

Gericht:	Oberverwaltungsgericht des Saarlandes 1. Senat
Entscheidungsdatum:	11.12.2020
Aktenzeichen:	1 A 230/18
ECLI:	ECLI:DE:OVGSL:2020:1211.1A230.18.00
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 2 Abs 1 GlüStVtr SL 2012, § 24 GlüStVtr SL 2012, § 25 GlüStVtr SL 2012, § 28 GlüStVtr SL 2012, § 29 GlüStVtr SL 2012 ... mehr

Anspruch auf Einsicht in Materialien im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Leitsatz

1. Die Verhandlungen der Ministerpräsident(inn)en der Bundesländer einschließlich der Zu-
arbeit insbesondere der Chefs der Staats- und Senatskanzleien zum Ersten Glücksspielände-
rungsstaatsvertrag 2012 sind dem spezifischem Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer
Angelegenheiten zuzuordnen.(Rn.38)
2. In Bezug auf die hierbei erzeugten Materialien besteht daher auf der Grundlage des Saar-
ländischen Informationsfreiheitsgesetzes kein Anspruch auf Informationszugang.(Rn.38)

Verfahrensgang

vorgehend Verwaltungsgericht des Saarlandes, 18. Juni 2018, 1 K 644/16, Urteil

Tenor

Soweit die Klage zurückgenommen worden ist, wird das Verfahren einge-
stellt und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 18. Juni
2018 - 1 K 644/16 - für wirkungslos erklärt.

Im Übrigen wird die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des
Saarlandes vom 18. Juni 2018 - 1 K 644/16 - zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens fallen der Klägerin zur Last.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin, die in zehn Bundesländern zahlreiche Spielstätten mit einer Vielzahl von
Konzessionen betreibt, begehrt Einsicht in Materialien des Beklagten im Zusammenhang
mit den Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

- 2 Mit Schreiben vom 12.2.2016 beantragte sie gemäß § 1 SIFG beim Beklagten, wie auch in anderen Bundesländern, Einsicht in die Unterlagen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV). Konkreter Anlass seien die im Saarland gestellten und noch zu stellenden Härtefallanträge sowie ein durch das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begleitetes „Musterverfahren“ für den Standort Celle. Sie sei vom Verbot der Mehrfachkonzession und vom Abstandsgebot erheblich betroffen. Bei deren Anwendung würde sich ohne Berücksichtigung von Härtefallgründen die Anzahl der Konzessionen erheblich reduzieren und wäre der Fortbestand des Unternehmens bedroht. Eine abrupte Entwertung noch nicht abgeschriebener Vermögensdispositionen sei nur durch eine Verlängerung der fünfjährigen Übergangsfrist auf der Grundlage der Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV zu verhindern. Ziel der Akteneinsicht sei es, Anhaltspunkte für die vertragsgemäße (historische) Auslegung der Härtefallklausel zu gewinnen, die von einzelnen Bundesländern so unterschiedlich interpretiert würde, dass man nicht mehr von einer im Kern einheitlichen Vertragsauslegung sprechen könne.
- 3 Mit E-Mail vom 18.2.2016 an die Staats- bzw. Senatskanzleien der Länder erkundigte sich die Bremer Senatskanzlei unter Bezugnahme auf den auch bei ihr gestellten Antrag, ob Bedenken gegen die Einsichtnahme in Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien (CdSK) bestünden. Wegen der hierzu ergangenen Stellungnahmen der Staats- bzw. Senatskanzleien der Länder wird auf die Verwaltungsunterlagen des Beklagten Bezug genommen.
- 4 Mit Schreiben vom 22.3.2016 wies die Bremer Senatskanzlei die übrigen Bundesländer darauf hin, dass die Regelungen zur „Arbeitsweise der Ministerpräsidentenkonferenz und der Besprechung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien“ keine Bestimmungen hinsichtlich der Herausgabe von Dokumenten enthielten. In der Diskussion sei eine zurückhaltende Handhabung für sinnvoll angesehen und allenfalls die Einsichtnahme in die MPK-Protokolle für möglich gehalten worden, sofern das Einsichtsbegehren nicht zurückgewiesen werden könne. Die Herausgabe weitergehender Unterlagen werde zwangsläufig dazu führen, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder untereinander haben werde. Dieses Schreiben wurde mit E-Mail-Rundschreiben vom 24.3.2016 an die Länder versandt mit der Bitte um Mitteilung, ob die Einwilligung zur Herausgabe der begehrten Informationen erteilt werde. Zehn Bundesländer, darunter das Saarland, lehnten eine Herausgabe der Informationen ab.
- 5 Mit Bescheid vom 13.4.2016, der in seiner Rechtsbehelfsbelehrung auf die Erhebung einer Klage beim Verwaltungsgericht verweist, lehnte der Beklagte den Antrag auf Akteneinsicht vom 12.2.2016 ab. Bei den Unterlagen, in die Einsicht begehrt werde, handle es sich um solche der Rechtsetzung, die von § 1 S. 1 SIFG nicht erfasst seien. Dieser gewähre einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Landes, wobei dem SIFG der funktionelle Behördenbegriff zugrunde liege. Danach sei Behörde jede staatliche Stelle, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme und weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuzurechnen sei. Die demnach maßgebliche materielle Verwaltungstätigkeit sei vorliegend nicht gegeben, da im Falle eines Staatsvertrages die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit - anders als bei formellen Gesetzen - durch Verhandlungen der Ministerpräsidenten und ihrer Behörden/Gremien stattfinde. Dem Landtag werde kein Gesetzentwurf, sondern der von den Ministerpräsidenten ausgehandelte und unterzeichnete Staatsvertrag zur Beratung vorge-

