

BEGLAUBIGTE ABSCHRIFT
SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT



Verkündet am 23. Juli 2020
[...] Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Az.: **4 LB 45/17**
8 A 100/16

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Sven Stückelschweiger, [...]

- Kläger und Berufungskläger -

Proz.-Bev.: Rechtsanwalt Breyer,
Schiersteiner Straße 37a, 65187 Wiesbaden,

g e g e n

den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages Klaus Schlie
- Landeshaus -, Düsterbrooker Weg 70, 24104 Kiel

- Beklagter und Berufungsbeklagter -

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte Dr. Weißleder und andere,
Walkerdamm 4 - 6, 24103 Kiel, - 433/16 AR -

Streitgegenstand: Verfahren nach dem Informationszugangsgesetz
(IZG)

hat der 4. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 23. Juli 2020 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bruhn, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Nordmann, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Engeler, den ehrenamtlichen Richter Jensen und den ehrenamtlichen Richter Kottke für Recht erkannt:

Der Beklagte wird in Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2017 und unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 22. Juli 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Januar 2017 verpflichtet, dem Kläger die Liste (laufende Nummer, Eingang des Auftrags,

Auftraggeber, Betreff, Tag der Verfügung, Umdruck) der vom Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten zugänglich zu machen.

Der Beklagte trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt Zugang zu Informationen des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages bei dem beklagten Landtagspräsidenten.

Mit Schreiben vom 22.02.2016 forderte der Kläger bei dem Beklagten eine Liste aller vom Wissenschaftlichen Dienst innerhalb der (damals) aktuellen Legislaturperiode erstellten Gutachten an. Die Liste sollte „neben der Überschrift, welche den Inhalt des Gutachtens widerspiegeln soll, auch den Namen des Auftraggebers, also Fraktion oder gleichgestellte Gruppe, und wenn möglich auch das Datum der Fertigstellung und das Datum der Auftragserteilung beinhalten“.

Mit Schreiben vom 19.05.2016 teilte der Beklagte rechtliche Bedenken hinsichtlich des Antrages mit. Es könne dahingestellt bleiben, ob der Schleswig-Holsteinische Landtag überhaupt eine auskunftspflichtige Stelle im Sinne des Informationszugangsgesetzes des Landes Schleswig-Holstein (IZG) sei. Jedenfalls sei der Antrag nicht hinreichend bestimmt und würde auf Ausforschung hinauslaufen. Die Informationen, wie viele und welche Gutachten, wann und in welcher Zeit vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtages erarbeitet wurden, seien nicht vom IZG erfasst.

Diesen Bedenken trat der Kläger mit weiterem Schreiben vom 22.06.2016 umfassend entgegen und forderte den Beklagten auf, den Antrag spätestens bis zum

10.07.2016 zu bescheiden. Für den Fall, dass der Beklagte weiterhin beabsichtige, den Antrag abzulehnen, beantragte der Kläger im gleichen Schreiben "hilfsweise", ihm das jeweils erste und letzte von jeder Fraktion und anderen auftragsberechtigten Stellen in der (damals) aktuellen Legislaturperiode in Auftrag gegebene Gutachten mit dem Stichtag 29.02.2016 herauszugeben.

Der Kläger hat am 19.07.2016 Untätigkeitsklage erhoben und zunächst den Antrag gestellt, den Beklagten zu verpflichten, seinen Antrag vom 22.02.2016 zu bescheiden.

Der Beklagte lehnte den Antrag sowie den Hilfsantrag des Klägers mit Bescheid vom 22.07.2016 ab. Zur Begründung führte der Beklagte u. a. an, dass er keine informationspflichtige Stelle sei, weil das Ersuchen des Klägers keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit berühre. Die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes sei als parlamentarische Aufgabe zu qualifizieren. Dafür spreche auch § 1 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Datenschutzordnung (DSO), der zum Zwecke der Bestimmung der Anwendbarkeit des Landesdatenschutzrechts einen Positivkatalog der Verwaltungsaufgaben des Landtages enthalte. Die gutachterliche und rechtsberatende Tätigkeit sei dort nicht aufgeführt. Die rechtsberatende und gutachterliche Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes sei daher als parlamentarische Tätigkeit zu qualifizieren. Die Tätigkeit sei außerdem weisungsfreies Dienstgeschäft, bei deren Erledigung die Mitarbeitenden zu besonderer Dienstverschwiegenheit verpflichtet seien – und zwar auch gegenüber der Landtagsverwaltung. Insoweit sei der Wissenschaftliche Dienst aus der verwaltungsinternen Behördenhierarchie herausgenommen, obgleich er dienstrechtlich und organisatorisch dem Beklagten unterstehe. Es sei daher nicht begründbar, dass der Beklagte Informationen herausgeben müsse, von denen er selbst keine Kenntnis haben dürfe. Da schließlich der Wissenschaftliche Dienst des Landtages – im Gegensatz zu dem des Bundestages – im individuellen Auftrag einer Fraktion zu deren konkreten rechtlichen Fragestellungen berate, sei seine Tätigkeit der Fraktionsarbeit zuzuordnen, die dem Informationszugang nicht unterliege. Schon aus der Weitergabe der begehrten Liste könnten Rückschlüsse auf die inhaltliche politische Arbeit der Fraktionen gezogen und deren Planungen damit

ausgeforscht werden – und zwar auch ohne Nennung der jeweiligen Auftraggebern.

Gegen den ablehnenden Bescheid erhob der Kläger am 13.08.2016 Widerspruch und forderte den Beklagten mit Schreiben vom 18.10.2016 zur Bescheidung seines Widerspruchs auf.

Im anhängigen Klageverfahren hat der Kläger weiter vorgetragen, dass seine Klage als zunächst erhobene Bescheidungsklage zulässig sei. Diese sei auf eine formell und materiell rechtmäßige Bescheidung gerichtet. Die Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts durch den Beklagten sei selbstverständlich und habe von dem rechtlich nicht beratenen Kläger nicht extra beantragt werden müssen. Da der Beklagte in Bezug auf etwaige gesetzliche Ablehnungsgründe einen Beurteilungsspielraum habe, habe der Kläger nicht das Risiko einer (gebundenen) Verpflichtungsklage eingehen müssen, sondern habe sich auf die Erhebung einer Bescheidungsklage beschränken dürfen, um sein Prozesskostenrisiko zu minimieren. Auch habe er die Untätigkeitsklage erst nach Ablauf der 3-Monats-Frist des § 75 VwGO erhoben. Vorliegend sei mit Blick auf die Fristen des § 5 Abs. 2 IZG ohnehin eine kürzere Frist von einem bzw. zwei Monaten zu berücksichtigen. Er habe nach Erlass des Widerspruchsbescheides auch nicht erneut Klage erheben müssen.

Die Klage sei auch begründet. Der Beklagte sei informationspflichtige Stelle. Das folge u.a. aus dem funktionalen Behördenbegriff des IZG. Die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes sei – wie das Bundesverwaltungsgericht schon für den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages ausgeführt habe – nicht mandatsbezogen, sondern der mandatsbezogenen Tätigkeit der Abgeordneten vorgelagert. Schutzwürdig sei insoweit nur der Prozess der tatsächlichen Meinungsfindung, nicht die diesem Prozess zugrundeliegenden Informationen. Den Wissenschaftlichen Diensten von Bundestag und Landtag sei gemein, dass sie im Auftrag wissenschaftliche Ausarbeitungen zu konkreten Rechtsfragen fertigten. Beide seien zu politischer Neutralität verpflichtet, was die Distanz zur parlamentarischen Arbeit vergrößere. Die Fraktionen könnten den Wissenschaftlichen Dienst des Landtages auch mit der Klärung von Rechtsfragen beauftragen, die keinen Bezug zu einem Gesetzgebungsverfahren haben. Es könne darüber hinaus nicht auf die Dienstordnung des

Wissenschaftlichen Dienstes (DO) abgestellt werden, denn diese sei ein reines Verwaltungsinternum. Auch die DSO, die ebenfalls kein formelles Gesetz sei, sei nicht geeignet, den Begriff der Verwaltungstätigkeit allgemeingültig zu definieren. Die begehrte Liste enthalte zudem Umweltinformationen, weshalb auch die UIRL zu beachten sei. Schließlich stützt der Kläger seinen Auskunftsanspruch ergänzend auf Art. 10 EMRK.

Mit Schriftsatz vom 18.10.2016 hat der Kläger den Antrag dahingehend angepasst, den Beklagten zu verpflichten, unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 22.07.2016, „ggf. in der Form des bislang noch nicht erlassenen Widerspruchsbescheides“, seinen Antrag vom 22.06.2016 unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden (Bl. 46 der Gerichtsakte).

Mit Bescheid vom 17.01.2017 hat der Beklagte den Widerspruch zurückgewiesen. Zur Begründung wiederholt und ergänzt er, dass jeder Auftrag an den Wissenschaftlichen Dienst einen unmittelbaren Bezug zur Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse habe. Die Kenntnis vom Auftragsgegenstand würde regelmäßig eine Zuordnung zu den Auftraggebenden – mindestens aber zu Koalition oder Opposition – ermöglichen, da die entsprechenden Arbeitsschwerpunkte und Interessen bekannt seien. Hiermit würde Zugang zu tiefgreifenden Planungen eröffnet, weshalb diesbezüglich ein Konflikt mit den verfassungsrechtlich abgesicherten Aufgaben der Fraktionen im Allgemeinen sowie der parlamentarischen Opposition im Besonderen auf der Hand liege. Die Fraktionen selbst seien nach allgemeiner Ansicht keine informationspflichtigen Stellen im Sinne des IZG. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Zugang zu Informationen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages sei wegen der bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Unterschiede zu dem Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages nicht übertragbar. Schließlich ergebe sich ein Informationsanspruch auch nicht aus der Umweltinformationsrichtlinie (UIRL), weil vorliegend keine Umweltinformationen betroffen seien.

Dem (dem Kläger am 17.01.2017 zugestellten) Widerspruchsbescheid war die folgende Rechtsmittelbelehrung angefügt:

„Gegen den Bescheid vom 22. Juli 2016 kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Widerspruchsbescheides Klage zum Verwaltungsgericht Schleswig, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, erhoben werden.“

Mit Schreiben vom 28.09.2017, Eingang bei Gericht am 06.10.2017, hat der Kläger seinen Antrag in der Sache abermals umgestellt und (auch im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht) beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 22.07.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17.01.2017 zu verpflichten, ihm – dem Kläger – Zugang zu der Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten durch Überlassung einer Ablichtung zu gewähren.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt und vertieft. Die Klage sei zudem bereits unzulässig. Der Kläger habe die Untätigkeitsklage vor Ablauf der Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO erhoben. Der Kläger habe außerdem gegen den Widerspruchsbescheid vom 17.01.2017 keinen gesonderten Rechtsbehelf eingelegt, weshalb der Ablehnungsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheides mittlerweile bestandskräftig geworden sei. Die Klage sei auch unbegründet. Insbesondere fordere der Kläger keine konkrete Information im Sinne des IZG an, sondern einen Überblick über einen Teil des Aktenbestandes des Wissenschaftlichen Dienstes. Dies führe zu einer Ausforschung über den vorhandenen Aktenbestand. Die angeforderte Aufstellung sei auch nicht als Umweltinformation zu qualifizieren. Der Beklagte sei darüber hinaus nicht als informationspflichtige Stelle anzu-

sehen, da eine Informationspflichtigkeit hinsichtlich der gesamten parlamentarischen Tätigkeit ausgeschlossen sei. Dazu zähle alles, was zur zweck- und ordnungsmäßigen Durchführung der Legislativtätigkeit nötig sei. Zudem werde nach einer Gesetzesänderung vom 25.05.2017 die Gutachtertätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen nunmehr ausdrücklich von der Informationspflicht ausgenommen. Der Wissenschaftliche Dienst des Landtages lasse sich auch nicht mit den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages vergleichen. Der Dienst des Landtages werde für Ausschüsse und Fraktionen tätig, für einzelne Abgeordnete nur mit Zustimmung der Fraktion. Deshalb habe die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages zwangsläufig Bezug zur Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse und sei damit in die parlamentarische Arbeit eingebettet. Die bloße politische Neutralität der Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes im Landtag mache seine gutachterliche Tätigkeit ebenfalls nicht zu einer Verwaltungsaufgabe. Auch Art. 53 LV lasse sich nicht zur Auslegung des Behördenbegriffs des IZG heranziehen.

Mit Urteil vom 18.10.2017, dem Kläger am 11.11.2017 zugestellt, hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen. Der im Laufe des Gerichtsverfahrens erlassene Widerspruchsbescheid sei bestandskräftig geworden, weil gegen diesen fristgerecht weder Klage erhoben noch die Einbeziehung in das laufende Gerichtsverfahren erklärt worden sei. Eine vorsorgliche Einbeziehung eines noch nicht erlassenen Widerspruchsbescheides sei nicht möglich. Das Verwaltungsgericht hat die Berufung zugelassen, weil die Frage, ob ein im Verfahren der Untätigkeitsklage ergangener Widerspruchsbescheid automatisch in das Verfahren einbezogen wird, von grundsätzlicher Bedeutung sei.

Der Kläger hat am 07.12.2017 die Berufung eingelegt. Zu deren Begründung trägt er u.a. vor, es sei eine unnütze Förmerei, trotz der bereits antizipierten Einbeziehung des noch zu erlassenden Widerspruchsbescheids nach dessen Erlass eine weitere Antragsumstellung zu verlangen. Spätestens mit dem neu formulierten Klageantrag vom 28.09.2017 habe er die versäumte Handlung zudem nachgeholt. Die Rechtsmittelbelehrung sei insoweit auch fehlerhaft gewesen und geeignet, bei ihm einen Irrtum hervorzurufen. In der Sache verweist er auf sein erstinstanzliches Vorbringen und ergänzt, dass aus Art. 53 LV eine objektiv-rechtliche Verpflichtung folge, an der

sich das Informationszugangsgesetz messen lassen müsse. Jedenfalls im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung müsse die vergangene Gutachtentätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes der Verwaltungstätigkeit des Beklagten zugerechnet werden. Der Wortlaut des neu gefassten § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG sei insofern auch auslegungsfähig. Mit Blick auf die erstinstanzliche Abweisung mangels Zulässigkeit der Klage sei der Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen.

Der Kläger beantragt in der Sache,

in Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 18.10.2017 die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 22.07.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17.01.2017 zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu der Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten durch Überlassung einer Ablichtung zu gewähren.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Klage sei – wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt habe – bereits unzulässig. In der Sache verweist der Beklagte auf sein erstinstanzliches Vorbringen. Art. 53 LV enthalte nur eine Staatszielbestimmung und kein (Landes-) Grundrecht. Individualansprüche entstünden hieraus nicht. Die Herausnahme der Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes aus dem Anspruch auf Informationszugang bewege sich innerhalb des von der Landesverfassung eröffneten Gestaltungsspielraums. Eine Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht sei untunlich, weil nur um Rechtsfragen gestritten werde und die Sache entscheidungsreif sei. Die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG sei in ihrem Wortlaut auch eindeutig. Ein zeitlich dauerhafter Ausschluss sei nicht nur vom Gesetzgeber gewollt, sondern folge auch aus Wortlaut und Systematik der Bereichsausnahmen in § 2 Abs. 4 IZG.

Auf Aufforderung des Senats hat der Beklagte die angeforderte Liste abstrakt zunächst dahingehend beschrieben, dass insgesamt 186 Gutachten erstellt worden

seien, von denen 92 bereits veröffentlicht seien. Die übrigen 88 Gutachten seien im Auftrag von Fraktionen, Ausschüssen sowie dem Ältestenrat erstellt worden. Von den nicht veröffentlichten Gutachten läge hinsichtlich der Gutachten für die Ausschüsse des Landtags in einem Fall ein Ausschlussgrund analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG vor. Hinsichtlich der Gutachten für die Fraktionen lägen Ausschlussgründe nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IZG, analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG, gemäß § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG sowie gemäß § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG und hinsichtlich der Gutachten für den Ältestenrat hinsichtlich aller Gutachten ein Ausschlussgrund analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG vor. Auf weitere Aufforderung des Senats hat der Beklagte eine durchnummerierte Liste übersandt, in der jeder – fortlaufenden – Nummer ein eventuell geltend gemachter Ausschlussgrund zugeordnet wurde. Zugleich hat er sich dahingehend korrigiert, dass es sich nur um 185 Gutachtentitel handle. Ein Gutachten bestehe aus zwei Teilen, die zusammen ein Gutachten bilden würden.

Einen gegen den Berichterstatter gerichteten Antrag auf Ablehnung wegen Befangenheit hat der Senat abgelehnt (OVG Schleswig, Beschluss vom 15. Juli 2020 – 4 LB 45/17 –, BeckRS 2020, 16712). Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und den Inhalt der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Klage (dazu unter I.) ist begründet (dazu unter II.).

I. Die Klage ist zulässig. Sie ist insbesondere fristgerecht erhoben worden (dazu unter 1.). Ihr fehlt es auch nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis (dazu unter 2.).

1. Soweit das Verwaltungsgericht die Klage für unzulässig gehalten hat, folgt der Senat dem nicht. Die als Untätigkeitsklage erhobene Klage ist unabhängig von ihrer ursprünglichen Zulässigkeit jedenfalls nach (im Ergebnis) ordnungsgemäßer Durchführung des Vorverfahrens und wirksamer Einbeziehung des Widerspruchsbescheids vom 17.01.2017 als Verpflichtungsklage zulässig. Da die Rechtsmittelbelehrung des Widerspruchsbescheides unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO war, konnte der Widerspruchsbescheid innerhalb eines Jahres seit Zustellung zum

Gegenstand des Klageverfahrens gemacht werden. Dies hat der Kläger mit seinem Schriftsatz vom 28.09.2017 rechtzeitig getan.

Nach § 58 Abs. 2 VwGO ist die Einlegung eines Rechtsbehelfs binnen einem Jahre seit Zustellung zulässig, wenn die Rechtsbehelfsbelehrung unterblieben oder unrichtig erteilt worden ist. Eine Rechtsbehelfsbelehrung ist insbesondere dann unrichtig, wenn sie einen nicht erforderlichen Zusatz oder aber sonst eine Formulierung enthält, die fehlerhaft oder irreführend ist und dadurch generell geeignet ist, bei Betroffenen einen Irrtum über die formellen und materiellen Voraussetzungen des in Betracht kommenden Rechtsbehelfs hervorzurufen und Betroffene dadurch abzuhalten, den Rechtsbehelf überhaupt, rechtzeitig oder in der richtigen Form einzulegen. Dabei ist darauf abzustellen, wie Empfangende die Erklärung bei objektiver Würdigung verstehen konnten (vgl. stRspr. des BVerwG, siehe nur Urteil vom 29. August 2018 – 1 C 6.18 –, juris Rn. 15 m. w. N.; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. September 1991 – 2 L 103/91 –, juris Rn. 4).

Eine Unrichtigkeit in diesem Sinne liegt bei der im Widerspruchsbescheid vom 17.01.2017 verwendeten Formulierung

„Gegen den Bescheid vom 22. Juli 2016 kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Widerspruchsbescheides Klage zum Verwaltungsgericht Schleswig, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, erhoben werden.“

entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts vor, denn soweit die Rechtsbehelfsbelehrung darauf verweist, dass gegen den Bescheid vom 22.06.2016 innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Widerspruchsbescheides Klage erhoben werden kann, hat die Rechtsbehelfsbelehrung den Gegenstand der Klage irreführend bezeichnet. Die Bezeichnung des Klagegegenstandes gehört zwar nicht zu den in § 58 Abs. 1 VwGO zwingend geforderten Angaben und sie ergibt sich unabhängig davon auch nicht aus dem Wesen einer Rechtsbehelfsbelehrung (OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. September 1991 – 2 L 103/91 –, juris Rn. 4). Wird der Gegenstand in der Rechtsbehelfsbelehrung aber – wie hier – trotzdem

bezeichnet, muss die Bezeichnung richtig im obigen Sinne sein. Unerheblich ist dabei, ob auch tatsächlich ein entsprechender Irrtum ausgelöst wurde. Unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO ist die Rechtsbehelfsbelehrung bereits, wenn sie lediglich objektiv irreführend und geeignet ist, die Einlegung des Rechtsbehelfs zu erschweren (vgl. stRspr. des BVerwG, Urteil vom 13. Januar 1971 – V C 53.70 –, juris Rn. 10).

Die vorliegend gewählte Formulierung erweckt bei objektiver Würdigung den Eindruck, dass isoliert gegen den Ausgangsbescheid vorzugehen und der Erlass des Widerspruchsbescheides nur für den Beginn der Klagefrist maßgeblich sei. Gegenstand der Anfechtungsklage ist nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO in der Regel der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat. Gleiches gilt in analoger Anwendung für die Verpflichtungsklage, da statthafter Klagegegenstand nur das sein kann, was auch der Widerspruchsbescheid versagt hat (Kopp/Schenke, VwGO 26. Auflage, § 79 Rn. 3 m.w.N.). Dass die beiden äußerlich getrennten Bescheide eine Einheit darstellen, die erst durch den Erlass des Widerspruchsbescheides vollendet wird, ist für den juristischen Laien aus der Belehrung jedoch nicht verständlich. Objektive Empfangende der hier verwandten Rechtsbehelfsbelehrung werden stattdessen veranlasst, anzunehmen, dass sie wirksam Klage durch Anfechtung des Ausgangsbescheides erheben können. Dass Ausgangs- und Widerspruchsbescheid eine Einheit bilden und folglich nur gemeinsam angegriffen werden können bzw. dass der Widerspruchsbescheid überhaupt angegriffen werden kann und muss, wird nicht deutlich. Die Eignung dieser Unklarheit, die Einlegung eines fristgerechten Rechtsbehelfs zu erschweren, wird vorliegend besonders deutlich. Wird – wie hier – im Rahmen einer zunächst als Untätigkeitsklage erhobenen Klage schon vor Erlass des Widerspruchsbescheids der Ausgangsbescheid zum Gegenstand einer Klage gemacht, so verleitet die hier verwandte Rechtsbehelfsbelehrung zu der Annahme, dass nach Erlass des Widerspruchsbescheides weitere (prozessuale) Handlungen betreffend den Widerspruchsbescheid nicht erforderlich seien, wenn der ursprüngliche Bescheid bereits zum Gegenstand einer bei dem Gericht anhängigen Klage gemacht worden ist.

Auf die zwischen den Beteiligten diskutierten weiteren Fragen rund um die Zulässigkeit der ursprünglichen Untätigkeitsklage sowie die Möglichkeit der antizipierten

oder automatischen Einbeziehung eines erwarteten Widerspruchsbescheides kommt es daher nicht an. Dass das Verwaltungsgericht die Berufung gerade wegen letzterer Frage zugelassen hat, ist unerheblich, da das Oberverwaltungsgericht den Streitfall innerhalb des Berufungsantrags im gleichen Umfang wie das Verwaltungsgericht prüft (§ 128 VwGO), auf die Erörterung der zur Grundlage für die Zulassung der Berufung gemachten Rechtsfragen also nicht beschränkt ist.

2. Die Klage ist oder war auch nicht deshalb unzulässig, weil dem Kläger das Rechtsschutzbedürfnis gefehlt hätte.

Der Beklagte will dies daraus herleiten, dass der Kläger mit Klagerhebung zunächst ausdrücklich nur beantragt hat, den Beklagten zu verpflichten, seinen Antrag vom 22.02.2016 zu bescheiden, obwohl er einen gebundenen Anspruch aus § 3 IZG verfolgt. Dies ist im Hinblick auf die Zulässigkeit der Klage, insbesondere auf das Rechtsschutzbedürfnis, jedoch unschädlich. Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO muss die Klagschrift den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll sie einen bestimmten Antrag enthalten. Damit ist die sachgerechte Antragstellung zunächst nicht Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Klagerhebung (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. September 1991 – 2 L 103/91 –, juris Rn. 5).

Der Gegenstand des Klagebegehrens war vorliegend erkennbar. Der Kläger hat durch die Bezugnahme auf seine Antragsunterlagen und die ausstehende Entscheidung durch den Beklagten zu erkennen gegeben, dass es ihm mit der Klage darum geht, eine positive Entscheidung über seinen Antrag auf Informationszugang zu erhalten. Unabhängig davon und für die vorliegende rechtliche Bewertung von maßgeblicher Bedeutung hat der Kläger im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht sowie auch in der mündlichen Verhandlung des Berufungsverfahrens einen Verpflichtungsantrag gestellt. Erst die Anträge in der mündlichen Verhandlung legen das Klagebegehren (vgl. § 88 VwGO) endgültig fest (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. August 1990 – 7 B 115.90 –, juris Rn. 4; Brüning, in: BeckOK VwGO, 54. Edition Stand: 01.07.2020, § 103 Rn. 13). Der schriftsätzlich angekündigte Antrag erhält durch die Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 103 Abs. 3 VwGO) seine endgültige Gestalt (vgl. BVerwG, Urteil vom 05. September

2013 – 7 C 21.12 –, juris Rn. 54; Beschluss vom 31. August 1990 – 7 B 115.90 –, juris Rn. 4). Nur dieser ist für die Beurteilung des Rechtsschutzbedürfnisses, das als Sachentscheidungsvoraussetzung im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vorliegen muss, erheblich. Auch § 88 VwGO erlegt den Verwaltungsgerichten die Aufgabe auf, das Rechtsschutzziel zu ermitteln und stellt zugleich klar, dass es auf das wirkliche Begehren der Partei ankommt, nicht auf die Fassung der Anträge. In diesem Rahmen muss eine ausdrücklich gewählte Klageart auch umgedeutet werden (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 29. Oktober 2015 – 2 BvR 1493/11 –, juris Rn. 37).

Vor diesem Hintergrund war durchweg ersichtlich, dass es dem Kläger nicht um irgendeine Bescheidung seines Antrages ging, sondern dass er stets der Ansicht war, Inhaber des begehrten Anspruchs zu sein und eine entsprechende Verpflichtung des Beklagten begehrte. So ausgelegt fehlt der Klage nicht das Rechtsschutzbedürfnis.

II. Die Klage ist auch begründet.

Der Kläger hat im hier maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung (dazu unter 1.) – und ohne dass das Verfahren an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen war (dazu unter 2.) – einen Anspruch auf Zurverfügungstellung der begehrten Liste. Die Ablehnung seines Antrags durch den Beklagten war insoweit rechtswidrig und verletzte ihn in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 VwGO (dazu unter 3.).

1. Maßgeblich für die Beurteilung des Anspruchs ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Berufungsverhandlung. Wird mit der Verpflichtungsklage der Erlass eines Verwaltungsakts begehrt, darf die Behörde zu dessen Erlass nur verpflichtet werden, wenn sie dazu nach der geltenden Rechtslage verpflichtet bzw. befugt ist. Ändern sich die maßgeblichen Rechtsvorschriften, ist die neue Rechtslage vorbehaltlich abweichender Übergangsregelungen auch dann zu berücksichtigen, wenn sie für die klagende Partei nachteilig ist (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2005 – 5 C 8.05 –, juris Rn. 10). Etwas anderes gilt auch nicht deshalb, weil vorliegend zunächst eine Untätigkeitsklage erhoben wurde. § 75 VwGO eröffnet den Weg zu einer „normalen“ Verpflichtungsklage im Sinne des § 42 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. VwGO,

sodass die Grundsätze hinsichtlich des relevanten Zeitpunktes auch hier Anwendung finden. Der Entscheidung des Senats ist daher das IZG in der aktuellen Fassung zugrunde zu legen.

Insbesondere zu berücksichtigen ist die Neufassung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG durch Gesetz zur Änderung des Informationszugangsgesetzes (GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 279) vom 05.05.2017. Er lautet nunmehr:

„(4) Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht:

1. Der Landtag, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt; zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zählt auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen [...]“.

Mangels anderslautender Übergangsregelungen ergibt sich nicht, dass vorliegend für „Altfälle“, also solche Anträge, die vor der hier relevanten Gesetzesänderung gestellt wurden, noch die alte Rechtslage Anwendung finden sollte.

2. Die Sache war nicht – wie vom Kläger beantragt – nach § 130 Abs. 2 VwGO an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen. Denn die Sache ist spruchreif (zu den Voraussetzungen: BVerwG, Beschluss vom 22. November 2007 – 9 B 52.07 –, juris Rn. 4). Alle für die Entscheidung maßgeblichen tatsächlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs sowie zu den Ausnahmetatbeständen können festgestellt werden.

Die Spruchreife fehlt insbesondere auch nicht deshalb, weil der Gesetzgeber dem Beklagten eine vorrangige Entscheidungsbefugnis eingeräumt hätte, in die das Gericht eingreifen würde, wenn es im Fall einer Stattgabe das Ergebnis der erneuten Entscheidung über den Antrag vorwegnahme, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO (vgl. Riese, in: Schoch/Schneider/Bier VwGO, 38. EL Januar 2020, § 113 Rn. 218). Das ist etwa der Fall, wenn der Behörde auf der Tatbestandsseite bei der Feststellung der Voraussetzungen für die beantragte Amtshandlung ein Beurteilungsspielraum oder auf der Rechtsfolgenseite Ermessen eingeräumt ist (BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 – 6 C 21.12 –, juris Rn. 22).

