

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/6765

26. Oktober 2016

## **Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.**

- 1. zum Gesetzentwurf der Fraktion von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten der SSW zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LT-Drs. 18/4409),**
- 2. zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LT-Drs. 18/4465)**

### **A. Allgemeine Stellungnahme**

Mit dem Gesetzentwurf (LT-Drs. 18/4409) ist beabsichtigt, eine Pflicht der Landesbehörden zur aktiven Veröffentlichung der in § 11 (neu) näher bezeichneten wesentlichen Informationen mit Hilfe eines zentralen elektronischen Informationsregisters einzuführen<sup>1</sup>. Zudem soll das IZG Schleswig-Holstein an die Rechtsprechung des EuGH zur Umsetzung der EU-Umwelthinformationsrichtlinie angepasst werden. Schließlich soll mit dem Gesetzentwurf der neuen landesverfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 53 der Landesverfassung entsprochen werden. Dort heißt es:

„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

---

<sup>1</sup> Vgl. Begründung LT-Drs. 18/4409, S. 8

## DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Die Koalitionsfraktionen im schleswig-holsteinischen Landtag sehen die von ihnen unterbreiteten Gesetzesvorschläge als Baustein zur Modernisierung der Verwaltung und als Service für die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger<sup>2</sup>. Sie wollen Transparenz und aktive Informationsfreiheit deutlich mit dem Gesetzentwurf weiterentwickeln. Transparenz stärke demokratische Beteiligungsmöglichkeiten und die Kontrolle behördlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger<sup>3</sup>. Es gehe schlicht und ergreifend um den absolut freien Zugang zu Amtsinformationen, ohne Berechtigungen oder Begründungen für das Begehren auf Zugang zu den Informationen vorlegen zu müssen<sup>4</sup>.

Mit dem Änderungsantrag zu dem vorgenannten Gesetzentwurf verfolgen die oben unter 2. genannten Fraktionen hingegen das Ziel, sicherzustellen, dass Parlamentarier unbeeinflusst von Transparenzpflichten dem wissenschaftlichen Dienst des Landtages gutachterliche oder rechtsberatende Aufträge erteilen können, um ihrer parlamentarischen Arbeit effektiv nachkommen zu können<sup>5</sup>.

Gemessen an Art. 53 der Landesverfassung, an anderen Landestransparenzgesetzen, aber auch an den Ankündigungen in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 21. Juli 2016 bleiben die Vorschläge in der Landtagsdrucksache 18/4409 deutlich hinter den Erwartungen an ein modernes, die aktive Informationsfreiheit weiter entwickelndes Transparenzgesetz zurück.

Mit Art. 53 der Landesverfassung wollte der Gesetzgeber einen Grundstandard einer Transparenzregelung schaffen, aus der sich die Verpflichtung **aller** Verwaltungsteile entnehmen lässt, amtliche Informationen öffentlich oder doch wenigstens gegenüber einer informationssuchenden Person zugänglich zu machen<sup>6</sup>. Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass der einfache Gesetzgeber nicht gehindert ist, weitergehende Transparenzverpflichtungen vorzusehen, als sie in Art. 53 der Landesverfassung angelegt sind<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Kai Dolgner, LT-Prot. 124. Sitzung, S. 10442

<sup>3</sup> Burkhard Peters, LT-Prot. 124. Sitzung, S. 10444

<sup>4</sup> Lars Harms, LT-Prot. 124. Sitzung, S. 10447

<sup>5</sup> Heiner Gark, FDP, LT-Prot. 124. Sitzung, S. 10448; Burkhard Peters, Bündnis 90/Die Grünen, LT-Prot. 124. Sitzung, S. 10451

<sup>6</sup> Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform, LT-Drs. 18/2095, S. 47(48)

<sup>7</sup> Vgl. aaO, S. 49

#### DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Nach Auffassung des DJV, der sich mehrfach zur Entwicklung des Informationsrechtes in Schleswig-Holstein geäußert hat<sup>8</sup>, genügen die vorliegenden Gesetzesvorschläge nicht den Anforderungen des Art. 53 der Landesverfassung. Sie enthalten in keinem Fall darüber hinausgehende Transparenzverpflichtungen.

Die Notwendigkeit, den Zugang zu behördlichen oder amtlichen Informationen zu eröffnen, spiegelt nicht nur die rechtspolitische Diskussion der vergangenen Dekade wider<sup>9</sup>, auch zahlreiche Urteile belegen, dass sich vermehrt die Meinung Bahn bricht, jede Person sollte grundsätzlich Zugang zu bei öffentlichen Stellen oder für sie tätigen Personen vorhandenen Informationen erhalten<sup>10</sup>. Längst verfügen die meisten europäischen Länder über Gesetze zur Informationsfreiheit, auch die EU eröffnet den Zugang zu den Unterlagen des Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>11</sup>.

Eine Reihe von Bundesländern hat in den letzten Jahren Transparenzgesetze geschaffen, die die Anforderungen des Art. 53 der Landesverfassung Schleswig-Holstein deutlich besser erfüllen, als die zur Diskussion gestellten Vorschläge. So enthält etwa das Hamburgische Transparenzgesetz<sup>12</sup> ein umfassendes Informationsrecht und veröffentlichungspflichtige Informationen, die über die vorliegenden Vorschläge hinausgehen. Auch das Transparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz<sup>13</sup> eröffnet weitergehende, auch veröffentlichungspflichtige Informationszugangsrechte als die vorliegenden Vorschläge.

Der allgemeine Informationsanspruch ist aus Sicht des DJV geeignet, die Informationsansprüche der Medien nach den Landespressegesetzen und weiterer gesetzlicher Grundlagen zu verstärken. Die Berichterstattung der Medien über Vorgänge im staatlichen Bereich beschränkt sich nicht lediglich auf die staatliche Eingriffsverwaltung. Überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel

---

<sup>8</sup> Vgl. Stellungnahme gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss vom 31.07.2006 zur LT-Drs. 16/82 und 16/722; zuletzt Stellungnahme zur LT-Drs. 18/2582 vom 23.03.2015

<sup>9</sup> Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2006, S. 19 ff

<sup>10</sup> Vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 20.10.2016, Az. 7 C 6.15

<sup>11</sup> Löffler, Presserecht, Burkhardt, § 4, Rdn. 28 f, 6. Aufl.

<sup>12</sup> HmbGVBl. 2012, 271ff

<sup>13</sup> LTanspG vom 27.11.2015, GVBl. 2015, S. 383 ff

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen, ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht, wird auch ein Informationsbedürfnis der Medien und der Bevölkerung begründet<sup>14</sup>.

Nicht nachvollziehen kann der DJV den Änderungsantrag in LT-Drs. 18/4465, wonach zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung mit der Folge der Informationszugangsverweigerung zukünftig auch eine gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit einer oder mehrerer Fraktionen gehören soll.

## **B. Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen**

### **1. Zu § 2**

#### **a) § 2 Abs. 4 Nr. 1**

Die Vorschrift soll so gefasst werden<sup>15</sup>, dass zu den informationspflichtigen Stellen nicht der Landtag gehört, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt. Dabei sollen zur parlamentarischen Wahrnehmung auch die gutachterlichen oder rechtsberatenden Tätigkeiten im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen gehören.

Begründet wird die zuletzt genannte Änderung in § 2 Abs. 4 Nr. 1 damit, dass der wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags regelmäßig von den Fraktionen beauftragt wird. Eine Informationspflicht könne insoweit zu Rückschlüssen zu internen Überlegungen, Planungen und Strategien einzelner Fraktionen oder der Parlamentarischen Opposition führen<sup>16</sup>.

Nach Auffassung des DJV sollte dieser Gesetzgebungsvorschlag nicht umgesetzt werden, vielmehr sollte es bei der bisherigen Formulierung zu § 2 Abs. 4 Nr. 1 bleiben, wonach der Landtag **im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit** nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört.

---

<sup>14</sup> Vgl. BGH NJW 2005,1720 (1721)

<sup>15</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4465, S. 1

<sup>16</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4465, S. 2

## DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Das Bundesverwaltungsgericht<sup>17</sup> hat in einem von einem Journalisten angestregten Verfahren entschieden, dass der Deutsche Bundestag bei der mandatsbezogenen Unterstützung der Abgeordneten durch Zuarbeiten der wissenschaftlichen Dienste nach § 1 Abs. 1 IFG informationspflichtig ist. Das BVerwG hat die Frage, ob der wissenschaftliche Dienst des Bundestages Teil der parlamentarischen Tätigkeit ist, zum einen mit Ausführungen zum funktionellen Behördenbegriff des IFG<sup>18</sup> und zum weiteren mit Hinweis auf die politische Neutralitätspflicht der wissenschaftlichen Dienste<sup>19</sup> verneint. Eingeschränkt werden kann der Informationszugang zu Unterlagen des wissenschaftlichen Dienstes nach der Entscheidung des BVerwG zum einen durch den Schutz personenbezogener Daten der Abgeordneten<sup>20</sup> und ggf. durch eine „Reaktions- und Verarbeitungsfrist“, die dem Auftrag gebenden Abgeordneten (oder der Fraktion) einen zeitlich befristeten Informationsvorsprung im politischen Wettbewerb im Interesse eines „Konkurrenzschutzes“ zubilligt<sup>21</sup>.

Hingegen sieht das BVerwG die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch die Abgeordneten durch den Informationszugang zu Unterlagen des wissenschaftlichen Dienstes nicht gefährdet. Denn die wissenschaftlichen Dienste dürften „über die Lieferung und Aufarbeitung von Material hinaus“ keine „gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung“ fertigen; die Ausarbeitungen seien im Prinzip vielmehr so abzufassen, „dass der inhaltlich gleiche Auftrag von einem Abgeordneten der „gegnerischen“ Fraktion erteilt, mit einer Kopie erledigt werden „könne“<sup>22</sup>.

Auch das durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG garantierte freie Mandat sieht das BVerwG nicht gefährdet, solange der Zugang zu den Unterlagen des wissenschaftlichen Dienstes und deren Ausarbeitungen nicht mit Hinweisen auf Auftraggeber oder Anforderungsformulare, also personenbezogene Daten, verbunden ist<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> BVerwG Urteil vom 25.06.2015, Az. 7 C 1/14, NJW 2015,2358 ff

<sup>18</sup> BVerwG, NJW 2015,3258, Rdn. 13 ff

<sup>19</sup> BVerwG, NJW 2015,3258, Rdn. 18; BVerfGE 80,188 (232)

<sup>20</sup> Vgl. BVerwG, aaO, Rdn. 22

<sup>21</sup> Vgl. BVerwG, aaO, Rdn. 24

<sup>22</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 18 m.w.N.

<sup>23</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 20

#### DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Nach der überzeugenden Begründung des BVerwG zugunsten des Zugangs zu Zuarbeiten der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ist nach Meinung des DJV keine schlüssige und stichhaltige Begründung für die im Änderungsantrag vorgeschlagene Ausnahme vom Informationszugang zu gutachterlichen oder rechtsberatenden Tätigkeiten im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen erkennbar. Das gilt jedenfalls dann, wenn es sich um Tätigkeiten insoweit grundsätzlich informationspflichtiger Stellen handelt.

#### **b) § 2 Abs. 4 Nr. 2 und Nr. 2a**

Zu § 2 Abs. 4 Nr. 2 und Nr. 2a wird vorgeschlagen, Oberste Landesbehörden weiterhin nicht als informationspflichtige Stelle einzuordnen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und die Informationen, die begehrt werden, nicht Umweltinformationen sind (§ 2 Abs. 4 Nr. 2). Hinsichtlich der Umweltinformationen sollen Oberste Landesbehörden keine informationspflichtige Stelle sein, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren tätig werden (§ 2 Abs. 4 Nr. 2a).

Begründet werden diese Vorschläge damit, dass Vorgaben der EU-Umweltinformationsrichtlinie und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes umgesetzt werden müssen, soweit es den Bereich der Umweltinformationen betrifft<sup>24</sup>. Der DJV begrüßt, dass die Urteile nunmehr umgesetzt werden sollen. Er weist jedoch auf folgendes hin:

- aa) Aus den umzusetzenden Urteilen des EuGH<sup>25</sup> ist nicht zu entnehmen, dass Behörden als informationspflichtige Stellen nicht in Betracht kommen, wenn es sich nicht um Umweltinformationen handelt und das betreffende Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist bzw. von diesen Stellen Recht ausgearbeitet und gesetzt werden soll, das im Rang unter einem Gesetz steht<sup>26</sup>.
- bb) Vielmehr ist davon auszugehen, dass der EuGH es generell bejaht, dass nur der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens zum Erlass von Gesetzen und die cha-

---

<sup>24</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4409, S. 11

<sup>25</sup> EuGH C-204/09 vom 14.02.2011 – Flachglas Torgau; EuGH C-515/1111 vom 18.07.2013 – Deutsche Umwelthilfe

<sup>26</sup> Z.B. der Erlass von Rechtsverordnungen

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

rakteristischen Merkmale des Gesetzgebungsverfahrens es rechtfertigen, dass an sich informationspflichtige Stellen insoweit von Informationspflichten befreit werden. Den Grund sieht der EuGH darin, dass das Gesetzgebungsverfahren an sich die Information der Öffentlichkeit hinreichend gewährleistet<sup>27</sup>.

- cc) Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass der EuGH nicht nur im Hinblick auf Umweltinformationen, sondern ganz generell im Hinblick auf den Zugang zu Informationen Behörden nur dann von den informationspflichtigen Stellen ausnehmen will, wenn das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Eine Ausnahme hinsichtlich des Erlasses von Rechtsverordnungen kommt für Behörden dagegen danach nicht in Betracht. In beiden genannten Entscheidungen weist der EuGH auf seine ständige Rechtsprechung hin. Danach ist es sowohl aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts, als auch aus dem Gleichheitsgrundsatz abzuleiten, dass Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedsstaaten verweisen, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen<sup>28</sup>.

Der DJV plädiert daher dafür, § 2 Abs. 4 Nr. 2 im Hinblick auf alle Informationen, nicht nur Umweltinformationen, wie folgt zu fassen:

**„2. Die Obersten Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren tätig werden,“**

**c) § 2 Abs. 2 Nr. 5**

In § 2 Abs. 4 Nr. 5 (neu) soll nunmehr geregelt werden, dass auch die Finanzbehörden im Sinne des § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes nicht zu informationspflichtigen Stellen gehören, sofern Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung betroffen sind.

Begründet wird diese Ausnahme mit der Bedeutung des Steuergeheimnisses<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, Beck EuRS 2013,732573, Rdn. 31

<sup>28</sup> Vgl. EuGH, aaO, Rdn. 21; EuGH C-204/09, Urteil vom 14.02.2012, Flachglas Torgau, Rdn. 37

<sup>29</sup> LT-Drs. 18/4409, S. 12



DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Nach Meinung des DJV ist die Neuregelung nicht gerechtfertigt. Dabei soll nicht das Steuergeheimnis in Frage gestellt werden. Wohl aber ist darauf hinzuweisen, dass nach den § 9 und § 10 hinreichend Schutzmechanismen im IZG verankert sind, um die Beachtung der §§ 30 ff der Abgabenordnung (AO) zu beachten und durchzusetzen. Darüber hinausgehender Regelungen bedarf es nach Meinung des DJV nicht, insbesondere bedarf es dazu nicht einer Regelung, Finanzbehörden als nicht informationspflichtige Stellen zu deklarieren.

## **2. Zu § 11 (neu)**

Die zentrale Neuregelung im IZG soll die Regelung zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen sowie weiteren Informationen sein, die durch Landesbehörden Eigeninitiativ erfolgen soll.

Der DJV begrüßt die Absicht der Koalitionsfraktionen und der Landesregierung, mehr Informationen schneller und leichter digital zugänglich zu machen und dieses Ziel mit Hilfe eines Transparenzregisters zu verwirklichen<sup>30</sup>. Die in § 11 (neu) vorgeschlagene Regelung zu einem Katalog von Informationsinhalten des Transparenzregisters erfüllt jedoch nach Auffassung des DJV nicht die Anforderungen, die an transparente Prozesse und Entscheidungen von Behörden zu stellen sind, um das geplante Register als rundum gelungenen Service für die Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins bezeichnen zu können.

### **a. Inkrafttreten des § 11**

Nicht nachzuvollziehen ist, dass § 11 erst zum 1. Januar 2020, die Pflichten des § 11 Abs. 1 S. 4 Nr. 3, 5, 8, 10, 11 und 12 sogar erst zum 1. Januar 2022 in Kraft treten sollen. Zwar wird in der Begründung darauf hingewiesen, den Landesbehörden müsse ein ausreichender Vorlauf zum Aufbau des zentralen elektronischen Informationsregisters gegeben werden. Jedoch wird nicht dargelegt und ist auch nicht erklärbar, warum die Fristen zum Aufbau des Transparenzregisters deutlich länger sein müssen, als vergleichbare Fristen nach anderen Landesinformations- bzw. Transparenzgesetzen.

---

<sup>30</sup> dazu Minister Stefan Studt, LT-Prot., aaO, S. 10453



## DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

So hat z.B. die Landesregierung in Rheinland-Pfalz die vollständige Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform für die Obersten Landesbehörden innerhalb von zwei Jahren, bezüglich einiger Veröffentlichungspflichten innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, sicherzustellen. Für andere transparenzpflichtige Stellen soll die vollständige Funktionsfähigkeit innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet werden<sup>31</sup>.

Nach § 18 des Transparenzgesetzes Hamburgs sind die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes herzustellen<sup>32</sup>. Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz sieht weder in seinem § 11, noch in seinem § 14 eine besondere Frist für die Einrichtung des Zentralen Registers nach § 11 Abs. 6 vor<sup>33</sup>. Auch das Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg sieht für das nach § 11 zu schaffende Informationsregister keine besondere Einrichtungsfrist vor<sup>34</sup>.

Nach Ansicht des DJV müsste eine deutlich kürzere Frist für die Einrichtung und den Aufbau des Transparenzregisters genügen. Insoweit sollte sich das Land Schleswig-Holstein das Hamburgische Transparenzgesetz zum Vorbild nehmen, zumal bereits heute die informationspflichtigen Stellen jedenfalls mit der aktiven öffentlichen digitalen Verbreitung von Umweltinformationen entsprechende Erfahrungen gesammelt haben.

### **b. Geltung nicht für alle Behörden**

Art. 53 der Landesverfassung Schleswig-Holstein sieht vor, dass die Behörden des Landes, **der Gemeinden und Gemeindeverbände** amtliche Informationen zur Verfügung stellen, soweit nicht entgegen stehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das dieser Verfassungsnorm zu entnehmende aktive Zurverfügungstellen von Informationen bezieht sich zum einen auf das öffentliche Zurverfügungstellen, zum anderen darauf, einzelnen Antragstellern die erbetenen Informationen zukommen zu lassen<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> § 26 Abs. 2 LTanspG Rheinland-Pfalz, GVBl. Rheinland-Pfalz 2015, S. 383 ff

<sup>32</sup> Vgl. Transparenzgesetz Hamburg, HambGVBl. 2012, S. 271 ff

<sup>33</sup> Vgl. Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 16.05.2006, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.2015, BremGBl. 2015,274 und 2006,263

<sup>34</sup> Vgl. Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg vom 17.12.2015, GBl. 2015,1201

<sup>35</sup> Vgl. Abschlussbericht des Sonderausschusses, S. 47 f

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Angesichts dieser klaren verfassungsrechtlichen Grundlage der Informationsfreiheit in Schleswig-Holstein ist es nicht verständlich, dass vom Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 die Gemeinden, Kreise und Ämter ausgeschlossen sein sollen, obwohl sich doch Art. 53 der Landesverfassung als Norm auch an diese Träger der öffentlichen Verwaltung richtet. Und ihnen unzweifelhaft die Verpflichtung der Zurverfügungstellung amtlicher Informationen auferlegt.

Eine derart weitreichende, zumal ohne Begründung vorgenommene Bereichsausnahme von der Pflicht, Informationen in das Transparenzregister einzustellen, existiert in anderen Transparenzgesetzen nicht. Selbst das Transparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz, das im Übrigen eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage nicht kennt, nimmt Gemeinden und Gemeindeverbände nicht in derartigem Umfang von der Veröffentlichungspflicht im Transparenzregister aus<sup>36</sup>. Schließlich ist die Ausnahme für die Gemeinden, Kreise und Ämter auch deswegen nicht nachvollziehbar, weil § 11 Abs. 1 ohnehin lediglich eine Soll-Vorschrift darstellt. Diese erlaubt es den verpflichteten Behörden in „atypischen Situationen abweichend vom gesetzlichen Leitbild der Veröffentlichungspflicht von einer Veröffentlichung absehen zu dürfen“<sup>37</sup>.

Diese Soll-Regelung wird seitens des DJV im Übrigen schon für sich gesehen für problematisch gehalten, weil völlig im Dunklen bleibt, in welchen „atypischen Situationen“ die verpflichteten Behörden von ihrer Veröffentlichungspflicht absehen dürfen. Zwar wird darauf verwiesen, es werde sich insoweit nur um Ausnahmefälle handeln, jedoch werden insoweit nicht einmal Beispiele genannt.

### **c. § 11 Abs. 1 Nr. 3**

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 Satz 3 sollen Gutachten und Studien aufgrund von Verträgen mit einem Auftragswert von weniger als 10.000 Euro von der Veröffentlichungspflicht im Transparenzregister ausgenommen sein. Eine Begründung für diese Wertuntergrenze ist nicht ersichtlich. Der Satz sollte gestrichen werden. Dabei ist zu be-

---

<sup>36</sup> Vgl. § 7 Abs. 4 TranspG Rheinland-Pfalz. Danach müssen Gemeinden und Gemeindeverbände zumindest Organisationspläne sowie bestimmte Umweltinformationen in das Transparenzregister einstellen.

<sup>37</sup> LT-Drs. 18/4409, S. 15

#### DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

rücksichtigen, dass nicht wenige gutachterliche Stellungnahmen nach den zugrunde liegenden Verträgen diesen Auftragswert nicht erreichen.

Nach der in § 11 Abs. 1 Nr. 3 vorgesehenen Regelung sollen Gutachten und Studien in das Transparenzregister aufgenommen werden, wenn sie in auf Außenwirkung gerichtete Entscheidungen der Landesbehörden eingeflossen sind. Dadurch sollen Entscheidungsabläufe und Faktoren für Entscheidungen der öffentlichen Hand nachvollziehbarer gemacht werden<sup>38</sup>.

Es erschließt sich nicht, warum ein Auftragswert von weniger als 10.000 Euro dazu führen soll, dass Gutachten und Studien nicht veröffentlicht werden müssen, obwohl sie Entscheidungen der öffentlichen Hand - möglicherweise erheblich - beeinflusst haben. Auch erschließt sich nicht, warum die Inanspruchnahme externen Sachverständigen lediglich dann durch Veröffentlichung von Gutachten und Studien offengelegt werden soll, wenn sie Grundlage für eine **auf Außenwirkung gerichtete** behördliche Sachentscheidung geworden ist. Entsprechend der Begründung<sup>39</sup>, die davon ausgeht, dass Gutachten und Studien eingesehen werden können sollen, wenn sie Grundlage jedweder behördlicher Sachentscheidung geworden sind, sollen die Worte „auf Außenwirkung gerichtete“ gestrichen werden.

Schließlich regt der DJV an, Satz 2 von § 11 Abs. 1 Nr. 3 ebenfalls zu streichen. Die Bereichseinschränkung ist entgegen der Begründung<sup>40</sup> nicht notwendig. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sind durch § 10 S. 1 Nr. 3 hinreichend geschützt. Die Annahme in der Begründung, dass an der Veröffentlichung technische Informationen über Atomkraftanlagen „keinerlei allgemeines Interesse besteht“, dürfte zudem unzutreffend sein. Schließlich ist § 11 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 aber auch deswegen überflüssig, weil die Begründung selbst darauf hinweist, dass eine Veröffentlichung der in dieser Regelung genannten Gutachten und Studien spätestens dann nach § 11 Abs. 1 Nr. 6 zu erfolgen hat, wenn elektronisch die begehrte Auskunft erteilt wurde.

---

<sup>38</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4409, S. 18

<sup>39</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4409, S. 18

<sup>40</sup> LT-Drs. 18/4409, S. 19

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

**d) § 11 Abs. 1 Nr. 5**

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 sollen „Übersichten“ über Zuwendungen an juristische Personen des Privatrechts oder an die öffentliche Hand im Transparenzregister veröffentlicht werden. Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte jedoch klarer gefasst werden. Als Vorbild könnte insoweit § 7 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz dienen. Danach unterliegen der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform des Landes „Zuwendungen, soweit es sich um Fördersummen ab einem Betrag von 1.000 Euro“ bzw. „um Zuwendungen an die öffentliche Hand“ ab diesem Betrag handelt.

Nachvollziehbar ist durchaus, dass Zuwendungen an Privatpersonen, wie beispielsweise Leistungen aus dem Entschädigungsfonds für Polizistinnen und Polizisten nicht veröffentlicht werden sollen<sup>41</sup>. Dies kann jedoch nicht für jede Privatperson gelten. ES ist z.B. nicht nachvollziehbar, dass Personen, die ein Gewerbe betreiben, einen landwirtschaftlichen Betrieb unterhalten oder Kaufleute i.S.d. HGB sind, ohne juristische Personen des Privatrechts zu sein, nicht in den Anwendungsbereich des § 11 Abs.1 Nr. 5 einbezogen werden sollen. Auch deswegen könnte es sich empfehlen, dem Vorbild des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz zu folgen.

**e) § 11 Abs. 1 Nr. 8**

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 8 sollen die bei den Gerichten des Landes vorhandenen eigenen **veröffentlichungswürdigen** Entscheidungen im Transparenzregister veröffentlicht werden. Mit dieser Regelung soll die Rechtsprechung zur Publizitätspflicht von Gerichtsentscheidungen<sup>42</sup> umgesetzt werden. Diese Regelung wird vom DJV begrüßt. Es wäre jedoch hilfreich, in der Begründung des Berichts des Ausschusses darauf hinzuweisen, dass sich die Veröffentlichungswürdigkeit aus Sicht derjenigen beurteilt, die mit der Publikation erreicht werden sollen<sup>43</sup>.

**f) § 11 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12**

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 11 sollen Verträge, soweit es sich nicht um öffentliche Aufträge oder Kredit- oder Finanztermingeschäfte handelt und sie nicht lediglich einen

---

<sup>41</sup> Vgl. LT-Drs. 18/4409, S. 20

<sup>42</sup> Vgl. BVerwG, NJW 1997,2594 ff

<sup>43</sup> Vgl. BVereG, aaO, S. 2695

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

Auftragswert von weniger als 50.000 Euro erreichen, in das Transparenzregister eingestellt werden. Dasselbe gilt nach § 11 Abs. 1 Nr. 12 für Verträge für die Erstellung von Gutachten, soweit sie mindestens einen Auftragswert von 10.000 Euro erreichen.

Der DJV plädiert dafür, hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht von Verträgen § 3 Abs. 1 Nr. 4 sowie § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Transparenzgesetzes Hamburg zu übernehmen. Danach unterliegen Verträge der Daseinsvorsorge der Veröffentlichungspflicht, sowie solche Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht und soweit durch die Veröffentlichung nicht wirtschaftliche Interessen des Landes erheblich beeinträchtigt werden. Die Veröffentlichungspflicht ist beschränkt dadurch, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder andere Ausnahmeregelungen (§ 4 bis 7 Transparenzgesetz Hamburg) der Veröffentlichungspflicht entgegenstehen. Die Regelungen des Transparenzgesetzes Hamburg haben gegenüber den Vorschlägen zu § 11 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 den Vorteil, klarer gefasst zu sein, ohne zu berücksichtigende Belange, wie z.B. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse insoweit zu vernachlässigen.

### **3. Zu § 96 Landeshaushaltsordnung**

Der DJV plädiert abschließend erneut dafür, bei Gelegenheit der Änderung des IZG § 96 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 der Landeshaushaltsordnung wieder zu streichen. Die genannten Regelungen sind den entsprechenden Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung nachgebildet worden, die 2013 in § 96 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) eingefügt wurden. Die Einfügung in § 96 BHO hat zum Ziel, eine Einsichtnahme in noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren und vom Parlament noch nicht beratenen Berichte auszuschließen, um eine Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der Parlamentarischen Finanzkontrolle zu verhindern. Insoweit kann auch die Erstreckung des Schutzes auf die entsprechenden Unterlagen bei den geprüften Stellen nicht kritisiert werden.

Ebenso wie der Wortlaut der BHO in § 96 geht § 96 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein jedoch über diesen Schutzzweck hinaus, indem diese Regelungen ganz generell den Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten selbst in den Fällen versperrt, in denen die Prüfungsverfahren abgeschlossen sind und die Parlamentarische Finanzkontrolle stattge-

Seite 14

DJV-Stellungnahme zur Änderung des IZG Schleswig-Holstein

funden hat. Diese Ausweitung der Ausnahme des Informationszugangs zu Akten der Rechnungshöfe ist nach Auffassung des DJV nicht gerechtfertigt. Sie ist aber auch nicht notwendig, weil der Landesrechnungshof ohnehin nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird. Bei der Frage, ob der Landesrechnungshof als informationspflichtige Stelle anzusehen ist, kommt es demnach nicht zu sehr darauf an, ob und inwieweit der Rechnungshof öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Entscheidend ist vielmehr, dass und inwieweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird.<sup>44</sup>

§ 96 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein sollte daher wieder gestrichen werden.



Benno H. Pöppelmann

– Justiziar –

---

<sup>44</sup> Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, § 1, Rz. 66, 1. Aufl. 2006