



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6787

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 22.09.2016

Mein Zeichen: L 2 - 251/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Thomas Schürmann

Telefon (0431) 988-1100

Telefax (0431) 988-1250

thomas.schuermann@landtag.ltsh.de

1. November 2016

**Schriftliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Informationszugangsgesetzes für das
Land Schleswig-Holstein**

Gesetzentwurf Drs. 18/4409

Änderungsantrag Drs. 18/4465

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

mit Schreiben vom 22. September 2016 hat der Innen- und Rechtsausschuss den Wissenschaftlichen Dienst des Landtages gebeten, zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf (Drs. 18/4409) und dem Änderungsantrag (Drs. 18/4465) Stellung zu nehmen. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auf solche Regelungen, die entweder unmittelbar den Landtag adressieren (so der Änderungsantrag, Drs. 18/4465; dazu I.) oder in anderer Weise den Landtag spezifisch betreffen (dazu unter II.).

I.

Änderungsantrag Drucksache 18/4465

Der mit dem Änderungsantrag vorgelegte Regelungsentwurf sieht vor, die Bereichsausnahme für den Landtag in § 2 Absatz 4 Nr. 1 IZG-SH zu präzisieren und damit ausweislich der Entwurfsbegründung die Reichweite der Anwendung des IZG-SH auf den Landtag besser zu verdeutlichen.

Die Entwurfsregelung besteht aus zwei Teilen: Der 1. Halbsatz verknüpft die Ausnahme des Landtages von der Informationspflicht nach § 3 IZG-SH mit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben. Der 2. Halbsatz konkretisiert die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben durch die Landtagsverwaltung für einen aktuell politisch umstrittenen Sachverhalt - die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit der Landtagsverwaltung für das Parlament - dahingehend, dass diese Aufgabe parlamentarischen Charakter hat, wenn sie im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen erfolgt.

1. § 2 Absatz 4 Nr. 1, 1. Halbsatz IZG-SH-Entwurf

Die vorgesehene Begrenzung der Anwendung des IZG durch den Begriff der parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung wirkt einem Missverständnis entgegen, das auf die aktuelle Gesetzesformulierung zurückzuführen ist.

a)

Die Anwendung des IZG-SH im Bereich des Landtages wird von zwei Vorschriften des Gesetzes adressiert. Einerseits zählt zu den gem. § 2 Absatz 3 Nr. 1 IZG-SH informationspflichtigen Stellen als „Behörde des Landes“ nach § 5 Absatz 1 Satz 2 der *Landtagspräsident*, dies aber *nur, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt*. Darunter fallen insbesondere die Ausübung des Hausrechts in den Liegenschaften des Landtages, dienstrechtliche Aufgaben gegenüber dem Personal der Landtagsverwaltung, Raumzuweisungen an Fraktionen auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes oder die dem Landtagspräsidenten zugewiesene Verwaltungstätigkeit im Rahmen des Abgeordnetengesetzes, Wahlkampfkostenerstattung und Funktionen im Rahmen von Volksinitiativen, Volksentscheiden und Volksbegehren.¹ Weitere Varianten des § 2 Absatz 3 IZG-SH sind nicht einschlägig; insbesondere ist der Landtag

¹ Ausdrücklich die IFG-UIG-Broschüre des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, 2. Aufl. 2009, S. 9.

keine „sonstige juristische Person des öffentlichen Rechts“, sondern ein Verfassungsorgan.²

Andererseits schränkt § 2 Absatz 4 IZG-SH den Kreis der informationspflichtigen Stellen ein und sieht in seiner Nummer 1 in der geltenden Fassung vor, dass der Landtag „im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit“ nicht informationspflichtig ist. Diese Regelung wird in jüngerer Zeit wiederholt dahingehend verstanden, dass der Landtag überall dort, wo er nicht unmittelbar als Gesetzgeber tätig werde, nach dem IZG informationspflichtig sei. Der Gesetzgeber habe zwar die Gewaltenteilung wahren wollen, was aber die über die Gesetzgebung hinausgehenden parlamentarischen Aufgaben nach Art. 16 Absatz 1 der Landesverfassung nicht einbeziehe. Diese Auffassung hätte zur Folge, dass über den Bereich der Verwaltungstätigkeit des Landtagspräsidenten gem. § 2 Absatz 3 Nr. 1 IZG-SH i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 2 LVwG hinaus der Landtag und seine Untergliederungen und Hilfsorgane (Plenum, Ausschüsse, sonstige Gremien, Fraktionen, Abgeordnete sowie die Landtagsverwaltung) dem Informationszugang nach dem IZG auch dann unterliegen, wenn sie als Verfassungsorgan handeln und die in Artikel 16 der Landesverfassung anvertrauten Aufgaben der Regierungskontrolle, der Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten ausüben.

b)

Dieses weite Verständnis des Anwendungsbereichs des IZG auf den Landtag kann zwar schon auf dem Boden des geltenden Rechts nicht überzeugen, denn es verkehrt eine zur Eingrenzung der informationspflichtigen Stellen geschaffene Vorschrift in ihr Gegenteil. Außerdem beschränkt sich der Aufgabenkanon der „gesetzgebenden Gewalt“ nicht auf die Rechtsetzung im technischen Sinne, sondern umfasst die Gesamtheit der dem Parlament in Art. 16 Absatz 1 der Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben, insbesondere auch die parlamentarische Kontrolle der Exekutive.³ Dieser Einschätzung hat sich auch das Schleswig-Holsteinische Obergericht ange-

² Mit den „sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ sind die Anstalten öffentlichen Rechts, die Stiftungen öffentlichen Rechts und die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, die - anders als Land, Gemeinden, Kreise und Ämter - keine Gebietshoheit haben, angesprochen, vgl. IFG-UIG-Broschüre des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, 2. Aufl. 2009, S. 81.

³ Vgl. die Begründung zu § 3 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes vom 02.09.1999, Drs. 14/2374, S. 13: Danach sind „der Gewaltenteilungstrias folgend, die gesetzgebende und rechtssprechende Gewalt im Rahmen ihrer spezifischen Tätigkeiten ausgenommen, da Gesetzgebung und Rechtssprechung nach deutscher Verfassungstradition eigenen Regelungen über die Öffentlichkeit der bei ihnen anfallenden Informationen folgen“. Der Bereich der Gesetzgebung wird gegenüber der Exekutive auch durch die parlamentarische Kontrolle der Exekutive gesichert, Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 34 mit Nachweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

schlossen⁴, weil sich weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus dem Sinnzusammenhang der insoweit wortgleichen Vorgängerregelung zum heutigen § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG-SH irgendetwas dafür ergebe, dass hierdurch der allgemeine Behördenbegriff hinsichtlich des Landtages erweitert werden sollte.

c)

Da die aktuelle Fassung des § 2 Absatz 4 Nr. 1 IZG-SH allerdings nun einmal unterschiedlich verstanden wird, erscheint es **sachgerecht, dass der Gesetzgeber seine Vorstellungen im Interesse der Rechtssicherheit und zur Vermeidung streitiger Auseinandersetzungen klarstellt**. Die in dem Änderungsantrag gewählte Formulierung erscheint dazu gut geeignet. **Die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben durch den Landtag bildet das sprachliche Gegenstück zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit durch den Landtagspräsidenten gem. § 5 Absatz 1 Satz 2 LVwG; die Verwaltungstätigkeit begründet die Eigenschaft einer informationspflichtigen Stelle, die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben schließt dies aus**. Die gleiche Begrifflichkeit - „Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben“ - verwendet das Landesdatenschutzgesetz, um seine Anwendung auf den Landtag einzugrenzen: Nach § 3 Absatz 4 Satz 1 LDSG unterliegen der Landtag, seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen und deren Beschäftigte sowie die Landtagsverwaltung nicht den Bestimmungen des LDSG, soweit sie in Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten.⁵ Hier wie dort geht es um die gleiche Fragestellung, in welchen Fallgestaltungen die **Besonderheiten der parlamentarischen Arbeit die Anwendung der allgemeinen für die Verwaltung geltenden Regelungen (des IZG bzw. des LDSG) ausschließen**.

Auch die Gesetze anderer Bundesländer machen die Anwendung der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auf den Landtag davon abhängig, ob Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder parlamentarische Angelegenheiten erledigt werden.⁶ Nicht

⁴ OVG Schleswig, Beschluss vom 13. Februar 2003, Az. 4 L 15/03.

⁵ Die im Zusammenhang mit § 3 Abs. 4 LDSG erlassene Datenschutzordnung des Landtages unterscheidet demgemäß ebenfalls zwischen der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben des Landtages, auf die die spezifische Datenschutzordnung Anwendung findet (§ 1 Abs. 1 DSO-LT), von der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, die in der Datenschutzordnung aufgelistet werden (§ 1 Abs. 2 DSO-LT) und bei denen das Landesdatenschutzgesetz gilt.

⁶ § 2 Abs. 3 des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes: „Dieses Gesetz gilt nicht für den Landtag im spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten ...“.
Andere Gesetze formulieren positiv, so § 4 des Rheinland-Pfälzischen Transparenzgesetzes (Geltung für den Landtag, soweit dieser Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt), § 2 Abs. 2 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg (Geltung für den Landtag nur, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt), § 2 Abs. 2 Satz 1 des Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (Akteneinsichtsrecht gegenüber der Verwaltung des Landtages nur, soweit diese Verwaltungsaufgaben erledigt), § 2 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (Geltung des Gesetzes für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahr-

zuletzt unterscheidet auch das Bundesverwaltungsgericht zwischen der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben, auf die das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Anwendung findet, und der nicht informationspflichtigen Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben.⁷

Die Ausnahme des Landtages, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt, von der Anwendung des IZG bedeutet im Übrigen keineswegs den Ausschluss der Öffentlichkeit. Wie schon in der Begründung zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Landes Schleswig-Holstein im Jahre 1999 ausgeführt⁸, folgt die **Öffentlichkeit der bei der parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung anfallenden Informationen nach deutscher Verfassungstradition eigenen Regeln**. Die Landesverfassung schreibt in Artikel 21 Absatz 3 und Art. 23 die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen des Landtages bzw. der Sitzungen der Ausschüsse vor. Dementsprechend sind die vorbereitenden Drucksachen und Umdrucke wie auch die Plenarprotokolle und Sitzungsniederschriften der Ausschüsse öffentlich und werden im Landtagsinformationssystem aktiv zur Verfügung gestellt. Für die vorangehenden und begleitenden vielfältigen fachlichen und politischen Erkenntnis- und Klärungsprozesse etwa in Fraktionsarbeitskreisen, Obleute-Gesprächen und Fraktionsrunden schreibt die Verfassung dagegen keine Öffentlichkeit vor. Über dieses Konzept parlamentarischer Öffentlichkeit mag man politisch diskutieren, doch ist es geltendes Verfassungsrecht.⁹ Die mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Formulierung des § 2 Absatz 4 Nr. 1 IZG-SH-E trägt dem ausdrücklich Rechnung.

2. § 2 Absatz 4 Nr. 1, 2. Halbsatz IZG-SH-Entwurf

Der 2. Halbsatz konkretisiert die parlamentarische Aufgabenwahrnehmung für eine bestimmte Fallgruppe - die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit der Landtagsverwaltung im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen -, deren parlamentarischer Charakter ausdrücklich klargestellt wird. Hintergrund ist die aktuelle Diskussion über eine Veröffentlichung der Ausarbeitungen parlamentarischer Beratungsdienste. Seitdem das Bundesverwaltungsgericht im Juni 2015 in zwei Fällen den Bundestag ver-

nimmt) § 3 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Geltung für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt).

⁷ BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, Rn. 13 einerseits, Rn. 16 andererseits.

⁸ Drs. 14/2374, S. 13.

⁹ Aus dem mit der Verfassungsänderung 2014 neu eingefügten Art. 53 der Landesverfassung folgt nichts anderes, denn diese Vorschrift gilt nur für die Verwaltungsbehörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, wie nicht zuletzt die systematische Stellung im Abschnitt VII der Landesverfassung über „Die Verwaltung“ deutlich macht, nicht dagegen für das im Abschnitt II „Der Landtag“ geregelte Parlament einschließlich der dort im Zusammenhang mit der Position des Landtagspräsidenten in Art. 20 Absatz 3 LV angesprochenen Landtagsverwaltung.

pflichtet hat, Zugang zu Ausarbeitungen seiner Wissenschaftlichen Dienste einzuräumen,¹⁰ werden auch Forderungen nach der Veröffentlichung der Ausarbeitungen parlamentarischer Beratungsdienste der Landtage erhoben. Einschlägige Anträge liegen auch der schleswig-holsteinischen Landtagsverwaltung vor.

Nach der Dienstordnung für den Wissenschaftlichen Dienst des Landtages sind dessen Mitglieder und Mitarbeiter jedoch zu besonderer Dienstverschwiegenheit verpflichtet, die nach außen wie auch gegenüber der Landtagsverwaltung besteht. Dies gilt insbesondere für so genannte weisungsfreie Dienstgeschäfte - die gutachterliche oder rechtsberatende Erledigung der Aufträge der Landtagsausschüsse, der Fraktionen, von Abgeordneten mit Zustimmung ihrer Fraktion oder interfraktioneller Aufträge -, soweit diese nicht ihrer Natur nach keiner vertraulichen Behandlung bedürfen oder die Auftraggeber ausdrücklich auf vertrauliche Behandlung verzichtet haben (§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 der Dienstordnung). **Die Entscheidung über die Herausgabe von Informationen über einen Gutachtenauftrag oder über die Verwendung der Ausarbeitung selbst trifft also nicht die Landtagsverwaltung oder der Wissenschaftliche Dienst, sondern ausschließlich der Auftraggeber.** In der Praxis bedeutet dies, dass die von den Landtagsausschüssen beauftragten Ausarbeitungen wegen der öffentlichen Arbeit der Ausschüsse regelmäßig verumdruckt werden, Ausarbeitungen im Auftrag einzelner oder mehrerer Fraktionen dagegen nur bei ausdrücklicher Freigabe durch die jeweilige(n) Fraktion(en). Die veröffentlichten Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes sind im Landtagsinformationssystem unter der Adresse <http://lissh.lvn.parlanet.de/shlt/start.html> über den Suchbegriff „Wissenschaftlicher Dienst“ abrufbar. **Durch den Gesetzentwurf wird sich hieran nichts ändern.**

Es ist nicht Aufgabe des Wissenschaftlichen Dienstes, den Umfang des Zugangs zu seinen Aufträgen und Ausarbeitungen *politisch* zu bewerten. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb darauf, die in diesem Zusammenhang vorgetragenen wesentlichen Argumentationslinien einer *rechtlichen Schlüssigkeitsprüfung* zu unterziehen.

