4 K 147/17.MZ

Gericht	VG Mainz	**Aktenzeichen**	4 K 147/17.MZ
Entscheidungsart	Urteil	**Datum**	29.11.2017
veröffentlicht in		**rechtskräftig**	Ja

Leitsatz

1. Der wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz ist, soweit er im Auftrag von Landtagsfraktionen Gutachten erstellt, eine transparenzpflichtige Stelle im Sinne des § 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 LTranspG.

2. Einem dahingehenden Informationszugangsanspruch nach § 2 Abs. 2 LTranspG kann jedoch ein Versagungsgrund entgegenstehen, der aus dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Fraktionen folgt. Dies ist grundsätzlich nicht der Fall, wenn das streitgegenständliche Gutachten in der vergangenen Legislaturperiode erstellt und das hierdurch vorbereitete Gesetzgebungsverfahren bereits verwirklicht wurde.

Die Entscheidung ist rechtskräftig.
Beschwerde/Berufung nicht zugelassen durch Beschluss des OVG Koblenz vom 27. Juni 2018 - Az.: 10 A 10053/18.OVG -.

Rechtsgebiete

Informationsfreiheitsrecht, Parlamentsrecht

Schlagworte

Angelegenheit, Auslegung, Beratungs- und Handlungsbereich, Beratungsbereich, Betrachtung, Eigentum, Fraktion, Fraktionsbezug, Fristüberschreitung, funktionelle Betrachtung, geistiges Eigentum, Gesetzgebung, Handlungsbereich, Informationsfreiheit, Informationszugang, Initiativ-Informationszugang, Kernbereich, Landtag, Landtagsfraktion, Landtagsverwaltung, Mandatsbezug, öffentliche Verwaltung, parlamentarische Angelegenheit, Parlamentsbezug, Rechtsetzung, Stelle, transparenzpflichtige Stelle, Verwaltung, Verwaltungstätigkeit, Willensbildung, wissenschaftlicher Dienst

Normen

GG Art 5,GG Art 5 Abs 1,LV Art 10,LV Art 10 Abs 1,LV Art 79,LV Art 79 Abs 2,LV Art 85a,LV Art 85b,LV Art 85b Abs 2,LTranspG § 1,LTranspG § 2,LTranspG § 2 Abs 2,LTranspG § 3,LTranspG § 3 Abs 1,LTranspG § 3 Abs 2,LTranspG § 3 Abs 4,LTranspG § 4,LTranspG § 4 Abs 1,LTranspG § 12,LTranspG § 12 Abs 1,LTranspG § 12 Abs 3,LTranspG § 15,LTranspG § 15 Abs 1,LTranspG § 16,LTranspG § 16 Abs 1,LTranspG § 16 Abs 1 S 1,LTranspG § 16 Abs 1 S 1 Nr 1

Volltext

Tenor

Der Bescheid des Beklagten vom 2. Dezember 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. Januar 2017 wird aufgehoben und der Beklagte verpflichtet, dem Kläger das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz „Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ vom 6. Juli 2015 zu übersenden.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung des Klägers gegen Sicherheitsleistung in einer der Kostenfestsetzung entsprechenden Höhe abzuwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Übersendung eines durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags des Beklagten im Auftrag von zwei Landtagsfraktionen erstellten Gutachtens.

2

Mit E-Mail vom 27. Juli 2016 beantragte der Kläger beim Landtag des Beklagten die Übersendung des Gutachtens „Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ vom 6. Juli 2015. Er stützte diesen Antrag auf das Landestransparenzgesetz – LTranspG –.

3

Der Beklagte lehnte den Antrag mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 ab. Die Ausarbeitung könne dem Kläger auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht zugänglich gemacht werden. Es bestehe kein Zugangsanspruch gemäß § 11 LTranspG, da der Wissenschaftliche Dienst des Landtags dem Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes

nicht unterfalle, soweit er gutachterliche Ausarbeitungen für die Fraktionen erstelle. Für die Tätigkeit des Landtags sei der sachliche Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes gemäß § 3 Abs. 4 LTranspG nur insoweit eröffnet, als dieser Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Hingegen seien nach dem dokumentierten Willen des Gesetzgebers sämtliche parlamentarischen Angelegenheiten nicht Gegenstand des Landestransparenzgesetzes. Die Unterscheidung zwischen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und parlamentarischen Angelegenheiten sei nach materiellen Gesichtspunkten vorzunehmen. Deshalb sei es unerheblich, dass der Wissenschaftliche Dienst aus organisatorischer Sicht Teil der Landtagsverwaltung sei. Ihm komme seit seiner Einrichtung im Jahr 1964 die Funktion eines parlamentarischen Hilfsdienstes zu, der als Gesetzgebungs- und Beratungsdienst die Fraktionen des Landtags z.B. durch gutachterliche Stellungnahmen zu fachrechtlichen Fragen bei der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben unmittelbar unterstütze. Der Wissenschaftliche Dienst stärke damit die im Gewaltenteilungsgrundsatz wurzelnde Unabhängigkeit des Parlaments und seiner Fraktionen gegenüber der Regierung, sowie die Stellung der Opposition als grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Die Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes durch die Fraktionen setze dabei stets einen unmittelbaren Fraktions- und Parlamentsbezug voraus. Auch wenn der Wissenschaftliche Dienst seine Ausarbeitungen neutral, objektiv und ergebnisoffen vornehme, habe er die politischen Vorstellungen und Wünsche des Auftraggebers zu Grunde zu legen. Außerdem würden Inhalt und Form der Bearbeitung weitestgehend von der jeweiligen Fraktion vorgegeben. Im Rahmen der Auftragserteilung erhalte der Wissenschaftliche Dienst einen Einblick in die politischen Überlegungen einer Fraktion und werde in ihren politischen Willensbildungsprozess eingebunden. Bereits die Fragestellung und der Inhalt eines Gutachtens ließen außerdem Rückschlüsse auf die inneren Angelegenheiten einer Fraktion zu. Es handele sich deshalb nicht lediglich um eine vorbereitende Vermittlung des relevanten Entscheidungswissens. Gemeinsamkeiten mit der öffentlichen Verwaltung und ihren Aufgaben bestünden demnach nicht. Dies gelte auch für das streitgegenständliche, durch mehrere Fraktionen in Auftrag gegebene Gutachten, das fraktionsinterne Überlegungen und Strategien zu einem möglichen kommunalrechtlichen Vorhaben betreffe. Einem Informationszugangsanspruch des Klägers stehe außerdem der Kernbereich der betroffenen Fraktionen entgegen, der eine verfassungsunmittelbare Grenze der einfachgesetzlichen Informationsfreiheit markiere und deshalb gemäß Art. 77 Abs. 2 Landesverfassung – LV – bei der Auslegung und Anwendung des Landestransparenzgesetzes zu beachten sei. Die durch die Fraktionen im Zusammenhang mit der Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes vertraulich offenbarten Überlegungen zu politischen Strategien und Taktiken beträfen den innersten Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einer Fraktion. Derartige Angelegenheiten des Kernbereichs einer Fraktion stünden nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz unter einem besonderen Diskretionsschutz, der auf dem verfassungsrechtlichen Status einer Fraktion und ihrer Mitglieder beruhe und sich als unantastbar erweise. Eine andere Bewertung folge schließlich nicht aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 (7 C 1/14), das sich mit dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, nicht aber mit dem Landestransparenzgesetz befasse. Außerdem betreffe

das Urteil den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags, mit dem der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz nicht gleichgesetzt werden könne, da dessen Tätigkeit und Funktion einem deutlich engeren Parlaments- und Fraktionsbezug unterliege. Dies zeige sich unter anderem daran, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags – anders als beim deutschen Bundestag – nicht von einzelnen Abgeordneten, sondern ausschließlich von den Fraktionen mit der Erstellung von Gutachten beauftragt werden könne.

4

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 legte der Kläger Widerspruch gegen die Ablehnungsentscheidung ein. Von einem Zugangsanspruch sei bereits deswegen auszugehen, da ihm in zwei anderen Fällen Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zugesendet worden seien. Ein Zugangsanspruch ergebe sich außerdem unter Anwendung der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 (7 C 1/14 bzw. 7 C 2/14), wonach ein Anspruch auf Zugang zu Informationen jeglicher Wissenschaftlicher Dienste bestehe. Demgegenüber habe der Beklagte nicht vorgetragen, inwiefern im streitgegenständlichen Gutachten schützenswerte Informationen enthalten seien. Zudem deute die fehlende Nennung des Wissenschaftlichen Dienstes in § 3 Abs. 4 LTranspG und in der Gesetzesbegründung darauf hin, dass der Zugang zu Informationen insoweit grundsätzlich offenstehe. Nach seinem Gesetzeszweck solle das Landestransparenzgesetz die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch Bürgerinnen und Bürger verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft fördern. Daher sei es rechtspolitisch geboten, dass auch der Landtag, der selbst das Landestransparenzgesetz verabschiedet habe, Zugang zu Informationen gewähre. Schließlich habe der Beklagte den Antrag erst nach über vier Monaten beschieden, ohne den Kläger gemäß § 12 Abs. 3 LTranspG über eine Fristüberschreitung zu informieren.

5

Der Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 30. Januar 2017 – zugestellt am 1. Februar 2017 – zurück. Zunächst könne aus dem Umstand, dass der Kläger in der Vergangenheit zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes erhalten habe, keine rechtlich bindende Übung hergeleitet werden. Die Gutachten seien ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung außerhalb eines Transparenzverfahrens übersendet worden. Außerdem seien die Gutachten – anders als das streitgegenständliche Gutachten – nicht im Auftrag einer Landtagsfraktion erstellt worden, sondern hätten allein der verwaltungsinternen Klärung von Rechtsfragen im Vorfeld etwaiger Verwaltungsverfahren gedient. Weiter begründe ein Verstoß gegen die Verfahrensbestimmung des § 12 Abs. 3 LTranspG keinen Anspruch auf Informationszugang. Ein Anspruch könne auch nicht aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 hergeleitet werden. Dieses binde nur die Verfahrensbeteiligten, nicht aber den Landtag Rheinland-Pfalz. Auch eine Präjudizwirkung komme der Entscheidung nicht zu, weil sie weder die Auslegung des hier einschlägigen

Landestransparenzgesetzes noch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags betroffen habe. Welche Funktion und Tätigkeit ein bei einer Parlamentsverwaltung eingerichteter Wissenschaftlicher Dienst ausübe – ob dieser schwerpunktmäßig parlamentarische Angelegenheiten wahrnehme oder Verwaltungstätigkeiten verrichte – werde in erster Linie durch den jeweiligen Parlamentspräsidenten kraft seiner verfassungsrechtlichen Organisationsbefugnis eigenverantwortlich entschieden. Die Tätigkeit und Funktion des beim Landtag Rheinland-Pfalz eingerichteten Wissenschaftlichen Dienstes weise einen – im Vergleich zum Deutschen Bundestag – deutlich engeren Parlaments- und Fraktionsbezug auf. Unbeachtlich sei weiter, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz weder im Normtext des § 3 Abs. 4 LTranspG noch in der Gesetzesbegründung ausdrücklich erwähnt werde. Entscheidend sei materiell, ob Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder – wie hier – parlamentarische Angelegenheiten wahrgenommen würden. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass das streitgegenständliche Gutachten den auftragserteilenden Landtagsfraktionen exklusiv für ihre weitere politische Arbeit zur Verfügung stehe. Schließlich sei bei der Entscheidung über den Zugang zu den Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes kein Raum für rechtspolitische Ermessenerwägungen, da der Landtag gemäß Art. 77 Abs. 2 LV verfassungsrechtliche Direktiven – hier den Kernbereich der Fraktionen – zu beachten habe. Da der Wissenschaftliche Dienst zu Zwecken der Gutachtenerstellung in den innersten Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Fraktion eingebunden sei, obliege ihm aus der Verfassung die Pflicht, einen wirksamen Diskretionsschutz sicher zu stellen.

6

Der Kläger hat am 28. Februar 2017 Klage erhoben. Er trägt vor, er habe gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 1 LTranspG einen Anspruch auf Zugang zum streitgegenständlichen Gutachten. Betroffen seien transparenzpflichtige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 3 Abs. 4 LTranspG. Aus dem historischen Willen des Gesetzgebers folge nichts Gegenteiliges. Zwar habe danach der Bereich der parlamentarischen Angelegenheiten vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommen werden sollen. Die in den Gesetzgebungsmaterialien ausdrücklich als parlamentarische Angelegenheiten aufgeführten Tätigkeiten seien aber nicht einschlägig. Die Gesetzesbegründung lege nahe, dass der Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht positiv, sondern in Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen sei. Dies entspreche der Rechtslage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, mit der sich das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 25. Juni 2015 befasst habe. Das Bundesverwaltungsgericht habe insoweit zwar anerkannt, dass die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes als besonderer interner Dienstleister für die Abgeordneten im Zusammenhang mit parlamentarischen Angelegenheiten – die selbst vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen seien – stehe. Gleichwohl habe es die Wissenschaftlichen Dienste aber nicht vom Informationszugangsrecht ausgenommen, da die von ihnen vorgenommene Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung eine Verwaltungsaufgabe sei, die der parlamentarischen (mandatsbezogenen)

Aufgabenerfüllung vorausliege. Die von den Wissenschaftlichen Diensten generierten Informationen seien neutral und indifferent und erhielten ihre parlamentarische Bedeutung erst durch die Nutzung seitens der Abgeordneten. Nichts Anderes gelte für den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz. Durchgreifende Unterschiede – insbesondere ein engerer parlamentarischer Bezug – seien nicht erkennbar. Der bloße Umstand, dass der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages auch Abgeordneten offenstehe, während der Wissenschaftliche Dienst des Landtags nur von Fraktionen beauftragt werden könne, rechtfertige eine abweichende Beurteilung nicht. Die Behauptung, der Wissenschaftliche Dienst des Landtags sei in den Willensbildungsprozess einer Fraktion eingebunden und erhalte Einblick in die politischen Überlegungen der Fraktion sei nicht näher substantiiert und inhaltlich fernliegend. Dies werde bereits dadurch deutlich, dass das streitgegenständliche Gutachten im Auftrag mehrerer Fraktionen erstellt worden sei. Der innerste Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einer Fraktion erfasse nur die eigentliche Beratungs- und Entscheidungsfindung, nicht jedoch die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, die lediglich als Grundlage hierfür dienten. Außerdem könne ebenso wenig wie im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes davon ausgegangen werden, dass schon aus der Fragestellung Interna der politischen Willensbildung einer Fraktion ersichtlich seien. Weiter beziehe sich der Antrag nur auf das konkrete Gutachten und nicht auf darüber hinausgehende Informationen.

7

Der Kläger beantragt,

8

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 2. Dezember 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Januar 2017 zu verpflichten, dem Kläger das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz „Landesgesetzliche Grundlagen für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ vom 6. Juli 2015 zu übersenden.

9

Der Beklagte beantragt,

10

die Klage abzuweisen.

11

Zur Begründung vertieft und ergänzt er seine Ausführungen aus

dem Ablehnungs- und Widerspruchsbescheid. Betroffen sei eine parlamentarische Angelegenheit, die vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommen sei. Aus der Neutralität der Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes könne nicht gefolgert werden, dass eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 3 Abs. 4 LTranspG vorliege. Durch die Neutralität der Aufgabenwahrnehmung werde lediglich sichergestellt, dass die Beratungsleistungen des Wissenschaftlichen Dienstes unvoreingenommen erfolgen könnten und auch auf solche verfassungs- und europarechtrechtlichen Probleme hingewiesen werden könne, die dem politischen Projekt einer Fraktion entgegenstünden. Eine darüber hinausgehende Bedeutung komme den Leitlinien nicht zu. Grundlage der juristischen Einschätzungen und Entwürfe des Wissenschaftlichen Dienstes blieben vielmehr die internen Überlegungen der Fraktionen zu bestimmten politischen Regelungsvorhaben. Der Wissenschaftliche Dienst habe alle juristischen Wege aufzuzeigen, auf denen das politische Ziel der den Auftrag erteilenden Fraktion realisiert werden könne. Dabei würden die Gutachten nicht in einer Phase erstellt, die dem parlamentarischen Prozess zeitlich voraus liege. Es bestehe vielmehr eine kontinuierliche Rückkopplung zwischen Fraktion und Wissenschaftlichem Dienst, wodurch dieser in einen laufenden Willensbildungsprozess der Fraktionen eingebunden werde. Die Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Dienstes sei demnach stark politisch geprägt und seine Ausarbeitungen seien durch einen spezifischen Parlaments- und Fraktionsbezug gekennzeichnet. Der Wissenschaftliche Dienst beim Landtag Rheinland-Pfalz sei kein bloßer Informations-, sondern ein Gesetzgebungs- und Beratungsdienst der im Parlament vertretenen Fraktionen. Außerdem stehe einem Informationszugangsanspruch der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der Landtagsfraktionen als verfassungsunmittelbare Schranke entgegen. Dies gelte auch, wenn die Ausarbeitung – wie hier – im Auftrag zweier Landtagsfraktionen erstellt worden sei. Aus dem verfassungsrechtlichen Status der Landtagsfraktionen und ihrer Mitglieder folge das ebenfalls vom Kernbereichsschutz erfasste Recht, im Hinblick auf ein mögliches politisches Gesetzesvorhaben unter Wahrung der gebotenen Vertraulichkeit zu kooperieren und frühzeitig auf eine mehrheitsfähige parlamentarische Entscheidungsfindung hinzuwirken.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie auf die Verwaltungsunterlagen verwiesen, die dem Gericht vorlagen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

13

Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 2. Dezember 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Januar 2017 ist rechtswidrig, der Kläger ist dadurch in seinen Rechten verletzt und die Sache ist spruchreif (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –). Der Kläger hat einen Anspruch auf Übersendung des durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellten Gutachtens „Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ vom 6. Juli 2015.

14

1. Rechtsgrundlage für den Auskunftsanspruch ist § 2 Abs. 2 des Landestransparenzgesetzes – LTranspG –. Danach haben u.a. natürliche Personen einen Anspruch auf Zugang zu Informationen, der durch Antrag geltend zu machen ist. Als natürliche Person ist der Kläger anspruchsberechtigt; er hat auch einen Antrag gemäß § 11 Abs. 1 LTranspG gestellt. Ein rechtliches oder berechtigtes Interesse muss nicht dargetan werden (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 LTranspG). Der Kläger kann einen Anspruch allerdings nicht allein aus der Überschreitung der Frist des § 12 Abs. 3 Satz 1 LTranspG herleiten, wonach die Information unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags zugänglich gemacht werden soll. Eine entsprechende Fiktionswirkung sieht das Landestransparenzgesetz für den Fall der Fristüberschreitung nicht vor (vgl. aber § 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz – LVwVfG – i.V.m. § 42a Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG).

15

2. Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz ist, soweit er im Auftrag von Fraktionen Gutachten erstellt, eine transparenzpflichtige Stelle im Sinne des § 3 LTranspG.

16

a) Nach § 3 Abs. 1 LTranspG gilt das Gesetz für die Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben. Behörde ist gemäß § 3 Abs. 2 LTranspG jede Stelle im Sinne des § 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes, also jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Auch für den Landtag gilt das Landestransparenzgesetz gemäß § 3 Abs. 4 LTranspG ausdrücklich nur, soweit er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

17

Demnach kommt es entscheidend darauf an, ob sich die konkrete Tätigkeit bei einer funktionalen Betrachtung als Wahrnehmung einer im

öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt. Dabei ist der transparenzpflichtige Bereich der öffentlichen Verwaltung anhand materieller Kriterien negativ von den anderen Staatsgewalten – der Rechtsprechung und der Rechtsetzung – abzugrenzen. Die Begriffe Behörde und Verwaltungstätigkeit sind dabei weit zu verstehen und grundsätzlich nur echte Tätigkeiten von Stellen in den Bereichen Legislative und Judikative vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommen (vgl. OVG RP, Urteil vom 28. September 2016 – 8 A 10342/16 –, ZNER 2016, 496 und juris Rn. 38; OVG RP, Urteil vom 10. Juni 2016 – 10 A 10878/15 –, DVBl 2016, 1274 und juris Rn. 31; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 13-15 m.w.N. zum Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz, IFG –).

18

Für die Bereiche der Legislative und Judikative, von denen die Verwaltungstätigkeit negativ abzugrenzen ist, ist allerdings ein transparenzrechtliches – und nicht ein staatsrechtliches – Begriffsverständnis zugrunde zu legen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 15 zum Informationsfreiheitsgesetz). Im Landestransparenzgesetz selbst sind die Begriffe zwar nicht legaldefiniert. Aus den Gesetzgebungsmaterialien folgt indes, dass der von der Transparenzpflicht ausgenommene Bereich der Legislative nicht eng auf die eigentliche Tätigkeit der Rechtsetzung im staatsrechtlichen Sinne begrenzt werden kann. Vielmehr soll das Landestransparenzgesetz für den Landtag immer dann nicht gelten, „soweit er parlamentarische Angelegenheiten wahrnimmt (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Landesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Landtags und seiner Mitglieder – z.B. in Immunitätsangelegenheiten – und bei Petitionen)“ (vgl. LT-Drucks. 16/517, S. 35). Der Landtag ist vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes demnach nicht nur in einer eng verstandenen Funktion als Gesetzgeber und bei der Ausübung des Budgetrechts ausgenommen, sondern darüber hinausgehend bei der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 16 zum Informationsfreiheitsgesetz mit vergleichbarer Formulierung in den Gesetzesmaterialien, BT-Drucks. 15/4493, S. 8).

19

b) Daran gemessen handelt es sich beim Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz, soweit er für Fraktionen Gutachten erstellt, um eine transparenzpflichtige Stelle im Sinne des § 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 LTranspG. Er nimmt bei der Erstellung von Gutachten für Fraktionen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, die nicht dem Bereich der parlamentarischen Angelegenheiten zuzuordnen sind.

20

Wegen der gebotenen funktionellen Betrachtung folgt dies indes nicht bereits aus der organisatorischen Einbindung des Wissenschaftlichen Dienstes in die Landtagsverwaltung. Umgekehrt kann aber auch allein aus der Sonderstellung der Verwaltung des Landtags Rheinland-Pfalz als dessen Hilfseinrichtung gegenüber der übrigen Landes- oder auch Ministerialverwaltung sowie der vollziehenden Gewalt nicht geschlossen werden, dass der Wissenschaftliche Dienst der Transparenzpflicht nicht unterfällt (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 14 zum Informationsfreiheitsgesetz; siehe zur Sonderstellung der Wissenschaftlichen Dienste Brocker, Verw 2002, 131). Vielmehr ist auch für die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags anhand materieller Kriterien zu bestimmen, ob es sich hinsichtlich der konkret ausgeübten Funktion um eine Verwaltungstätigkeit oder eine parlamentarische Angelegenheit handelt.

21

Der Begriff der parlamentarischen Angelegenheiten ist weder im Landestransparenzgesetz noch in den Gesetzesmaterialien definiert, seine Bedeutung ist demnach durch Auslegung zu ermitteln. Eine Auslegung im Sinne einer Transparenzpflicht für die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags ist dabei allerdings nicht bereits wegen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG bzw. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – geboten. Vielmehr handelt es sich bei der Informationsfreiheit sowohl nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG als auch nach Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV um ein normgeprägtes Grundrecht, dessen Schutzbereich nur eröffnet ist, soweit die allgemeine Zugänglichkeit einer Information hergestellt ist. Die Informationsfreiheit vermittelt dagegen kein verfassungsunmittelbares Recht der Allgemeinheit auf Eröffnung einer Informationsquelle. Deshalb steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, bestimmte Bereiche oder Informationen als solche aus dem Zugangsanspruch herauszunehmen. Eine weitergehende Ausweitung des Schutzbereichs der Informationsfreiheit gebieten dabei auch die verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen des Demokratieprinzips und der Meinungsfreiheit nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 – 6 A 5/13 –, NJW 2014, 1126 und juris Rn. 20 m.w.N. zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs 2 GG; VerfGH RP, Beschluss vom 27. Oktober 2017 – VGH B 37/16 –, juris Leitsatz 1 und Rn. 12 ff. zu Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV).

22

Allerdings sprechen die Gesetzgebungsmaterialien und das Gesetzgebungsverfahren dafür, die im Auftrag von Fraktionen erfolgende Gutachtenerstellung durch den Wissenschaftlichen Dienst nicht als parlamentarische Angelegenheit, sondern als transparenzpflichtige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung zu qualifizieren. Die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 23. Juni 2015 enthält einen Katalog von Funktionen, die als parlamentarische Angelegenheiten vom Anwendungsbereich des Landestragsparenzgesetzes ausgenommen sein sollen. Hierzu zählen die Gesetzgebung, Kontrolle der Landesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Landtags und seiner Mitglieder – z.B. in Immunitätsangelegenheiten – und bei Petitionen (vgl. LT-Drucks.

16/517, S. 35). Die beratende Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes für Fraktionen des Landtags ist hier nicht aufgeführt. Zwar ist, wie sich aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ ergibt, dieser Katalog nicht abschließend. Auch die weiteren Erläuterungen in der Gesetzesbegründung sprechen jedoch gegen ein Verständnis der streitgegenständlichen Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes als parlamentarische Angelegenheit im Sinne des Landestransparenzgesetzes. Diese beschäftigen sich ausdrücklich mit Hilfsorganen des Landtags („die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes, die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei sowie die Beauftragte oder den Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“), für die gleiches gelten soll, soweit Aufgaben als Hilfsorgan des Landtags wahrgenommen werden (vgl. LT-Drucks. 16/517, S. 35). Auch hier findet der Wissenschaftliche Dienst, der als sog. Parlamentarischer Hilfsdienst eingeordnet wird (vgl. Brocker, Verw 2002, 131), jedoch keine Erwähnung. Schließlich spricht der zeitliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens dagegen, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags nach dem Willen des historischen Gesetzgebers bei der Gutachtenerstellung für Fraktionen vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommen werden sollte. So hat das Bundesverwaltungsgericht noch vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum Landestransparenzgesetz mit seinen Urteilen vom 25. Juni 2015 (7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 – und 7 C 2/14) für den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags entschieden, dass dieser – auch soweit er Gutachten für Abgeordnete im Rahmen deren parlamentarischer Tätigkeit verfasst – Verwaltungsaufgaben wahrnehme und deshalb informationspflichtig nach dem Informationsfreiheitsgesetz sei. An dieser rechtlichen Einordnung ändere sich nichts dadurch, dass die Abgeordneten diese Unterlagen für ihre parlamentarischen Tätigkeiten nutzen würden, auf die das Informationsfreiheitsgesetz keine Anwendung finde. Darüber hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in seiner Pressemitteilung vom 25. Juni 2015 (Nr. 53/2015) informiert. Auch wenn die für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts für die Auslegung des – irrevisiblen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. März 2017 – 7 B 11/16 –, juris Rn. 6) – Landestransparenzgesetzes insoweit keine Bindungs- oder Präjudizwirkung entfaltet, hätte es für den Landesgesetzgeber zumindest nahegelegen, eine dahingehende Klarstellung vorzunehmen, falls unter Geltung des Landestransparenzgesetzes ein von der durch das Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf Wissenschaftliche Dienste vorgenommenen Auslegung des Begriffs der parlamentarischen Angelegenheiten abweichendes Verständnis gewollt gewesen wäre (so etwa die ausdrückliche Regelung für die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit des Landtags im Auftrag von Fraktionen in § 2 Abs. 4 Nr. 1 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein). Dies ist jedoch nicht geschehen, obwohl im Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit hierzu durchaus bestanden hätte. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landestransparenzgesetz datiert zwar bereits auf den 23. Juni 2015 (LT-Drucks. 16/5173) – also auf einen Zeitpunkt vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts –, die abschließende Beratung und Schlussabstimmung im Landesparlament erfolgte aber erst über vier Monate nach der Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung am 11. November 2015. Hierbei

haben die Regierungsfraktionen im Übrigen noch einen Änderungsantrag vom 11. November 2015 (LT-Drucks. 16/5818) eingebracht und berücksichtigt.

23

Zwar kann den Gesetzgebungsmaterialien bei der Auslegung letztlich keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 28 zum Informationsfreiheitsgesetz), da diese sich zu den Wissenschaftlichen Diensten gerade nicht explizit verhalten. Für eine Einbeziehung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags in den Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes – auch soweit er für Fraktionen Gutachten erstellt – sprechen aber auch teleologische und systematische Gründe. In der Sache schließt sich die Kammer dabei den Erwägungen an, mit denen das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen vom 25. Juni 2015 (7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 – und 7 C 2/14) den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes für Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags bejaht hat, und überträgt diese auf das Landestransparenzgesetz. Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit einen Mandatsbezug der Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, soweit sie zum Zwecke der Verwendung für die Ausübung parlamentarischer Tätigkeiten der Abgeordneten erfolgt, gerade gesehen und ausdrücklich bejaht. Es ist aber gleichwohl davon ausgegangen, dass die Beratungstätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes als Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung der mandatsbezogenen Aufgabenerfüllung vorausliege und als solche Verwaltungsaufgabe sei. Erst in der Umsetzung des Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeige sich das Spezifikum des parlamentarischen Wirkens der Abgeordneten, wohingegen die Kenntnisgrundlage und die zu ihrer Herausbildung beschafften Informationen gegenüber diesem politisch-parlamentarischen Wirken der Abgeordneten indifferent seien. Sie erhielten eine spezifisch-parlamentarische Bedeutung erst durch die von einem eigenen Erkenntnisinteresse geprägte Verarbeitung und Bewertung durch den Abgeordneten (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 17 f.; so auch Schoch, NVwZ 2015, 1 (6); a.A. dagegen etwa Waldhoff, JuS 2016, 283; Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (674 f.); Rossi, DÖV 2013, 205). Dies zeige sich gerade auch daran, dass die für Abgeordnete angefertigten Arbeiten nach den Leitlinien der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags politisch neutral sein müssten und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Lieferung und Aufarbeitung von Material hinaus gerade keine gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung sein dürften (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 18 unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 und juris Rn. 135).

24

Diese Erwägungen sind nach Überzeugung der Kammer auf die Auslegung des Landestransparenzgesetzes und die Beurteilung der

Gutachtenerstellung durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz für Fraktionen übertragbar.

25

Die gesetzlichen Grundlagen bzw. die zu ihrer Auslegung herangezogenen Materialien des Informationsfreiheitsgesetzes und des Landestransparenzgesetzes sind insoweit vergleichbar. Zunächst ist das Telos beider Gesetze vergleichbar. Durch das Informationsfreiheitsgesetz soll ein für jedermann geltender Informationsanspruch begründet werden als effektive Voraussetzung für die Wahrnehmung von Bürgerrechten, zur Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und zur Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns (vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 6). Ebenso ist es Zweck des Landestransparenzgesetzes, den Zugangs zu amtlichen Informationen und Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern (vgl. § 1 Abs. 1 LTranspG). Nach § 1 Abs. 2 LTranspG sollen dadurch die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft gefördert, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen erhöht, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe gefördert sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft genutzt werden. In seiner grundsätzlichen Zielrichtung bleibt der durch das Landestransparenzgesetz bezweckte Informationszugang keineswegs hinter der des Informationsfreiheitsgesetzes zurück. Der Informationsanspruch besteht indes nach beiden Gesetzen nur gegenüber den transparenzpflichtigen Stellen, wobei dies nur solche Stellen sind, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Diese sind – wie gezeigt – negativ von der Judikative und der Legislative abzugrenzen, wobei es für den Bereich der parlamentarischen Wissenschaftlichen Dienste nach beiden Regelungskonzepten entscheidend auf eine Abgrenzung zwischen – transparenzpflichtigen – Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und – nicht der Transparenzpflicht unterliegenden – parlamentarischen Angelegenheiten ankommt, wobei in den jeweiligen Gesetzesbegründungen vergleichbare Beispiele für parlamentarische Angelegenheiten aufgezählt werden, ohne dass die Wissenschaftlichen Dienste hier erwähnt werden.

26

Nach Auffassung der Kammer bestehen auch keine durchgreifenden Unterschiede zwischen der durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilten Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags bei der Gutachtenerstellung für Abgeordnete zum Zwecke der Verwendung für die Ausübung parlamentarischer Tätigkeiten und der hier streitgegenständlichen Gutachtenerstellung durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz im Auftrag von Landtagsfraktionen.

27

Ein relevanter Unterschied ergibt sich zunächst nicht aus dem Umstand, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags auch Abgeordneten zur Verfügung stehen, wohingegen der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz nur für Fraktionen beratend tätig wird. So genießt der Abgeordnete des Deutschen Bundestages über die Garantie des freien Mandats in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ebenso verfassungsrechtlichen Schutz wie die Landtagsfraktionen aus Art. 85a, 85b Abs. 2 LV, deren Rechte zusätzlich durch die Freiheit des Abgeordnetenmandats gemäß Art. 79 Abs. 2 LV gestärkt werden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS RP-SL 38, 322 und juris Rn. 41 ff.). Im Hinblick auf die jeweiligen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen und die besondere Bedeutung des grundgesetzlich geschützten freien Mandats rechtfertigt sich ein weitergehendes landesrechtliches Verständnis des Begriffs der parlamentarischen Angelegenheiten – und damit verbunden eine enger gefasster Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes – nicht daraus, dass sich das Bundesverwaltungsgericht (lediglich) mit dem Mandatsbezug der Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes auseinandergesetzt hat, nicht aber auch mit dem hier hinzutretenden Fraktionsbezug. Insoweit dringt der Beklagte nicht damit durch, dass Landtagsfraktionen bereits deswegen eines besonderen Schutzes bedürften, da ihnen keine Apparate zur Verfügung stünden, die mit dem Ministerialapparat konkurrieren könnten. Nicht anders verhält es sich nämlich für die fraktionslosen Abgeordneten des Deutschen Bundestages, für die die Beratung durch den Wissenschaftlichen Dienst eine wesentliche Unterstützungsleistung darstellt, auf die der Abgeordnete zur Wahrnehmung seines freien Mandats in der Regel angewiesen sein dürfte (vgl. zur Bedeutung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags gerade für fraktionslose Abgeordnete BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 und juris Rn. 135). Eine andere Beurteilung rechtfertigt sich auch nicht daraus, dass – wie der Beklagte vorträgt – der Aufgabenbereich des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, der sich auch mit allgemeinen Fragestellungen befasse, sehr viel breiter gefasst sei als der des Landtags, der stets einen unmittelbaren Parlaments- und Fraktionsbezug voraussetze. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seiner Entscheidung nämlich unter einer funktionalen Betrachtungsweise mit der von den Wissenschaftlichen Diensten geleisteten Zuarbeit als interner Dienstleister für die Abgeordneten gerade insoweit befasst, als diese den Nutzungsbedingungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages entsprechend zum Zwecke der Verwendung für die Ausübung parlamentarischer Tätigkeiten geleistet wird; ein Parlamentsbezug wurde also auch hier vorausgesetzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 17 f.). Auch hat das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt, dass vor der Endfassung des Gutachtens ein oft längerer kommunikativer Prozess zwischen dem Abgeordneten und dem Wissenschaftlichen Dienst – entsprechend der vom Beklagten geltend gemachten Rückkopplung zwischen Fraktion und Wissenschaftlichem Dienst – besteht, in dessen Verlauf der Untersuchungsauftrag präzisiert und an die Bedürfnisse des Auftraggebers angepasst wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 22). Ebenso wie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erstellt der Wissenschaftliche Dienst des Landtags seine Gutachten aber neutral, wobei die Transparenzpflicht auch unter Anwendung des

Landestransparenzgesetzes auf diese – neutral verfassten – Gutachten als solche beschränkt ist und nicht auch die Korrespondenz mit der jeweiligen Fraktion oder den Namen der auftragserteilenden Fraktion erfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 19 ff. zum Informationsfreiheitsgesetz). Zwar mag es zutreffen, dass bereits aus dem Thema des Gutachtens gewisse Rückschlüsse auf politische Strategien und Projekte einer Fraktion gezogen werden können (zu dieser Kritik an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts etwa Waldhoff, JuS 2016, 283 (284) m.w.N.; Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (674 f.)). Dies führt aber nicht dazu, dass der Wissenschaftliche Dienst bei seiner Gutachtenstellung für Fraktionen von Vornherein dem von der Transparenzpflicht ausgenommenen Bereich parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen wäre. Vielmehr berührt dies erst in einem zweiten Schritt die Frage, ob im konkreten Fall entgegenstehende Interessen einer Fraktion einem Anspruch auf Zugang zu einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes entgegenstehen. Auf dieser Ebene kann auch den verfassungsrechtlich geschützten Rechten der Landtagsfraktionen hinreichend Rechnung getragen werden.

28

3. Bei dem durch den Wissenschaftlichen Dienst erstellten Gutachten vom 6. Juli 2015 handelt es sich um eine der Transparenzpflicht unterfallende Information im Sinne des §§ 4 Abs. 2, 5 Abs. 1 LTranspG, da es sich um eine amtliche Information – also eine dienstlichen Zwecken dienende Aufzeichnung – handelt, über die der Beklagte verfügt und die nicht ein bloßer Entwurf oder eine Notiz ist.

29

4. Schließlich steht dem Anspruch des Klägers auf Zugang zu dem begehrten Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 6. Juli 2015 weder ein einfachgesetzlicher (vgl. §§ 14-16 LTranspG) noch ein verfassungsunmittelbarer Versagungsgrund entgegen.

30

a) Der Beklagte durfte dem Kläger den Informationszugang nicht unter Verweis auf den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Fraktionen versagen.

31

Die Transparenzpflicht des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags kann zwar – soweit für Fraktionen Gutachten erstellt werden – im Einzelfall besonderen Beschränkungen unterliegen, die aus dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Fraktionen folgen (solche Beschränkungen – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – hat auch das Bundesverwaltungsgericht für das Informationsfreiheitsgesetz nicht ausgeschlossen, vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –,

BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 19, 24; siehe zum Kernbereichsschutz als Grenze von Informationsansprüchen auch Morlok/Kalb, JZ 2017, 670; Brocker, Lux in arcana, 1. Aufl. 2014, S. 32 f.; Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht 2016, § 34 Rn. 32; Richter, NJW 2015, 3258 (3262 f.)). So ist den Fraktionen aus Art. 79 Abs. 2, Art. 85a und 85b LV ein Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich garantiert, der sogar durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss nicht ausgeforscht werden kann (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS RP-SL 38, 322 und juris Rn. 56; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85a Rn. 21). Nicht weniger bedarf dieser funktionssichernde Kernbereich den Schutz vor Informationsansprüchen der Bürger (vgl. Brocker, Lux in arcana, 1. Aufl. 2014, S. 32 f.; Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (673 ff.)), weshalb er einen Versagungsgrund für den Informationszugangsanspruch des § 2 Abs. 2 LTranspG begründet. Es kann dabei dahinstehen, ob diesem verfassungsrechtlich gebotenen Kernbereichsschutz durch eine – grundsätzlich vorrangige – verfassungskonforme Auslegung der vorhandenen Versagungsgründe (hier insbesondere § 15 Abs. 1 LTranspG) hinreichend Rechnung getragen werden kann oder ob auf eine verfassungsunmittelbare Grenze des Informationsanspruchs zurückzugreifen ist (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3/11 –, BVerwGE 141, 122 und juris Rn. 31 zum Informationsfreiheitsgesetz; vgl. zum Kernbereichsschutz als verfassungsunmittelbare Grenze für Informationsansprüche auch Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht 2016, § 34 Rn. 32).

32

In den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Fraktionen wird im konkreten Fall durch die Herausgabe des Gutachtens vom 6. Juli 2015 jedoch nicht eingegriffen.

33

Als Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Fraktionen geschützt sind neben der inneren Willensbildung der Fraktionen insbesondere Überlegungen zu politischen Strategien und Taktiken sowie zur Darstellung ihrer Politik (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS RP-SL 38, 322 und juris Rn. 56; Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (673 f.)). Ein Zugang zu Gutachten, die der Wissenschaftliche Dienst für Fraktionen erstellt hat, ist deshalb zu versagen, wenn Dritten Einblicke in die innere Willensbildung der Fraktionen gewährt würden, indem durch die Kenntnis der Gutachten Rückschlüsse auf politische Planungen und Strategien einer Fraktion ermöglicht würden (vgl. Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (674)).

34

Allerdings kennzeichnet sich der Kernbereichsschutz auch durch eine zeitliche Dimension (so wohl auch VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS RP-SL 38, 322 und juris Rn. 57). Zu

berücksichtigen ist insoweit, dass mit dem Kernbereich der Fraktionen der politisch-parlamentarische Willensbildungsprozess geschützt werden soll, der sich auch durch die Konkurrenz der Fraktionen und der von ihnen getragenen politischen Konzepte und Meinungen auszeichnet. In zeitlicher Hinsicht kann der Kernbereichsschutz der Fraktion einem Informationsanspruch deshalb nicht mehr entgegengehalten werden, sobald eine Beeinträchtigung dieses Willensbildungsprozesses – etwa nach dessen Abschluss – nicht mehr zu erwarten ist (vgl. Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (675). Dies kann insbesondere nach der Verwirklichung eines politischen Konzepts der Fall sein. Eine weitere zeitliche Begrenzungslinie des verfassungsrechtlich geschützten Kernbereichs der Fraktionen kann durch den Grundsatz der Diskontinuität markiert werden, da durch das Ende einer Legislaturperiode für Fraktionen und Abgeordnete bestehende politische Verantwortungszusammenhänge beendet werden (vgl. Morlok/Kalb, JZ 2017, 670 (675 f.)).

35

Daran gemessen droht durch die Herausgabe des streitgegenständlichen Gutachtens an den Kläger keine Beeinträchtigung der politisch-parlamentarischen Willensbildung mehr; ein Schutz der auftragserteilenden Fraktionen ist nicht (mehr) geboten. Das streitgegenständliche Gutachten wurde am 6. Juli 2015 erstellt, also nicht in der laufenden, sondern in der vorherigen 16. Wahlperiode. Vor allem aber wurde das Gesetzgebungsvorhaben, dessen Vorbereitung das Gutachten „Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ diente, bereits in der letzten Wahlperiode durch die Einfügung der Sätze 4-6 in § 35 Abs. 1 der Gemeindeordnung umgesetzt und damit verwirklicht, was der Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.

36

Selbst wenn die Schutzwirkung des Kernbereichs einer Fraktion im Einzelfall auch nach Abschluss eines Vorgangs noch fortbestehen kann (so zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Geltungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3/11 –, BVerwGE 141, 122 und juris Rn. 30), ist hierfür im konkreten Fall nichts ersichtlich. Eine Fortwirkung des Kernbereichsschutzes nach Verwirklichung des Vorhabens und nach Ablauf der Legislaturperiode folgt insbesondere nicht allein aus dem Umstand, dass – wie der Beklagte vorträgt – auf der Grundlage des Gutachtens das Vorhaben nicht exakt in der Form umgesetzt worden sei, wie dies zunächst beabsichtigt gewesen sei.

37

b) Ein Anspruch des Klägers auf Zugang zu dem streitgegenständlichen Gutachten war schließlich nicht wegen

entgegenstehender Rechte am geistigen Eigentum zu versagen (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LTranspG). Dies behauptet letztlich auch der Beklagte nicht.

38

Zwar dürften die durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags erstellten Gutachten als Sprachwerke urheberrechtlich nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte – Urheberrechtsgesetz, UrhG – geschützt sein. Durch den Zugang des Klägers zu dem streitgegenständlichen Gutachten werden jedoch weder das dem jeweiligen Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes als Urheber zustehende Veröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG noch sonstige Nutzungsrechte verletzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 30 ff.). Insbesondere wurde die Ausübung des Veröffentlichungsrechts – wie sich aus einer Auslegung des zugrundeliegenden Dienstverhältnisses ergibt (vgl. §§ 43, 31 Abs. 5 UrhG) – stillschweigend der Verwaltung des Landtags eingeräumt, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung notwendig ist. Zur behördlichen Aufgabenerfüllung zählt dabei auch die Gewährung von Zugangsansprüchen nach dem Landestransparenzgesetz (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 und juris Rn. 38 ff.; siehe auch OVG RP, Urteil vom 28. September 2016 – 8 A 10342/16 –, ZNER 2016, 496 und juris Rn. 46 f.).

39

Andere entgegenstehende Belange im Sinne der §§ 14 ff. LTranspG hat der Beklagte weder geltend gemacht noch sind solche ersichtlich.

40

5. Schließlich besteht der Anspruch des Klägers auf Informationszugang in der von ihm begehrten Form der Übersendung des streitgegenständlichen Gutachtens. Nach § 4 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 Satz 1 LTranspG kann die Behörde der Transparenzpflicht durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise nachkommen und damit in den Grenzen pflichtgemäßen Ermessens auch durch die Übersendung von Kopien. Gegen die begehrte Form der Übersendung hat der Beklagte nichts eingewandt.

41

Der vom Beklagten angeregten Zulassung der Berufung bedurfte es mit Blick auf die den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juni 2015 (7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241 – und 7 C 2/14) zugrundeliegende vergleichbare Rechtslage nicht.

42

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

43

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils hinsichtlich der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung – ZPO –.

Beschluss

44

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).