

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/74

Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

Ihre Nachricht vom: 08.05.2012

Mein Zeichen: L 201– 22/18

Bearbeiter:  
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103  
Telefax (0431) 988-1250  
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

29. August 2012

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

– im Hause –

## Verumdruckung von Schriftsätzen aus gerichtlichen Verfahren im Rahmen der Ausschussbefassung

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 8. August 2012 ist der Wissenschaftliche Dienst gebeten worden, die rechtlichen Aspekte aufzuzeigen, die einer Veröffentlichung von Schriftsätzen aus (verfassungs-)gerichtlichen Verfahren als Umdrucke des Landtages entgegenstehen können. Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

### I. Ausgangslage

Anlass für die Fragestellung geben vier kommunale Verfassungsbeschwerden zum Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht (Umdrucke 18/23 bis 18/26). Das Landesverfassungsgericht hat dem Landtagspräsidenten die die Verfahren betreffenden Antragsschriften gemäß § 41 i.V.m. § 48 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG) zugestellt. Das Gericht gibt dem Landtag damit die Gelegenheit zur Äußerung (§ 41 Satz 1 LVerfGG). Der Landtagspräsident hat die Vorgänge seinerseits gemäß § 43 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages (GO-LT) an den Innen- und Rechtsausschuss mit der Bitte überwiesen, die Angelegenheiten zu beraten und dem Landtag Beschlussvorschläge darüber zu unterbreiten, ob und ggf. in welchem Sinne Stellung genommen werden soll (§ 43 Abs. 2 GO-LT).

Im Landtagsinformationssystem sind lediglich die Übersendungsschreiben des Landtagspräsidenten an die Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses veröffentlicht worden. Hingegen werden die die Verfahren betreffenden Beschwerdeschriften als nicht öffentliche Anlagen zu dem jeweiligen Umdruck behandelt und dienen nur dem internen Gebrauch.

## **II. Rechtsrahmen in Schleswig-Holstein**

Vorschriften, aus denen sich eine ausdrückliche Veröffentlichungspflicht für Ausschussdokumente ergibt, enthält weder die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung (LV) noch die Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GO-LT).

Etwas anderes gilt hingegen für die Beratungen der Ausschüsse. Nach Art. 17 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LV sind die Sitzungen der Ausschüsse – außer bei der Behandlung von Petitionen und der Haushaltsprüfung – in der Regel öffentlich (so auch § 17 Abs. 1 Satz 1 GO-LT). Der Ausschuss kann die Öffentlichkeit (ausnahmsweise) gemäß Art. 17 Abs. 3 Satz 3 LV im Rahmen einer Ermessensentscheidung für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Im Rahmen der Entscheidungsfindung kann es zu einer Ermessensreduzierung auf Null kommen mit der Folge, dass die Öffentlichkeit zwingend auszuschließen ist (vgl. *Caspar* in: ders. u.a., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 17 Rn. 46 f.; *Hübner* in: von Mutius u.a., *Kommentar zur Landesverfassung*, 1995, Art. 17 Rn. 16).

Aus dem klaren Wortlaut des Art. 17 LV (und § 17 GO-LT) ergibt sich demgegenüber weder eine unmittelbare Pflicht des Landtages zur Veröffentlichung der Ausschussdokumente noch ein verfassungsunmittelbarer Anspruch hierauf. Die Entscheidungskompetenz über die öffentliche Verumdrukung von Dokumenten liegt vielmehr beim Landtagspräsidenten beziehungsweise bei dem zuständigen Ausschuss. Zwar ist festzustellen, dass die regelmäßige Veröffentlichung der Materialien, die Eingang in die Beratungen der Ausschüsse finden und nicht Parlamentsdrucksachen oder Eingaben sind – sog. „Umdrucke“ (§ 23 Abs. 3 GO-LT) – grundsätzlich der parlamentarischen Praxis in Schleswig-Holstein entspricht. Allerdings ist zumindest mit Blick auf den Verlauf der 17. WP anzumerken, dass diese parlamentarische Praxis zuletzt nicht

mehr die Veröffentlichung von Schriftsätzen aus laufenden verfassungsgerichtlichen Verfahren im Sinne des § 43 GO-LT umfasste.<sup>1</sup>

### **III. Einer Veröffentlichung entgegenstehende Rechte**

Selbst wenn aus der verfassungsrechtlich angeordneten Ausschussöffentlichkeit auch eine grundsätzliche Veröffentlichungspflicht für die Ausschussdokumente hergeleitet werden könnte, wäre das dahinterstehende Interesse an einer größtmöglichen Transparenz der Tätigkeit des Ausschusses abzuwägen gegen diejenigen Rechtssätze, Rechtsgrundsätze und Individualrechte, die einer Veröffentlichung entgegenstehen. Hierbei sind zumindest alle die Umstände zu beachten, die auch für die Entscheidung über den Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit maßgeblich sind (insbesondere Persönlichkeitsrechte, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, besondere Geheimhaltungsanforderungen [bspw. nach einer Einstufung zu behandelnder Unterlagen im Sinne der Geheimschutzordnung]). Hinsichtlich der Veröffentlichung von Schriftsätzen aus einem gerichtlichen Verfahren sind daneben auch Aspekte des Urheberrechtsschutzes sowie des Schutzes der Rechtspflege und des Gesetzesvollzuges zu beachten.

#### **1. Schutz von Persönlichkeitsrechten**

Der allgemeine Persönlichkeitsschutz betrifft zunächst grundsätzlich alle diejenigen, die namentlich in dem Schriftsatz genannt werden. Einzuräumen ist insoweit, dass der Schutzpflicht im Regelfall durch Schwärzungen der relevanten Passagen des Schriftsatzes Rechnung getragen werden könnte, wie es in der 16. WP und zu Beginn der 17. WP praktiziert wurde. Dies war allerdings im jeweiligen Einzelfall mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden und mit einer gewissen Fehleranfälligkeit behaftet.

#### **2. Urheberrechtsschutz**

Das Urheberpersönlichkeitsrecht ist eine besondere Form des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (*Schulze* in: Dreier/ders., Urheberrechtsgesetz, 3. Aufl. 2008, Vorbemerkung vor § 12 Rn. 5). Unter das Urheberpersönlichkeitsrecht im engeren Sinne fallen die Rechte, die unter der Überschrift „Urheberpersönlichkeitsrecht“ (Teil 1, Abschnitt 4, Unterabschnitt 2 des Urheberrechtsgesetzes) in den §§ 12 bis 14 UrhG geregelt sind (*Schulze* in: Dreier/ders., Urheberrechtsgesetz, 3. Aufl. 2008, Vorbemerkung vor § 12 Rn. 2). Hierzu zählt insbesondere das Recht zu bestimmen, ob und wie das Werk zu veröffentlichen ist (Veröffentlichungsrecht, § 12 Abs. 1 UrhG). Darüber

---

<sup>1</sup> Vgl. hinsichtlich der Verfahrensweise in der Vergangenheit beispielsweise Umdrucke 16/4202, 17/46, 17/368, 17/441, 17/458, 17/489, 17/501, 17/642, 17/3309, 17/3361, 17/3365, 17/3554.

hinaus bestehen verschiedene Verwertungsrechte (§§ 15 – 24 UrhG) sowie sonstige Rechte (§§ 25 – 27 UrhG) des Urhebers, die es zu beachten gilt.

Es ist in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes geklärt, dass auch Anwaltschriftsätze grundsätzlich urheberrechtsschutzfähig sind (BGH, NJW 1987, S. 1332). Zwar haben sich für die Beschwerde führenden Kreise keine Anwälte legitimiert. Die vorliegenden Schriftsätze scheinen also nicht von Anwälten, sondern von Bediensteten der Kreise verfasst worden zu sein. Gleichwohl ändert allein der Blick auf den Verfasser und dessen Tätigkeit nichts daran, dass Schriftsätze in einem gerichtlichen Verfahren dem Schutzregime des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) unterfallen können. Die Frage nach der Schutzfähigkeit ist anhand des Grades der schöpferischen Eigentümlichkeit des (Schrift-) Werkes zu beurteilen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 UrhG). Bei (rechts-) wissenschaftlichen Werken „findet der erforderliche geistig-schöpferische Gehalt seinen Niederschlag und Ausdruck in erster Linie in der Form und Art der Sammlung, Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffes und nicht ohne weiteres auch – wie meist bei literarischen Werken – in der Gedankenformung und -ausführung des dargebotenen Inhalts“ (BGH, NJW 1987, S. 1332).

Der Urheberrechtsschutz ist vorliegend auch nicht nach § 5 UrhG („Amtliche Werke“) deshalb ausgeschlossen, weil die Schriftsätze von den Kreisen Dithmarschen (Umdruck 18/23), Ostholstein (Umdruck 18/24), Steinburg (Umdruck 18/25) und Nordfriesland (Umdruck 18/26) – und damit von Trägern öffentlicher Verwaltung (§ 2 Abs. 1 LVwG) – stammen. Denn ein Schriftsatz in einem gerichtlichen Verfahren ist schon dem Gesetzeswortlaut nach nicht als „amtliches Werk“ im Sinne der Tatbestandsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 und 2 UrhG zu verstehen (vgl. *Dreier* in: ders./Schulze, Urheberrechtsgesetz, 3. Aufl. 2008, § 5 Rn. 6). Auch der Umstand, dass der Schriftsatz Bestandteil amtlicher Akten geworden ist, macht das Schriftwerk nicht ohne Weiteres zu einem gemeinfreien amtlichen Werk (vgl. BGH, NJW 1987, S. 1332. Vgl. andererseits im Falle der Bezugnahme/Verweisung auf Werke privater Urheber BVerfG, NJW 1999, S. 414 zur Rechtsprechung des BGH, NJW-RR 1990, S. 1452).

Keiner Klärung bedarf vorliegend, ob und gegebenenfalls inwieweit die Nutzungs- bzw. Verwertungsbefugnis – geschützte Werke unterstellt – dem jeweiligen Urheber selbst oder seinem Dienstherrn (vgl. § 43 i.V.m. §§ 31 ff. UrhG) zusteht (für die Schaffung eines urheberrechtlich geschützten Werkes in Erfüllung der Dienstpflichten eines Landesbediensteten vgl. BGH, BeckRS 2010, 28511). Eine Veröffentlichung

(§ 12 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 und 15 Abs. 3 UrhG) ohne die Zustimmung des insoweit Berechtigten wäre jedenfalls unzulässig.<sup>2</sup>

Als Schranke des Urheberrechts hinsichtlich der Veröffentlichung des Schriftsatzes ist vorliegend auch nicht § 45 UrhG einschlägig. Die Vorschrift begrenzt die Rechte des Urhebers zu Zwecken der Rechtspflege dahingehend, dass die Herstellung einzelner Vervielfältigungsstücke von Werken zur Verwendung in Verfahren vor einem Gericht, einem Schiedsgericht oder einer Behörde zulässig ist. Nach § 45 Abs. 3 UrhG ist unter den gleichen Voraussetzungen wie die Vervielfältigung auch die Verbreitung, öffentliche Ausstellung und öffentliche Wiedergabe der Werke zulässig. Bei der Veröffentlichung von Ausschussdokumenten durch den Landtag geht es – obgleich in den hier zu beurteilenden Fällen die betreffenden Dokumente einem gerichtlichen Verfahren entspringen – hingegen nicht um die **Verwendung** eines Werkes in Verfahren vor einem Gericht. Der Landtag ist aufgrund prozessualer Vorschriften (§ 41 i.V.m. § 48 LVerfGG) vom Landesverfassungsgericht an den dort anhängigen Verfahren durch Zustellung der Beschwerdeschriften beteiligt worden. Hieraus folgt aber kein – das Urheberrecht beschränkende – Veröffentlichungsrecht des Landtages an den übersandten Schriftsätzen (vgl. im Übrigen zu den inhaltlichen Grenzen des § 45 UrhG: *Dreier* in: ders./Schulze, Urheberrechtsgesetz, 3. Aufl. 2008, § 45 Rn. 8).

### **3. Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzuges**

Einer Veröffentlichung der vom Landesverfassungsgericht übersandten Unterlagen könnte auch der Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzuges entgegenstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a. F.) dient der Informationsausschluss während eines Gerichtsverfahrens „dem Schutz der Rechtspflege (...) gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen (...). Denn der freie Zugang zu solchen Informationen kann zu einer Veränderung der Verfahrensposition der Beteiligten oder Betroffenen sowie – mittelbar – zu Einwirkungen auf die Beweislage oder zur Vereitelung bestehender Aufklärungsmöglichkeiten und damit zu einer Störung des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs führen. Darüber hinaus kann die Rechtspflege auch dadurch Schaden nehmen, dass die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entschei-

---

<sup>2</sup> Was im Umkehrschluss allerdings auch bedeutet, dass eine Veröffentlichung mit der Zustimmung des Berechtigten aus urheberrechtlicher Sicht möglich wäre.

Träger ausüben“ (BVerwG, NVwZ 2000, S. 436, 438). Geschützt werde demzufolge neben dem ordnungsgemäßen Verfahrensablauf zugleich die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane. Zwar liefen Gerichtsverfahren in aller Regel weitgehend vor den Augen der Öffentlichkeit ab. Jedoch vollziehe sich die Unterrichtung der Öffentlichkeit in diesen Verfahren nach Regeln und Formen, die der Art des Verfahrens in besonderer Weise angepasst seien. Die Entscheidung über die Weitergabe von Informationen, soweit diese Entscheidung nicht rechtlich vorgegeben ist, sei insofern den die möglichen Folgen am ehesten überblickenden Rechtspflegeorganen selbst überlassen (BVerwG, NVwZ 2000, S. 436, 438). Diese Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts dürften trotz der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsänderung im UIG (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG i.d.F. des Gesetzes vom 8. Juli 1994 [BGBl. I 1994, S. 1490] gegenüber § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG in der gegenwärtig gültigen Fassung) dem Grunde nach weiterhin auch auf den vergleichbaren Ausschlussgrund in § 3 Nr. 1 lit. g) des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) und zugleich auf § 9 Abs. 1 Nr. 4 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) übertragbar sein (vgl. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 31 sowie gleichzeitig zur Kritik an dieser Rechtsprechung: *Schoch*, IFG, 2009, § 3 Rn. 76).

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG-SH gehören die Gerichte, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, nicht zu den informationspflichtigen Stellen. Die Ausnahmenvorschrift dient dem Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzuges ebenso wie § 9 Abs. 1 Nr. 4 (erste Alternative) IZG-SH, wonach der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, soweit die Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens hätte und nicht das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Diese Wertung der Rechtsordnung, wonach gegebenenfalls bereits kein Individualanspruch auf Informationszugang in laufenden Gerichtsverfahren besteht, ist hinsichtlich der Entscheidung, ob Schriftsätze aus gerichtlichen Verfahren durch den Landtag veröffentlicht werden sollen, zu bedenken.

Anzumerken ist, dass der Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzuges regelmäßig nur für die Schriftsätze aus laufenden, nicht jedoch aus abgeschlossenen gerichtlichen Verfahren Wirkung entfalten wird.

#### **IV. Verfahrensweise in den Landtagen der anderen Ländern**

Die Veröffentlichung von Schriftsätzen aus verfassungsgerichtlichen Verfahren wird von den Landtagen der anderen Länder unterschiedlich gehandhabt. Überwiegend werden Schriftsätze aus verfassungsgerichtlichen Verfahren – soweit nach einer Recherche des Wissenschaftlichen Dienstes ersichtlich – nicht von den Landtagen veröffentlicht.

Während der Landtag NRW Schriftsätze aus verfassungsgerichtlichen Verfahren – soweit eingesehen – sogar ohne Schwärzungen in seiner Parlamentsdatenbank veröffentlicht<sup>3</sup>, haben beispielsweise Suchanfragen im Landtagsdokumentationssystem des Niedersächsischen Landtages, der Parlamentsdokumentation des Rheinland-Pfälzischen Landtages, in der Dokumentensuche des Landtages Sachsen-Anhalt und in der Mediathek des Landtages Mecklenburg-Vorpommern keine Hinweise auf öffentlich zugängliche Schriftsätze aus verfassungsgerichtlichen Verfahren ergeben.

#### **V. Fazit**

Es bleibt festzuhalten, dass der Landtagspräsident bzw. der/die Vorsitzende des zuständigen Ausschusses darüber entscheidet, ob Eingänge durch Verumdruckung (§ 23 Abs. 3 GO-LT) zu veröffentlichen sind. Die Veröffentlichung fremder Schriftsätze aus (laufenden) gerichtlichen Verfahren ist mit einer Vielzahl von Unwägbarkeiten verbunden. Insofern ist es – unabhängig von der Frage, ob überhaupt eine grundsätzliche Pflicht zur Veröffentlichung von Ausschussdokumenten besteht – aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes nicht zu beanstanden, wenn der Innen- und Rechtsausschuss im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 43 GO-LT von einer Veröffentlichung entsprechender Ausschussdokumente – auch mit Wirkung für die Wahlperiode – Abstand nimmt.

Die Umstände, die gegen eine Veröffentlichung von Schriftsätzen in verfassungsgerichtlichen Verfahren sprechen können, sind vielfältig und bedürfen in jedem Einzelfall einer genauen Prüfung. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Verumdruckung von Ausschussdokumenten um ein Massengeschäft handelt, spricht Vieles dafür, die Veröffentlichungspraxis in diesen Fällen weiterhin dahingehend umzukehren, dass

---

<sup>3</sup> Vgl. jüngst beispielsweise die Informationen des Landtages NRW 16/26, 16/8 und 16/3 (Schriftsätze in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen) sowie die Vorlage 16/8 (Schriftsatz in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht).

eine Veröffentlichung in aller Regel unterbleibt, sofern nicht für den Einzelfall etwas anderes beschlossen wird.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff