

# SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



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

## BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache  
des Herrn Sven Stückelschweiger, ...

- Kläger und Berufungskläger -

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

gegen

die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages Kristina Herbst - Landes-  
haus -, Düsterbrooker Weg 70, 24104 Kiel

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

Proz.-Bev.: Weißleder Ewer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB,  
Walkerdamm 4 - 6, 24103 Kiel  
Geschäftszeichen: - 433/16 AR -

Streitgegenstand: Verfahren nach dem Informationszugangsgesetz (IZG-SH)

hat der 4. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts am  
29. Juni 2022 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bruhn,  
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Nordmann, die Richterin am Oberverwal-  
tungsgericht Dr. Siering sowie den ehrenamtlichen Richter Jensen und die ehren-  
amtliche Richterin Möller-Neustock beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu der Frage eingeholt,

ob § 2 Abs. 4 Nr. 1 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012 (GVOBl. S. 89) i.d.F. vom 5. Mai 2017 (GVOBl. S. 279), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16. März 2022 (GVOBl. S. 285) mit Art. 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2021 (GVOBl. S. 438) unvereinbar ist, soweit dieser den Zugang zu einer Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags in einer vergangenen Legislaturperiode im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen erstellten Gutachten ausschließt.

## **G r ü n d e :**

### **I .**

Der Kläger begehrt Zugang zu Informationen des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags bei der beklagten Landtagspräsidentin.

Mit Schreiben vom 22. Februar 2016 forderte der Kläger bei dem damaligen Landtagspräsidenten 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. Mai 2016 teilte der damalige Landtagspräsident rechtliche Bedenken hinsichtlich des Antrags 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.

Diesen Bedenken trat der Kläger mit weiterem Schreiben vom 22. Juni 2016 umfassend entgegen und forderte die Beklagtenseite auf, den Antrag spätestens bis zum

10. Juli 2016 zu bescheiden. Für den Fall, dass weiterhin beabsichtigt werde, 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. Februar 2016 herauszugeben.

Der Kläger hat am 19. Juli 2016 Untätigkeitsklage erhoben und zunächst den Antrag gestellt, die Beklagtenseite zu verpflichten, seinen Antrag vom 22. Februar 2016 zu bescheiden.

Mit Bescheid vom 22. Juli 2016 lehnte der damalige Landtagspräsident den Antrag sowie den Hilfsantrag des Klägers ab. Zur Begründung führte er aus, dass er keine informationspflichtige Stelle im Sinne des Informationszugangsgesetzes sei. Als solche sei er nur insoweit anzusehen, wie er öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten wahrnehme. Der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber ordne die unterschiedlichen Tätigkeiten der Landtagsverwaltung im Datenschutzrecht entweder der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben oder der Wahrnehmung von (öffentlich-rechtlichen) Verwaltungsaufgaben zu. Diese Differenzierung sei im Sinne der Einheit der Rechtsordnung des Landes auch auf das Informationszugsrecht zu übertragen und die Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes den parlamentarischen Aufgaben zuzuordnen. Da schließlich der Wissenschaftliche Dienst des Landtags – im Gegensatz zu dem des Bundestags – im individuellen Auftrag einer Fraktion zu deren konkreten rechtlichen Fragestellungen berate, sei seine Tätigkeit zur Fraktionsarbeit zu zählen, die dem Informationszugang nicht unterliege. Schon aus der Weitergabe der begehrten Liste könnten Rückschlüsse auf die inhaltliche oder politische Arbeit der Fraktionen gezogen und deren Planungen damit ausgeforscht werden – und zwar auch ohne Nennung der jeweiligen Auftraggebenden.

Gegen den ablehnenden Bescheid erhob der Kläger am 13. August 2016 Widerspruch.

Mit Schriftsatz vom 18. Oktober 2016 hat der Kläger seinen gerichtlich gestellten Antrag dahingehend angepasst, die Beklagtenseite zu verpflichten, seinen Antrag unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 22. Juli 2016, gegebenenfalls in

der Form des bislang noch nicht erlassenen Widerspruchsbescheids, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Er hat dazu vorgetragen, seine Klage sei auf eine formell und materiell rechtmäßige Bescheidung gerichtet. Auch habe er die Untätigkeitsklage erst nach Ablauf der Drei-Monats-Frist des § 75 VwGO erhoben.

Die Klage sei auch begründet. Der damalige Landtagspräsident sei informationspflichtige Stelle im Sinne des Informationszugangsgesetzes. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG sowie aus dem funktionalen Behördenbegriff, der dem Informationszugangsgesetz zugrunde liege. Die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Diensts sei – wie das Bundesverwaltungsgericht schon für den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags 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. Er begehre auch Informationen im Sinne des Informationszugangsgesetzes. Soweit vertreten werde, es sei nur Zugriff auf konkrete Informationen bestimmter Vorgänge zu gewähren, sei diese Auffassung zu eng und schon mit dem Wortlaut von § 2 Abs. 1 Nr. 1 IZG nicht vereinbar. Die begehrte Liste enthalte zudem Umweltinformationen, weshalb auch die Umweltinformationsrichtlinie zu beachten sei.

Mit Bescheid vom 17. Januar 2017 wies der damalige Landtagspräsident den Widerspruch des Klägers zurück. Zur Begründung vertiefte er im Wesentlichen sein bisheriges Vorbringen und ergänzte, dass sich ein Informationsanspruch auch nicht

aus der Umweltinformationsrichtlinie ergebe, da vorliegend keine Umweltinformationen betroffen seien.

Durch Gesetz zur Änderung des Informationszugangsgesetzes vom 5. Mai 2017 (GVOBl S. 279) fasste der Landesgesetzgeber § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG neu. Dieser lautet nunmehr:

„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.“

Mit Schreiben vom 28. September 2017 hat der Kläger seinen Antrag geändert und die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der begehrten Informationen beantragt. Er hat ergänzend ausgeführt, dass die zwischenzeitliche Änderung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG nicht mit Art. 53 LV vereinbar und damit als verfassungswidrig und nichtig einzustufen sei. Eine vollständige und dauerhafte Ausnahme der Rechtsgutachten vom öffentlichen Informationszugang sei nicht zu rechtfertigen. Das Verfahren sei deshalb auszusetzen und eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen. Im Übrigen ergebe sich ein Anspruch auf Informationszugang aus der Umweltinformationsrichtlinie in unmittelbarer Anwendung, da die Richtlinie hinsichtlich der Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes mit Inkrafttreten des § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 2 IZG nicht mehr korrekt umgesetzt sei, sowie aus Art. 10 EMRK.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagtenseite unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 22. Juli 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Januar 2017 zu verpflichten, ihm – dem Kläger – Zugang zu der Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten durch Überlassung einer Ablichtung zu gewähren.

Der damalige beklagte Landtagspräsident hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat er vorgetragen, die Klage sei bereits unzulässig. Der Kläger habe die Klage als Untätigkeitsklage erhoben, ohne die in § 75 Satz 2 VwGO vorgesehene Frist einzuhalten. Außerdem habe der Kläger gegen den Widerspruchsbescheid vom 17. Januar 2017 keinen gesonderten Rechtsbehelf eingelegt, weshalb der Ablehnungsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheides mittlerweile bestandskräftig geworden sei. Für die ursprünglich als Bescheidungsklage erhobene Klage habe darüber hinaus das Rechtsschutzbedürfnis gefehlt.

Ergänzend zu seinem Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren hat er im Übrigen ausgeführt, einem Anspruch des Klägers auf die begehrten Informationen stehe entgegen, dass er mit seinem Antrag vom 22. Februar 2016 nicht den Zugang zu Informationen betreffend einen konkreten Vorgang begehre, sondern einen Überblick über einen Teil des Aktenbestandes des Wissenschaftlichen Dienstes fordere. Eine solche „Ausforschung“ des Handelns von informationspflichtigen Stellen sei jedoch weder vom Gesetzeszweck gedeckt noch aus Gründen der Transparenz oder Kontrolle staatlichen Handelns geboten. Bezugspunkt der mit dem Informationszugangsgesetz angestrebten „gläsernen Verwaltung“ seien das Verwaltungswissen und das konkrete Verwaltungshandeln, aber nicht die gesamte Kontrolle der Art und Weise der Tätigkeit der Verwaltung. Auf eine solche Gesamtkontrolle liefe die Offenlegung der Gutachtenliste aber hinaus.

Bereits die Bereichsausnahme für die „Gesetzgebungstätigkeit“ in § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG in seiner bisherigen Fassung sei nicht beschränkt gewesen auf die Beratung und Verabschiedung von Gesetzentwürfen, sondern habe die gesamte parlamentarische Tätigkeit umfasst. Dazu zähle alles, was zur zweck- und ordnungsmäßigen Durchführung der Legislative notwendig sei. Die neue Regelung nehme den Landtag nunmehr ausdrücklich im Rahmen seiner gesamten parlamentarischen Aufgaben aus dem Kreis der informationspflichtigen Stellen aus und bestimme, dass zu der parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen zählten. Damit sei die Gutachtentätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im

Auftrag einzelner Fraktionen ausdrücklich von der Informationspflicht ausgenommen.

Darüber hinaus verstoße die Herausgabe der Gutachtenliste gegen die in der Freiheit des Abgeordnetenmandats aus Art. 17 Abs. 1 LV wurzelnden Rechte der Fraktionen und gegen das Recht der parlamentarischen Opposition auf Chancengleichheit aus Art. 18 Abs. 1 LV. Würde er die Gutachtenliste herausgeben, würde dies zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Ausforschung der Fraktionen führen. Aufgrund der Struktur und Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags drohe eine solche Ausforschung nicht nur, wenn die Namen der Auftraggeber offengelegt würden, sondern bereits bei einer Veröffentlichung der Gutachtaufträge. Die von den Ausschüssen in Auftrag gegebenen Gutachten seien öffentlich und auch online über das Landtagsinformationssystem jederzeit einsehbar. Die verbleibenden Gutachten seien dann noch den verbleibenden möglichen Auftraggebern - den sechs Fraktionen - zuzuordnen. In der Regel werde sich dies ohne Schwierigkeiten machen lassen, da sich schon aus der Themen- oder Fragestellung darauf schließen lasse, aus welcher politischen Richtung und damit von welcher Fraktion der Gutachtauftrag erteilt worden sei. Da häufig die Oppositionsparteien auf den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags zurückgriffen, weil ihnen der Rückhalt in den Ministerien fehle, würde dies insbesondere die Chancengleichheit der Oppositionsparteien beeinträchtigen.

Mit Urteil vom 18. Oktober 2017, dem Kläger am 11. November 2017 zugestellt, hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen. Die Klage sei zwar nicht vor Ablauf der Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO erhoben worden. Der im Laufe des Gerichtsverfahrens erlassene Widerspruchsbescheid sei jedoch 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 7. Dezember 2017 Berufung eingelegt.

Ergänzend zu seinem bisherigen Vorbringen hat er im Wesentlichen ausgeführt, es habe nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keiner Prozessklärung zur Einbeziehung des Widerspruchsbescheids bedurft. Der Verpflichtungsrechtsstreit laufe im Falle Untätigkeitsklage weiter. Außerdem habe er den Widerspruchsbescheid bereits vorsorglich mit seinem Klageantrag vom 22. Juli 2016 in das Verfahren einbezogen.

Der Sache nach hat der Kläger ergänzend darauf verwiesen, dass aus Art. 53 LV eine objektiv-rechtliche Verpflichtung folge, an der sich das Informationszugangsgesetz messen lassen müsse. Diese Verpflichtung lege einen Grundstandard fest, über den der einfache Gesetzgeber hinausgehen, jedoch nicht dahinter zurückbleiben dürfe. 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. Ausschlussgründe nach den §§ 9, 10 IZG lägen nicht vor. Da das Verwaltungsgericht noch nicht in der Sache entschieden habe, könne sie nach § 130 Abs. 2 VwGO zurückverwiesen werden.

Der Kläger hat beantragt,

in Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2017 die Beklagtenseite unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 22. Juli 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Januar 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 damalige beklagte Landtagspräsident hat beantragt,  
die Berufung zurückzuweisen.

Ergänzend zu seinem erstinstanzlichen Vortrag führt der Beklagte aus, ein nach Anhängigkeit einer Untätigkeitsklage ergangener Widerspruchsbescheid werde nicht automatisch in das Verfahren einbezogen. Eine automatische Einbeziehung komme hier auch nach der diese Art der Einbeziehung befürwortenden Auffassung deshalb nicht in Betracht, weil die Klage zum Zeitpunkt der Wirksamkeit des Widerspruchsbescheids mangels Einhaltung der Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO und Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses für eine Entscheidung über den ursprünglichen Bescheidungsantrag unzulässig gewesen sei. Da die Sache spruchreif sei, sie sie nicht an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen.

Im Übrigen verweist er erneut darauf, dass eine gutachterliche und rechtsberatende Tätigkeit für Parlamentsfraktionen zu den parlamentarischen Angelegenheiten gehöre, weil die Fraktionen ihre staatlichen Funktionen ausschließlich im Bereich der Legislative und nicht im Bereich der Verwaltung ausübten. Letztlich komme es hier jedoch auch nicht (mehr) auf die Frage an, ob die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags eine parlamentarische sei, da § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG ausdrücklich bestimme, dass auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zähle. Diese Regelung erfasse auch die parlamentarische Aufgabenwahrnehmung aus vergangenen Legislaturperioden und sei einer anderen Auslegung nicht zugänglich. § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG stehe auch nicht im Widerspruch zu Art. 53 Satz 1 LV, bei dem es sich um eine Staatszielbestimmung handele. Individualansprüche folgten aus dieser Regelung nicht. Daher stehe Art. 53 Satz 1 LV auch der Einschränkung des nur einfachgesetzlich geregelten Zugangs auf Informationen durch § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG nicht entgegen. Die einfachgesetzliche Regelung bewege sich innerhalb des von der Landesverfassung eröffneten Gestaltungsspielraum aus Art. 53 Satz 2 LV. Der Gesetzgeber habe zum Schutz der parlamentarischen Meinungsbildung den Zugang zu Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom Anspruch auf Informationszugang ausschließen dürfen. Denn zum einen sei die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags nicht die Tätigkeit einer „Be-

hörde“ im Sinne des Art. 53 Satz 1 LV. Die darin geregelte Transparenzpflicht erstreckte sich nur auf Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht aber auf andere Stellen, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübten. Zum anderen bestehe die Transparenzpflicht nur, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwögen. Dieser Vorbehalt berechtige und verpflichte den Gesetzgeber, im Rahmen seines Ausgestaltungsauftrags nach Art. 53 Satz 2 LV die einem Informationszugang entgegenstehenden Belange zu konkretisieren und auch abstrakt zu gewichten. Das Interesse am Schutz der parlamentarischen Beratungsvorgänge der Fraktionen stehe bereits auf einer abstrakten Ebene einer allgemeinen Informationspflicht entgegen.

Auf Aufforderung des Senats hat der Beklagte die angeforderte Liste abstrakt zunächst dahingehend beschrieben, dass insgesamt 186 Gutachten in der 18. Wahlperiode im Auftrag von Fraktionen, Ausschüssen sowie dem Ältestenrat erstellt worden und 92 davon bereits als Umdrucke veröffentlicht seien. Ferner existierten sieben Gutachten, die der Wissenschaftliche Dienst im Rahmen der Beratungen zur Verfassungsreform erstellt habe und die ebenfalls veröffentlicht seien. Insgesamt 81 der 186 Gutachten seien bisher nicht – auch nicht dem Betreff nach – veröffentlicht. Die Gutachtenliste bestehe aus fünf Spalten mit Angaben zum Datum des Auftragseingangs, zum Namen des Auftraggebers, zum Betreff, zu dem Datum, unter dem das Gutachten an den Auftraggeber verschickt wurde und zur Nummer des Umdrucks, sofern das Gutachten als Umdruck verteilt worden sei.

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 vor. Die Bekanntgabe der Gutachtenliste habe negative Auswirkungen auf ein bedeutendes Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Die Funktionsfähigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes als bedeutende staatliche Einrichtung stünde infrage, wenn die Gutachtenliste herausgegeben werden müsse, weil er das Vertraulichkeitsversprechen, auf das die Fraktionen angewiesen seien, nicht mehr erfüllen könne, sodass die Fraktion von seiner Inanspruchnahme Abstand nehmen würden. Aus einer Vielzahl der Gutachtentitel sei ableitbar, welche Fraktion wann zu welchem Thema agiert habe. Außerdem würde durch Herausgabe der begehrten Informationen die Vertraulichkeit der Beratungen von nicht

informationspflichtigen Stellen wie den Fraktionen des Landtags beeinträchtigt. Die Gutachten seien Bestandteil des Meinungsbildungsprozesses in den Fraktionen. Sie seien damit in den Prozess der staatlichen Beratung eingebunden. Die Vertraulichkeit der Beratungen der Fraktionen sei verfassungsrechtlich geboten und notwendige Voraussetzung für ein Funktionieren der parlamentarischen Demokratie. Sie sei zudem notwendiger Bestandteil des Schutzes des freien Mandats der in den Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten. Außerdem seien die Fraktionen nicht verpflichtet, die Dienste des Wissenschaftlichen Dienstes in Anspruch zu nehmen, sodass es sich bei dem Betreff des jeweiligen Gutachtens um freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen im Sinne des § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG handele. Teilweise seien in den Gutachten ferner personenbezogene Daten im Sinne des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG enthalten.

Auf weitere Aufforderung des Senats hat die Beklagtenseite eine anonymisierte durchnummerierte Liste der Gutachtaufträge 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 handele. Ein Gutachten bestehe aus zwei Teilen, die zusammen ein Gutachten bilden würden.

Mit Urteil vom 23. Juli 2020 hat der Senat das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 18. Oktober 2017 geändert und den Beklagten 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 Landtags in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten zugänglich zu machen. Zur Begründung hat er zunächst ausgeführt, dass die Klage entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts zulässig sei. Sie sei insbesondere fristgerecht erhoben. Der Widerspruchsbescheid vom 17. Januar 2017 habe noch mit Schriftsatz des Klägers vom 28. September 2017 wirksam in das Verfahren einbezogen werden können, da die Rechtsmittelbelehrung des Widerspruchsbescheids im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO unrichtig gewesen sei. Der Klage fehle auch nicht deshalb das notwendige Rechtsschutzbedürfnis, weil der

Kläger mit Klageerhebung zunächst ausdrücklich nur beantragt habe, den Beklagten zu verpflichten, seinen Antrag zu bescheiden. Maßgeblich sei nicht der schriftsätzlich formulierte Antrag, sondern vielmehr der sich aus der Klageschrift ergebende Gegenstand des Klagebegehrens, der erkennbar durchweg eine positive Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang umfasst habe.

Die Klage sei auch begründet. Der Entscheidung des Senats sei das Informationszugangsgesetz in der aktuellen Fassung, mithin auch § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes vom 5. Mai 2017 (GVOBl. S. 279) zugrunde zu legen. Außerdem sei die Sache spruchreif, so dass eine Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht nicht in Betracht komme. Der Kläger habe gemäß § 3 Abs. 1 IZG einen Anspruch gegen den Beklagten auf Herausgabe der begehrten Übersicht über die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes aus der 18. Wahlperiode. Der beklagte Landtagspräsident sei eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Er handele vorliegend als eine Behörde des Landes. Das Führen einer Liste der in vergangenen Legislaturperioden erstellten Gutachten durch den Wissenschaftlichen Dienst stelle keine parlamentarische Aufgabenwahrnehmung dar, die der Informationspflicht entgegenstehe. Es handele 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. Dies folge aus einer verfassungskonformen Auslegung im Lichte des Art. 53 Satz 1 LV. Die Auslegung ergebe, dass das Führen von Übersichten über die in vergangenen Legislaturperioden ausgeführte Gutachtentätigkeit 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 sei. Diese Auslegung sei mit Wortlaut, Sinn und Zweck, Systematik sowie Gesetzgebungshistorie des Informationszugangsgesetzes zu vereinbaren. Dem Anspruch des Klägers

stunden auch keine Ausschlussgründe nach §§ 9, 10 IZG entgegen. Die Revision wurde nicht zugelassen.

Hiergegen hat der damals beklagte Landtagspräsident die Nichtzulassungsbeschwerde erhoben.

Mit Beschluss vom 27. September 2021 – 10 B 4.20 – hat das Bundesverwaltungsgericht das Urteil des Senats vom 23. Juli 2020 aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Schleswig-holsteinischen Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Die Rechtssache habe nicht die vom Beklagten geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung, weil die aufgeworfene Frage nach der Unrichtigkeit der dem Widerspruchsbescheid vom 17. Januar 2017 beigegebenen Rechtsbehelfsbelehrung in dem angestrebten Revisionsverfahren nicht entscheidungserheblich sei. Die Bejahung der Zulässigkeit der Klage erweise sich nämlich aus einem anderen als dem vom Oberverwaltungsgericht angenommenen Grund als offensichtlich richtig. Für den hier vorliegenden Fall, dass nach Ablauf der dreimonatigen Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO eine negative Entscheidung der Behörde ergehe, sei bereits geklärt, dass die in zulässiger Weise erhobene Untätigkeitsklage unter Einbeziehung der Ablehnung sowie ohne Beachtung der Klagefrist und ohne dass es einer weiteren Verfahrenshandlung des Klägers bedürfe, fortgeführt werde.

Die erhobene Verfahrensrüge habe Erfolg. Die vom Senat gewählte Auslegung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG sei nicht vertretbar. Sie trete mit dem Wortlaut des Gesetzes und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch. Daraus ergebe sich ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Verfahrenspflicht zur Vorlage an das Landesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG, der zugleich einen Verstoß gegen die Garantie des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG bedeute.

Der Kläger verweist im fortzuführenden Verfahren erneut darauf, seinen Anspruch auch auf sekundäres Unionsrecht sowie Art. 10 EMRK stützen zu können und regt

– für den Fall, dass der Senat die Anwendung von § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG für entscheidungserheblich hält – die Vorlage an das Landesverfassungsgericht an. Die Beklagte wiederholt im Wesentlichen das bisherige Vorbringen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Verwaltungsvorgang sowie die Gerichtsakten verwiesen.

## II.

Das Verfahren ist gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 3 LV i.V.m. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, § 44 Abs. 1 LVerfGG auszusetzen, um die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob § 2 Abs. 4 Nr. 1 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012 (GVOBl. S. 89) i.d.F. vom 5. Mai 2017 (GVOBl. S. 279), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16. März 2022 (GVOBl. S. 285) mit Art. 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2021 (GVOBl. S. 438) unvereinbar ist, soweit dieser den Zugang zu einer Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags in einer vergangenen Legislaturperiode im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen erstellten Gutachten ausschließt. Die Beteiligten hatten Gelegenheit, zu einer Vorlage an das Landesverfassungsgericht Stellung zu nehmen.

Nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 3 LV i.V.m. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, § 44 Abs. 1 LVerfGG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Landesgesetz (dazu A.), auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt (dazu B.), für unvereinbar mit der Landesverfassung hält (dazu C.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

A. Vorlagegegenstand ist der eingangs genannte § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG. Danach gehört der Landtag nicht zu den informationspflichtigen Stellen, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt; zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zählt auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen. Bei dieser Norm handelt es sich um ein nachkonstitutionelles formelles Gesetz des Landes Schleswig-Holstein, mithin um ein Gesetz im Sinne des Art. 51 Abs. 2 Nr. 3 LV i.V.m. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG (vgl. zum Begriff des

„Gesetzes“ in Art. 100 Abs. 1 GG grundlegend: BVerfG, Urt. v. 20.03.1952 – 1 BLV 12/51 –, juris Rn. 53; vgl. auch Blackstein, Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein, Dissertation 2013, S. 148 ff.).

B. Es kommt bei der anstehenden Entscheidung des Senats maßgeblich auf die vollständige Gültigkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG an; diese Norm ist für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich. Bei ihrer vollständigen Gültigkeit müsste der Senat anders entscheiden als bei einer im tenorierten Umfang anzunehmenden Ungültigkeit (vgl. zu dieser die Entscheidungserheblichkeit hinreichend stützenden Alternativität LVerfG Schl.-Holst., Beschl. v. 03.04.2017 – LVerfG 2/16 –, juris Rn. 35, Beschl. v. 21.05.2012 – LVerfG 1/11 –, juris Rn. 29; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 08.04.1987 – 1 BLV 8/84 u.a. –, juris Rn. 55).

Voraussetzungen für die Begründetheit der zulässigen Berufung sind die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage. Die Klage ist zulässig (dazu I.). Ihre Begründetheit hängt von der Gültigkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG ab (dazu II.).

I. Die Klage auf Zugang zu der Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der 18. Wahlperiode erstellten Gutachten ist als Verpflichtungsklage in Sinne des § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Der Zulässigkeit steht insbesondere nicht entgegen, dass die Klage ursprünglich als Bescheidungsklage erhoben wurde (dazu 1.) oder der Widerspruchsbescheid vom 17. Januar 2017 nicht fristgerecht in das Verfahren einbezogen wäre (dazu 2.).

1. Die nunmehr auf Verpflichtung der Beklagten zum Erlass eines positiven Bescheids gerichtete Klage ist zulässig, obwohl der Kläger diese ursprünglich in Form einer Bescheidungsklage (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) erhoben hat. Der Kläger hat im Laufe des erstinstanzlichen Verfahrens zunächst zum Ausdruck gebracht, lediglich eine Verpflichtung des damaligen Landtagspräsidenten zur (Neu-)Bescheidung seines Antrags erreichen zu wollen. Er müsse das Risiko einer (gebundenen) Verpflichtungsklage nicht eingehen, sondern dürfe sich auf die Erhebung einer Bescheidungsklage beschränken, um sein Prozesskostenrisiko zu minimieren, da die

Beklagtenseite in Bezug auf etwaige gesetzliche Ablehnungsgründe einen Beurteilungsspielraum habe.

a) Soweit der Kläger im laufenden Klageverfahren seinen Antrag umgestellt hat und nunmehr die Verpflichtung der Beklagten zur Herausgabe der Gutachtenliste des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags in der 18. Wahlperiode begehrt, stellt dies eine zulässige Erweiterung seines bisherigen Klageantrags dar, die gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO nicht als Klageänderung anzusehen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.02.2017 – 1 C 27.16 –, juris Rn 17; zum umgekehrten Fall i.E. BVerwG, Beschl. v. 24.10.2006, – 6 B 47.06 –, juris Rn. 13; vgl. auch Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 41. EL 2021, § 91 Rn. 30; Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Auflage 2021, § 91 Rn. 9). Eine Klageänderung im Sinne von § 91 VwGO liegt nur dann vor, wenn nach Rechtshängigkeit der Klage der Streitgegenstand geändert wird. Der Streitgegenstand ist identisch mit dem prozessualen Anspruch, der seinerseits durch die erstrebte, im Klageantrag zum Ausdruck zu bringende Rechtsfolge sowie den Klagegrund, nämlich dem Sachverhalt, aus dem sich die Rechtsfolge ergeben soll, gekennzeichnet ist. Der Streitgegenstand wird also durch den prozessualen Anspruch (Klagebegehren) sowie den zugrundeliegenden Sachverhalt (Klagegrund) bestimmt. Begehrt ein Kläger statt der Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsakts nur die Verpflichtung zur (Neu-)Bescheidung, entspricht der Streitgegenstand einer solchen Klage im Wesentlichen demjenigen der Verpflichtungsklage. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Bescheidungsantrag regelmäßig in der in dieselbe Richtung weisenden Verpflichtungsklage enthalten ist und nur inhaltlich hinter dem Antrag auf Verpflichtung zurückbleibt. Der Klagegrund ist dazu regelmäßig identisch. Weil der Streitgegenstand einer Verpflichtungs- und derjenige einer Bescheidungsklage damit im Wesentlichen gleich ist, stellt der Übergang von einem Verpflichtungs- zu einem Bescheidungsantrag und anders herum keine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO dar (vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.10.2006 – 6 B 47.06 –, juris Rn. 13; vgl. auch Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Auflage 2021, § 91 Rn. 9).

Es ging dem Kläger ersichtlich zu keinem Zeitpunkt lediglich darum, überhaupt eine Entscheidung des Beklagten zu erhalten. Wie sich aus seinen Schriftsätzen ergibt,



zielte sein Begehren von Anfang an auf die Gewährung des Zugangs zu den begehrten Informationen ab. Lediglich in der Annahme eines Beurteilungsspielraums und deshalb zur Verringerung eines Prozesskostenrisikos hat der Kläger dieses Begehren gerichtlich zunächst in Form der Bescheidungsklage verfolgt.

b) Ob dem Kläger bereits vor der beschriebenen zulässigen Antragsweiterung ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite gestanden hat, ist unerheblich. Denn für die Beurteilung der allgemeinen Sachentscheidungsvoraussetzungen, zu denen auch das Rechtsschutzbedürfnis zählt, ist grundsätzlich der Schluss der letzten mündlichen Verhandlung, spätestens also der Schluss der Revisionsverhandlung maßgeblich (vgl. Ehlers, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 41. EL 2021, Vorbm. § 40 Rn. 19). Entscheidend ist allein, dass der Kläger aktuell ein rechtlich geschütztes Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung über den hier in Streit stehenden Gegenstand hat. Dies lässt sich nicht in Abrede stellen und wird auch von der Beklagten nicht in Zweifel gezogen.

2. Der Zulässigkeit der hier erhobenen Verpflichtungsklage steht auch nicht entgegen, dass der Kläger den Widerspruchsbescheid vom 17. Januar 2017 nicht rechtzeitig in das Verfahren einbezogen hätte. Er hat nach Ablauf von mehr als drei Monaten nach Antragstellung Untätigkeitsklage erhoben (§ 75 Satz 2 VwGO). Sowohl der ablehnende Bescheid als auch der Widerspruchsbescheid der Beklagten sind erst nach Erhebung der Untätigkeitsklage ergangen. Fristgebundener förmlicher Verfahrenshandlungen des Klägers zur Einbeziehung dieser Bescheide in das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren bedurfte es in dieser Konstellation nicht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist mit der zulässigen – namentlich nicht verfrühten – Erhebung einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO für den Kläger eine verfahrensrechtliche Position begründet, in der es der förmlichen Einlegung eines Widerspruchs gegen den nach Klageerhebung erlassenen ablehnenden Verwaltungsakt nicht mehr bedarf. Als Folge der dem § 75 VwGO eigentümlichen Verschränkung von behördlichem Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Klageverfahren schließt die nicht verfrühte Erhebung der Klage die Einlegung des einer früheren Verfahrensstufe angehörenden Widerspruchs vielmehr notwendig mit ein. Aus dieser rechtlichen Sicht ergibt sich, dass es nach dem Erlass des

den Vornahmeantrag ablehnenden Verwaltungsakts für den Fortgang des Verfahrens keiner weiteren Verfahrenshandlung des von der Antragsablehnung betroffenen Klägers bedarf. Für den Fall, dass nach Ablauf der dreimonatigen Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO eine negative Entscheidung der Behörde ergeht, wird die in zulässiger Weise erhobene Untätigkeitsklage unter Einbeziehung der Ablehnung sowie ohne Beachtung der Klagefrist des § 74 VwGO als Verpflichtungsklage fortgeführt. Dies gilt auch im Falle einer negativen Verbescheidung eines parallel zum laufenden gerichtlichen Verfahren erhobenen Widerspruchs (BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 – 10 B 4.20 –, juris Rn. 7 f. m.w.N.).

Anders als die Beklagte meint, ist für einen solchen Fortgang eines Klageverfahrens unter Einbeziehung von Ausgangs- und Widerspruchsbescheid nach Erhebung einer Untätigkeitsklage auch nicht erforderlich, dass die als Untätigkeitsklage erhobene Verpflichtungsklage im Zeitpunkt ihrer Erhebung insgesamt zulässig war, d.h. bereits bei Erhebung der Klage sämtliche Sachentscheidungsvoraussetzungen vorlagen. Wie das Bundesverwaltungsgericht in der vorliegenden Revisionsentscheidung zu erkennen gegeben hat („zulässigen – namentlich nicht verfrühten – Erhebung einer Untätigkeitsklage“, BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 – 10 B 4.20 –, juris Rn. 7), ist mit dem Erfordernis der „zulässigen Untätigkeitsklage“ in solchen Fallkonstellationen lediglich gemeint, dass die Klage nicht vor Ablauf der Frist des § 75 Satz 2 VwGO erhoben wurde. Im Übrigen genügt es, wenn – wie ausgeführt – die allgemeinen Sachentscheidungsvoraussetzungen zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung vorliegen.

II. Nach Auffassung des Senats wäre die Klage, soweit sich das Begehren des Klägers auf die Bekanntgabe von Titeln der 79 Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes im Auftrag der Fraktionen in der 18. Legislaturperiode bezieht, begründet.

Die Begründetheit der Klage hängt allerdings davon ab, in welcher Weise die im Tenor formulierte Fragestellung vom Landesverfassungsgericht beantwortet wird. Bei einer Ungültigkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG, soweit dieser auch Informationen über gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeiten des Landtags im Auftrag der Fraktionen aus vergangenen Legislaturperioden erfasst, würde der Senat anders entscheiden als im Falle seiner vollständigen Gültigkeit. Erweist sich die Norm im

genannten Umfang als ungültig, hätte der Kläger jedenfalls einen Anspruch auf Zurverfügungstellung der begehrten Liste, soweit darin im Auftrag der Fraktionen in vergangenen Legislaturperioden erstellte Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes genannt sind. Die Ablehnung seines Antrags durch die Beklagte wäre dann insoweit rechtswidrig und würde ihn in seinen Rechten verletzen, § 113 Abs. 5 VwGO. Andernfalls müsste der Senat die Klage jedenfalls in diesem Umfang als unbegründet ansehen, da einem Anspruch des Klägers § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG entgegenstünde, und die Berufung zurückweisen (vgl. zu dieser die Entscheidungserheblichkeit hinreichend stützenden Alternativität LVerfG Schl.- Holst., Beschl. v. 03.04.2017 - LVerfG 2/16 -, juris Rn. 35, Beschl. v. 21.05.2012 – LVerfG 1/11 –, juris Rn. 29; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 08.04.1987 – 1 BLV 8/84 u.a. –, juris Rn. 55). Eine Möglichkeit, den Rechtsstreit entscheiden zu können, ohne die hier maßgebliche Norm anwenden zu müssen, besteht für den Senat nicht.

1. Für den vorliegenden Fall ist entscheidend, ob der Kläger einen Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 3 Satz 1 IZG hat. Danach hat jede natürliche Person ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen, über die eine Informationspflichtige Stelle verfügt.

a) Maßgeblich für die Beurteilung eines Anspruchs des Klägers aus § 3 Abs. 1 Satz 1 IZG ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Aus § 113 Abs. 5 VwGO folgt, dass einer Verpflichtungsklage nur dann stattgegeben werden darf, wenn der Kläger im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung einen Anspruch auf den mit der Klage begehrten Verwaltungsakt hat. Nicht aus dem Prozessrecht, sondern ausschließlich aus dem materiellen Recht ergibt sich, welcher Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob der vom Kläger mit der Verpflichtungsklage geltend gemachte Anspruch besteht, maßgebend ist. Ändert sich während des gerichtlichen Verfahrens das materielle Recht, so kommt es darauf an, ob sich das geänderte Recht nach seinem zeitlichen und inhaltlichen Geltungsanspruch auf den festgestellten Sachverhalt erstreckt (BVerwG, Urt. v. 11.02.1999 – 2 C 4.98 –, juris Rn. 18). Ist dies der Fall, hat die neue Rechtslage auch dann Berücksichtigung zu finden, wenn sie für den klagenden Beteiligten nachteilig ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.2005 – 5 C 8.05 –, juris Rn. 10).

So liegt es hier. Das Informationszugangsgesetz hat in den vergangenen Jahren verschiedene Änderungen erfahren (zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes v. 16.03.2022, GVOBl. S. 285). Relevant für den vorliegenden Fall ist die mit Wirkung vom 25. Mai 2017 in Kraft getretene Neufassung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG (GVOBl. S. 273). Mangels anderslautender Regelungen ist davon auszugehen, dass diese Änderung des Informationszugangsgesetzes auch für „Altfälle“ Geltung beansprucht, d.h. auch die Fälle erfasst, in denen ein Anspruch auf Informationszugang – wie hier – zwar bereits behördlich oder gerichtlich geltend gemacht, hierüber jedoch noch nicht abschließend gerichtlich entschieden ist.

b) Die Sache wird nicht – wie vom Kläger zwischenzeitlich beantragt – nach § 130 Abs. 2 VwGO an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen. Denn abgesehen davon, dass die Entscheidung des Berufungsgerichts über eine Zurückverweisung auch bei Erfüllung aller tatbestandlichen Voraussetzungen des § 130 Abs. 2 VwGO in seinem Ermessen steht, setzt die Zurückverweisung neben dem Umstand, dass das Verwaltungsgericht noch nicht in der Sache entschieden hat (§ 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) voraus, dass eine weitere Verhandlung der Sache erforderlich ist. Daran fehlt es jedoch, wenn die Sache – wie hier – entscheidungsreif ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.11.2007 – 9 B 52.07 –, juris Rn. 4). Vorliegend sind ausschließlich Rechtsfragen zu entscheiden, deren tatsächliche Grundlagen den dem Senat vorliegenden Behörden- und Gerichtsakten entnommen werden können.

c) Die Tatbestandsvoraussetzungen eines Informationszugangsanspruchs nach § 3 Satz 1 IZG sind bei Ungültigkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG, soweit dieser den Zugang zu einer Liste der vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags in einer vergangenen Legislaturperiode im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen erstellten Gutachten ausschließt, nach Auffassung des Senats erfüllt.

aa) Soweit die Beklagte meint, der Kläger habe keinen Antrag auf Zugang zu Informationen im Sinne des Informationszugangsgesetzes (§ 4 Abs. 1 IZG), sondern einen Ausforschungsantrag gestellt, da er nicht Zugang zu einem konkreten Vorgang begehre, sondern einen Überblick über einen Teil des Aktenbestandes verlange, vermag sich der Senat dem nicht anzuschließen. Der Zugang zu Informatio-

nen nach dem Informationszugangsgesetz beschränkt sich zunächst nicht auf Informationen zu konkreten Vorgängen, sondern umfasst auch solche, auf deren Basis weitere konkretisierende Anfragen möglich sind. Soweit die Beklagte auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg verweist, hält der Senat bereits die beiden Sachverhalte nicht für vergleichbar. In dem genannten Fall begehrte der Kläger den Generalaktenplan, ergänzt um die im Aktenverwaltungssystem erfassten Untergruppen, was nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg der Sache nach auf eine Offenlegung des gesamten tatsächlich vorhandenen Aktenbestandes hinausgelaufen wäre (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27.01.2011 – OVG 12 B 69.07 –, juris Rn. 36). So liegt der Fall hier jedoch nicht. Der Kläger begehrt lediglich Zugang zu einer Liste mit Gutachtentiteln und ergänzenden Informationen aus einer bestimmten Legislaturperiode, nicht aber zu dem gesamten Aktenbestand des Wissenschaftlichen Dienstes, geschweige denn zu dem der Beklagten; ebenso wenig ergibt sich aus den begehrten Informationen ein Grundriss der Aktenstruktur der Beklagten. Auch dass es sich bei der begehrten Liste um den Kernbereich der Tätigkeit im Referat des Wissenschaftlichen Dienstes handelt, führt in diesem Zusammenhang zu keinem anderen Ergebnis. Der Anspruch auf Informationszugang ist vom Grundsatz her nicht auf belanglose Informationen beschränkt.

bb) Die begehrte Liste und die in ihr aufgeführten Daten und Fakten stellen auf einem Informationsträger (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 IZG) gespeicherte Informationen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 IZG dar, über die die Beklagte verfügt. Gemäß § 2 Abs. 5 IZG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Informationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder an anderer Stelle für sie bereitgehalten werden. Das Tatbestandsmerkmal „verfügt“ zielt darauf ab, einen Anspruch auf Informationszugang dann auszuschließen, wenn sich die begehrte Information nicht im Informationsbestand der informationspflichtigen Stelle befindet bzw. diese keine rechtlich gesicherte Zugriffsmöglichkeit darauf hat. Die Notwendigkeit einer (besonderen) Verfügungsbefugnis regelt dieses Tatbestandsmerkmal nicht (vgl. im Gegensatz dazu zu „amtlichen Informationen“ i.S.d. IFG Bund: Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 46). Von Beklagtenseite selbst wird eingeräumt, dass dort eine entsprechende Liste vorhanden ist. Diese enthalte das Datum des Auftragseingangs, die Namen der Auf-

traggebenden, 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 sei.

cc) Die Beklagte kann nur dann als informationspflichtige Stelle im Sinne von § 3 Satz 1 IZG in Anspruch genommen werden, wenn sie unter den Tatbestand des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG fällt und sich nicht auf den Ausschluss des § 2 Abs. 4 Nr. 1 und / oder Nr. 2 IZG berufen kann. Hinsichtlich der im Zusammenhang mit den in § 2 Abs. 4 IZG aufgeführten Tätigkeiten stehenden Informationen unterliegen die nach § 2 Abs. 3 IZG genannten Stellen keiner Informationspflicht (vgl. Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 4.1, S. 18).

(1) Die beklagte Landtagspräsidentin ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG sind informationspflichtige Stellen unter anderem die Behörden des Landes. 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. S. 89; zuvor in § 3 Abs. 2 IFG-SH a.F.) nicht mehr Bestandteil des Gesetzes. Die maßgebliche Einordnung als Behörde im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG folgt damit nicht mehr den Wertungen des Landesverwaltungsgesetzes, sondern einer im Rahmen einer unmittelbar aus dem Informationszugangsgesetz abzuleitenden funktionalen Betrachtung – so, wie dies auch für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und für andere Landesgesetze anerkannt ist (vgl. mit ausführlicher Begründung BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 – 7 C 3.11 –, juris Rn. 10 ff.; Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 13; für den Behördenbegriff im LTranspG aus Rheinland-Pfalz das VG Mainz, Urt. v. 29.11.2017 – 4 K 147/17.MZ –, juris Rn. 17 bis 19; bestätigt durch OVG Koblenz, Beschl. v. 27.06.2018 – 10 A 10053/18 –, juris Rn. 4).

Die funktionale Betrachtungsweise wird im Wesentlichen durch eine negative Abgrenzung zu den Aufgaben der Legislative und Judikative geprägt. „Behörde“ ist danach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, die keine Rechtsprechung oder spezifisch parlamentarische Tätigkeiten darstellt (vgl. Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 4.1; zu § 1 Abs. 1 IFG Bund: BVerwG, Urt. v.

03.11.2011 – 7 C 3.11 –, juris Rn. 13; vgl. auch Schoch, NVwZ 2015, 1, 4 m.w.N.). Erfasst ist nicht nur die alltägliche, insbesondere der Anwendung der Gesetze dienende Verwaltungstätigkeit, sondern die Erfüllung jeder im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe.

Dass die beklagte Landtagspräsidentin jedenfalls auch öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und insoweit dem Anwendungsbereich des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG unterfällt, folgt zunächst aus Art. 20 Abs. 3 Satz 1 LV. Danach führt die Landtagspräsidentin die Geschäfte des Landtages. Dazu gehören laut der – nicht abschließenden (so auch Waack in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkommentar, 1. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 24, 48) – Aufzählung 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 stehen zudem Kompetenzen in Personalfragen zu und 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 (GVOBl. S. 59) in die damalige Landdessatzung 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 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 der 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.

Weiterhin nimmt die Beklagte auch dann eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahr, wenn das ihr dienstrechtlich und organisatorisch unterstellte Referat „Wissenschaftlicher Dienst“ als Teil der Landtagsverwaltung – in der Abteilung Parlamentarische Dienste (§ 1 der Dienstordnung des Referats Wissenschaftlicher Dienst, Wissensmanagement - DO -) – und zugleich als „Hilfseinrichtung“ eines Verfassungsorgans“ Gutachten fertigt und hierüber Listen führt (vgl. zum Bundestag: BVerwG, Urt. v. 25.07.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 13 f.; Hölscheidt, DVBI 2010, 78, 80). Dass der Wissenschaftliche Dienst einer weisungsfreien Tätigkeit nachgeht, ändert an der Eingliederung in die Behördenhierarchie nichts. Seine Aufgabe ist die interne Politikberatung (Hölscheidt, DVBI 2010, 78, 79) durch Wissensgenerierung, Faktenaufbereitung und Wissensvermittlung an die jeweiligen Fraktionen (Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 5.1, S. 29). Dies sind typische Verwaltungstätigkeiten. Daran ändert sich nichts dadurch, dass die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes für die Ausübung parlamentarischer Tätigkeiten der Fraktionen – und anders als die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages nicht auch im Auftrag einzelner Abgeordneter außerhalb parlamentarischer Vorgänge – verwendet werden. Zwar stehen die Gutachten insoweit in einem Zusammenhang mit Tätigkeiten, die als solche dem Informationszugang nicht unterliegen. Dieser Umstand rechtfertigt es jedoch nicht, die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im Auftrag von Fraktionen grundsätzlich von der Informationspflicht auszunehmen. Denn die Fraktionen entscheiden autonom, ob und wie sie die wissenschaftlich neutral aufbereiteten Informationen verwenden. Erst in der Umsetzung des durch die Beratertätigkeit erlangten Wissens in ein durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeigt sich das Spezifikum parlamentarischen Wirkens (vgl. zum Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags: BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 17 f.; Schoch, NVwZ 2015, 1, 6).

(2) Die Informationspflicht der Landtagspräsidentin wird allerdings in § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG aufgabenbezogen eingeschränkt. Von der Gültigkeit dieser Einschränkung ist die Entscheidung des Senats über die Berufung des Klägers abhängig. Seit der Gesetzesänderung im Mai 2017 ist der Landtag nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 1



IZG nicht mehr nur im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit, sondern schon dann von der Informationspflicht ausgenommen, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt. Hierzu zählt nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Landtagsverwaltung mit ihren Dienstleistungen zur inhaltlichen Unterstützung der Fraktionsarbeit, mithin gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 2 IZG „insbesondere auch“ die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen (dazu LT-Drucks. 18/4465). Entscheidend für einen Anspruch des Klägers auf Gewährung von Zugang zu der Gutachtenliste des Wissenschaftlichen Dienstes in der 18. Legislaturperiode ist damit, jedenfalls soweit es sich um Gutachten im Auftrag von Fraktionen handelt, ob die vom Gesetzgeber vorgenommene Zuordnung der gutachterlichen Tätigkeit durch den Wissenschaftlichen Dienst als Teil der Landtagsverwaltung vorliegend uneingeschränkt zur Anwendung kommt. Denn § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG enthält keine zeitliche Begrenzung des Ausschlusses, sodass diese Regelung die Landtagspräsidentin mit Blick auf die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen auch dann vom Kreis der informationspflichtigen Stellen ausnimmt, wenn die in Rede stehende Tätigkeit, über die Auskunft begehrt wird, bereits eine oder mehrere Legislaturperioden zurückliegt. Einer anderslautenden Auslegung stehen nach der Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren der Wortlaut des Gesetzes und der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers entgegen (BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 – 10 B 4.20 –, juris Rn. 18). Hieran ist der Senat im vorliegenden Verfahren gemäß § 144 Abs. 6 VwGO, wonach das Gericht, an das die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen ist, seiner Entscheidung die rechtliche Beurteilung des Revisionsgerichts zugrunde zu legen hat, gebunden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Beschluss vom 27. September 2021 (– 10 B 4.20 –, juris Rn. 18 ff.) ausgeführt:

Nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 1 IZG-SH gehört zu den in § 2 Abs. 3 IZG-SH aufgeführten informationspflichtigen Stellen nicht der Landtag, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt; nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 2 IZG-SH zählt zur parlamentarischen Aufgabewahrnehmung auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen.

Der hiernach ausdrücklich normierte vollständige Ausschluss des vorliegend in Rede stehenden Bereichs gutachterlicher sowie rechtsberatender Tätigkeit des Landtags - namentlich dessen Wissenschaftlichen Dienstes - im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen schon aus dem Kreis informationspflichtiger Stellen lässt einen Ansatzpunkt für eine zeitliche Begrenzung des Ausschlusses, etwa bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode, nicht erkennen. Auch die Verwendung der Konjunktion "soweit" in § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbs. 1 IZG-SH liefert entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts keinen Anhaltspunkt für die Annahme einer zeitlichen Begrenzung. Die Verwendung der Konjunktion "soweit" ist - dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend und anders als die zeitbezogene Konjunktion "solange" - sachbezogen. Dies zeigt sich auch im Vergleich mit der in § 2 Abs. 4 Nr. 2a IZG-SH getroffenen anderweitigen Regelung, nach der oberste Landesbehörden "soweit und solange" sie im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren tätig werden und es sich dabei um Umweltinformationen handelt, nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehören. Im Übrigen ordnet der zweite Halbsatz von § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG-SH die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen gerade dem im ersten Halbsatz der Vorschrift mit der Konjunktion "soweit" umrissenen Bereich parlamentarischer Aufgabenwahrnehmung, hinsichtlich dessen der Landtag generell nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört, zu.

Ebenfalls klar erkennbar ist der Wille des Gesetzgebers. Nach der Begründung des fraktionsübergreifenden Änderungsantrags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 12. Juli 2016 mache die Vorschrift deutlich, dass der Landtag keine informationspflichtige Stelle sei, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnehme. Darunter falle insbesondere auch die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit der Landtagsverwaltung im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen, die demnach vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht erfasst werde (vgl. LT-Drs. 18/4465 S. 1 f.). In diesem Sinne hat der Abgeordnete Dr. Heiner Garg in der Plenardebatte unter Beifall aus allen antragstellenden Fraktionen in anschaulicher Weise erklärt, als Parlamentarier das Recht haben zu müssen, begutachtete Vorschläge zur Lösung von Problemen gegebenenfalls "im Reißwolf verschwinden zu lassen" (Plenarprotokoll 18/124 vom 21. Juli 2016, S. 10449). Eine zeitliche Begrenzung des Ausschlusses ist mit einer solchen gesetzgeberischen Intention unvereinbar.

Hinzu kommt - was auch das Oberverwaltungsgericht nicht verkennt -, dass sich der Gesetzgeber mit der Frage einer etwaigen zeitlichen Begrenzung des Ausschlusses der gutachterlichen Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags vom Informationszugang (Regelung einer Karenzzeit) ausdrücklich auseinandergesetzt hat. Eine solche Begrenzung wurde namentlich im Rahmen einer Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses von Experten angeregt und mit den Abgeordneten erörtert (vgl. Niederschrift über die 151. Sitzung der 18. Wahlperiode am 21. Dezember 2016, S. 15 ff.). Jedenfalls vor diesem Hintergrund wäre

für den Fall, dass eine zeitliche Begrenzung des Ausschlusses vom Informationszugang dem Willen des Gesetzgebers entspräche, eine in diesem Sinne eindeutige gesetzliche Regelung, mindestens aber diesbezügliche Darlegungen in der Gesetzesbegründung zu erwarten.

(3) Die Informationspflicht der Landtagspräsidentin ist nicht bereits nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG ausgeschlossen. Gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG gehören die obersten Landesbehörden nicht zu den informationspflichtigen Stellen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich nicht um Umweltinformationen handelt. Die Darlegungslast trifft die informationspflichtige Stelle (vgl. Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 5.2, S. 31 f.). An entsprechenden Darlegungen fehlt es hier.

Die Landtagspräsidentin ist schon nicht „oberste Landesbehörde“ im Sinne des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG. Erfasst ist zunächst nur die initiativberechtigte Landesregierung mit ihren Ministerien (Art. 44 Abs. 1 LV). Außerdem werden die obersten Landesbehörden nur insoweit von § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG adressiert, wie sie selbst rechtsetzend tätig werden oder an der Rechtsetzung unmittelbar beteiligt sind (Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 5.2, S. 31), sich ihre Tätigkeit mithin auf ein konkretes Rechtsetzungsverfahren bezieht. Beides folgt aus der Aufzählung der von der Informationspflicht typischerweise ausgenommenen Tätigkeiten der „obersten Landesbehörden“ in der Gesetzesbegründung, zu denen die Einholung fachlicher Stellungnahmen und Gutachten, die Erarbeitung von Entwürfen oder die Abstimmung mit anderen Ressorts bzw. anderen Ländern und dem Bund oder auch mit Interessenverbänden zählen (vgl. LT-Drucks. 18/4409, S. 10). Ein rein thematischer Zusammenhang zu einem Gesetzgebungsverfahren ist demgegenüber unzureichend. Der Schutz des Gesetzgebungsverfahrens beschränkt die Ausnahmeregelung auf Informationen, die unmittelbar für das Gesetzgebungsverfahren zusammengestellt und ausgewertet werden. Die Beklagte selbst ordnet die hier in Rede stehende Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes zutreffend vorrangig der Fraktionsarbeit, aber nicht der Gesetzgebungstätigkeit und erst recht nicht konkreten Gesetzgebungsverfahren zu.

Auf die auch in § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG fehlende zeitliche Begrenzung des Ausschlusses (aus teleologischen Gründen bejahend: Karg, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 2 Ziffer 5.2, S. 32 f.) kommt es daher nicht an.

d) Lügen die Voraussetzungen des § 3 Satz 1 IZG vor, stünden dem Anspruch des Klägers auch keine Ausschlussgründe nach §§ 9, 10 IZG entgegen. Hinsichtlich der Informationen zu den Titeln von Gutachten, die der Wissenschaftliche Dienst im Auftrag der Fraktionen erstellt hat und die noch nicht veröffentlicht sind, greifen die von der Beklagten geltend gemachten Ausschlussgründe nicht durch. Insoweit verweist die Beklagte hinsichtlich aller Titel auf nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IZG), auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen (analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG), auf die freiwillige Bereitstellung der beantragten Informationen (§ 10 Satz 1 Nr. 4 IZG) und darauf, dass hinsichtlich der Fraktionen bzw. bezüglich einer natürlichen Person (Listennummer 19) personenbezogene Daten offenbart würden, deren Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist (§ 10 Satz 1 Nr. 1 IZG).

aa) Nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit begründet die Beklagte im Wesentlichen damit, dass im Falle der Veröffentlichung der Gutachtentitel 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 mit Blick auf die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bereits abschlägig beurteilt worden. Die inhaltlichen, an wissenschaftlichen Standards ausgerichteten Anforderungen an die Zuarbeiten würden weiterhin durch deren primären Nutzungszweck bestimmt; insoweit seien Abstriche nicht zu machen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 23). Dem schließt sich der Senat für den vorliegenden Fall an. Derartige nachteilige Auswirkungen sind auch hier weder überzeugend dargelegt noch rein faktisch ersichtlich. Die seit Jahren bestehende – weitergehende – Veröffentli-

chungspraxis hinsichtlich der Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste in den übrigen Bundesländern sowie dem Bund hat deren Funktionsfähigkeit nicht erkennbar beeinträchtigt.

bb) Hinsichtlich des geltend gemachten Ausschlussgrundes analog § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG trägt die Beklagte vor, dass die Gewährung der begehrten Informationen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratung einer nicht informationspflichtigen Stelle – hier der Fraktionen des Landtags – habe. Die Gutachten seien Bestandteil des Meinungsbildungsprozesses in den Fraktionen. Sie seien damit in den Prozess der staatlichen Beratung eingebunden. Die Vertraulichkeit der Beratungen der Fraktionen sei verfassungsrechtlich geboten und notwendige Voraussetzung für ein Funktionieren der parlamentarischen Demokratie. Sie sei zudem notwendiger Bestandteil des Schutzes des freien Mandats der in den Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten. Schon die Bekanntgabe des Gutachtentitels könne die Vertraulichkeit der Beratung beeinträchtigen, da sie Rückschlüsse auf deren Inhalt zuließe. Zwar schütze § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG nur die Beratung informationspflichtiger Stellen, der Ausschlussgrund sei aber analog auf die Beratungen der Fraktionen anwendbar.

Dem folgt der Senat im Ergebnis nicht. Es ist schon fraglich, ob § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG überhaupt einer analogen Anwendung auf die Beratungen nicht informationspflichtiger Stellen zugänglich ist oder ob es insoweit nicht an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt. Wenn die Ausnahmebestände der §§ 9 und 10 IZG grundsätzlich eng auszulegen sind (vgl. Drechsler, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, Vor §§ 9 und 10, S. 89), dürfte für eine Erweiterung der Ausnahmetatbestände im Wege der Analogie auch ausnahmsweise von vornherein kein Raum sein (so zum IFG Bund: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Vorb. §§ 3 bis 6 Rn. 18 m.w.N.).

Dessen ungeachtet ist nicht ersichtlich, dass die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes – und erst recht nur die Liste erstellter Gutachten – von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG geschützt sein könnten. Grundsätzlich gilt auch hier, dass die Beklagte für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes die Darlegungslast trägt. Denn 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, § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IZG (vgl. 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 Informationsanspruchs beruft (OVG Schleswig, Beschl. v. 28.02.2017 – 15 P 1/15 –, juris Rn. 29). Dies gilt umso mehr bei abgeschlossenen Beratungsvorgängen (so auch zum Bundesrecht: BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 7 C 19/17 –, juris Rn. 23; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Vorb. §§ 3 bis 6 Rn. 61 ff.). Dieser Darlegungslast wird die Beklagte mit ihrem Vortrag nicht gerecht. Denn der Anwendungsbereich des Versagungsgrundes zum Schutz des (behördlichen) Beratungsvorgangs umfasst nur den Beratungsvorgang als solchen, nicht aber die ihm zugrundeliegenden Sachinformationen, Tatsachengrundlagen oder gutachterliche Stellungnahmen und sonstige Grundlagen der Willensbildung als Beratungsgegenstand sowie das Ergebnis der Willensbildung als Beratungsergebnis (so schon Drechsler, in: PdK, Band A 16 SH, Stand Mai 2013, § 9 Ziffer 2.4, S. 70; zu § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG a.F.: Urt. des Senats v. 15.09.1998 – 4 L 139/98 –, juris Rn. 40; zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG: VG Berlin, Urt. v. 22.05.2014 – 2 K 285.12 –, juris Rn. 27; zu § 3 Nr. 3 lit. b IFG: BVerwG, Urt. v. 30.03.2017 – 7 C 19.15 – juris Rn. 10, Urt. v. 02.08.2012 – 7 C 7/12 –, juris Rn. 26; VG Berlin, Urt. v. 02.07.2015 – 2 K 82.13 –, juris Rn. 27).

Entscheidend bliebe damit, inwieweit die Kenntnis allein des Titels eines – in neutraler Funktion erstellten – Gutachtens geeignet ist, fraktionsinterne Beratungen zu beeinflussen. Nachteilige Auswirkungen auf bereits abgeschlossene Beratungen der vergangenen 18. Legislaturperiode sind nicht dargetan und zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats, die mittlerweile in die 20. Legislaturperiode fällt, denklogisch auch ausgeschlossen. Zu der Frage, ob und inwieweit eine spätere Veröffentlichung allein des Titels eines vorbereitenden Gutachtens nachteilige Auswirkungen auf aktuell laufende parlamentarische Beratungen haben könnten, verhält sich die Beklagte nicht. Gerade dazu hätte es aber konkreter Darlegungen bedurft, weil der auf den Schutz eines Entscheidungsprozesses gerichtete Ablehnungsgrund nach Abschluss des Verfahrens entfallen kann (so das BVerwG, Beschl. v. 18.07.2011 –

7 B 14.11 –, juris Rn. 5) und nach Auffassung des Senats in der Regel auch entfallen wird.

cc) Ebenfalls nicht zu überzeugen vermag die Beklagte mit ihrem Verweis auf § 10 Satz 1 Nr. 4 IZG. Sie meint, die Informationspflicht 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 Dienstordnung des Referats Wissenschaftlicher Dienst, Wissensmanagement (Anlage B2, Bl. 144 ff. GA), den Gegenstand des Auftrags eindeutig zu bezeichnen, ein freiwilliges „zur Verfügung stellen“ vorliegt. Jedenfalls fehlt es insoweit an der Darlegung der Beeinträchtigung von „Interessen einer Person“. Selbst wenn man annehmen wollte, dass die Fraktionen 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 dargelegt. Soweit die Beklagte ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse in der Vertraulichkeit der Beratungen der Fraktionen verweist, gilt das vorstehend Gesagte.

dd) Außerdem verweist die Beklagte auf den Ausschlussgrund des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG und darauf, dass die Namen der auftraggebenden Fraktionen oder Abgeordneten als personenbezogene Daten offenbart würden. Es erscheint bereits ausgeschlossen, dass die namentliche Bezeichnung der im Landtag vertretenen Fraktionen 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 die Beklagte eine derartige Vertraulichkeit abermals aus dem Schutz der Beratungen der Fraktionen und der fraktionsinternen Meinungsbildung vor einer „ständigen Beobachtung durch eine breite Öffentlichkeit“ ableiten will, ist dem erneut entgegen zu halten, dass sich ein Anspruch auf eine entsprechende Vertraulichkeit jedenfalls hinsichtlich der Titel von Gutachten aus abgeschlossenen Legislaturperioden im Allgemeinen und hier aus den genannten Gründen nicht erkennen lässt. Dies gilt insbesondere, da der fraktionsinterne Meinungsbildungsprozess zu den mit

den Gutachten in Verbindung stehenden Themen nach Abschluss der Legislaturperiode aufgrund des Grundsatzes der materiellen Diskontinuität (vgl. § 77 Satz 1 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, GVOBl. 1991 S. 85, zuletzt geändert durch Beschluss vom 07.06.2022, vgl. Plenarprotokoll 20/1 i.V.m. LT-Drs. 20/9) regelmäßig beendet ist. Nach diesem Grundsatz gelten mit Ablauf der Wahlperiode des Landtags alle Vorlagen, Anträge und Anfragen als erledigt. Eine ausnahmsweise erforderliche Vertraulichkeit bezüglich einzelner Gutachtentitel ist nicht konkret dargelegt.

Hinsichtlich des Gutachtentitels mit der Listennummer 19 verweist die Beklagte darauf, dass aus dem Titel personenbezogene Daten einer natürlichen Person erkennbar seien. Betroffen sei ein Gutachten im Auftrag einer Fraktion, in dem 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 vom 23. Juli 2020 wurde von Beklagtenseite ergänzt, 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 die Beklagte dadurch nicht dargelegt. Will sie sich auf die Ausnahme des § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG stützen, muss sie 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 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.



ee) Auch ein Ausschlussgrund des § 10 Abs. 1 Nr. 2 IZG wegen einer potentiellen Urheberrechtsverletzung (§ 12 UrhG) greift hier nicht. Zwar soll nicht ausgeschlossen werden, dass die Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes als Sprachwerke nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG anzusehen sind und dass das Erstveröffentlichungsrecht den Fraktionen in Folge der Einräumung von Nutzungsrechten (§§ 43, 21 ff. UrhG) zur Ausübung überlassen werden kann. Allerdings zielt das Informationsbegehren im vorliegenden Fall nicht auf Zugang zu den Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, sondern nur auf eine Auflistung der vom Wissenschaftlichen Dienst erstellten Gutachten ab. Die Gutachtenliste ist jedoch nicht als urheberrechtlich geschütztes Sprachwerk im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 UrhG anzusehen, denn dieser fehlt nach Art und Umfang die schutzfähige eigenschöpferische Prägung (vgl. dazu Schulze, in Dreier/Schulze, UrhG, 7. Auflage 2022, § 2 Rn. 83; Bullinger, in: Wandtke/Bullinger, UrhR, 5. Auflage 2019, § 2 Rn. 48 f.).

2. Ein Anspruch des Klägers auf die begehrten Informationen lässt sich schließlich auch nicht aus anderen Rechtsgrundlagen außerhalb des Informationszugangsgesetzes und damit jenseits des Anwendungsbereichs des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG herleiten.

a) Verfassungsunmittelbare Ansprüche bestehen nicht. Der Kläger kann sich zunächst nicht unmittelbar auf Art. 53 Satz 1 LV berufen, da es sich bei dieser Norm um eine Staatszielbestimmung handelt, aus der keine Individualansprüche folgen. Dies entspricht ausdrücklich der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers (LT-Drs. 18/2115 S. 29; vgl. Urt. des Senats v. 25.01.2018 – 4 LB 38/17 –, juris Rn. 36; Beschl. des Senats v. 02.05.2019 – 4 LA 128/17 –, juris Rn. 11; vgl. auch Schliesky, Die Gemeinde SH, 2015, 244, 251).

Er kann einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Gutachtenliste auch nicht unmittelbar und losgelöst von den Vorgaben des Informationszugangsgesetzes auf das Grundrecht auf Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG stützen. Dieses Grundrecht schützt den Zugang zu Informationen, die aus allgemein zugänglichen Quellen stammen. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, allgemein, also einem individuell nicht bestimm- baren Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Während diese Eignung sich

allein nach den tatsächlichen Gegebenheiten richtet, hängt das Kriterium der Allgemeinbestimmung von der Entscheidung des berechtigten Trägers der Informationsquelle ab. Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Der Bestimmungsberechtigte kann dabei sein Recht in differenzierter Weise ausüben und Modalitäten des Zugangs festlegen. Auch soweit der Staat – wie hier – bestimmungsberechtigt ist, kann er im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Art und Umfang des Zugangs bestimmen. Legt der Gesetzgeber die Art der Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich das Ausmaß der Öffnung dieser Informationsquelle fest, so wird in diesem Umfang zugleich der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet (BVerfG, Urt. v. 24.01.2001 – 1 BvR 2623/95 –, juris Rn. 56 ff.). Das Grundrecht ist demnach, was den Zugang zu amtlichen Informationen angeht, auf die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen (BVerwG, Beschl. v 18.07.2011 – 7 B 14.11 –, juris Rn. 9). Dies bedeutet auch, dass jenseits der hier durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Rechts auf Informationsfreiheit gesetzten Grenzen ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Informationszugang nicht besteht (vgl. i.E. BVerwG, Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 20.12 –, juris Rn. 33).

b) Der Kläger kann einen Anspruch auf Zugang zu der begehrten Liste ebenfalls nicht aus einer unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU L 041 vom 13.02.2003, S. 26, im Folgenden UIRL <Umweltinformationsrichtlinie>) herleiten. Denn unabhängig von der Frage, ob hier überhaupt die Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendung von Richtlinien der Europäischen Union vorliegen (vgl. dazu Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 Rn. 91ff.; Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 Rn. 52 ff.), ist nicht erkennbar, dass der Kläger hier Zugang zu Umweltinformationen im Sinne der Richtlinie begehrt. Gemäß Art. 2 Nr. 1 UIRL sind Umweltinformationen sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über den Zustand von Umweltbestandteilen, über Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung oder Abfall, über Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z.

B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, über Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts, über Kosten/Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die im Rahmen der genannten Maßnahmen und Tätigkeiten verwendet werden, sowie über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit. Dass die hier vom Kläger begehrte Liste Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen, Faktoren, Kosten-/Nutzen-Analysen oder den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit enthält (Art. 2 Nr. 1 lit. a, b, e und f UIRL), ist nicht erkennbar. Zwar mögen einzelne Gutachten entsprechende Angaben enthalten. Dass sich jedoch bereits der Gutachtenliste derartige Informationen entnehmen lassen, erscheint fernliegend und wird auch vom Kläger nicht behauptet.

Ferner kann die begehrte Gutachtenliste nicht als Umweltinformation im Sinne des Art. 2 Nr. 1 lit. c UIRL, d.h. als Information in materieller Form über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken bzw. als Maßnahme oder Tätigkeit zum Schutz dieser Elemente qualifiziert werden. Es ist insoweit zu berücksichtigen, dass der Kläger im vorliegenden Fall nicht den Zugang zu Informationen über die rechtliche Beurteilung bestimmter Fragestellungen durch den Wissenschaftlichen Dienst in Form der Herausgabe von Gutachten, sondern (lediglich) Informationen über die vom Wissenschaftlichen Dienst in der 18. Legislaturperiode insgesamt erstellten Gutachten in Form der Gutachtenliste begehrt. Die Tätigkeit, auf die sich sein Informationsersuchen insoweit bezieht, ist damit nicht die Erstellung bestimmter Gutachten durch den Wissenschaftlichen Dienst, die möglicherweise aufgrund ihres Inhalts mittelbare Auswirkungen auf Umweltbestandteile haben können. Vielmehr zielt sein Informationsbegehren auf einen Überblick über die gutachterliche Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes innerhalb der 18. Legislaturperiode in Form der Gutachtenliste ab. Dass dieser „Tätigkeiten-Überblick“ auch nur mittelbare Auswirkungen auf Umweltbestandteile oder -Faktoren haben kann, ist weder dargelegt noch anderweitig ersichtlich.

Gegenteiliges ergibt sich insbesondere nicht aus dem Hinweis des Klägers auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Verfahren C-321/96. Vielmehr spricht diese Entscheidung gerade für die vorstehende Ansicht. Der Ge-

richtshof der Europäischen Union hat in diesem Verfahren entschieden, dass behördliche Stellungnahmen als Umweltinformationen angesehen werden können, wenn sie geeignet sind, andere behördliche Entscheidungen hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes zu beeinflussen (vgl. noch zur Richtlinie 90/313/EWG EuGH, Urt. v. 17.06.1998 – C-321/96 –, juris Rn. 21 f.). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die maßgebliche Tätigkeit, über die Informationen potentiell zu gewähren waren, in einer behördlichen Stellungnahme zu einem konkreten Planfeststellungsverfahren lag. Eine solche kann geeignet sein, den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses zu beeinflussen und sich damit mittelbar auf Umweltbestandteile auszuwirken. Insoweit mag ein Vergleich zu dieser Entscheidung etwas hergeben, wenn es um die Frage geht, ob bestimmte Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes die parlamentarische Willensbildung beeinflussen und damit beispielsweise mittelbar auf Umweltgesetze und den Schutz von Umweltbestandteilen einwirken können. Eine derartige Frage stellt sich hier jedoch – wie ausgeführt – vor dem Hintergrund des konkreten Informationsbegehrens des Klägers nicht.

Dass die begehrte Gutachtenliste hier gegebenenfalls Informationen enthält, die wiederum Hinweise auf möglicherweise als Umweltinformation einzustufende Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes geben können, macht sie auch nicht selbst zu einer „Umweltinformation“ im Sinne des Art. 2 Nr. 1 UIRL. Informationen, die vielleicht Auskunft über Umweltinformationen zu vermitteln vermögen, fallen nicht unter Art. 2 Nr. 1 UIRL und damit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Ferner ist die Gutachtenliste nicht als Bericht über die Umsetzung des Umweltrechts im Sinne des Art. 2 Nr. 1 lit. d UIRL einzustufen. Hiervon werden Berichte über den Vollzug des Umweltrechts erfasst (vgl. zu § 2 UIG Götze/Engel, UIG, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 98 m.w.N.). Die begehrte Liste ist hingegen als Bericht über die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes einzustufen und dient daher erkennbar anderen Zwecken, als über den Vollzug von Umweltrecht zu unterrichten.

c) Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) mit seinem Schutz der Informationsfreiheit ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach Art. 51 Abs. 2 GRC dehnt die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union

aus. Daher ist das Recht der Mitgliedstaaten nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert ist oder Grundfreiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Rede stehen. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Denn das Informationszugangsrecht ist – im Gegensatz zu dem hier gemäß den vorstehenden Ausführungen nicht einschlägigen Umweltinformationsrecht – nicht durch unionsrechtliche Vorgaben determiniert (vgl. zum Bundesrecht: BVerwG, Urt. v. 29.06.2017 – 7 C 24.15 –, juris Rn. 46).

d) Unter Berücksichtigung des aktuellen Verfahrensstandes vermag der Kläger einen Anspruch auf Herausgabe der Liste über die vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags in der 18. Legislaturperiode im Auftrag von Fraktionen erstellten Gutachten auch nicht unmittelbar aus Art. 10 EMRK herzuleiten. Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 EMRK hat jede Person das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

Art. 10 Abs. 1 EMRK ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dahingehend auszulegen, dass er das Recht auf Zugang zu Informationen in Ausnahmefällen einschließt, wenn entweder die Mitteilung rechtskräftig gerichtlich angeordnet worden ist oder wenn der Zugang zur Information für die Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung unabdingbar und die Ablehnung des Zugangs ein Eingriff in die Ausübung dieses Rechts ist. Lässt sich in letzterem Fall der Eingriff nicht nach Maßgabe des Art. 10 Abs. 2 EMRK rechtfertigen, geht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte von einer Verletzung des Art. 10 EMRK durch den Vertragsstaat aus (EGMR, Urt. v. 08.11.2016 – 18030/11 –, Magyar Helsinki Bizottság/Ungarn, Hudoc Rn. 156, 181 ff., dt. Übersetzung in: NVwZ 2017, 1843, Rn. 156, 181 ff.; Urt. v. 26.03.2020 – 10090/16–, Centre for Democracy and the Rule of Law / Ukraine, Hudic, Rn. 96, 103, dt. Übersetzung in: NVwZ-RR 2001, 89 Rn. 96, 103).

Die Annahme einer Verletzung des so verstandenen Gewährleistungsinhalts des Art. 10 EMRK, die erst einen konventionsunmittelbaren Anspruch auf Informationszugang begründen könnte, kommt hier aktuell schon deswegen nicht in Betracht,

weil sie zumindest voraussetzt, dass nach innerstaatlichem Recht tatsächlich kein Anspruch auf Erlangung der begehrten Informationen besteht. Nur wenn dies der Fall ist, ist zu erwägen, ob zur Vermeidung einer Völkerrechtsverletzung Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK als Anspruchsgrundlage heranzuziehen ist (vgl. VGH Mannheim, Ur. v. 16.05.2017 – 10 S 1478/16 –, juris Rn. 53). Ob im vorliegenden Fall tatsächlich kein Anspruch des Klägers auf die begehrte Gutachtenliste besteht, ist hier nicht abschließend geklärt und hängt insbesondere von der Frage der Wirksamkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG ab.

C. Nach alledem kommt es im vorliegenden Fall auf die Gültigkeit des hier maßgeblichen § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG an, soweit davon auch Listen über Gutachten einer vergangenen Legislaturperiode erfasst werden, die im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen gefertigt worden sind. Ist diese Vorschrift auch insoweit gültig, ist die Berufung überwiegend unbegründet, weil die Klage insoweit im Ergebnis zu Recht abgewiesen worden wäre. Ist sie im genannten Umfang hingegen ungültig, entfällt der Ausschluss der Informationspflicht und die Berufung wäre begründet, weil der Klage vollständig stattgegeben werden müsste.

Der Senat ist von der Ungültigkeit des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG überzeugt, soweit dieser den Zugang auch zu solchen Informationen über die gutachterliche und rechtsberatende Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen ausschließt, die vergangene Legislaturperioden betreffen. Insoweit verstößt er gegen das Transparenzgebot des Art. 53 LV.

I. Der verfassungsrechtliche Maßstab, an dem die im vorliegenden Fall maßgebliche Regelung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG zu messen ist, ergibt sich aus dem im Jahre 2014 in die Landesverfassung aufgenommenen Art. 53 LV (GVOBl. S. 328). Danach stellen die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Art. 53 Satz 1 LV ist als objektives Verfassungsrecht in Gestalt einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung aufgenommen worden (vgl. LT-Drs. 18/2115, 29; Ur. des Senats v. 25.01.2018 – 4 LB 38/17 –, juris Rn. 36; Beschl. des Senats

v. 02.05.2019 – 4 LA 128/17 –, juris Rn. 11). Nach weitgehend konsentierter Auffassung sind Staatszielbestimmungen „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist. Eine Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschränkte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen lässt“ (vgl. etwa Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ - Kultur als Staatsziel -, BT-Drs. 15/5560 S. 2 und Schladebach, JuS 2018, 118, 119, beide mit Verweis auf den Abschlussbericht der vom Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Justiz 1981 eingesetzten Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge" von 1983). Mit dem Begriff „Staat“ im Wort „Staatszielbestimmung“ werden – wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt – grundsätzlich alle durch das Grundgesetz gebundenen oder legitimierten Hoheitsträger erfasst, ohne dass es stets notwendig wäre, diese jeweils ausdrücklich zu benennen (Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ a.a.O.). Dies ergibt sich auch aus Art. 20 Abs. 3 GG, der den Gesetzgeber an die verfassungsmäßige Ordnung bindet.

Obwohl in Art. 53 LV nicht ausdrücklich angesprochen, bindet auch er den Gesetzgeber (ebenso Schulz in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkommentar, 1. Aufl. 2021, Art. 53 Rn. 4). Art und Weise der Verwirklichung dieser Staatszielbestimmung bleibt ihm wegen der Zuerkennung eines weiten Gestaltungsspielraums zwar überlassen (vgl. zu Art. 20a GG: BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 - 2 BvF 1/07 -, juris Rn. 122; allgemein: Schladebach, JuS 2018, 118, 119), allerdings hat er, um die Zielvorgabe des Art. 53 Satz 1 LV nicht leerlaufen zu lassen bzw. nicht zu unterlaufen, doch solche Regelungen zu unterlassen bzw. zu beseitigen, die der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots entgegenstehen. Denn als Staatszielbestimmung erschöpft sich Art. 53

LV nicht in einem Gebot zur bloßen Zielverfolgung oder in einem appellativen Programmsatz. Vielmehr knüpft er an einen durch das Informationszugangsgesetz vom 19. Januar 2012 (GVOBl. S. 89) bereits erreichten Status quo an und schreibt diesen als „Grundstandard“ fest (LT-Drs. 18/2115 S. 30, 31). Der Sonderausschuss Verfassungsreform war sich darin einig, den wesentlichen Inhalt des Informationszugangsgesetzes unberührt lassen zu wollen (Abschlussbericht vom 4. Juli 2014, LT-Drs. 18/2095, S. 47 f.); das Informationszugangsgesetz hat damit nachträglich eine verfassungsrechtliche Basis erhalten (Schliesky, Die Gemeinde 2015, 244, 251; allgemein: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Zweiter Teil. Kommentar Einleitung Rn. 82). Eine solche Zielbestimmung ist nicht erst dann verletzt, wenn der Staat überhaupt untätig bleibt oder aber derart ungeeignete Mittel einsetzt, dass schon von keiner ernsthaften Zielverfolgung mehr gesprochen werden kann. Vielmehr verpflichtet sie den Gesetzgeber, den erreichten Grundstandard zumindest in seiner Kernsubstanz zu erhalten sowie angemessen fortzuentwickeln (vgl. zu der Staatszielbestimmung des Art. 87e Abs. 4 GG: Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 182).

Soweit Art. 53 Satz 2 LV bestimmt, dass das Nähere durch Gesetz zu regeln ist, eröffnet er dem Gesetzgeber zunächst die Möglichkeit, weitergehende Transparenzverpflichtungen vorzusehen. Nicht eröffnet ist demgegenüber die Befugnis, durch einfaches Gesetz den „Grundstandard“ des Art. 53 Satz 1 LV in unverhältnismäßiger Weise einzuschränken. Der Gesetzgeber kann weitere schutzwürdige Interessen bestimmen, allerdings nur, soweit eine abstrakt-generelle typisierende Abwägung der gegenläufigen Interessen in Betracht kommt (vgl. Schulz in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkommentar, 1. Aufl. 2021, Art. 53 Rn. 18 f.). Insoweit handelt es sich bei Art. 53 Satz 2 LV lediglich um einen Ausgestaltungsauftrag, um Einzelheiten des Informationszugangs (beispielsweise Antragsgrundsatz, Gebühren, Konkretisierung entgegenstehender Belange, abstrakte Gewichtung von Interessen) zu regeln (vgl. LT Drs. 18/2115, S. 31). Er eröffnet dementsprechend dem Gesetzgeber zwar die Möglichkeit, dem Informationszugang entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen zu definieren, nicht jedoch, Ausnahmen vom Transparenzgebot auch dann zuzulassen, wenn ein Überwiegen privater oder öffentlicher Interessen



nicht gegeben ist. Daher sind die einfachgesetzlichen Regelungen, die den Informationszugang einschränken, in diesem Rahmen auch der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht entzogen. Unterlaufen sie den von Art. 53 Satz 1 LV gesetzten Grundstandard, liegt eine Verletzung der Zielbestimmung vor; entsprechende Landesgesetze sind dann mit objektivem Verfassungsrecht nicht vereinbar.

1. Der Senat ist der Auffassung, dass der in Art. 53 Satz 1 LV verankerte Grundstandard des Zugangs zu amtlichen Informationen im Ausgangspunkt die Gewährung von Informationen über die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im Allgemeinen und das Führen von Listen über die Gutachtenerstattung im Besonderen durch die Landtagspräsidentin einschließt.

a) Der nicht gesondert definierte Behördenbegriff des Art. 53 Satz 1 LV ist deckungsgleich mit dem oben dargestellten funktionalen Behördenbegriff im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG, sodass auch dieser alle Stellen erfasst, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben ausüben. Dies ergibt sich wiederum aus dem Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform vom 4. Juli 2014, der hierauf basierenden Begründung zu Art. 1 Nr. 20 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes-Schleswig-Holstein vom 12. November 2014 (GVOBl. S. 328) und der Tatsache, dass das Transparenzgebot in die Landesverfassung aufgenommen wurde, nachdem das Informationszugangsgesetz vom 19. Januar 2012 (GVOBl. S. 89) bereits in Kraft war. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber den Begriff der „Behörde“ des Art. 53 Satz 1 LV unter den einleitend beschriebenen Umständen nicht mehr definiert (s. LT-Drs. 18/2115 S. 29-31), kann daraus nur geschlossen werden, dass er den personellen Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes in Bezug auf „Behörden“ übernehmen wollte. In Bezug auf den Begriff der „amtlichen Informationen“ verwies der verfassungsändernde Gesetzgeber außerdem auf § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 IZG. Hier sei „bereits jetzt“ bestimmt, dass dies alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern „bei Behörden und anderen Stellen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind“, vorhandene Zahlen, Daten, Fakten, Erkenntnisse oder sonstige Auskünfte seien (LT-Drs. 18/2095, S. 48 und 18/2115, S. 30). Sowohl aus diesem Verweis auf den bereits in der Fassung von 2012 bestehenden § 2 Abs. 3 IZG als auch aus der ausdrücklichen Einbeziehung von „anderen

Stellen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind“, lässt sich wiederum ableiten, dass der in Art. 53 Satz 1 LV geregelten Transparenzpflicht nicht nur Behörden im organisationsrechtlichen Sinne unterliegen (so wohl auch Schulz in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkommentar, 1. Aufl. 2021, Art. 53 Rn. 11 und Rogosch in: PdK, Band A 3 SH, Stand Januar 2020, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Erl. zu Art. 53, S. 52 unten; a.A. ohne weitere Begründung: Schliesky, Die Gemeinde 2015, 244, 251).

Etwas Anderes folgt auch nicht aus der Stellung des Art. 53 LV innerhalb des Abschnitts VII „Die Verwaltung“ der Landesverfassung oder dem Umstand, dass der Landtagspräsidentin in Abschnitt II „Der Landtag“ und hier in Art. 20 Abs. 3 LV besondere Aufgaben zugewiesen werden. Die Untergliederung der Landesverfassung in verschiedene Abschnitte bedeutet nicht, dass es keine Überschneidungen der „Verwaltung“ mit der „Gesetzgebung“, „Rechtsprechung“, „Landesregierung“ oder dem „Landtag“ geben kann und der Behördenbegriff im Sinne des Art. 53 LV ein organisationsrechtlicher sein muss. So ist beispielsweise unstrittig, dass die Legislative im Bereich der Parlamentsverwaltung administrativ tätig wird. Ähnliches gilt für die Justizverwaltung (so auch Rogosch in: PdK, Band A 3 SH, Stand Januar 2020, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Einführung Anm. 4, S. 37). Systematisch nachvollziehbar werden die Aufgaben des Landtagspräsidenten zwar in Art. 20 Abs. 3 LV im Abschnitt „Der Landtag“ geregelt. Art. 53 LV weist der Präsidentin des Landtags jedoch keine weiteren funktionellen Aufgaben in Zusammenhang mit der Landtagsverwaltung zu, sondern unterwirft sie – bei der hier gewählten Auslegung des Behördenbegriffs – lediglich dem Transparenzgebot, sofern sie Verwaltungsaufgaben erfüllt.

b) Soweit die Beklagte außerdem meint, dass es sich bei den begehrten Informationen nicht um „amtliche“ Informationen im Sinne des Art. 53 Satz 1 LV handele, da die vermeintlich auskunftspflichtige Stelle nicht befugt sei, über die entsprechenden Informationen zu verfügen, verfängt dieser Einwand nicht. Die Beklagte leitet dieses Verständnis daraus ab, dass der Landesverfassung ein eigenständiger Begriff der „amtlichen Informationen“ zugrunde liege, bei dessen Entwicklung auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes heranzuziehen sei. Nach dem informationsfreiheitsrechtlichen Begriffsverständnis wohne dem Merkmal „amtlich“ das normative

Element der Verfügungsberechtigung der betroffenen Behörde inne. Dem folgt der Senat nicht. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in den Gesetzesmaterialien definiert, was unter „amtlichen Informationen“ im Sinne des Art. 53 Satz 1 LV zu verstehen ist und durch den unter a) bereits zitierten Verweis auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Absatz 3 IZG zu erkennen gegeben, dass er auch vom materiellen Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes nicht abweichen wollte (obwohl sich das Adjektiv „amtlich“ dort nicht findet). Eine Verfügungsbefugnis der auskunftspflichtigen Behörde über die betroffenen Informationen fordert er nicht. „Amtlich“ sind die Informationen deshalb schon dann, wenn sie bei den informationspflichtigen Stellen vorhanden sind und nicht erst beschafft werden müssen (LT-Drs. 18/2115, S. 30). Auf Qualität, Herkunft oder Art der Information kommt es folglich auch hier nicht an (so Karg in: PdK, Band A 16 SH, Stand Januar 2021, § 1 IZG Anm. 3.2, S. 7).

2. Dieser Auffassung steht anderes Verfassungsrecht nicht entgegen. Zwar gilt auch das Transparenzgebot des Art. 53 Satz 1 LV nicht einschränkungslos. So regelt Art. 53 Satz 1 LV, dass Informationen nur insoweit zur Verfügung zu stellen sind, wie nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sollte mit Art. 53 LV ein „Grundstandard“ geschaffen und das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Geheimhaltung und Informationszugang dergestalt umgekehrt werden, dass in der Regel ein Informationszugang zu gewähren und nur in Ausnahmen zu versagen sei. Die Geheimhaltungsinteressen sollten verfassungsrechtlich unterlegt (so die Beispiele in der Begründung, LT-Drs. 18/2115 S. 30 f.) oder jedenfalls von vergleichbarem Gewicht sein. Insoweit gebietet auch Art. 53 Satz 1 LV eine strenge Handhabung von Ausnahmegründen.

Es lassen sich nach Auffassung des Senats insoweit keine ausreichend gewichtigen Gründe anführen, die es rechtfertigen, Informationen über die gutachterlichen oder rechtsberatenden Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im Auftrag der Fraktionen (wie in § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 IZG) generell und zeitlich unbegrenzt dem Transparenzgebot nicht unterfallen zu lassen (zweifelnd auch Schulz in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkommentar, 1. Aufl. 2021, Art. 53 Rn. 11 a.E.). Als Argument für die

Zulässigkeit eines (zeitlich begrenzten) Ausschlusses mag mit Blick auf den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags in Schleswig-Holstein angeführt werden können, dass aus dem jeweiligen Thema der Ausarbeitung Rückschlüsse auf die Auftraggebenden gezogen werden könnten sowie, dass aus Fragestellung und Inhalt eines Gutachtens Erkenntnisse zu internen Überlegungen, Planungen und Strategien der Fraktionen, einzelner Abgeordneter oder der parlamentarischen Opposition gewonnen werden könnten (vgl. die Begründung zu § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 IZG, LT Drs. 18/4465 S. 2). Dadurch könnten die Verfassungsrechte der freien Mandatsausübung (Art. 17 LV), der parlamentarischen Opposition (Art. 18 LV) und der Fraktionen (z. B. in Art. 24 Abs. 2 LV) in nicht gerechtfertigter Weise verletzt werden.

Das Maß der Betroffenheit dieser Interessen rechtfertigt es allerdings nicht, eine Liste über gefertigte Gutachten dauerhaft aus dem Bereich des informationspflichtigen Behördenhandelns auszunehmen. Es soll an dieser Stelle nicht ausgeschlossen werden, dass politisch-parlamentarische Willensbildungsprozesse und damit auch die genannten Rechte berührt sein können, beispielsweise wenn sich die Abgeordneten oder die Fraktionen insgesamt an einer unbefangenen Willens- und Entscheidungsbildung gehindert sehen, weil sie durch die zeitgleiche Kenntnisnahme der Zuarbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes seitens Dritter einer dauernden Beobachtung und gegebenenfalls breiten Öffentlichkeit in Bezug auf ihre Interessengebiete ausgesetzt sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 20). Der Senat ist jedoch der Auffassung, dass der Schutz der parlamentarischen Willensbildungsprozesse dem Zugang zu Informationen über die Gutachtentätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im Auftrag der Fraktionen jedenfalls dann nicht mehr entgegensteht, wenn die Legislaturperiode, in der dem Wissenschaftlichen Dienst die Aufträge erteilt wurden, abgelaufen ist. In diesem Fall sind die Entscheidungsfindungsprozesse regelmäßig abgeschlossen und die Interessen von Fraktionen, Ausschüssen und einzelnen Abgeordneten an einer ungestörten und durch die Öffentlichkeit unkommentierten Beratung und Meinungsbildung nicht mehr gegenwärtig berührt. Sie sind nur noch insoweit betroffen, als dass der Öffentlichkeit ein etwaiger Gegenstand der (fraktionsinternen) Debatte nach Abschluss einer Legislaturperiode bekannt werden könnte und damit nur noch von untergeordneter Bedeutung. Denn unter Berücksichtigung des bereits zitierten Grund-

satzes der materiellen Diskontinuität ist den befürchteten Einwirkungen auf die parlamentarischen Prozesse durch bloßen Zeitablauf hinreichend Rechnung getragen. Auch stand den Auftraggebenden regelmäßig bis zum Abschluss der Legislaturperiode eine hinreichende „Reaktions- und Verarbeitungsfrist“ zur Verfügung, da ihnen insoweit 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, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 24 m. w. N.). Mit Blick auf die mit der Diskontinuität einhergehende faktische Erledigung begonnener parlamentarischer Vorhaben verbliebe als Begründung für eine zeitliche Ausdehnung des Schutzraums für die fraktionsinterne Meinungsbildung in folgende Legislaturperioden 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, Urt. v. 03.11.2011 – 7 C 3.11 –, juris Rn. 31 zum begrenzten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung). Vielmehr muss auch die parlamentarische Arbeit ein gewisses Maß an Öffentlichkeit und dadurch bewirkter (sogar gegenwärtiger) Kontrolle durch Dritte aushalten können. Die Garantie des freien Mandats und die Rechte von Fraktionen und der politischen Opposition umfassen nicht das Recht, sich nachträglich einer öffentlichen Diskussion über die Nutzung der Wissenschaftlichen Dienste zu entziehen. Eine solche Rechenschaftspflicht ist vielmehr 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 (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 21).

Dass in Einzelfällen wegen der Besonderheit einer oder mehrere Aufträge an den Wissenschaftlichen Dienst in einer Wahlperiode eine längere „Karenzzeit“ zu gelten hätte, weil ein Einwirken der Informationen auf noch laufende Entscheidungsprozesse nicht ausgeschlossen werden kann, ist nach Maßgabe des beschriebenen Grundsatzes der materiellen Diskontinuität von vornherein nur schwer vorstellbar,

zumal sich die Fraktionen, um deren Entscheidungsprozesse es hier geht, nach einer Landtagswahl jeweils neu konstituieren. Im Übrigen wäre dies ist nach Auffassung des Senats keine Frage der generellen Informationspflicht (wie nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 Nr. 1 IZG), sondern bei Bedarf im Rahmen von Ausnahmetatbeständen zu regeln. Da insoweit aber eben ein Einzelfall betrachtet wird, ergibt sich daraus keine Rechtfertigung für einen generellen, zeitlich unbegrenzten Ausschluss des entsprechenden Informationszugangs. Dafür, dass – wie die Beklagte meint – die Qualität der Arbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes leiden würde, wenn Gutachtentitel und Auftraggebende nach Abschluss der Wahlperiode veröffentlicht werden, ist nichts ersichtlich (ebenso zum IFG-Bund: BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – 7 C 1.14 –, juris Rn. 23).

Auch kann die Zulässigkeit eines generellen und zeitlich unbegrenzten Ausschlusses von Informationen über die Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes nicht mit dem Schutz des geistigen Eigentums gerechtfertigt werden. Der Beklagte führt insoweit an, dass in Schleswig-Holstein aufgrund der Dienstordnung des Wissenschaftlichen Dienstes ausschließlich den Fraktionen das Erstveröffentlichungsrecht im Sinne des § 12 UrhG an den in ihrem Auftrag erstellten Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zukomme, sodass er die Gutachten nicht im Rahmen der Informationsgewährung ohne urheberrechtliche Verletzung herausgeben könne. Selbst wenn dies zutreffend sein sollte, rechtfertigt dieses Argument – wie der vorliegende Fall gerade zeigt – nicht jeglichen Informationsausschluss im Sinne des § 2 Abs. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 IZG. Denn wie oben bereits dargestellt, unterliegt nicht jede Information über die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes dem Schutz des Urhebergesetzes. Insbesondere die hier vom Kläger begehrte Liste ist nicht als geschütztes Schriftwerk im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 UrhG zu qualifizieren.

II. § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG steht in Widerspruch zu objektivem Verfassungsrecht in Gestalt des Art. 53 Satz 1 LV, soweit dieser den Zugang zu auch zu solchen Informationen über die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags im Auftrag von Fraktionen ausschließt, die vergangene Legislaturperioden betreffen und ist in diesem Umfang nicht von Art. 53 Satz 2 LV gedeckt. Einer verfassungskonformen Auslegung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG stehen nach der Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren der Wortlaut des Gesetzes und der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers entgegen (BVerwG, Beschl. v. 27.09.2021 – 10 B 4/20 –, juris Rn. 18). Es wird insoweit auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen.

D. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO)

Bruhn  
Vors. Richter am OVG

Nordmann  
Richterin am OVG

Dr. Siering  
Richterin am OVG