¹⁰ BVerwG, Urteile v. 25.06.2015 - 7 C 1.14 und 7 C 2.14: In dem einen Fall ging es um Unterlagen, die für den früheren Bundestagsabgeordneten zu Guttenberg angefertigt und von ihm für seine Dissertation verwendet worden waren, im zweiten Fall um eine Ausarbeitung mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der UN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen“.

a)

Als zentrales Argument für einen obligatorischen Informationszugang zu Aufträgen und Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages werden regelmäßig die beiden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Juni 2015 genannt. Dabei wird häufig der Eindruck vermittelt, dass diese Urteile für den Schleswig-Holsteinischen Landtag verbindlich seien und eine abweichende Regelung, wie sie in dem vorliegenden Änderungsantrag enthalten ist, nicht möglich sei.¹¹ Diese Auffassung verkennt die **Selbstständigkeit des Rechts- und Verfassungsraumes des Landes Schleswig-Holstein**: Das Recht der Gesetzgebung über den Zugang zu amtlichen Informationen bei Landesbehörden steht dem Land zu.¹² **Der Schleswig-Holsteinische Landtag gestaltet als Gesetzgeber eigenständig und ohne Vorgaben durch das Bundesverwaltungsgericht das Informationsfreiheitsrecht des Landes**. Im Übrigen war der Schleswig-Holsteinische Landtag in den Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht beteiligt; auch deshalb können ihn die Urteile nicht binden. Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Entscheidungen zudem auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Arbeits- und Verfahrensweise der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages getroffen. Die Rechts- und Sachlage in Schleswig-Holstein ist damit nicht vergleichbar. Das Land verfügt über ein eigenständiges, im Lichte der schleswig-holsteinischen Rechtsordnung auszulegendes Informationszugangsrecht und die Organisation und Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages unterscheidet sich, wie noch auszuführen sein wird, wesentlich von den Umständen im Deutschen Bundestag.

Eine wie auch immer geartete Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom Juni 2015 kommt hier folglich nicht in Betracht.

b)

Inhaltlich geht es im Kern darum, ob die Zuarbeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages für das Parlament und seine Untergliederungen, insbesondere für die Fraktionen, mit deren parlamentarischer Tätigkeit lediglich in einem eher flüchtigen Zusammenhang steht, oder ob sie **mit der parlamentarischen Aufgabenerfüllung so eng verbunden ist, dass die Einordnung der gutachterlichen Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes in die parlamentarische Aufgabenerfüllung zumindest plausibel, wenn nicht geradezu geboten erscheint**. Dabei sind folgende Gesichtspunkte zu beachten:

¹¹ So etwa in der Stellungnahme des ULD vom 26. Oktober 2016 (Umdruck 18/6732) unter 2.2.

¹² Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl Rn. 62.

aa) Der Wissenschaftliche Dienst ist organisatorisch Teil der Landtagsverwaltung. Gleiches gilt allerdings beispielsweise auch für die Geschäftsführungen der Ausschüsse, deren Einbettung in die parlamentarische Aufgabenwahrnehmung außer Rede steht. So werden weder die Geschäftsstelle des Petitionsausschusses noch die Geschäftsführung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses als informationspflichtige Stellen nach dem IZG angesehen. **Maßgeblich** ist nämlich **nicht die formale organisatorische Zugehörigkeit** der jeweiligen Mitarbeiter zur Landtagsverwaltung, sondern ihre **konkrete Funktion** („**funktioneller Behördenbegriff**“).¹³

bb) Im Bundestag hatte auch früher gemäß Nr. 5 des Leitfadens für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (Stand: 3. März 2008) die Leitung des jeweiligen Fachbereichs (nach Möglichkeit in Absprache mit der Person, die die Arbeit verfasst hat) über die Weitergabe von Arbeiten an Dritte, die ein berechtigtes Interesse daran nachweisen konnten, zu entscheiden. Nach der Dienstordnung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages liegt diese Verfügungsbefugnis dagegen ausschließlich bei dem jeweiligen parlamentarischen Auftraggeber (Ausschuss oder Fraktion). Dieser Unterschied gegenüber dem Bundestag demonstriert die Zuordnung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages zum parlamentarischen Bereich.

cc) Das Bundesverwaltungsgericht hat die Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vor allem deshalb nicht als parlamentarische Aufgabenerfüllung, sondern als Verwaltungsaufgabe eingeordnet, weil die Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung der mandatsbezogenen Aufgabenerfüllung vorausliege. Erst in der Umsetzung des Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeige sich das spezifische parlamentarische Wirken der Abgeordneten. Dies werde auch daran deutlich, dass die von den Wissenschaftlichen Diensten aufgrund eines Auftrags von Abgeordneten erstellten Ausarbeitungen und Dokumentationen politisch neutral sein müssten; die Ausarbeitungen seien im Prinzip so abzufassen, dass der inhaltlich gleiche Auftrag, von einem Abgeordneten der gegnerischen Fraktion erteilt, mit einer Kopie erledigt werden könne.¹⁴

Diese Beschreibung der Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages entspricht nicht der Aufgabenstellung und Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Der Wissenschaftliche Dienst ist **kein Anbieter von Fortbildungsveranstaltungen**¹⁵, die Abgeordnete mit Hinter-

¹³ BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, Rn. 13.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, Rn. 18.

¹⁵ So die prägnante Charakterisierung der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages durch das VG Berlin, Urt. v. 19.09.2012, Az. 2 K 185.11.

grundinformationen versorgen. Während die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages eine Vielzahl an Themenbereichen abdecken, beschränkt sich die Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf die **rechtliche Beratung**, also ein Themenfeld, in dem nicht die Zusammenstellung von empirischem Wissen, sondern normative Bewertungen und Abwägungsprozesse im Vordergrund stehen. Bei den Aufträgen an den Wissenschaftlichen Dienst des Landtages geht es - anders als im Bundestag - nicht um die Sammlung und Aufbereitung von Informationen durch überblicksartige Darstellung von Rechtsvorschriften oder eines bestimmten Rechtsgebietes oder die abstrakte Zusammenstellung eines Meinungsstandes. Vielmehr befasst sich der Wissenschaftliche Dienst des Landtages ganz überwiegend mit **konkreten Gesetzesvorhaben** und berät in den hier relevanten Fällen im **individuellen Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen zu deren speziellen rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit konkreten politischen Planungen und Vorhaben**. Kurz gesagt: **Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages könnte man als *Informationshilfsdienst* bezeichnen, während die Aufgabe des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages die eines *Gesetzgebungshilfsdienstes* ist.**¹⁶

Während im Bundestag die Abgeordneten und Fraktionen auf beachtliche Mitarbeiterkapazitäten zurückgreifen können, die es ihnen gestatten, Rechtsprüfungen zu konkreten Vorhaben intern durchzuführen, ermöglichen es die ungleich geringeren Kapazitäten im Schleswig-Holsteinischen Landtag nicht, die relevanten Rechtsgebiete in den Fraktionen auch nur ansatzweise abzudecken, so dass entsprechende individuelle Prüfaufträge auf den Wissenschaftlichen Dienst ausgelagert werden.

Auch der Wissenschaftliche Dienst der Landtagsverwaltung arbeitet selbstverständlich **parteilich neutral**: Nach der Dienstordnung sind die Mitglieder verpflichtet, die ihnen übertragenen Aufgaben unparteiisch zu bearbeiten; politische Entscheidungen und Wertungen dürfen sie nicht vornehmen (§ 4 Abs. 1 der Dienstordnung). Die erteilten Aufträge dürfen von den Bearbeitern keine politischen Entscheidungen verlangen; bei der Beurteilung wissenschaftlicher Fragen darf ein bestimmtes Ergebnis nicht vorgeschrieben werden (§ 5 Absatz 4 der Dienstordnung). Dass aber eine solche von den politischen Vorstellungen des Bearbeiters unbeeinflusste und fachlich objektive Arbeit unparlamentarisch sei,¹⁷ geht in die Irre. Ausschlaggebend ist etwas anderes: Die Fraktionen bilden die politische Gliederung des Parlaments. Nach § 3

¹⁶ Vgl. v. *Lewinski*, Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, 2015, S. 56f.

¹⁷ So müsste man das Bundesverwaltungsgericht, Urt. v. 25.06.2015, 7 C 1.14, Rn. 18, in der Konsequenz seiner Argumentation wohl verstehen.

Absatz 1 des Fraktionsgesetzes wirken sie an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages mit. Die Fraktionen bündeln die Vielfalt der Meinungen im Parlament zur politischen Stimme, sie wählen aus und spitzen Themen als politisch entscheidbar zu.¹⁸ Erst durch die abgestimmte Unterstützung seitens der Fraktion erlangen ein politischer Vorgang und die dazu angebotenen Lösungsvorschläge die Bedeutung, die ihre Behandlung im Parlament rechtfertigen.¹⁹ **Konzepte, Strategien und Initiativen einer Fraktion sind deshalb von vornherein zwangsläufig politisch.** Wenn der Wissenschaftliche Dienst des Landtages einen Prüfauftrag einer Fraktion erhält und bearbeitet, wird er allein dadurch bereits in die parlamentarische Aufgabenerfüllung durch die Fraktion einbezogen. **Die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes ist dieser Aufgabenerfüllung nicht vorgelagert, sondern in den bereits laufenden politischen Prozess eingebettet.**

dd) Der Informationszugang zu den Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes darf nicht die parlamentarische Tätigkeit des Auftraggebers nachteilig beeinflussen. Das Bundesverwaltungsgericht hat erwogen, ob eine unbefangene Willens- und Entscheidungsbildung des Abgeordneten in rechtlich relevanter Weise gestört werden könne, wenn der Abgeordnete sich bei zeitgleicher Kenntnisnahme der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste seitens Dritter einer dauernden Beobachtung durch eine - angesichts der Möglichkeiten der modernen Kommunikations- und Informationstechnik - breiten Öffentlichkeit in Bezug auf seine Interessengebiete und daraus zu entwickelnde politische Positionen und Strategien ausgesetzt sehe. Im Ergebnis sieht das Gericht für den Bundestag diese Gefahr nicht, wenn der Zugang auf die Ausarbeitungen als solche beschränkt bleibe und ohne jedweden Hinweis auf den Auftraggeber eingeräumt werde.²⁰

Auch diese Einschätzung kann wegen der abweichenden Ausgangslage auf die Verhältnisse im Schleswig-Holsteinischen Landtag nicht übertragen werden. Da im Bundestag die Aufträge an die Wissenschaftlichen Dienste von den Abgeordneten erteilt werden, mag bei der großen Zahl von mehr als 600 Bundestagsabgeordneten eine Zuordnung einzelner Aufträge zu konkreten Abgeordneten unwahrscheinlich sein. Dagegen sind es im Schleswig-holsteinischen Landtag neben den Ausschüssen lediglich die Fraktionen, die den Wissenschaftlichen Dienst mit Gutachten beauftragen dürfen. **Bei sechs Fraktionen wird angesichts deren bekannter Arbeitsschwerpunkte und Interessen vielfach bereits die Aufgabenstellung der Ausarbeitung**

¹⁸ BVerfGE 112, 118 (135).

¹⁹ Magiera, Parlament und Staatsleitung, S. 153 f.

²⁰ BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, Rn. 20.

den Schluss auf einen bestimmten Auftraggeber nahelegen. Zumindest dürfte der Auftragsgegenstand regelmäßig die Zuordnung zur Koalition oder Opposition ermöglichen, was für die Regierungsseite bereits eine wichtige Information darstellt. Denn allein schon **das Themenfeld, zu dem sich eine Fraktion beraten lässt, eröffnet tiefgreifende Aussagen über ihre politischen Projekte, die politische Taktik und anderes mehr.**²¹ Der Konflikt mit den verfassungsrechtlich abgesicherten Aufgaben der Fraktionen im Allgemeinen wie auch der parlamentarischen Opposition im Besonderen (Art. 12 LV) liegt auf der Hand.

Letztlich zielen die Befürworter einer Offenlegung der im Fraktionsauftrag erstellten Gutachten nicht auf den Zweck des Informationszugangsrechts, nämlich die Kontrolle der **Verwaltung**, sondern auf Einblicke in die **interne Fraktionsarbeit.**²² Die Fraktionen selbst sind aber gemäß § 2 Absatz 3 des Fraktionsgesetzes ausdrücklich nicht Teil der öffentlichen Verwaltung, üben keine öffentliche Gewalt aus und sind deshalb keine informationspflichtige Stelle nach dem IZG.²³ Der Entwurf Drs. 18/4465 ist daher rechtssystematisch schlüssig, indem er eine Umgehung dieser bewusst getroffenen Einordnung der Fraktionen vermeidet.

c)

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages sind weder für die Gerichte noch gar für den Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein verbindlich. Die mit Bezug auf die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages angestellten Überlegungen des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich **wegen der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Arbeitsweisen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages und des Landtages auch inhaltlich nicht auf Schleswig-Holstein übertragen.** Eine zwangsläufige Offenlegung der Gutachten würde auf eine **partielle Ausforschung der internen Fraktionsarbeit** hinauslaufen.

Die mit dem Änderungsantrag angestrebte Regelung tritt dem entgegen und **schafft insoweit Rechtsklarheit.**

²¹ *Waldhoff*, JuS 2016, 283 (284).

²² So ausdrücklich die Stellungnahme von *FragDenStaat* (Umdruck 18/6755), S. 1 f.; ferner ein Interview, über das die Schleswig-Holsteinische Landeszeitung am 26.04.2016 auf Seite 5 berichtet: „Wenn in einem Gutachten etwa festgestellt werden sollte, dass ein Gesetzesvorhaben verfassungswidrig ist, und die auftraggebende Fraktion dies unter den Tisch fallen lasse, sei das unzumutbar ...“.

²³ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2013, 554; zustimmend die Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit und Datenschutz, 4. Tätigkeitsbericht 2012-2013, BT-Drucks. 18/1200, S. 101.

Mit der angestrebten Regelung ist **kein Verbot der Offenlegung der Ausarbeitungen** verbunden. Ausweislich der Entwurfsbegründung soll hinter die bisherige parlamentarische Veröffentlichungspraxis nicht zurückgefallen werden. Ein beachtlicher Teil der Gutachten wird bereits jetzt verumdruckt und über das Landtagsinformationssystem veröffentlicht. Die vorgesehene Gesetzesänderung steht einer flexiblen Fortentwicklung der Veröffentlichungspraxis nicht entgegen, wenn die Fraktionen künftig eine Erweiterung der Praxis anstreben.

II.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein - Drs. 18/4409

Durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes (Drs. 18/4409) wird der Landtag in Nr. 9 des Änderungsgesetzes, der einen neuen § 11 des IZG-SH vorsieht, durch folgende Regelungen adressiert oder spezifisch betroffen.

1. § 11 Absatz 1 Satz 4 Nr. 9 IZG-SH-Entwurf

Die vorgesehene Regelung sieht die Veröffentlichung von „Vorlagen der Landesregierung nach Beschlussfassung und Mitteilungen an den Landtag“ vor. Nach der Entwurfsbegründung sind damit die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag gemeint, wie sie in der Landesverfassung und im Parlamentsinformationsgesetz beschrieben werden. Der Regelungsbedarf wird damit begründet, dass die Unterrichtungen im Landtag bislang zwar an die Abgeordneten verteilt, nicht aber veröffentlicht würden.

a)

Regelungstext und Entwurfsbegründung stimmen nicht überein. Der Regelungswortlaut der Nr. 9 sieht **zwei Fälle der Veröffentlichung** vor: Zum einen Vorlagen der Landesregierung nach Beschlussfassung, zum anderen Mitteilungen an den Landtag. Die Liste der Gegenstände der Beratung und Beschlussfassung durch die Landesregierung gemäß dem in der Entwurfsbegründung genannten § 13 Absatz 1 GeschOLReg geht deutlich über die Gegenstände der Unterrichtung des Landtages

nach Art. 28 Absatz 1 LV i.V.m. dem Parlamentsinformationsgesetz hinaus. Der Wortlaut enthält **keine Verknüpfung mit den Gegenständen der Unterrichtung des Landtages**. Auf der anderen Seite ist der **Begriff der „Mitteilungen an den Landtag“ ungebräuchlich und unklar**. Die parlamentarische Praxis spricht im Einklang mit der Landesverfassung und dem Parlamentsinformationsgesetz von „Unterrichtungen“.

Um das in der Entwurfsbegründung genannte Ziel umzusetzen, bietet sich etwa folgende Formulierung an:

„...“

9. Unterrichtungen des Landtages durch die Landesregierung,

...“

Da Unterrichtungen einen vorherigen Kabinettsbeschluss erfordern, bedarf dies keiner ausdrücklichen Erwähnung.

b)

Die in der Entwurfsbegründung beschriebene frühere Praxis des Landtages, die Unterrichtungen durch die Landesregierung als nicht öffentliche Unterlage an die Abgeordneten zu verteilen, wurde zwischenzeitlich geändert. **Mittlerweile werden auf der Grundlage einer Verständigung zwischen Landtag und Landesregierung Unterrichtungen grundsätzlich als öffentliche Dokumente verteilt und im Internetangebot des Landtages bereitgestellt**. Falls die Landesregierung im Einzelfall gegen die Veröffentlichung einer bestimmten Unterrichtung Einwände äußern sollte, muss sie die Landtagsverwaltung darauf ausdrücklich hinweisen; lediglich in diesem Fall würde eine Veröffentlichung über das Landtagsinformationssystem nicht erfolgen. Ob vor diesem Hintergrund noch Bedarf für eine weitere Veröffentlichung besteht, ist politisch zu entscheiden.

2. § 11 Absatz 5 IZG-SH-Entwurf

a)

§ 11 Absatz 5 ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung „Einzelheiten, insbesondere die organisatorischen Zuständigkeiten und Pflichten der einzelnen Behörden zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1“ zu regeln. Im Zusammenhang damit verweist die Entwurfsbegründung lediglich darauf, dass für die Meldung an das zentrale elektronische Informationsregister technische Spezifikationen vorliegen müssen, die im Rahmen des zentralen IT-Managements der schleswig-holsteinischen

Landesverwaltung zu formulieren sind. Weitere Hinweise lassen sich der Regelung des § 11 Absatz 3 IZG-SH-E und der diesbezüglichen Entwurfsbegründung entnehmen. Danach seien in personeller, sächlicher und organisatorischer Hinsicht Informationsregisterstellen erforderlich, die in den Landesbehörden die Beurteilung übernehmen, ob der jeweilige Geschäftsvorgang zu veröffentlichende Informationen enthält, wenn ja, ob davon Teile wegen des Schutzes öffentlicher oder privater Belange auszusondern sind (und ggf. die Vornahme dieser Aussonderung), ferner die Bereitstellung der Informationen für das zentrale Informationsregister bzw. die Bereitstellung an eine behördeninterne „Kopfstelle“, welche die Weiterleitung an das Register, die steti-ge Aktualisierung der eingestellten Informationen („Registerpflege“) sowie die Beratung von interessierten Personen bei Fragen zu den eingestellten Informationen übernimmt.

Die Verordnungsermächtigung für die Landesregierung wird man demgemäß so zu verstehen haben, dass die Regierung die zuvor angesprochenen organisatorischen Maßnahmen für die einzelnen Landesbehörden konkretisierend und präzisierend ausgestalten soll. Dieser Regelungsbefugnis unterliegt nach dem Gesetzeswortlaut auch der Landtagspräsident, soweit er im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 2 LVwG öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt und deshalb insoweit als Verwaltungsbehörde handelt. **Damit gerät die vorgesehene Regelung in einen potentiellen Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Position des Landtagspräsidenten, die sich in Bezug auf die Landtagsverwaltung unmittelbar aus Artikel 20 Absatz 3 der Landesverfassung ergibt und weder einem Gesetzesvorbehalt noch einem Verordnungsvorbehalt zugunsten der Landesregierung unterliegt.** Im Gegensatz zur allgemeinen Landesverwaltung, die Teil der Exekutive ist und vom Parlament lediglich kontrolliert wird, wurzelt die Landtagsverwaltung eigenständig im autonomen Selbstorganisationsrecht des Parlamentes und ist von der Landesregierung unabhängig.²⁴ Der Landtagspräsident ist gegenüber dem Parlament verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Landtagsverwaltung funktioniert. Zu diesem Zweck hat er die Organisationsgewalt über die Landtagsverwaltung. Der Präsident bestimmt Umfang, Größe und Organisation der Landtagsverwaltung und erlässt auch die für die Verwaltung erforderlichen internen Vorschriften.

Mit einer allgemeinen Verordnung von Einzelheiten der organisatorischen Zuständigkeiten und Pflichten, die dann auch die Landtagsverwaltung erfassen würden, **könnte die Regierung in den verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Organisati-**

²⁴ Hierzu und zum Folgenden *Waack*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 14 Rn. 25 ff.

ongewalt des Landtagspräsidenten eingreifen. Dies wird **vermieden, wenn die Landesregierung in ihrer Verordnung den Landtagspräsidenten aus dem Anwendungsbereich herausnimmt, ihm aber die Möglichkeit zum Beitritt einräumt.**²⁵ Einen entsprechenden Hinweis zur Auslegung der Verordnungsermächtigung könnte der Ausschuss in seinen Bericht im Rahmen der Beschlussempfehlung aufnehmen.

b)

Ergänzend ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Begründung des Entwurfs spricht davon, dass die in Absatz 5 vorgesehene Rechtsverordnung der Landesregierung „binnen eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erlassen“ sei. Darauf gibt es im Regelungstext selbst keine Hinweise. Nach Artikel 2 des Gesetzentwurfs soll § 11 Absatz 5 am 1. Januar 2020 in Kraft treten, also zeitgleich mit einem großen Teil der Transparenzpflichten nach § 11 IZG-SH-E. Damit sich die transparenzpflichtigen Landesbehörden und diejenigen Stellen, die freiwillig dem Verfahren beitreten wollen, auf die Anforderungen einstellen und sich darauf technisch und organisatorisch vorbereiten können, erscheint es **angezeigt, dass die avisierte Rechtsverordnung mit hinreichendem zeitlichen Vorlauf vor dem 1. Januar 2020 beschlossen werden kann, was ein entsprechend frühzeitiges Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung erfordert.**

Für ergänzende Erläuterungen und weitere Prüfungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann

²⁵ Dies ist ein im Zusammenhang mit dem zentralen IT-Management des Landtages durchaus geläufiges Vorgehen, vgl. bspw. § 3 Absatz 3 der Landesverordnung über die zentrale Stelle für das Verfahren KoPers (GVOBl. 2012, 417). Ein entsprechendes Vorgehen wäre hinsichtlich des Landesrechnungshofs und des Landesverfassungsgerichts zu erwägen.