So liegt es hier aber nicht. Die für den geltend gemachten Anspruch des Klägers in Betracht kommende Anspruchsnorm ist §§ 3, 4 Abs. 1 IZG, wonach jede natürliche und juristische Person ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen hat, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Diese Informationen werden von der informationspflichtigen Stelle auf Antrag zugänglich gemacht. Der Tatbestand enthält keine einen Beurteilungsspielraum eröffnenden Merkmale. Zudem richtet sich das Begehren des Klägers auf eine gebundene Verwaltungsentscheidung und nicht auf eine solche in Wahrnehmung eines eingeräumten Ermessens. Ob die den begehrten Anspruch tragende Rechtsgrundlage zu einer Norm mit Beurteilungs- oder Ermessensspielraum würde, wenn gesondert geregelte Ablehnungsgründe dergleichen eröffnen, kann hier dahinstehen, da dies auf die Ablehnungsgründe der §§ 9, 10 IZG nicht zutrifft. Nach dem hier vorrangig in Rede stehenden § 9 Abs. 1 IZG hat eine Ablehnung des Antrages zu erfolgen, wenn erstens die Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die im Einzelnen aufgeführten öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung und diese dann zweitens gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse überwiegen. Sowohl die tatbestandlichen Merkmale als auch die vorzunehmende Abwägung sind gerichtlich voll überprüfbar. Ebenso wenig steht der Behörde ein – durch das Gericht nur begrenzt überprüfbares – Ermessen zu. Ist der Tatbestand erfüllt, ist der Antrag abzulehnen. Ist er nicht erfüllt, bleibt es bei der Verpflichtung, die begehrten Informationen zugänglich zu machen. Entsprechendes gilt für die Ablehnungsgründe des § 10 IZG.

3. Der Kläger hat gemäß § 3 Abs. 1 IZG einen Anspruch gegen den Landtagspräsidenten auf Herausgabe der begehrten Übersicht über die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes aus der 18. Wahlperiode. Der Beklagte ist insoweit informationspflichtige Stelle (dazu unter a), es handelt sich bei der begehrten Liste um Informationen im Sinne des IZG (dazu unter b) und Ausschlussgründe stehen dem Anspruch nicht entgegen (dazu unter c).

a) Der beklagte Landtagspräsident ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Er handelt vorliegend als eine Behörde des Landes, da er eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt. Ihm ist das Referat „Wissen-

schaftlicher Dienst“ als Teil der Landtagsverwaltung in der Abteilung Parlamentarische Dienste dienstrechtlich und organisatorisch unterstellt (§ 1 der Dienstordnung des Referats Wissenschaftlicher Dienst, Wissensmanagement - DO -). Das Führen einer Liste der in vergangenen Legislaturperioden erstellten Gutachten durch den Wissenschaftlichen Dienst stellt keine parlamentarische Aufgabenwahrnehmung dar, die der Informationspflicht entgegensteht. Es handelt sich nicht (mehr) um eine gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 2 IZG oder um eine Tätigkeit im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG.

Diese Würdigung folgt zu allererst aus landesverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (dazu unter aa). Wortlaut, Sinn und Zweck, Systematik sowie Gesetzgebungshistorie des IZG stehen einer solchen verfassungskonformen Auslegung nicht entgegen (dazu unter bb).

aa) Nach Art. 53 LV stellen die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen (Satz 1). Das Nähere soll gemäß Art. 53 Satz 2 LV durch Gesetz geregelt werden. Diese Verfassungsnorm ist durch Art. 1 Nr. 20 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. November 2014 (GVOBl. Schl.-H. 2014 S. 328) in die Landesverfassung eingefügt worden, nachdem das Informationszugangsgesetz vom 19. Januar 2012 (GVOBl. Schl.-H. 2012 S. 89) bereits in Kraft war.

Zwar handelt es sich bei Art. 53 LV um eine Staatszielbestimmung. Individualansprüche folgen aus ihr nicht (vgl. auch Schliesky, Die Gemeinde SH, 2015, 244, 251). Dies entspricht ausdrücklich der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers (LT-Drs. 18/2115 S. 29; vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25. Januar 2018 – 4 LB 38/17 –, juris Rn. 36; Beschluss vom 02. Mai 2019 – 4 LA 128/17 –, juris Rn. 11). Eine Staatszielbestimmung ist aber grundsätzlich geeignet, zur Auslegung des einfachen Rechts herangezogen zu werden (Schladebach, JuS 2018, 118, 121 m. w. N.). Die einfachgesetzliche Umsetzung des Transparenzgebotes durch das Informationszugangsgesetz muss sich deshalb an den Vorgaben des Art. 53 Satz 1 LV messen lassen.

(1) Der Beklagte ist eine Behörde des Landes im Sinne des Art. 53 Satz 1 LV. In der Literatur und Rechtsprechung ist grundsätzlich anerkannt (und zwischen den Beteiligten auch soweit unstreitig), dass im Informationszugangsrecht ein funktionaler Behördenbegriff gilt, der die Informationspflichtigkeit nach materiellen Kriterien bestimmt und keine Behördeneigenschaft im formal-organisatorischen Sinne voraussetzt (so auch für den Behördenbegriff im IFG das BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 13; für den Behördenbegriff im LTranspG aus Rheinland-Pfalz das VG Mainz, Urteil vom 29. November 2017 – 4 K 147/17.MZ –, juris Rn. 17 bis 19; bestätigt durch OVG Koblenz, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 10 A 10053/18 –, juris Rn. 4). Diese funktionale Betrachtungsweise wird im Wesentlichen durch eine negative Abgrenzung zu den Aufgaben der Legislative und Judikative geprägt. Erfasst sind folglich alle Stellen, die keine Rechtsprechung oder spezifisch parlamentarische Tätigkeiten ausüben (vgl. bereits Karg, in: Praxis der Kommunalverwaltung, IZG-SH Stand Mai 2013, § 2 Anm. 4.1; zu § 1 Abs. 1 IFG Bund das BVerwG, Urteil vom 03. November 2011 – 7 C 3.11 –, juris Rn. 13; vgl. auch Schoch, NVwZ 2015, 1, 4 m.w.N.). Diese parlamentarischen Angelegenheiten erschöpfen sich nicht in der Gesetzgebungstätigkeit, sondern umfassen u.a. auch die Kontrollfunktion des Landtages gegenüber der Landesregierung oder die Wahlfunktion des Landtages (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 16; VG Mainz, Urteil vom 29. November 2017 – 4 K 147/17.MZ –, juris Rn. 18, bestätigt durch OVG Koblenz, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 10 A 10053/18 –, juris Rn. 4).

Der Landtagspräsident des Schleswig-Holsteinischen Landtags führt gemäß Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV die Geschäfte des Landtages. Dazu gehören laut der – nicht abschließenden – Aufgabenaufzählung in Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV die Ausübung der Ordnungsgewalt im Landtag und des Hausrechts in den Räumen des Landtages, die Verwaltung der gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtages, die Vertretung des Landes in Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten des Landtages sowie die Feststellung des Entwurfs des Haushaltsplans des Landtages. Ihr oder ihm stehen zudem Kompetenzen in Personalfragen zu und er oder sie ist oberste Dienstbehörde der Beschäftigten des Landtages. Die im Wortlaut seitdem im Wesentlichen unveränderte Regelung wurde während der 3. Legislaturperiode

durch Gesetz zur Änderung der Landdessatzung für Schleswig-Holstein vom 26.03.1956 (GVBl. Schl.-H. 1956 S. 59) in die damalige Landdessatzung (und spätere Landesverfassung) aufgenommen. Die Gesetzgebungsmaterialien lassen die Motivation erkennen, der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten die Dienstbehördenfähigkeit für die verbeamteten Mitarbeitenden der Landtagsverwaltung zu verleihen (Plenarprotokoll 3/34 vom 05.03.1956 S. 1470). Bereits die Fraktionen der 2. Legislaturperiode hatten die Absicht, „die Stellung des Präsidenten des Landtages klarer herauszustellen“, konnten ein entsprechendes Vorhaben jedoch nicht vor Ablauf der Wahlperiode umsetzen. Sie ermutigten den neuen Landtag daher, dass der „demokratische Grundsatz der Gewaltenteilung entsprechend der Bundesregelung durchgeführt“ würde (LT-Drs. 2/624). Hintergrund der Regelung des jetzigen Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV war demnach, klare Regelungen für die Abgrenzung zwischen der verwaltenden und der parlamentarischen Aufgabenerfüllung durch die Landtagspräsidentin oder den Landtagspräsidenten zu schaffen. Trotz seiner Stellung in Abschnitt II („Der Landtag“) der Landesverfassung regelt Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV folglich auch nicht-parlamentarisches Handeln der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten, sodass der Standort des Art. 53 LV in Abschnitt VII („Die Verwaltung“) der Annahme nicht entgegensteht, dass die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident jedenfalls in Teilen Behörde im Sinne des Transparenzgebotes und des Informationszugangsgesetzes ist.

(2) Die Vorgaben des Art. 53 Satz 1 LV sind auch mit Blick auf einfachgesetzliche Einschränkungen des Informationszugangsrechts beachtlich. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sollte ein „Grundstandard“ (LT-Drs. 18/2115 S. 31) geschaffen und das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Geheimhaltungsinteressen und Informationszugang dergestalt umgekehrt werden, dass in der Regel ein Informationszugang zu gewähren und nur in Ausnahmen zu versagen sei (LT-Drs. 18/2115 S. 30 und 31). Ausnahmen vom Informationszugang sind daher generell eng auszulegen (LT-Drs. 16/722 S. 33; zum IFG des Bundes: BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 20.12 –, juris Rn. 27; zum UIG: OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. September 1998 – 4 L 139/98 –, juris. Rn. 48) und soweit wie möglich inhaltlich zu begrenzen. Ein in seiner Reichweite grenzenloser Ausnahmetatbestand würde zu einer Umkehr der Intention des Art. 53 LV führen. Ausnahmen vom Informationszugang, die ein Geheimhaltungsinteresse zur Regel machen, wären

mit der Wertung des Art. 53 LV nicht vereinbar. Insbesondere ein zeitlich grenzenloser Ausschluss des Informationszugangs ist vor diesem Hintergrund kritisch zu betrachten. Bereits das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht hat klarstellt, dass etwa der Ausschlussgrund des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG, wonach oberste Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehören, keinen Ewigkeitsschutz gewähren kann (VG Schleswig, Urteil vom 14. Mai 2019 – 8 A 111/16 –, juris Rn. 33). Dem schließt sich der Senat an. Soweit der Wortlaut es erlaubt und Sinn und Zweck der Regelung es gebieten, sind für Ausnahmeregelungen hinsichtlich ihrer den Informationszugang ausschließenden Wirkung zeitliche Höchstgrenzen zu prüfen. Hat der Gesetzgeber dazu keine Regelung getroffen, muss diese Grenze durch Auslegung anhand der jeweiligen Interessen ermittelt werden, denen der jeweilige Ausnahmetatbestand dient.

(3) Gemessen an diesen Maßstäben ist der Landtagspräsident im hier streitigen Umfang, nämlich soweit es das Führen von Listen im Referat des Wissenschaftlichen Dienstes betrifft, die Aufschluss über Titel, Auftraggebende und Auftragsdaten der durch den Wissenschaftlichen Dienst erstellten Gutachten geben, als Behörde im Sinne des Art. 53 Satz 1 LV sowie § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG anzusehen. Insoweit ist das Handeln der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten nicht der parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zuzuordnen. Dies folgt zunächst aus der dargestellten Wertung, der zufolge Ausnahmetatbestände stets in ihrer zeitlichen Dimension beschränkt sein müssen. Zunächst nicht informationspflichtige Tätigkeiten können so durch Zeitablauf informationspflichtig werden. Die Verwaltung entsprechender Listen aus vergangenen Legislaturperioden ist dann sachlich nicht länger dem parlamentarischen Bereich zuordenbar.

Anders als der Landtag als Legislativorgan betreibt der beim Landtagspräsidenten angesiedelte Wissenschaftliche Dienst keine Gesetzgebung, sondern Politikberatung. Wissensgenerierung, Faktenaufbereitung und Wissensvermittlung sind typische Verwaltungstätigkeiten (Schoch, NVwZ 2015, 1, 6). Dass diese „mandatsbezogen“ sind, mag Anlass für die Tätigkeiten sein, besagt isoliert für das Informationszugangsrecht hingegen noch nichts aus. Allein durch den Mandatsbezug wan-

deln sich die Ausarbeitungen weder zu spezifischen parlamentarischen Angelegenheiten noch werden sie gleichsam automatisch zum Gegenstand des Abgeordnetenmandats. Eine irgendwie geartete Konnexität mit dem Parlamentsgeschehen reicht nicht aus, um die Verwaltungstätigkeit dem Transparenzgebot zu entziehen (Schoch, NVwZ 2015, 1, 6). Es ist auch nicht davon auszugehen, dass jegliche Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes in Schleswig-Holstein bereits Rückschlüsse auf politische Konzepte der Fraktionen oder einzelner Abgeordneten zuließe und dadurch die kollidierenden Verfassungsrechte der freien Mandatsausübung (Art. 17 LV), der parlamentarischen Opposition (Art. 18 LV) und der Fraktionen (z. B. in Art. 24 Abs. 2 LV) 1) in nicht gerechtfertigter Weise verletzt wären und deshalb eine andere Auslegung gebieten. Diese Rechte können zwar berührt sein, wenn sich die Abgeordneten oder die Fraktionen an einer unbefangenen Willens- und Entscheidungsbildung gehindert sehen, weil sie sich durch die zeitgleiche Kenntnisnahme der Zuarbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes seitens Dritter einer dauernden Beobachtung und gegebenenfalls breiten Öffentlichkeit in Bezug auf ihre Interessengebiete ausgesetzt sehen (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 20). In der vorliegenden Konstellation wird jedoch lediglich Zugang zu einer Auflistung der durch den Wissenschaftlichen Dienst erstellten Gutachten und der zugehörigen Auftraggebenden aus einer abgelaufenen Wahlperiode begehrt. Damit sind die Interessen von Fraktionen oder einzelner Abgeordneten an einer ungestörten und durch die Öffentlichkeit unkommentierten Beratung und Meinungsbildung nicht mehr gegenwärtig berührt, sondern lediglich insoweit betroffen, als dass der Öffentlichkeit ein etwaiger Gegenstand der Debatte nach Abschluss einer Legislaturperiode bekannt werden könnte. Das Maß der Betroffenheit dieser Interessen rechtfertigt es nicht, das Führen der hier streitigen Liste der Gutachten dauerhaft unbegrenzt aus dem Bereich des informationspflichtigen Behördenhandelns i.S.d. IZG auszunehmen.

Die von dem Kläger beehrte Auflistung ist jedenfalls nach Ablauf der betreffenden 18. Wahlperiode für die parlamentarische Tätigkeit der Fraktionen und Abgeordneten nur noch von untergeordneter Bedeutung. Dies zeigt sich insbesondere im Grundsatz der materiellen Diskontinuität, der in § 77 Satz 1 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GVOBl. Schl.-H. 1991 S. 85) seinen Nie-

derschlag gefunden hat und festhält, dass mit Ablauf der Wahlperiode des Landtages alle Vorlagen, Anträge und Anfragen als erledigt gelten. Lediglich unerledigte Petitionen werden in der nächsten Wahlperiode weiter beraten (Satz 2). Damit ist vorliegend schon durch bloßen Zeitablauf den befürchteten Einwirkungen auf die parlamentarischen Prozesse durch Informationszugang hinreichend Rechnung getragen, weil den Auftraggebenden insoweit hinreichend Reaktions- und Verarbeitungsfrist eingeräumt und ihnen ein im politischen Wettbewerb aus „Konkurrenzschutzgründen“ möglicherweise zustehender zeitlich befristeter Informationsvorsprung verbleibt (vgl. hierzu auch Engewald in NordÖR 2017, 209, 213; ob auf einen derartigen Schutz überhaupt ein Anspruch besteht, wird vom BVerwG ausdrücklich offen gelassen, BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 24 m. w. N.). Eine über die Legislaturperiode hinausgehende Schutzwürdigkeit der parlamentarischen Tätigkeit von Abgeordneten und Fraktionen ist allein bezüglich der Titel der erstellten Gutachten und Informationen über die Auftraggebenden hingegen nicht ersichtlich. Mit Blick auf die mit der Diskontinuität einhergehende faktische Erledigung begonnener parlamentarischer Vorhaben verbliebe als Begründung für eine derart weitgehende zeitliche Ausdehnung des Schutzraums für die fraktionsinterne Meinungsbildung letztlich nur die Annahme, Abgeordnete und Fraktionen wären auch dadurch in ihrer parlamentarischen Unabhängigkeit unbillig berührt, dass nach Ende einer Legislaturperiode eine öffentliche Debatte über den Gegenstand abgeschlossener Beratungen stattfinden könnte. Von einem derart geringen Selbstbewusstsein der gesetzgebenden Gewalt auszugehen, erscheint indes fernliegend (vgl. BVerwG, Urteil vom 03. November 2011 – 7 C 3.11 –, juris Rn. 31). Es gilt vielmehr, dass die parlamentarische Arbeit ein gewisses Maß an Öffentlichkeit und dadurch bewirkter (sogar gegenwärtiger) Kontrolle durch Dritte aushalten kann und muss. Die Garantie des freien Mandats umfasst nicht das Recht, sich nachträglich einer öffentlichen Diskussion über die Nutzung der Wissenschaftlichen Dienste entziehen zu können, denn eine solche Rechenschaftspflicht ist gerade Ausdruck des Mandats in der repräsentativen Demokratie, die durch die politische Verantwortung der Abgeordneten gegenüber den Wählenden und der Rückkopplung zwischen ihnen und dem Wahlvolk gekennzeichnet ist (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 21).

Dass vorliegend ausnahmsweise wegen der Besonderheit einer oder mehrere Aufträge an den Wissenschaftlichen Dienst in der 18. Wahlperiode eine längere „Karenzzeit“ zu gelten hätte, weil ein Einwirken der Informationen auf noch laufende Entscheidungsprozesse nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. hierzu auch OVG Koblenz, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 10 A 10053/18 –, juris Rn. 11), ist weder dargelegt noch ersichtlich. Entsprechende Besonderheiten wären nach Auffassung des Senats ohnehin keine Frage der generellen Informationspflichtigkeit, sondern im Rahmen einzelner Ausnahmetatbestände zu prüfen. Dafür, dass – wie der Beklagte meint – die Qualität der Arbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes leiden würde, wenn Gutachtentitel und Auftraggebende nach Abschluss der Wahlperiode veröffentlicht werden, ist ebenfalls nichts ersichtlich (ebenso für das IFG-Bund das BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 23).

bb) Diese (landes-) verfassungsrechtliche Wertung ist den einfachgesetzlichen Regelungen des IZG zugrunde zu legen. Ihr kann im Rahmen der Auslegung der § 2 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4 Nr. 1 und 2 IZG Geltung verschafft werden, so dass eine Vorlage an das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht nach § 44 Abs. 1 LVerfGG nicht erforderlich ist.

Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der Behörde in § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG kommt es insoweit schon zu keiner Kollision. Die dargestellte funktionale Abgrenzung zwischen parlamentarischer und judikativer Tätigkeit einerseits sowie informationspflichtiger Verwaltungstätigkeit im Sinne des IZG andererseits lässt sich in § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG ohne Weiteres abbilden. Auch im Übrigen geht das Landesrecht davon aus, dass es sich bei der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten um eine oberste Landesbehörde handelt, soweit Verwaltungstätigkeit ausgeübt wird (§ 5 Abs. 1 Satz 2 LVwG). Eine Bezugnahme auf den Behördenbegriff des § 3 Abs. 2 LVwG und damit auf eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ist seit der Gesetzesänderung vom 19. Januar 2012 (GVOBl. Schl.-H. 2012 S. 89; zuvor in § 3 Abs. 2 IFG-SH a.F.) nicht mehr Bestandteil des Gesetzes. Die maßgebliche Abgrenzung zwischen Behörde im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG folgt damit nicht mehr anhand der Wertungen des LVwG, sondern im Rahmen der dargestellten, unmittelbar aus dem IZG abgeleiteten funktionalen Betrachtung.

Auch soweit § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG die Informationspflichtigkeit des Landtages im Rahmen seiner parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung ausschließt und dabei die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung des Landtages zählt oder § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG die Informationspflichtigkeit oberster Landesbehörden ausschließt, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich nicht um Umweltinformationen handelt, sind die Regelungen offen gegenüber einer engen Auslegung.

Beide Regelungen ergänzen sich insoweit, als dass § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG für oberste Landesbehörden – wie hier grundsätzlich der Beklagte – eine Informationspflichtigkeit im Rahmen der Mitwirkung an der Gesetzgebung ausschließt und § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG den Gesetzgeber selbst, den Landtag, aus der Informationspflichtigkeit ausnimmt, soweit parlamentarische Aufgaben erfüllt werden. Die Vorschriften waren bis zu der hier relevanten Änderung des Gesetzes insoweit systematisch kohärent, als dass bis dahin die Grenze der Informationspflichtigkeit deckungsgleich anhand der gesetzgeberischen Tätigkeit gezogen wurde. Bis zur hier streitgegenständlichen Neufassung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG lautet diese Norm (in der bis zum 24. Mai 2017 gültigen Fassung, GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 89) wie folgt:

„(4) Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht:

„1. Der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit [...]“.

Durch die Neufassung wird in § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG auf den weitergehenden Begriff der parlamentarischen Aufgaben abgestellt, so dass die Ausnahme von der Informationspflichtigkeit für den Landtag erweitert wurde, ohne dass gleichzeitig auch eine deckungsgleiche Anpassung der Bereichsausnahme für oberste Landesbehörden in § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG erfolgte. Die Folgen dieser Widersprüchlichkeit können aber dahinstehen, da beiden Regelungen weiterhin die Qualifikation durch die Konjunktion „soweit“ gemein ist. Dieser Begriff ist mit Blick auf Wortlaut, Sinn und Zweck, Systematik oder die Gesetzgebungsgeschichte hinsichtlich der zeitlichen Dimension der Bereichsausnahmen nicht eindeutig und daher auslegungsbedürftig. Die Auslegung ergibt, dass das Führen von Übersichten über die vergangene Gut-

achtentätigkeit durch den Wissenschaftlichen Dienst nicht nur nicht der Gesetzgebung im Sinne des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG, sondern darüber hinaus auch nicht (mehr) der parlamentarischen Aufgabenerfüllung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG zuzuordnen ist.

Ausweislich des für die Neuformulierung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG maßgeblichen Änderungsantrages (LT-Drs. 18/4465) sollte verhindert werden, dass aus dem jeweiligen Thema der Ausarbeitung Rückschlüsse auf die Auftraggebenden gezogen werden sowie, dass aus Fragestellung und Inhalt eines Gutachtens Erkenntnisse zu internen Überlegungen, Planungen und Strategien einzelner Fraktionen oder der parlamentarischen Opposition gewonnen werden. Zur zeitlichen Reichweite dieser Schutzbedürftigkeit finden sich im Wortlaut sowie der Gesetzgebungshistorie keine definitiven Aussagen. Zwar wurden sowohl eine Karenzzeit als auch ihre Dauer in den parlamentarischen Beratungen zu der Gesetzesänderung im Landtagsplenum (Plenarprotokoll 18/124) und vor allem im Innen- und Rechtsausschuss (Niederschrift der 151. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses, 18. WP) diskutiert. Dort finden sich sowohl kategorisch ablehnende als auch gegenüber einer Karenzzeit unterstützende Äußerungen der Abgeordneten der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sowie des SSW. So wies der Abgeordnete Harms des SSW darauf hin, dass es den Fraktionen gestattet sein müsse, über den Zeitpunkt der Veröffentlichung selbst zu entscheiden (Plenarprotokoll 18/124 S. 10448); der Abgeordnete Peters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen merkte hingegen an, dass es sinnvoll sei, bei einer Karenzzeit auf das Ende einer Legislaturperiode abzustellen (Niederschrift der 151. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses, 18. WP, S. 18). Eine hinsichtlich der zeitlichen Reichweite der Bereichsausnahme klare Aussage hat im Wortlaut des Gesetzes jedoch keinen Niederschlag gefunden.

Da die Rechtsprechung an das Gesetz, nicht an den Gesetzgeber gebunden ist (Weiss, ZRP 2013, 66, 68), hat die Gesetzgebungshistorie ohnehin keine ausschlaggebende Bedeutung für die Auslegung der Gesetze (BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03 –, juris Rn. 190 m.w.N.). Dessen ungeachtet kann dem Schweigen des Gesetzgebers zu einer Karenzzeit vorliegend auch auf Basis der Entstehungsgeschichte nicht die Bedeutung beigemessen werden, dass jede Form von Karenzzeit ausgeschlossen werden sollte. Dies zeigt der Blick auf die im gleichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen an den übrigen

Bereichsausnahmen des § 2 Abs. 4 IZG. So werden in § 2 Abs. 4 Nr. 3 IZG Gerichte u. a. von der Informationspflichtigkeit ausgenommen, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig „sind oder waren“. Die vorherige Fassung dieser Norm hat auf die Gerichte verwiesen, soweit sie in der Rechtspflege „tätig werden“. Der Gesetzgeber sah sich an dieser Stelle also zu einer Anpassung veranlasst, um kenntlich zu machen, dass Akten aus abgeschlossenen Verfahren „unzweideutig nicht dem Anwendungsbereich“ des IZG unterfallen sollen (LT-Drs. 18/4409 S. 11). Er hielt diese Klarstellung offensichtlich für geboten, obwohl die Regelung bereits zuvor die Informationspflichtigkeit ausschloss, „soweit“ die Gerichte in der Rechtspflege „tätig werden“. Die Ergänzung mit der Formulierung „tätig sind oder waren“ wäre hinsichtlich der zeitlichen Rückwirkung jedoch unnötig gewesen, wenn zuvor allein die Verwendung der Konjunktion „soweit“ bereits ausreichend klargestellt hätte, dass damit eine zeitlich unbeschränkte Rückwirkung der Bereichsausnahme geregelt wurde. Ohne Ergänzung des Wortlauts schien der Gesetzgeber vielmehr davon auszugehen, dass allein aus der Verwendung des Wortes „soweit“ keine dauerhafte zeitliche Rückwirkung der Bereichsausnahme abgeleitet werden konnte. Diese Zweifel an der zeitlichen Reichweite stehen wiederum im Kontrast zu weiteren Gesetzesmaterialien, wonach mit der Verwendung des Wortes „soweit“ doch eine zeitlich unbeschränkte Dauer der Ausnahme ausgedrückt werden sollte. In Umsetzung der Rechtsprechung des EuGH schränkte der Landesgesetzgeber im Rahmen des gleichen Gesetzgebungsverfahrens die für oberste Landesbehörden geregelte Bereichsausnahme im Kontext von Gesetzgebungsverfahren dahingehen ein, dass sie für Umweltinformationen nur gelte, „soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren tätig werden“, so dass nach Abschluss der Gesetzgebungsverfahren eine Informationspflichtigkeit bestehe (§ 2 Abs. 4 Nr. 2a IZG). Außerhalb des Zugangs zu Umweltinformationen solle es hingegen bei der zeitlich unbeschränkten Einschränkung der Informationspflichtigkeit bleiben (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG). Hinsichtlich der Formulierung in Nummer 2 („soweit“) stellt der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung klar, dass er hiermit Gesetzgebungs- und Verordnungserlassverfahren auch nach ihrem Abschluss umfasst wissen wollte, während er demgegenüber hinsichtlich Nummer 2a) die Formulierung „soweit und solange“ gewählt habe, um klarzustellen, dass diese Einschränkung hinsichtlich Umweltinformationen nur gilt, solange die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind (LT-Drs. 18/4409 S. 11). Das gleiche Wort wird mit Blick auf die Systematik der Bereichsausnahmen folglich

in seiner zeitlichen Dimension in widersprüchlicher Art und Weise benutzt, so dass aus den Gesetzgebungsmaterialien zu § 2 Abs. 4 IZG insoweit nichts Eindeutiges abgeleitet werden kann.

Ein abweichendes Ergebnis lässt sich auch nicht aus den Regelungen der Datenschutzordnung des Landtages (DSO) ableiten. § 1 Abs. 1 DSO bestimmt entsprechend § 2 Abs. 3 LDSG n.F., dass für die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben des Landtages durch seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen und deren Beschäftigte sowie durch die Landtagsverwaltung die Vorschriften der Datenschutzordnung und nicht die des Landesdatenschutzgesetzes gelten. Letztere sollen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 DSO nur bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben gelten; § 1 Abs. 2 Satz 2 DSO enthält hierzu einen Katalog an Verwaltungsaufgaben, der in Anlehnung an Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV verschiedene Tätigkeiten der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten beschreibt, den Wissenschaftlichen Dienst aber nicht aufführt. Ob die Aufgabenwahrnehmung des Wissenschaftlichen Dienstes deshalb im Kontext der Verarbeitung personenbezogener Daten durchgehend als Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben des Landtages i.S.d. § 2 Abs. 3 LDSG anzusehen ist, kann dahinstehen. Jedenfalls für die Abgrenzung von parlamentarischer und behördlicher Tätigkeit im Rahmen anderer formeller Gesetze kann der Datenschutzordnung als untergesetzliches Regelwerk keine Allgemeingültigkeit oder gar Verbindlichkeit zugemessen werden. Vielmehr bleibt es dabei, dass es sich bei der Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes speziell im Kontext des Informationszugangsrechts zunächst um eine typische Verwaltungstätigkeit handelt. Im Übrigen lässt die DSO jedenfalls keinerlei Rückschlüsse auf die zeitliche Dimension ihrer Abgrenzung zu.

Da der Gesetzgeber zur zeitlichen Dimension der in § 2 Abs. 4 IZG geregelten Bereichsausnahmen keine einheitliche Regelung getroffen hat und der Wortlaut sowohl im Sinne einer zeitlich unbegrenzten Reichweite der Ausnahmen als auch im Sinne einer zeitlichen Begrenzung ausgelegt werden kann, ist das Gesetz (landes-)verfassungsrechtlich auszulegen. Gemäß der dargestellten Wertung des Art. 53 Satz 1 LV ist im Rahmen der Auslegung eine zeitliche Grenze der Bereichsausnahme des § 2 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 IZG erstens grundsätzlich zu

prüfen und zweitens konkret für die hier streitige Listenführung durch den Wissenschaftlichen Dienst bestimmbar. Aus den dargelegten Erwägungen hält der Senat hier die Grenzziehung entlang der Diskontinuität des Landtages für geeignet und geboten. Sie stellt einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den Zielen der gesetzgeberisch beabsichtigten Geheimhaltung der Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes sowie der gleichzeitig bestehenden verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung zugunsten des Informationszugangs her. Ob eine solche (landes-)verfassungsrechtliche Auslegung des Wortlauts der Bereichsausnahmen auch für den Zugang zu dem Inhalt der Gutachten selbst und für die Informationen aus dem Landtag und dessen parlamentarischer Tätigkeit geboten oder möglich wäre und was für Informationen aus laufenden Legislaturperioden gilt, lässt der Senat offen. Beides ist vorliegend nicht Gegenstand des Verfahrens.

Als unbegründet stellt sich die Sorge des Beklagten dar, dass bei Annahme einer derartigen zeitlichen Grenze Informationen öffentlich würden, die die Auftraggebenden selbst als Mitglieder bzw. Gremien des Landtages nicht zugänglich zu machen hätten, weil sie schon nicht informationspflichtig sind und gegebenenfalls noch besondere Geheimschutzregelungen gelten. Vorliegend steht nur eine Liste der Gutachten in Rede, nicht aber die Gutachten selbst. Dessen ungeachtet arbeiten die Mitglieder des Wissenschaftlichen Dienstes insoweit eigenverantwortlich und weisungsfrei (§ 3 Abs. 1 und § 6 DO). Ihre Ausarbeitungen dienen der Beratung des Landtages und seiner Gremien und sind für sich betrachtet neutral. Die auf dieser Grundlage geführte Beratung bleibt davon unberührt.

Dass der Senat in seiner Entscheidung zur Bereichsausnahme des § 2 Abs. 1 Nr. 5 IZG (OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25. Januar 2018 – 4 LB 38/17 –, juris) die zeitliche Reichweite noch nicht thematisiert hat, steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Anders als bei der hier in Rede stehenden zeitlichen Reichweite der Bereichsausnahme für parlamentarische Tätigkeiten fehlt es bei steuerverwaltender Tätigkeit an gleichermaßen greifbaren Zeitpunkten, zu denen sich die Relevanz der Informationen derart klar ändert wie im Rahmen der Diskontinuität des Landtages. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass allein der Ablauf weniger Jahre, so in der Ent-

scheidung vom 25.01.2018, ausreicht, um ein Überschreiten der landesverfassungsrechtlich gebotenen zeitlichen Maximalgrenze der durch § 2 Abs. 1 Nr. 5 IZG geregelten Bereichsausnahme anzunehmen.

b) Die begehrte Liste und die in ihr aufgeführten Daten und Fakten stellen auf einem Informationsträger gespeicherte Informationen im Sinne des § 2 Abs. 1 IZG dar. Soweit der Beklagte vorträgt, es handle sich bei dem Antrag des Klägers um einen Ausforschungsantrag, da er nicht Zugang zu einem konkreten Vorgang begehre, sondern einen Überblick über einen Teil des Aktenbestandes verlange, vermag sich der Senat dieser Auffassung nicht anzuschließen. Gegenstand des Antrags ist eine tatsächlich bei dem Beklagten vorhandene Liste der Gutachten. Der Beklagte selbst beschreibt eben jene Liste dahingehend, dass diese das Datum des Auftragseingangs, die Namen der Auftraggebenden, einen Betreff, das Datum, unter dem das Gutachten an die Auftraggebenden verschickt wurde sowie die Nummer des Umdrucks, sofern das Gutachten als Umdruck verteilt worden ist, enthalte. Die begehrten Informationen sind in Form der Liste auch im Sinne des § 2 Abs. 2 IZG verkörpert und bei dem Beklagten vorhanden. Dass diese Liste Grundlage weiterer Informationsanfragen sein kann, etwa indem der Kläger sich sodann im Hinblick auf einzelne Gutachten an den Beklagten wenden könnte, steht dem nicht entgegen. Der Zugang zu Informationen nach dem Informationszugangsgesetz beschränkt sich nicht auf konkrete Vorgänge, sondern umfasst auch solche Informationen, auf deren Basis weitere konkretisierende Anfragen möglich sind. Soweit der Beklagte auf die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg verweist, hält der Senat den hiesigen Fall bereits nicht für mit dem Sachverhalt des OVG Berlin-Brandenburg vergleichbar. Im Fall des OVG Berlin-Brandenburg begehrte der dortige Kläger den Generalaktenplan, ergänzt um die im Aktenverwaltungssystem erfassten Untergruppen, was nach Ansicht des OVG Berlin-Brandenburg der Sache nach auf eine Offenlegung des gesamten tatsächlich vorhandenen Aktenbestandes hinausgelaufen wäre (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Januar 2011 – OVG 12 B 69.07 –, juris Rn. 36). So liegt der Fall hier nicht. Der Kläger begehrt lediglich Zugang zu einer Liste mit Gutachtentiteln und ergänzenden Informationen, nicht zu dem gesamten Aktenbestand des Wissenschaftlichen Dienstes, geschweige denn des Beklagten. Dass der Kläger mit der begehrten Liste einen – dem Sachverhalt des OVG Berlin-Brandenburg vergleichbaren – Grundriss der Aktenstruktur des Beklagten erhalten

würde, ist nicht ersichtlich. Auch dass es sich bei der begehrten Liste um den Kernbereich der Tätigkeit im Referat des Wissenschaftlichen Dienstes handelt, führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Anspruch auf Informationszugang ist nicht auf belanglose Informationen beschränkt.

c) Dem Anspruch des Klägers stehen auch keine Ausschlussgründe nach §§ 9, 10 IZG entgegen. Hinsichtlich der Informationen zu den Gutachtentiteln der im Auftrag der Ausschüsse (dazu unter aa), des Ältestenrates (dazu unter bb) sowie der Fraktionen (dazu unter cc) erstellten Gutachten hat der Beklagte entweder bereits keine Ausschlussgründe geltend gemacht oder diese greifen nicht durch.

aa) Hinsichtlich der noch nicht veröffentlichten Gutachten für die Ausschüsse hat der Beklagte nur für einen Titel einen Ausschlussgrund analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG geltend gemacht. Es handle sich um ein Gutachten für ein vertraulich tagendes Gremium. Die Bekanntgabe des Titels würde nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen haben. Im Rahmen der verfassungsrechtlich gesicherten Parlamentsautonomie habe der Landtag das Recht, Beratungen der Öffentlichkeit vorzuenthalten. Dies verfolge das Ziel, ein objektives Verhandlungsklima zu gewährleisten und die Kompromissbildung zu fördern. Schon die Bekanntgabe des Gutachtentitels hätte negative Auswirkungen auf die Beratungen, weil der Titel Rückschlüsse auf deren Inhalt ermöglichen würde. Zwar schütze § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG nur die Beratung informationspflichtiger Stellen, der Ausschlussgrund sei aber analog auf die Beratungen des Ausschusses anwendbar.

Dem folgt der Senat im Ergebnis nicht. Grundsätzlich gilt, dass der Beklagte für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes die Darlegungslast zu tragen hat. Aus Art. 53 Satz 1 LV folgt, dass die geschützten Geheimhaltungsinteressen dem Informationszugang nur entgegenstehen, wenn sie in einer umfassenden Interessenabwägung schwerer wiegen als das Interesse an der Bekanntgabe der Information. Hierdurch wurde – wie der Senat unter Verweis auf die Gesetzgebungsmaterialien bereits ausgeführt hat – das frühere Regel-Ausnahme-Verhältnis der §§ 9, 10 IZG umgekehrt. Während die Geheimhaltung bei Vorliegen eines geschützten Belangs früher die Regel war, von der abgewichen werden konnte, soweit das öffentliche Interesse an

der Bekanntgabe überwiegt, müssen nunmehr die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen überwiegen (LT-Drs. 18/2115 S. 31). Bereits vor der genannten Gesetzesänderung hat der 15. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes die Darlegungslast bei der informationspflichtigen Stelle angesiedelt, wenn diese sich auf eine Ausnahme von dem grundsätzlich nach Maßgabe des § 3 IZG gegebenen Informationsanspruch beruft (OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 28.02.2017 – 15 P 1/15 –, juris Rn. 29; so auch zum Bundesrecht: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Vorb. §§ 3 bis 6 Rn. 61 ff.).

Dieser Darlegungslast wird der Beklagte mit seinem Vortrag nicht gerecht. Es ist nicht dargelegt, inwieweit die Kenntnis allein des Titels eines – in neutraler Funktion erstellten – Gutachtens geeignet ist, Beratungen zu beeinflussen, die mehrere Jahre zurückliegen. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Anwendungsbereich des Versagungsgrundes zum Schutz des behördlichen Beratungsvorgangs nur den Beratungsvorgang als solchen, nicht aber die Tatsachengrundlage und die Grundlagen der Willensbildung als Beratungsgegenstand sowie das Ergebnis der Willensbildung als Beratungsergebnis umfasst (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 – 7 B 14.11 –, juris Rn. 5; VG Köln, Urteil vom 05.11.2015 – 13 K 3206/14 –, juris Rn. 41) und dass bloße Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld nicht aus dem Informationszugang ausgenommen sind (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris Rn. 41; VG Berlin, Urteil vom 02.07.2015 – 2 K 82.13 –, juris Rn. 27). Der Beklagte beschränkt sich entgegen dieser Darlegungslast hingegen auf die Behauptung, dass allein die Kenntnis des Gutachtentitels negative Auswirkungen habe. Welches Gewicht diese Auswirkungen haben und warum diese gegenüber dem Bekanntgabeinteresse überwiegen sollten, bleibt ebenso offen wie die Frage der zeitlichen Dauer dieser Gewichtung. Dass die bereits abgeschlossenen Beratungen der 18. Legislaturperiode zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats rückblickend gefährdet werden könnten, ist bereits denklogisch ausgeschlossen. Dass aktuell laufende parlamentarische Beratungen möglicherweise als Ergebnis einer späteren Veröffentlichung allein des Titels eines vorbereitenden Gutachtens gefährdet werden könnten, ist hingegen nicht dargelegt. Gerade dazu hätte es aber konkreter Darlegungen bedurft, weil der auf den Schutz eines Entscheidungsprozesses gerichtete Ablehnungsgrund nach Abschluss des Verfahrens in der Regel entfällt (BVerwG, Beschluss

vom 18. Juli 2011 – 7 B 14.11 –, juris Rn. 5). Ob und in welchen Fällen daneben überhaupt Anwendungsfälle für eine analoge Anwendung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG bestehen, kann daher dahinstehen.

bb) Soweit der Beklagte auch hinsichtlich der Titel der für den Ältestenrat erstellten Gutachten auf den Ausschlussgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG verweist, gilt das Vorgesagte.

cc) Hinsichtlich der Titel der für die Fraktionen erstellten und bisher nicht veröffentlichten Gutachten verweist der Beklagte hinsichtlich aller Titel auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IZG), auf die Vertraulichkeit der Beratungen (erneut analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG), auf die Freiwilligkeit der bereitgestellten Informationen (§ 10 Satz 1 Nr. 4 IZG) und darauf, dass hinsichtlich der Fraktionen bzw. bezüglich einer natürlichen Person (Listennummer 19) personenbezogene Daten betroffen seien (§ 10 Satz 1 Nr. 1 IZG).

Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit begründet der Beklagte im Wesentlichen damit, dass im Falle der Veröffentlichung der Titel die Funktionsfähigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes als Teil einer staatlichen Einrichtung in Gefahr sei. Diesen Bedenken vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Dass durch die Veröffentlichung einer Übersicht der in der Vergangenheit erstellten Gutachten die Qualität der Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes leiden würde, ist in der Rechtsprechung bereits abschlägig beurteilt worden (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 23) und auch rein faktisch nicht ersichtlich. Die seit Jahren bestehende – weitergehende – Veröffentlichungspraxis hinsichtlich der Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste in den übrigen Bundesländern sowie dem Bund hat deren Funktionsfähigkeit nicht erkennbar beeinträchtigt. Im Ergebnis liefe die Argumentation des Beklagten zudem darauf hinaus, den Ausschlussgrund zu jener unbeschränkten Bereichsausnahme auszudehnen, die der Beklagte aus § 2 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 IZG ableitet. Dies hat der Senat an entsprechender Stelle bereits gewürdigt. Wegen der erneut geltend gemachten analogen Anwendung § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG kann auf die diesbezüglichen Ausführungen zu den Titeln der im Auftrag der Ausschüsse erstellten Gutachten verwiesen werden.

Ebenfalls nicht zu überzeugen vermag der Beklagte mit seinem Verweis auf § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG. Er meint, die Informationspflichtigkeit sei im konkreten Fall ausgeschlossen, da die Titel der Gutachten Teil der erteilten Aufträge und daher dem Wissenschaftlichen Dienst freiwillig im Sinne des § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG zur Verfügung gestellt worden seien. Äußerst fraglich ist insoweit schon, ob hier trotz der Verpflichtung aus § 6 Abs. 3 Satz 2 DO, den Gegenstand des Auftrags eindeutig zu bezeichnen, ein freiwilliges „zur Verfügung stellen“ vorliegt. Zudem fehlt es insoweit an der Darlegung der Beeinträchtigung von „Interessen einer Person“. Selbst wenn man annehmen wollte, dass die Fraktionen insofern als Personen im Sinne des § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG anzusehen wären, ist eine konkrete Beeinträchtigung, die gegenüber dem Interesse am Informationszugang überwiegen würde, nicht ersichtlich. Vielmehr würde die Argumentation des Beklagten erneut darauf hinauslaufen, den bereits verneinten zeitlich unbeschränkten Bereichsausnahmen des § 2 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 IZG im Wege einer weiten Auslegung des Ausschlussgrundes Geltung zu verschaffen. Im Rahmen des Ausschlussgrundes des § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG hätte es stattdessen der Darlegung konkreter Beeinträchtigungen von Interessen betroffener Personen bedurft. Daran fehlt es.

Zuletzt verweist der Beklagte auf den Ausschlussgrund des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG und darauf, dass die Namen der auftraggebenden Fraktionen oder Abgeordneten als personenbezogene Daten offenbar würden. Es erscheint vorliegend bereits ausgeschlossen, dass die namentliche Bezeichnung der im Landtag vertretenen Fraktionen selbst zu einer Offenbarung personenbezogener Daten i.S.d. Art. 4 Nr. 1 DSGVO führt, da es sich bei Fraktionen nicht um natürliche Personen handelt. Zudem fehlt es an einer diesbezüglichen, durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Vertraulichkeit. Soweit der Beklagte eine derartige Vertraulichkeit abermals aus der „ständigen Beobachtung durch eine breite Öffentlichkeit“ ableiten will, hat der Senat bereits ausgeführt, dass ein Anspruch auf eine entsprechende Vertraulichkeit jedenfalls hinsichtlich der Titel von Gutachten aus abgeschlossenen Legislaturperioden im Allgemeinen nicht besteht. Eine ausnahmsweise erforderliche Vertraulichkeit bezüglich einzelner Gutachtentitel ist vorliegend nicht konkret dargelegt.

Hinsichtlich des Gutachtentitels mit der Listenummer 19 verweist der Beklagte schließlich erneut auf den Ausschlussgrund des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG. Aus dem

Titel seien personenbezogene Daten einer natürlichen Person erkennbar. Es gehe um ein Gutachten im Auftrag einer Fraktion, in der es um Rechtsfolgen aufgrund von Handlungen eines Mitglieds des Landtages gehe. Die betreffende Person sei durch eine Funktionsbezeichnung im Gutachtentitel individualisierbar. Mithin würden schutzbedürftige personenbezogene Daten offenbar, wenn der Gutachtentitel, insbesondere in Verbindung mit dem Namen der Fraktion, veröffentlicht würde. Auf Nachfrage des Senats in der mündlichen Verhandlung ergänzte der Beklagte, dass es um Handlungen gehe, durch die die Person ihre rechtlichen Pflichten gegenüber dem Landtag verletzt haben könnte. Eine im Sinne des § 10 Satz 1 Halbs. 2 IZG erforderliche Schutzwürdigkeit hat der Beklagte dadurch nicht dargelegt. Will sich der Beklagte auf die Ausnahme des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG stützen, muss er sowohl die Schutzwürdigkeit der betroffenen privaten Interessen als auch deren Überwiegen gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse anhand der Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar, d.h. schlüssig, darlegen. Daran fehlt es vorliegend. Weder der Kontext noch die Intensität, die Häufigkeit oder auch nur die Art der Verletzung rechtlicher Pflichten ist vom Beklagten konkretisiert worden, sodass das daraus abzuleitende Interesse an der Geheimhaltung durch den Senat nicht bewertbar ist. Allein die Tatsache, dass der Titel eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes die Prüfung dieses etwaigen Verstoßes zum Gegenstand hat, rechtfertigt nicht die Annahme eines schutzwürdigen und überwiegenden privaten Interesses.

Da dem Kläger nach alledem ein Anspruch auf Grundlage einer (landes-)verfassungskonformen Auslegung des IZG zusteht, kam es auf etwaige Fragen der Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG (Umweltinformationenrichtlinie) nicht an.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

V. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantau-Straße 13, 24837 Schleswig durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht einzureichen.

Der Beschwerdeführer muss sich durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

Bruhn

Nordmann

Dr. Engeler

Die Übereinstimmung vorstehender Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt:
Schleswig, 25. September 2020

[...], Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle