10 A 10053/18.OVG
4 K 147/17.MZ

ORIGINAL URKUNDE
Titel / Original | RA | FAG
Eingegangen
04. JULI 2018
JBB Rechtsanwälte
Jaschinski Biere Brexl Partnerschaft mbB
zdA | Zahlung

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn Arne Semsrott, Singerstraße 109, 10179 Berlin,

- Kläger und Antragsgegner -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Jaschinski Biere Brexl Partnerschaft mbB, Christinenstraße 18/19, 10119 Berlin,

g e g e n

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch das Präsidenten des Landtages, Platz der Mainzer Republik 1, 55116 Mainz,

- Beklagter und Antragsteller -

w e g e n Streitigkeiten nach dem Landestransparenzgesetz
hier: Zulassung der Berufung

hat der 10. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 27. Juni 2018, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Stamm
Richterin am Oberverwaltungsgericht Brink
Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Wabnitz

beschlossen:

Der Antrag des Beklagten, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 29. November 2017 zuzulassen, wird abgelehnt.

Der Beklagte hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

Der Antrag des Beklagten auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg, weil die von ihm geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen.

1. Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO -. Vielmehr hat das Verwaltungsgericht einen Anspruch des Klägers auf Übersendung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz „Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen“ mit überzeugenden Gründen, auf die der Senat gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO zur Vermeidung von Wiederholungen verweist, bejaht. Hieran ist auch unter Berücksichtigung des Zulassungsvorbringens festzuhalten; insoweit ist ergänzend auf Folgendes hinzuweisen:

a) Soweit der Beklagte den Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes schon nicht für eröffnet erachtet, kann er damit nicht durchdringen.

aa) Entgegen der Rechtsansicht des Beklagten ist die verwaltungsgerichtliche Auslegung des § 3 Abs. 4 Landestransparenzgesetz – LTranspG – nicht zu beanstanden. Nach § 3 Abs. 4 LTranspG gilt dieses Gesetz für den Landtag nur, soweit er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Aus Sicht des Verwaltungsgerichts ist dies dann der Fall, wenn sich die konkrete Tätigkeit – hier die Gutachtenerstellung im Auftrag der Fraktionen - als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt. Das Gericht hat eine negative Abgrenzung der (transparenzpflichtigen) Verwaltungstätigkeit von den anderen Staatsgewalten anhand materieller Kriterien vorgenommen. Dabei hat es ein weites Verständnis der Verwaltungstätigkeit im Sinne einer funktionellen Betrachtungsweise

zugrunde gelegt und grundsätzlich nur echte Tätigkeiten von Stellen im Bereich der Legislative und Judikative als vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommen angesehen.

Die gegen diese Auslegung erhobenen Einwände des Beklagten, aus der Formulierung des § 3 Abs. 4 LTranspG („gilt nur, soweit"), der Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 16/5173, S. 35) und der Systematik des § 3 LTranspG folge für den Landtag, dass den „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" der - vom Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes ausgenommene – weit zu verstehende Bereich der „parlamentarischen Angelegenheiten" gegenüberstehe, verfangen nicht. Denn hiervon geht in seiner weiteren Begründung auch das Verwaltungsgericht aus, indem es unter Bezugnahme auf die genannte Gesetzesbegründung im Rahmen der negativen Abgrenzung nach funktionellen Kriterien den Bereich der Legislative (im Sinne eines transparenzrechtlichen Begriffsverständnisses) nicht auf die eigentliche Tätigkeit der Rechtsetzung begrenzt. Umfasst ist aus Sicht des Verwaltungsgerichts vielmehr weitergehend – und damit in Übereinstimmung mit der Rechtsansicht des Beklagten - die Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten. Dass der Beklagte die Begründung des Verwaltungsgerichts für fehlerhaft hält, ist ohne Belang und vermag die Zulassung der Berufung nicht zu rechtfertigen.

bb) Hiervon ausgehend ist der Wissenschaftliche Dienst des Landtags in seiner Funktion als Berater der Fraktionen vorliegend eine transparenzpflichtige Stelle. Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juli 2015 (Az.: 7 C 1/14, juris) und in eingehender Auseinandersetzung mit demselben die im Auftrag von Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags erfolgende Gutachtenerstellung nicht als parlamentarische Angelegenheit, sondern als transparenzpflichtige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung qualifiziert. Es hat maßgeblich darauf abgestellt, dass für die Einbeziehung des Wissenschaftlichen Dienstes in den Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes, auch soweit er – anders als der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, der im Auftrag von Abgeordneten arbeitet - für die Fraktionen Gutachten erstelle, teleologische und systematische Erwägungen sprächen. Der Mandats- und Fraktionsbezug dieser Tätigkeit stehe dem nicht entgegen. Auch wenn vor der Endfassung des Gutachtens ein oft längerer kommunikativer Prozess

zwischen Fraktion und Wissenschaftlichem Dienst stattfinde, erstelle der Wissenschaftliche Dienst des Landtags seine Gutachten als Berater neutral, wobei sich die Transparenzpflicht auf diese – neutral verfassten – Gutachten als solche beschränke und nicht auch die Korrespondenz mit der jeweiligen Fraktion oder den Namen der auftragserteilenden Fraktion erfasse. Erst in der Umsetzung des durch die Beratertätigkeit erlangten Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeige sich das Spezifikum parlamentarischen Wirkens. Den verwaltungsgerichtlichen Ausführungen schließt sich der Senat auch unter Einbeziehung der Einwände des Beklagten im Berufungszulassungsverfahren an.

Ohne Erfolg rügt dieser unter Verweis auf die Funktion des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz, es müsse eine unterschiedliche Betrachtung von im Auftrag von Abgeordneten und im Auftrag von Fraktionen erstellten Gutachten erfolgen, weil allein letztere maßgebliche Einrichtungen der politischen Willensbildung seien. Indessen kommt es, ungeachtet fehlender substantiierter diesbezüglicher Darlegungen, letztlich erheblich darauf an, dass der Wissenschaftliche Dienst in beiden Fällen eine neutrale Zuarbeit als interner Dienstleister sowohl für die Abgeordneten als auch für die Fraktionen leistet. Dass sich der Inhalt des Gutachtenauftrags auf konkrete politische Planungen oder Regelungsvorhaben bezieht, ändert nichts an der Neutralität des aus politischen Gründen in Auftrag gegebenen Gutachtens. Vielmehr hat der Beklagte selbst vorgetragen, dass der Wissenschaftliche Dienst seine Ausarbeitungen neutral, objektiv und ergebnisoffen vornehme.

Letzteres gilt auch vor dem Hintergrund, dass - so der Beklagtenvortrag – die Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes in einer Vielzahl von Fällen derart abgefasst werden, dass sie ohne Weiteres zur Grundlage einer parlamentarischen Initiative gemacht werden können. Auch dann erhalten sie eine spezifisch-parlamentarische Bedeutung erst durch die Bewertung durch die Fraktion – wenn auch in Form einer unveränderten Weiterleitung der parlamentarischen Initiative.

Die verwaltungsgerichtliche Qualifizierung der Beratungstätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes für die Fraktionen als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wird auch nicht dadurch ernsthaft in Frage gestellt, dass seine Ausarbeitungen der parlamen-

tarischen und fraktionellen Aufgabenerfüllung nicht vorgelagert, sondern in den politischen Entscheidungsprozess eingebettet sind. Auch dies ändert nämlich nichts an der Neutraliät der Beratungstätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes in Form von Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung. Sollte das Gutachten aufgrund der kontinuierlichen Rückkopplung zwischen Fraktion und Bearbeiter im Einzelfall Rückschlüsse auf die Willensbildung in der Fraktion zulassen, lässt dies dennoch die grundsätzliche Einordnung der Gutachtenerstellung als Verwaltungstätigkeit unberührt; der Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes bleibt eröffnet. In Betracht kommt dann nur das Vorliegen eines Versagungsgrundes im konkreten Fall.

b) Dass ein solcher hier gegeben ist, hat das Verwaltungsgericht entgegen der Rechtsansicht des Beklagten in nicht zu beanstandender Weise verneint. Das Gericht hat zwar grundsätzlich die innere Willensbildung der Fraktionen, insbesondere Überlegungen zu politischen Strategien und Taktiken sowie zur Darstellung ihrer Politik, als geschützt angesehen und in diesem Umfang den verfassungsunmittelbaren Versagungsgrund „Kernbereichsschutz der Fraktionen“ anerkannt. Dieser kann im Einzelfall dem Informationszugang entgegenstehen. Aus Sicht des Verwaltungsgerichts ist dies indessen regelmäßig nicht mehr der Fall, wenn eine Beeinträchtigung des politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozesses – nach Verwirklichung des politischen Konzepts oder wegen des Grundsatzes der Diskontinuität nach Abschluss der Legislaturperiode – nicht mehr zu erwarten ist.

Mit seinem Einwand, aus dem Grundsatz der Diskontinuität könne sich im Zusammenhang mit der einfachgesetzlichen Informationsfreiheit keine zeitliche Grenze des Kernbereichsschutzes der Fraktionen ergeben, weil es in diesen Fällen nicht um eine Unterbrechung des politischen Verantwortungszusammenhangs gehe, kann der Beklagte nicht durchdringen. Dies dürfte schon daraus folgen, dass sich die Fraktionen in einer neuen Legislaturperiode neu zusammensetzen und damit ein in der alten Legislaturperiode begonnener Willensbildungsprozess abgebrochen wird; insoweit besteht hier ebenfalls Diskontinuität, wenn auch gegebenenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt der Beendigung des politischen Verantwortungszusammenhangs. In jedem Fall bleibt der Beklagte aber erfolglos, weil das Verwaltungsgericht maßgeblich – und allein tragend – auch darauf abgestellt hat, dass das

Gesetzgebungsverfahren, dessen Vorbereitung das Gutachten diente, bereits umgesetzt wurde und daher die Willensbildung abgeschlossen ist. Das Verwaltungsgericht sieht es zwar auch dann als möglich an, dass im Einzelfall die Schutzwirkung nach Abschluss eines Vorgangs noch fortbestehen kann, hat dafür vorliegend indessen keine Anhaltspunkte. Solche ergeben sich auch nicht aus der Begründung des Zulassungsantrags.

2. Der Rechtssache kommt darüber hinaus auch keine grundsätzliche Bedeutung (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) zu. Denn die Frage, „inwieweit das Landestransparenzgesetz, das vor allem die vollziehende Gewalt verpflichtet sieht, auch für die ministerialfreie, die Arbeit des Parlaments begleitende und fördernde Landtagsverwaltung mit ihrem Wissenschaftlichen Dienst Geltung beanspruchen kann, dem der Präsident des Landtags die Funktion eines Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes der Fraktionen zugewiesen hat“ lässt sich ausweislich der obigen Darlegungen unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Juli 2015 (a.a.O.) im Sinne der Ausführungen des Verwaltungsgerichts schon im Zulassungsverfahren beantworten; hierfür bedarf es nicht der Durchführung eines Berufungsverfahrens.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz.

gez. Stamm gez. Brink gez. Dr. Wabnitz

Oberverwaltungsgericht 999 Rheinland-Pfalz

Beglaubigt

Schmoigl, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle