



Kiel, den 23.04.2026

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein -
Landesgruppe Schleswig-Holstein**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Presse (Landespressegesetz)
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD-Drucksache 20/3874**

I.

Mit Anschreiben vom 16.03.2026 unterrichtete der Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinisches Landtages darüber, dass der Ausschuss derzeit den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Presse (Landespressegesetz) berate und dazu eine Anhörung durchführe. Neben weiteren anzuhörenden wird auch die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen **Anwalt**Verein - Landesgruppe Schleswig-Holstein - um eine schriftliche Stellungnahme gebeten.

Anlass des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD ist ein Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 17.10.2025 (Az.: 6 MB 28/25), in dem das Gericht feststellt, dass

„die behördliche Versagung einer Auskunft gegenüber einer Vertreterin oder einem Vertreter der Presse gemäß § 4 PresseG SH (Juris: PresseG SH 2005) (...) bei der gebotenen Auslegung aus Adressatensicht auch unter Berücksichtigung der besonderen Garantien von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein Verwaltungsakt (darstellt).“



Um eine behördliche Auskunft gerichtlich zu erstreiten, sei in der Hauptsache nach prinzipiell erfolglosem Widerspruchsverfahren eine Verpflichtungsklage in Form einer Versagungsgegenklage zu erheben. Der in der Literatur und Rechtsprechung ganz überwiegend vertretenen Auffassung, dass in Presseangelegenheiten die Auskunftserteilung im Wege der allgemeinen Leistungsklage durchzusetzen sei, werde nicht gefolgt (vgl. Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 17.10.2025, 6 MB 28/25, Leitsätze 2 und 3, Juris).

Auf Vorschlag der Fraktion der SPD soll nunmehr § 4 des Gesetzes über die Presse (Landespressegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.01.2005 (GVOBl. Schl.-H., S. 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.06.2019 (GVOBl. Schl.-H., S. 145) dahingehend geändert werden, dass nach Abs. 2 ein neuer Abs. 3 eingefügt werden soll, nämlich

„(3)

Wird über die Erteilung oder Verweigerung von Auskünften durch Verwaltungsakt entschieden, findet ein Widerspruchsverfahren nicht statt. § 69 Abs. 2 des Landesjustizgesetzes findet keine Anwendung.“

Dem Gesetzentwurf ist eine Begründung nicht beigefügt. Ausweislich des Protokolls über die 109. Sitzung - Donnerstag, 29.01.2026 - wurde auch das Wort zur Begründung des Gesetzentwurfs nicht gewünscht.

Für die den Gesetzentwurf einbringende Fraktion der SPD führte die Abgeordnete Raudies im Rahmen der Grundsatzberatung aus:

„(...) Hat eine Behörde mal eine Auskunft nicht erteilt, dann wandte sich die Redaktion, die Journalistin, direkt ans Verwaltungsgericht und klagte.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, dieses Verfahren ist in Schleswig-Holstein seit Kurzem nicht mehr möglich. Das Oberverwaltungsgericht Schleswig hat dazu seine Rechtsprechung geändert. Für diesen Fall heißt das jetzt: Lehnt eine Behörde eine Presseanfrage ab, ist das laut OVG ein Verwaltungsakt, gegen den Verlage und Medienhäuser zunächst Widerspruch einlegen müssen. Mit einer Entscheidung über den Widerspruch kann sich die angefragte Behörde bis zu drei Monaten Zeit lassen, und erst nach diesem Widerspruchsverfahren ist eine Verpflichtungsklage möglich - ein langes Verfahren und das Gegenteil von zügiger Informationsbeschaffung.



Liebe Kolleginnen und Kollegen, das ist ein Ergebnis, mit dem wir alle nicht zufrieden sein können.

Deswegen wollen wir mit unserem Gesetzentwurf klarstellen, welchen Rechtsweg Medien künftig gehen müssen, um Auskünfte zu erhalten. Wir erkennen die besondere Dringlichkeit presserechtlicher Auskunftsverlangen generell an. Dieses muss dann auch bei der Auslegung und Anwendung der Informationspflicht berücksichtigt werden. (...)“

II.

§ 4 Abs. 3 Satz 1 - E zielt auf eine bereichsspezifische Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ab.

1.

a)

Bei einem Widerspruch handelt es sich um einen Rechtsbehelf. Ein Rechtsbehelf ist jedes von der Rechtsordnung in einem Verfahren zugelassene Gesuch, mit dem eine behördliche Entscheidung angefochten werden kann (vgl. Weber in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 22. Aufl. 2017, S. 969). Die behördlichen Rechtsbehelfe können formlos oder förmlich anzubringen sein.

Nur die förmlich anzubringenden Rechtsbehelfe verschaffen demjenigen, der sie einlegt, im Falle ihrer Zulässigkeit und Begründetheit einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Abänderung der angefochtenen Entscheidung. Darüber hinaus sind sie zumeist form- und fristgebunden (vgl. Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht - VwVfG, 7. EL Mai 2025, Vorbemerkung, § 79, Rdnr. 2).

b)

Verfassungsrechtlich stünde einer bereichsspezifischen Abschaffung nichts entgegen. Insbesondere fordert Art. 19 Abs. 4 GG kein Widerspruchsverfahren (vgl. BVerfGE 65 (73) = NJW 1973, 1683; BVerfGE, 60, 253 (291) = NJW 1982, 2425; BVerfGE 69, 1 (48) = NJW 1985, 1519). Außergerichtliche förmliche Rechtsbehelfe unterliegen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, der allerdings, wenn er die Durchführung des Rechtsbehelfsverfahrens zur Sachurteilsvoraussetzung bestimmt, gemäß Art. 19 Abs. 4 GG den Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz nicht unzumutbar erschweren darf. Dem trägt die VwGO in den §§ 68 ff. Rechnung (vgl. BVerfGE 35, 65 (72 f.) = NJW 1973, 1683; BVerfGE, 40, 237 (256 f.) = NJW 1976, 34).

Auch Unionsrecht verlangt nicht generell einen verwaltungsinternen Rechtsbehelf (vgl. Kothe, Anwbl. 2009, 96 (97)). Bereichsspezifisch ergibt sich allerdings aus Art. 6 Abs. 1 RL 2003/4/EG (Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zur Umweltinformation) die Notwendigkeit eines Widerspruchsverfahrens oder eines sonstigen behördeninternen Kontrollverfahrens).



Die bereichsspezifische Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für Fälle der Ablehnung eines presserechtlichen Auskunftsgesuchs stünde mit § 68 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO in Einklang. Nach § 68 Abs. 1 sind vor Erhebung der Anfechtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Für Verpflichtungsklagen gilt dies entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist (§ 68 Abs. 2 VwGO). Einer solchen Nachprüfung bedarf es allerdings nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO)

Ursprünglich war hier geregelt, dass ein Gesetz den Widerspruch in besonderen Fällen ausschließen könne. Diese Einschränkung wurde allerdings 1997 aufgehoben (vgl. BVerfGE 35, 65 = NJW 1973, 1683; 6. ÄndG VwGO vom 01.11.1996, BGBl. I, S. 1626).

Gleichwohl besteht Streit darüber, wie weit ein Gesetzgeber bei der Abschaffung des Vorverfahrens bzw. des Widerspruchsverfahrens gehen kann. Z. T. wird ein sachlicher Grund und/oder ein nur bereichsspezifischer Ausschluss gefordert (vgl. P. Schneider, LKV 2004, 207, Biermann, NordÖR 2007, 139 (147); Härtel, VerwArch 98 (2007), 54 (60); van Nieuwland NdsVBl. 2007, 38; Holzner, DÖV 2008, 217 (223 f.); Vaagt, ZRP 2011, 211 (212); Köhl, DVP 2017, 372 (373); Heinz Abschaffung, S. 118; Zagajewski, Widerspruchsverfahren, S. 33 ff; Reinert in: Eyermann, VwGO, § 68, Rdnr. 24). Teilweise wird eine nachweisbare Nichterfüllung der Widerspruchsfunktion verlangt (vgl. Eipner, Die Abschaffung des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens in Bayern, Diss. Erlangen-Nürnberg (2010), S. 33 ff.).

Andere fordern zumindest eine Willkürprüfung (vgl. Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2009, 686 (690 f.); Hantschel, FS W.-R. Schenke, S. 777 (782 f.))

Wieder andere sehen keine wirksamen Schranken für die gesetzgeberische Entscheidung (vgl. BayVerfGH, NVwZ 2009, 716; OVG Lüneburg, NordÖR 2010, 318; Beaucamp/Ringermuth, DVBl. 2008, 426 (428); Geis in: MK-VwGO, § 68, Rdnr. 125; Kallerhoff/Keller in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 79, Rdnr. 11; Ramsauer/Wixt in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 79, Rdnr. 38).

c)

aa)

Allerdings wird man dieser unterschiedlichen Ansichten zum Trotz einen Blick auf die Funktionen des Vorverfahrens zu lenken haben, die ihm im allgemeinen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht zugeschrieben werden:



- Einfacherer und billigerer Rechtsschutz für den Bürger
- Ermöglichung interner Selbstkontrolle und Fehlerkorrektur für die Verwaltung
- Entlastung der Verwaltungsgerichte

(vgl. BVerwGE, 55, 302; BVerwGE 61, 48; BVerwG, DVBl. 1984, 91; BVerwG, NVwZ 1993, 677 ff.; Kopp/Schenke/W.-R. Schenke, VwGO, Vorb. § 68, Rdnr. 1, m. w. N. aus der Literatur in Fußnote 1).

Dieser Funktionen ginge man vorliegend verlustig.

bb)

Darüber hinaus bestehen Zweifel, ob die mit der vorgeschlagenen Änderung verbundenen Erwartungen sich auch tatsächlich erfüllen.

Der Rechtsschutz wird nach diesseitiger Einschätzung im Falle der Beibehaltung eines Widerspruchsverfahrens bezogen auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch nicht erschwert oder in zeitlicher Hinsicht verlängert. Zuzugestehen ist, dass Widerspruchsverfahren einen zeitlichen Umfang von mehreren Wochen und Monaten erreichen können. Ungeachtet dessen steht allerdings dem Auskunftsbegehrenden die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu, um diesen wird ja auch nachgesucht, wie das Verfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht (Az. 6 MB 28/25) belegt.

Nach dem Bericht über die Geschäftslage des Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgerichts und des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts für das Geschäftsjahr 2025 dauerten erstinstanzliche Eilverfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht 1,7 Monate (vgl. Seite 10 des Geschäftsberichtes). Das bedeutet, dass eine verwaltungsgerichtliche Eilentscheidung u. U. noch vor Erlass eines Widerspruchsbescheides erlangt werden kann, wobei zuzugestehen ist, dass es dem jeweiligen Antragsteller gelingen muss, darzulegen dass mit der Eilentscheidung eine Vorwegnahme der Hauptsache nicht einhergeht.

Hinzu kommt, dass die fristwahrende Einlegung des Widerspruchs gegen einen die Auskunftserteilung versagenden Bescheid den Eintritt dessen Bestandskraft verhindert. Aus Sicht des Betroffenen ist die Notwendigkeit, zur Verhinderung der Bestandskraft Klage zu erheben, was auch bei späterer Rücknahme Kosten verursacht, ärgerlich. Zu einer Beschleunigung führt die Klagerhebung in Ansehung der Verfahrensdauern nicht. Die sonstigen Klageverfahren dauerten ausweislich des Geschäftsberichtes der Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichte für das Geschäftsjahr 2025 im Durchschnitt 20



Monate. Eine solche Verfahrensdauer wird man jedenfalls dann, wenn es um die Aktualität einer Berichterstattung, für die die Auskunft begehrt wird, nicht mehr als zumutbar und hinnehmbar bezeichnen können. D. h., dass auch die Einleitung eines Klageverfahrens dazu „nötigt“, ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren einzuleiten, um möglichst zeitnah eine Entscheidung des Gerichts zu erwirken, die die um die Auskunft angegangenen Stelle zur Erteilung der Auskunft verpflichtet.

Die Notwendigkeit, eine verwaltungsgerichtliche Klage zu erheben und zugleich ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren anzustrengen, um zeitnah die begehrte Information zu erhalten, wird zu einer zusätzlichen Belastung der Verwaltungsgerichte führen.

Darüber, in welchem Umfange das Verwaltungsgericht mit presserechtlichen Auskunftsbegehren belastet ist, liegen hier keine Erkenntnisse vor. Um im Falle des Entfalls des Widerspruchsverfahrens die zukünftige Belastung des Verwaltungsgerichtes prognostizieren zu können, wäre es daher u. U. sinnvoll, das Verwaltungsgericht um Auskunft zur Anzahl der bei ihm anhängig gewordenen verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren auf dem Gebiet des Presserechts (Auskunftsbegehren) zu bitten. Dies könnte einen groben Anhalt dafür bieten, mit welcher Zahl von Klageverfahren zu rechnen sein könnte.

cc)

Positiv zu würdigen ist der Umstand, dass der Gesetzentwurf ausdrücklich eine Unterscheidung dazu trifft, ob über die Erteilung oder Verweigerung von Auskünften durch Verwaltungsakt entschieden wird oder nicht. Nach § 4 Abs. 1 des Landespressegesetzes sind nämlich „Behörden“ verpflichtet, den Vertreterinnen und Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

Behörden sind nach § 3 Abs. 2 LVwG organisatorisch selbständige Stellen, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. Der Behördenbegriff des Presserechts wird allerdings weiter verstanden, So ist etwa ein Versorgungsbetrieb, der von der öffentlichen Hand in privatrechtlicher Rechtsform betrieben wird, Behörde i. S. des Presserechts (vgl. BGH, Urteil vom 10.02.2005, - III Z 294/04 -). Voraussetzung für einen Auskunftsanspruch gegen eine juristische Person des Privatrechts ist hiernach, dass der Staat maßgeblichen Einfluss auf das Unternehmen ausübt und sich dessen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient.



3.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens - selbst wenn sie vorliegend nur bereichsspezifisch vorgeschlagen wird - zu einer Verschlechterung der Rechtsschutzmöglichkeiten für die Betroffenen führt. Außerdem entfällt die erneute Prüfung der Zweckmäßigkeit der Entscheidung. Zu bedenken ist, dass gegenüber gerichtlichen Rechtsbehelfen eine erhöhte Hemmschwelle besteht, nicht zuletzt, weil die Kostenbelastung größer ist. Das gilt selbst dann, wenn es nur darum geht, den Eintritt der Bestandskraft während eines Eilverfahrens zu verhindern.

Die befriedende und akzeptanzsichernde Wirkung der Widerspruchsverfahren entfällt. Mit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens gewinnt man wegen § 75 VwGO maximal drei Monate Zeit.

Arno Witt
Rechtsanwalt