollte es aber durch die CDU-Fraktion in der der Praxis festgestellte Umsetzungsdefizite geben, kommen wir mit Ihnen gern zur Identifikation besserer Entwicklungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst ins Gespräch.

Die Bediensteten haben ein erhebliches Interesse an umfassender Personalentwicklung. Diese ist nicht nur für einzelne Kolleg*innen wichtig. Probleme in der Stellenbesetzung ergeben sich eher aus Mangel an genügend qualifizierten Bewerber*innen, weswegen teils diskutiert wird, Anforderungen abzusenken. In den kommenden Jahren muss qualifiziertes Fachpersonal in Größenordnungen gewonnen werden, um ausscheidende Kolleg*innen adäquat zu ersetzen. Neben der Neueinstellung sind hierfür die Potentiale der vorhandenen

Bediensteten zu erschließen und entwickeln. „Faire“ Beförderungsentscheidungen sind ein wichtiger Faktor für erfolgreiche und motivierte Dienstausbung. Auch der Zugang zu Fortbildung und Qualifizierung als Grundlage für die Übernahme weiterer und höherwertiger Aufgaben für alle Bediensteten ist wichtig.

Handlungsbedarf besteht bei den Entwicklungsmöglichkeiten der Bediensteten, nicht aber auf Ebene der Landesverfassung. Für Gespräche und eine Zusammenarbeit hierzu stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script, reading 'Julia Langhammer', is positioned above the printed name.

Julia Langhammer

Zum Fragenkatalog in Anlage 3:

1. Nein, der Sachverhalt ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vollumfänglich geregelt.
2. Ja, die Grundgesetznormen gelten in Thüringen unmittelbar.
3. Nein, siehe 1. und 2.
4. Nein, siehe 1 und 2. Allerdings besteht auch kein Regelungsbedarf, in Einzelfällen bestehen Umsetzungsdefizite.
5. Nein, siehe 1 und 2.
6. Nein, siehe 1. und 2.
7. Es ist kein Mehrwert zu erwarten.
8. Förderung und Sicherung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter hat ebenfalls Verfassungsrang (Art. 2 Abs. 2 Thüringer Verfassung sowie 3 Abs. 2 Grundgesetz). Der Spielraum des Gesetzgebers wird jedoch unstrittig durch das Gebot der Bestenauslese aus Art. 33 Abs. 2 GG beschränkt. Jede Fördermaßnahme ist daran zu bemessen. Eine Möglichkeit, die Bewerberauswahl zumindest „geschlechtsblind“ zu gestalten, ist eine ausnahmslose Ausschreibungspflicht.
9. Der Aspekt der Chancengerechtigkeit wird völlig außer Acht gelassen.
10. Dies entspricht den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und hat Verfassungsrang. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist es notwendig, eine Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes entsprechend Art. 33 Abs. 5 GG vorzunehmen. Eine wichtige untergesetzliche Maßnahme ist eine generelle Ausschreibungspflicht.
11. Nein.
12. Praktische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.
13. Ein Regelungsbedürfnis besteht nicht. Die möglicherweise intendierte Signalwirkung ist klar abzulehnen.
14. Die Änderung ist unnötig, siehe 1. und 2.
15. Siehe 13.
16. Ein Zugewinn ist nicht erkennbar.

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

Tel.: +49 (0)681 302-57400

Fax: +49 (0)681 302-57404

Mail: a.guckelberger@mx.uni-saarland.de

Web: <http://guckelberger.jura.uni-saarland.de/>

Betreff Anhebungsverfahren

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 Einschränkungen –
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

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/957

zu Drs. 7/2040



TLT/35/21/0

***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 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,¹ haben sich die Verhältnisse inzwischen grundlegend geändert. Lag im Jahr 2007 die Nutzung des Internets nach dem D21-Digital-Index noch bei 60%,² sind ausweislich des Digital-Index 2019/2020 bereits 86% der deutschen Bevölkerung online, wozu in erheblichem Maße mobile Endgeräte beitragen.³ Nach Angaben des statistischen Bundesamts liegt die Internet-Nutzung im Jahr 2020 bei 90%.⁴ 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.⁵ Aktuell nutzen 94% der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren das Internet zumindest gelegentlich.⁶ Laut dem Digital-Index 2019/2020 belegte Thüringen mit einer Internetnutzung von 77% den letzten Platz unter den Bundesländern.⁷ 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.⁸

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“⁹ die Möglichkeiten der Telekommunikationüberwachung auf breite Bereiche der gesamten Zivilgesellschaft sogar außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets.¹⁰ 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.¹¹ Zunehmend recherchiert die Bevölkerung die für sie maßgeblichen Informationen über das Internet und zwar nicht nur in Bezug auf Pri-

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

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

³ <https://initiatived21.de/publikationen/d21-digital-index-2019-2020/>.

⁴ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/_inhalt.html.

⁵ https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2020/0920_Beisch_Schaefer.pdf, S. 463.

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

⁷ https://initiatived21.de/app/uploads/2020/02/d21_index2019_2020.pdf, S. 16.

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

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

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

¹¹ <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.¹² Am meisten genutzt wird dabei die Online-Suche nach Informationen, etwa zu Zuständigkeiten und Öffnungszeiten, gefolgt vom Herunterladen von Formularen.¹³

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.¹⁴ 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-Dienstleistungsrichtlinie¹⁵ zur Bereitstellung von Infor-

¹² https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment_monitor_2020_onlineausgabe.pdf, S. 14.

¹³ https://initiated21.de/app/uploads/2020/10/egovernment_monitor_2020_onlineausgabe.pdf, S. 16.

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

¹⁵ 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.¹⁶ 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).¹⁷

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,¹⁸ 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.¹⁹ Diese stellen jedoch in Thüringen oder auf Bundesebene bei den Bundesgesetzen nur ein Serviceangebot dar. Der verbindliche Gesetzestext ist dem gedruckten Gesetzblatt zu entnehmen.²⁰ 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.²¹

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.²² Ebenso halten *Strohmeier/Gamisch* die gegenwärtige Papierform für

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

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

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

¹⁹ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

²⁰ Bettinghausen DÖV 2020, 469, 471.

²¹ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

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

längst nicht mehr zeitgemäß.²³ 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 müssen²⁴ und es nicht nachvollziehbar ist, warum in Zeiten veränderter Rahmenbedingungen die staatlichen Stellen insoweit keine Nachjustierungen vornehmen.²⁵ Gauseweg hält es für unzumutbar, wenn der Staat die Bürger zwar auf frei verfügbare, aber nur quasi-amtliche Lesefassungen verweist.²⁶

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 ThürVerkG, 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.

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

²⁴ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

²⁵ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 486.

²⁶ 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 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.²⁷ 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.²⁸

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.

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

²⁸ 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.²⁹ Nur wenn die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich über den Inhalt der Rechtsvorschriften zu informieren, können sie ihr Verhalten daran ausrichten.³⁰ 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.³¹ 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.³² 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.³³ Dementsprechend hatte das OVG Bremen keine Bedenken an landesrechtlichen Regelungen über die Verkündung in einem Gesetzblatt in elektronischer Form.³⁴

2. Demokratieprinzip

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

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

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

³¹ 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.

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

³³ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 479.

³⁴ 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.

³⁵ 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.³⁶ Außerdem entspricht sie dem Leitbild des Open Governments.³⁷

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.³⁸

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.³⁹ 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.⁴⁰ 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

³⁶ Bettinghausen DÖV 2020, 469, 470; Guckelberger (Fn. 30), S. 36.

³⁷ Guckelberger (Fn. 1), Rn. 60 ff.

³⁸ Guckelberger (Fn. 30), S. 36.

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

⁴⁰ Guckelberger (Fn. 30), S. 76 f.

kann oder dass nach der Verkündung ein Abruf der offiziellen Gesetze nicht möglich ist.⁴¹ Angesichts des technischen Fortschritts ist nicht auszuschließen, dass auf längere Dauer angelegte Gesetze oder Rechtsverordnungen zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr lesbar sind.⁴² Deshalb muss bei elektronischen Gesetzen und Rechtsverordnungen für eine ausreichende Langzeiterhaltung gesorgt werden.⁴³ In den Worten des OVG Bremen bedeutet Zugänglichkeit „auch, dass auf die Norm nachträglich gezielt zugegriffen werden kann“.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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

⁴¹ Guckelberger (Fn. 30), S. 86 ff.

⁴² Guckelberger (Fn. 30), S. 79 ff.

⁴³ S. zur Frage der Archivierung, Guckelberger (Fn. 30), S. 84 ff.

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Butzer (Fn. 22), Art. 82 Rn. 244.

führt und derjenige, der handschriftlich unterzeichnet, dadurch zu einer sorgfältigen Prüfung angemahnt bzw. veranlasst wird.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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 Gründen⁴⁹ muss es für die Interessierten möglich sein, sich auf ihr schriftliches oder telefonisches Verlangen einen (ggf. beglaubigten) Ausdruck der elektronischen Gesetze zusenden zu lassen.⁵⁰ 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

⁴⁷ Schmidt, Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 2009, S. 7.

⁴⁸ Dazu Guckelberger (Fn. 30), S. 97 ff.

⁴⁹ Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 6.

⁵⁰ 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.⁵¹ 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 Prof. Dr. Dr. *Will* 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

⁵¹ 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.⁵² 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).⁵³ 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.⁵⁴ 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

⁵² HessLT, Drucks. 19/6376, S. 62.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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,⁵⁷ und daher besondere Eignung zur Notverkündung in Pandemic- oder Katastrophenzeiten,
- erhöhte Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Kenntnisnahme gegenüber gedruckten Gesetzblättern,⁵⁸ da erleichterte Zugänglichkeit,⁵⁹ s. insbesondere
- Nutzerfreundlichkeit: jederzeitiger Zugang unabhängig von einem bestimmten Ort;⁶⁰ Suchfunktionen erleichtern und beschleunigen den Zugriff,⁶¹ bessere „Recherchierbarkeit“ über das Internet,⁶² 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,⁶³ vermehrte Arbeit mit dem authentischen Gesetzestext durch professionelle Rechtsanwender,⁶⁴ Möglichkeit der elektronischen Benachrichtigung über neue Inhalt („Push-Dienst“),⁶⁵
- Barrierefreiheit⁶⁶

⁵⁵ Dazu Gauseweg Ri 2019, 2, 8.

⁵⁶ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

⁵⁷ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 480.

⁵⁸ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478.

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

⁶⁰ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 481.

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

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

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

⁶⁴ Guckelberger (Fn. 30), S. 70 f.

⁶⁵ Braun Binder (Fn. 51), S. 115, 120.

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

- insgesamt größere Transparenz,⁶⁷ entspricht Open Government
- Einbindung in die E-Gesetzgebung,⁶⁸ wodurch sich u.a. Übertragungsfehler vermeiden lassen, sowie größere Praktikabilität,⁶⁹ keine Notwendigkeit zu Einschränkungen aus Platzgründen,⁷⁰
- Umweltfreundlichkeit⁷¹
- Zeit- und Kostenersparnis⁷²
- Wandel der Kommunikationsformen und (Informations-)Gepflogenheiten,⁷³ Zeichen der Modernität
- international im Trend⁷⁴
- 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)⁷⁵
- erhöhte Manipulationsgefahr gegenüber gedrucktem Gesetzblatt⁷⁶
- Gefahren für Lesbarkeit und Archivierung aufgrund technologischen Fortschritts⁷⁷
- Personen ohne Internetanschluss, ohne PC oder Smartphone oder ohne notwendige Medienkompetenz, Stichwort: digital divide⁷⁸
- Bürgern ist der Unterschied zwischen offiziellem Gesetz und Service-Angeboten zu wenig bewusst,⁷⁹ worin zugleich ein Nachteil der aktuellen Informationspraxis liegt

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

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

⁶⁹ Gauseweg Ri 2019, 2, 11.

⁷⁰ Guckelberger (Fn. 30), S. 73.

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

⁷² 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.

⁷³ Wolff/Gielzak LKV 2010, 353, 354.

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

⁷⁵ Guckelberger (Fn. 30), S. 86 ff.

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

⁷⁷ Guckelberger (Fn. 30), S. 79 ff.

⁷⁸ Guckelberger (Fn. 30), S. 97 ff.

⁷⁹ 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.“⁸⁰
- 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.“⁸¹

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.⁸² Ein Wechsel zur elektronischen Verkündung ist sinnvoll, soweit man durch gesetzliche Anforderungen ihre Nachteile „ausgleicht“.⁸³ 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.⁸⁴ 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

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

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

⁸² Guckelberger (Fn. 30), S. 148.

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

⁸⁴ 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.⁸⁵ Auch ergebe sich aus der EMRK nichts Gegenteiliges.⁸⁶

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,⁸⁷ 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 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.⁸⁸ 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.“⁸⁹ 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.⁹⁰

⁸⁵ Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 3.

⁸⁶ Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 3.

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

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

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

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

- Auch bei der elektronischen Verkündung bedarf es Maßnahmen zur Gewährleistung der Verlässlichkeit,⁹¹ d. h. Sicherstellung der Authentizität (= Echtheit) sowie Integrität (= Unversehrtheit), etwa durch die Verwendung von elektronischen Signaturen sowie sicheren Übertragungswegen.⁹² Möglicherweise lässt sich die Sicherheit auch über den Einsatz von Blockchain-Technologie gewährleisten.⁹³
- Gewährleistung der Dauerhaftigkeit der Allgemeinzugänglichkeit der Dokumente⁹⁴
- Maßnahmen zur Vermeidung technischer Störungen⁹⁵
- 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 gelangt⁹⁶

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.⁹⁷ Ferner ergibt sich daraus, dass auch eine ausschließlich elektronische Publikation zulässig ist.⁹⁸ Indirekt lässt sich aus dieser Vorschrift entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber keine rechtsstaatlichen Bedenken gegenüber der elektronischen Verkündung hat.⁹⁹

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

⁹¹ Gauseweg RiA 2019, 2, 8.

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

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

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483

⁹⁷ BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

⁹⁸ BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

⁹⁹ Stelkens (Fn. 17), § 27a Rn. 5.

¹⁰⁰ BT-Drucks. 17/11473, S. 46.

¹⁰⁰ 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) ¹Der Präsident des Landtags fertigt die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetz aus und verkündet sie innerhalb eines Monats im Gesetz- und Verordnungsblatt. ²Rechtsverordnungen 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.¹⁰¹ 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.¹⁰² 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.¹⁰³ 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,

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Wiebe, Die elektronische Willenserklärung, Online-Ausgabe 2019, S. 443.

¹⁰³ Schmidt (Fn. 47), S. 6.

ist aber keine Unterzeichnung im eigentlichen Wortsinne.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Aufgrund dieser Unterschiede bestünden erhebliche Bedenken, den Begriff der Ausfertigung in Art. 81 BbgVerf erweiternd so auszulegen, dass er auch die elektronische Form einschließt.¹⁰⁶ Auch in anderen Bereichen habe man spezielle Regelungen für die Umstellung von der Schrift- auf die elektronische Form getroffen.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸

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 beigefügt 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 beigefügt 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

¹⁰⁴ Schmidt (Fn. 47), S. 6.

¹⁰⁵ Schmidt (Fn. 47), S. 6.

¹⁰⁶ Schmidt (Fn. 47), S. 7.

¹⁰⁷ Schmidt (Fn. 47), S. 7.

¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ 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 *Wiebe*: „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.“¹¹⁰ „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.“¹¹¹ 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.¹¹² Auch seine Darstellung auf dem Bildschirm ist ebenfalls flüchtig und lediglich eine Reproduktion des gespeicherten Dokuments.¹¹³ Elektronischen Dokumenten fehlt es an einer dauerhaften Verkörperung der Erklärung, weshalb auf sie grundsätzlich der Augenscheinbeweis Anwendung findet.¹¹⁴ 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

¹⁰⁹ Schmidt (Fn. 47), S. 7.

¹¹⁰ Wiebe (Fn. 102), S. 440.

¹¹¹ Wiebe (Fn. 102), S. 440.

¹¹² Wiebe (Fn. 102), S. 443.

¹¹³ Wiebe (Fn. 102), S. 443.

¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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,¹¹⁶ 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

¹¹⁵ Guckelberger (Fn. 30), S. 127 ff.

¹¹⁶ 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.¹¹⁷ Zunehmend mehren sich aber Stimmen, die eine zeitgemäße Auslegung befürworten. *Butzer* 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.¹¹⁸ Nach *Strohmeier/Gamisch* wollte man sich bei Art. 82 GG gar nicht auf ein bestimmtes Medium festlegen.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Zur Vermeidung einer Überfrachtung der Verfassung mit technischen Details könne die Entscheidung zum Wechsel auf die elektronische Form dem parlamentarischen Gesetzgeber überlassen werden.¹²¹ Auch *Gauseweg* kommt zum Ergebnis, dass Art. 82 GG eine entwicklungsoffene Vorschrift darstellt.¹²² *Wolff* befürwortet nunmehr eine solche entwicklungsoffene Handhabung, sofern die elektronische Form eine vergleichbare Beständigkeit aufweist wie die Papierform.¹²³ 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.

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

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

¹¹⁹ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

¹²⁰ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

¹²¹ Strohmeier/Gamisch DÖV 2019, 478, 483.

¹²² Gauseweg Ri 2019, 2, 5.

¹²³ 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.“¹²⁴ 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.¹²⁵

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

¹²⁴ HessLT-Drucks. 19/5721, S. 2.

¹²⁵ 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.¹²⁶ Außerdem soll nur die Möglichkeit zu einem solchen Wechsel geschaffen werden, indem eine „Kann“-Regelung getroffen wird.¹²⁷ 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?

¹²⁶ ThürLT-Drucks. 7/2040, S. 1.

¹²⁷ 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.

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt
Honorarprofessor für Internetrecht, insbesondere E-Government und E-Justice
Juristenfakultät der Universität Leipzig
Privat:
Zeltinger Straße 8
13465 Berlin
+49 (0)177 2422368
bernhardt-wi@t-online.de

THÜR. LANDTAG POST
07.01.2021 07:23
329/2021

Berlin, den 6. Januar 2021

**Den Mitgliedern des
VerfA**

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

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/953
zu Drs. 7/2040

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

Ihre Bitte um schriftliche Stellungnahme vom 27. November 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf danke ich.

Hiermit nehme ich zu dem Gesetzentwurf Stellung:



I. Vorbemerkung

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

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

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

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

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

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

¹ Drs. 19/16162, S. 25.

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

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

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

Heute sind in Brandenburg⁵, in Bremen⁶, im Saarland⁷ und in Hessen⁸ elektronische Verkündungen in elektronischen Gesetzblättern vorgesehen.

Auch auf der EU-Ebene ist seit dem 1. Juli 2013 die elektronische Ausgabe des Amtsblatts (e-ABl) verbindlich⁹. Die Papierfassung hat keine Rechtsgültigkeit mehr – es sei denn, dass wegen einer unvorhergesehenen Störung der IT-Systeme kein Online-Amtsblatt veröffentlicht werden kann. Bemerkenswert ist, dass ohne Änderung des Wortlauts des für die Veröffentlichung der Gesetzgebungsakte maßgebenden Art. 297 AEUV durch Sekundärrecht die Umstellung vom offiziellen Papier-Amtsblatt auf das elektronische Amtsblatt vorgenommen wurde.

Auch war bereits 2009 das Internet in 15 von 34 europäischen Ländern das rechtlich maßgebliche Veröffentlichungsmedium¹⁰

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

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

⁵ Art.81 Abs. 4 BbgVerf

⁶ Art. 123 Abs 4 BremVerf

⁷ Art. 102 Satz 2 SLVerf

⁸ Art. 120 Satz 2 Verfassung des Landes Hessen

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

¹⁰ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags von Brandenburg, 2009, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52498/ssoar-2009-schmidt-Elektronische_Ausfertigung_und_Verkundung_von.pdf?sequence=1

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

Verfassungsorgan verkündet, weil damit das Gesetzblatt im verfassungsrechtlichen Sinn ausgegeben ist“.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem Inverkehrbringen des ersten Stückes der jeweiligen Nummer des Gesetzblatts die „Ausgabe“, wobei die Auslieferung an einen Bezieher ausreicht¹². Demgegenüber wird in der Literatur mehrheitlich vertreten, dass die Auslieferung an die Mehrheit der Bezieher (zumeist der Tag nach der Einlieferung bei der Post) maßgeblich sei. Erst dann bestehe in zumutbarer Weise die Möglichkeit, von dem Gesetzesinhalt Kenntnis zu erlangen¹³. Entsprechend wird in der Praxis als Ausgabedatum der auf die Einlieferung bei der Post folgende Tag auf dem Kopf des Bundesgesetzblatts vermerkt. Im Falle der elektronischen Verkündung tritt dagegen als maßgeblicher Verkündungszeitpunkt der Tag der Freigabe des elektronischen Dokuments an die Stelle des Ausgabedatums¹⁴. Damit kann die Zeit von der Ausfertigung bis zum maßgeblichen Verkündungszeitpunkt entscheidend verkürzt werden.

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

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

II. Zu den von den Mitgliedern des Ausschusses formulierten Fragen

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

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

¹¹ BVerfGE 16, 6

¹² BVerfGE 16, 6 (16 ff.)

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

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

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

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

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

b. Die Transparenz des geltenden Rechts wird auch dadurch behindert, dass in den Gesetzgebungsverfahren zumeist nur **Änderungen bestehender Gesetze** – oft als Einzeländerungen in Artikelgesetzen - beschlossen werden. Werden sogenannte Änderungsbefehle in herkömmlicher Weise auf Papier verkündet, bleibt für den Leser ohne Kenntnis des Zusammenhangs des geänderten Ausgangstexts die Wirkung der Änderung unklar bzw. lässt sich nur durch eine Zusammensicht der Ausgangsfassung des Gesetzes mit allen später erfolgten verkündeten Änderungen erfassen, und diese Fassungen müssen mühsam in den Drucksammlungen herausgesucht werden. Zuweilen ist deshalb im Änderungsgesetz eine Neubekanntmachung des gesamten konsolidierten Textes vorgesehen. Dies bleibt aber - wohl auch im Hinblick auf die Kosten einer Gesamtveröffentlichung – oft die Ausnahme¹⁵. Hier könnte eine neue – elektronische -Verkündung Abhilfe schaffen. Vorstellbar wäre, zugleich mit der Verkündung des Änderungsbefehls die konsolidierte Gesamtfassung der Norm elektronisch zu verkünden.

c. Das Rechtsstaatsprinzip fordert die **vollständige Verkündung von Rechtsvorschriften**. Die Bürgerinnen und Bürger müssen in verlässlicher Weise vom Inhalt der Normen Kenntnis nehmen können. Allerdings wurden zumindest auf Bundesebene in der Vergangenheit Ausnahmen von der umfassenden Verkündungspflicht als zulässig angesehen, wenn die Druckherstellung einer (Papier)-Verkündung mit (unverhältnismäßig) hohen Produktionskosten verbunden ist. So wurden etwa Pläne, Karten oder Zeichnungen häufig dadurch „verkündet“, dass man sie zur Einsicht auslegte. Dies sieht § 6 Abs. 1 des Gesetzes des Freistaats Thüringen über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Organisationsanordnungen (Verkündungsgesetz)vom 30. Januar 1991 ausdrücklich vor (allerdings sieht Art. 85 Verf TH ausdrücklich auch für Verordnungen die Möglichkeit anderer Verkündungsmedien vor). Auch der Bundeshaushalt wird nur partiell im Gesetzblatt verkündet, was verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch ist. Dies führt zu Erschwernissen bei der Kenntnisnahme einer Regelung¹⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

Für das Rechtsleben ist die genaue Kenntnis des authentischen Textes auch und gerade einer im Eilverfahren erlassenen Verordnung von großer Bedeutung. Gerade in Pandemiezeiten wurden erhebliche Freiheitseinschränkungen durch kurzfristig erlassene Normen vorgesehen. Ein Verstoß gegen die Freiheitseinschränkungen ist teilweise mit hohen Sanktionen bedroht. Eine Norm, die nicht ordnungsgemäß verkündet ist, ist nicht existent¹⁷, kann also auch nicht umgesetzt werden, selbst wenn noch so sehr zeitliche Erfordernisse und geltend gemacht werden und die mit der Freiheitseinschränkung und den Sanktionen verfolgten Zielen für Staat und Gesellschaft von höchster Bedeutung erscheinen. In Betracht kommt in solchen Situationen nur eine Notverkündung. In einem Artikel vom 31.10.2020 beschreibt der Ministerpräsident des Freistaats Thüringen die Situation so:¹⁸ „Lediglich da, wo durch besondere Eile ein – bis heute leider noch vorgeschriebener – physischer Abdruck im Staatsanzeiger nicht gewährleistet werden kann, bleibt die Notverkündung als Mittel der

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

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

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

Auf Bundesebene ist eine solche Notverkündung nur für den Verteidigungs- und Spannungsfall vorgesehen.²⁰ In Baden-Württemberg regelt § 4 des Verkündigungsgesetzes die Notverkündung von Verordnungen²¹ Von dieser Notverkündungsmöglichkeit ist in Baden-Württemberg auch einige Male Gebrauch gemacht worden. Vergleichbare Regelungen gibt es auch für andere Länder. ²²Für den Freistaat Thüringen ist eine Notverkündungsmöglichkeit nur im Anwendungsbereich des Ordnungsbehördengesetzes vorgesehen. Demnach sind im Normalfall ordnungsbehördliche Verordnungen des Innenministeriums im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen, solche des Landesverwaltungsamtes im Staatsanzeiger zu verkünden (§ 35 Abs. 2 OBG). § 35 Abs. 3 OBG regelt Folgendes: „Ist es zur Verhütung erheblicher Gefahren für Leben, Gesundheit, Tiere oder Sachen erforderlich, eine ordnungsbehördliche Verordnung sofort zu verkünden, und ist eine Verkündung nach den Absätzen 1 oder 2 nicht rechtzeitig möglich, so kann die Verordnung im Rundfunk, im Fernsehfunk, durch Lautsprecher oder sonst auf jede andere geeignete Art amtlich veröffentlicht werden. Die Verordnung ist sodann unverzüglich nach den Absätzen 1 oder 2 zu veröffentlichen; hierbei ist auf Zeit und Art der Notverkündung hinzuweisen“. Diese Notverkündungsmöglichkeit, die nur in sehr thematisch eingegrenzten Bereichen bei dringenden Verordnungen in Betracht kommt, zeigt, dass es in Extremsituationen einen Bedarf dafür gibt, ohne zeitaufwändige Herstellung der Papierfassung des Gesetz- und Verordnungsblatts sofort zur Verkündung zu kommen. Eine elektronische Verkündung könnte ebenso schnell wie eine Veröffentlichung im Rundfunk und in anderen Medien erfolgen. Sie wäre auch gegenüber einer Mitteilung in einer Rundfunksendung überlegen, weil sie jederzeit im Gegensatz zu einer Rundfunknachrichtensendung über das Internet abrufbar wäre. Auch wäre es denkbar, denjenigen, die in besonderer Weise an einer sofortigen Information über eine elektronische Verkündung interessiert sind, einen „Info-Dienst“ zur Verfügung zu stellen. So bietet beispielsweise die Bundesanzeiger Verlags GmbH kostenpflichtige elektronische Abonnements für Push-Benachrichtigungen über Veröffentlichungen, an denen bestimmte Abonnenten besonders interessiert sind. Die entsprechenden Veröffentlichungen werden dann tagesaktuell per E-Mail oder als Link zum Herunterladen geliefert. In jedem Fall böte eine elektronische Normenverkündung den Vorteil, dass auch in Eilfällen die Bürgerinnen und Bürger des Landes genau wüssten, in welcher Internetveröffentlichung sie nach aktuellen Informationen suchen müssten.

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

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

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

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

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

²² Art.122 HessVerf, Art45 Abs.2 NdsVerf.

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

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

Beispielhaft sind auch die Regelungen im Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz – BbgAusVerkG) vom 18. 12. 2009²⁴: Zur Ausfertigung eines Gesetzes fügt der Landtagspräsident dem elektronischen Dokument das **Datum der Ausfertigung** hinzu, **signiert das Dokument qualifiziert elektronisch** gemäß Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, kurz eIDAS-VO.

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

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

²³ BVerfGE 65, 283, 291)

²⁴ GVBl I, 390.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Personen ohne Internetanschluss könnten geltend machen, dass es schwieriger ist, von neuen Normen Kenntnis zu nehmen, wenn diese offiziell nur elektronisch und nicht als Druckwerke zur Verfügung stehen. Aber abgesehen davon, dass die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die das Internet nicht nutzen, immer kleiner wird²⁵, ist darauf hinzuweisen, dass von elektronischen Dokumenten relativ einfach Ausdrucke erstellt werden können. Dies könnte auch dann erfolgen, wenn das Lesen von längeren Texten am Bildschirm aus ergonomischen Gründen schwerfällt.

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

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

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

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

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

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

„verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip stellt jedoch die Umstellung auf eine elektronische Ausfertigung und Verkündung nicht dar²⁶. Auch ist davon auszugehen, dass den Ländern bei der Wahl der Verkündung ein eigener Entscheidungsspielraum gewährt werden soll.

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Elektronischen Verkündung von Rechtsnormen kam 2009²⁷ zum Schluss (S. 6), dass der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 GG sich derart stark vom Verfahren und der Form der elektronischen Gesetzesverkündung abhebt, dass „man eine neue Verkündungsmethode wohl nur unter der Prämisse einer Verfassungsänderung realisieren“ könne. Auch für eine kumulative Verkündung der Gesetzestexte sei eine Verfassungsänderung erforderlich (S. 7). Schließlich verwies das Gutachten auch auf die Situation in den Ländern. Der Wortlaut in den Landesverfassungen komme dem Grundgesetz sehr nahe, sodass auch die Länder, die eine elektronische Verkündung ermöglichen wollten, sich zu einer expliziten Verfassungsänderung entschlossen hätten. Auch für das Brandenburgische Landesverfassungsrecht wurde die Auffassung vertreten, Art. 81 BbgVerf a. F. setze die Ausfertigung und Verkündung auf einem Papiermedium voraus. Der Begriff „Ausfertigung“ knüpfe an die Herstellung und Unterzeichnung einer Papierurkunde an. Ferner verband man mit der Bezeichnung „Gesetz- und Verordnungsblatt“ die Vorstellung, es müsse sich um eine periodisch erscheinende Veröffentlichung handeln, die auf Papier gedruckt ist.²⁸ Eine explizite Verfassungsänderung dürfte demgegenüber in den Ländern entfallen, in denen die Landesverfassungen auf Regelungen zum Verkündungsmedium (z.B. in Berlin und Bremen) verzichten.

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

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

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

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

²⁷ <https://www.bundestag.de/resource/blob/407340/ccd60500bafbda5804375336953eac7c/wd-3-146-09-pdf-data.pdf>, abgerufen am 5.1. 2021.

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

²⁹ 1 BvR 16/13 Rn. 90.

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

Dennoch rate ich nicht davon ab, klarstellend die Verfassung (zumindest für die elektronische Verkündung von Gesetzen) anzupassen, denn eine Mehrheit im Schrifttum – soweit ersichtlich – plädiert für eine Verfassungsänderung³⁰. Würde man ein elektronisches Gesetz- und Verordnungsblatt ohne Verfassungsänderung zum neuen maßgeblichen Verkündungsmedium für Gesetze erklären, wäre nicht auszuschließen, dass Interessierte die rechtliche Existenz elektronisch verkündeter Gesetze anzweifeln könnten. Daraus entstünde bis zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung eine Rechtsunsicherheit, die durch eine klarstellende Verfassungsänderung vermieden werden könnte. Eine solche Verfassungsänderung dürfte auch der Bevölkerung vermittelbar sein, wie die Volksabstimmung in Hessen über die entsprechende Änderung gezeigt hat.³¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13.) Ist die vorgeschlagene Formulierung eindeutig?

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

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

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

III. Fazit

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

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



(Prof. Dr. Wilfried Bernhardt)