legt, dem der Landtag zustimmen könne oder nicht. Die Ministerpräsidenten und ihre Behörden/Gremien hätten im Kernbereich der Rechtsetzung gehandelt, in dem Auskünfte und Informationszugang nach dem SIFG ausgeschlossen seien. Selbst wenn der Anwendungsbereich des SIFG eröffnet wäre, wäre der Anspruch auf Informationszugang wegen der Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden im Sinne des § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 3 Nr. 3 lit. b) IFG abzulehnen. Dessen Schutzbereich umfasse die Gewährleistung des unbefangenen und freien Meinungs-austausches. Die in § 3 Nr. 3 lit. a) IFG genannte Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“ sei auch auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG zu erstrecken. Das Bundesverwaltungsgericht habe klargestellt, dass der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) IFG über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus zu berücksichtigen sei, wobei in jedem Einzelfall eine Prognose anzustellen sei, ob das Bekanntwerden der Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt.¹ Erforderlich sei eine konkrete Gefährdung, wobei an die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung umso geringere Anforderungen zu stellen seien, je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung sei. Durch das Bekanntwerden der begehrten Informationen würden zukünftige Beratungen dadurch beeinflusst, dass ihnen die Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlen würde. Gremienmitglieder könnten sich veranlasst fühlen, im Wissen um die spätere Veröffentlichung der Beratung notwendige Aussagen zu unterlassen, um nicht späterer Kritik und Beeinflussung von außen ausgesetzt zu sein. Zudem würden einzelne Mitglieder möglicherweise sinnvolle Äußerungen unterlassen, um einer späteren Stellungnahme aus dem Weg zu gehen. Der Antrag sei auch aufgrund des verfassungsrechtlich geschützten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung abzulehnen. Zwar betreffe die hierzu ergangene Rechtsprechung primär parlamentarisches Informationsrecht, doch könne die Auslegung einfachgesetzlicher Informationsfreiheitsansprüche im Zweifel keine weitreichenderen Auskunftsansprüche ergeben als dies bei parlamentarischen Frage-rechten der Fall sei, denn dadurch würde über die Informationsfreiheitsgesetze ein Umgehungstatbestand etwa für Abgeordnete geschaffen. Auch bei abgeschlossenen Vorgängen gelte der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, soweit Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung der Regierungsentscheidungen Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei abzuwägen, ob das geltend gemachte Informationsinteresse im Einzelfall die mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verbundenen Belange überwiege.² Vorliegend reiche die Gesamtheit der für das Informationsbegehren geltend gemachten Belange nicht aus, die Ablehnungsgründe zu überwiegen. Das Akteneinsichtsbegehren erstrecke sich auf sämtliche Materialien im Zusammenhang mit dem Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrages und bezwecke lediglich das Gewinnen von Anhaltspunkten für die Vertragsgenese (historische Auslegung) der Härtefallklausel gemäß § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV, die nur eine von vier Interpretationen der Gesetzesauslegung und für die Erkenntnisgewinnung keinesfalls die relevanteste sei. Das Argument, dass die Härtefallklausel von einzelnen Bundesländern unterschiedlich interpretiert werde und man nicht mehr von einer im Kern einheitlichen Vertragsauslegung sprechen könne, könne das Anspruchsbegehren nicht stützen, da den Ländern nach den §§ 28, 29 Abs. 4 S. 5 GlüStV Regelungsbefugnisse zu Einzelheiten der Härtefallbestimmungen übertragen seien. Die begehrten Materialien und somit auch Beiträge anderer Bundesländer, die den gemeinsamen Entscheidungsprozess der Länder bildeten, seien als nicht in sinnvoller Weise aufspaltbare Einheit anzusehen. Die befragten Länder hätten zum Ausdruck gebracht, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder untereinander hätte, weil dadurch die Ver-

traulichkeit von Abstimmungsprozessen gefährdet würde. Die Länder hätten darauf vertraut, dass die Willensbildung sowie damit im Zusammenhang stehende Unterlagen vertraulich seien und auch nach Abschluss des Vertrages vertraulich blieben. Ohne eine solche Vertraulichkeit seien offene, konstruktive Verhandlungen nicht möglich. Die Länder Niedersachsen, Hessen und Bayern hätten darauf hingewiesen, dass gerade die Bundesländer, die - wie sie - keine Informationsfreiheitsgesetze statuiert hätten, darauf vertrauen müssten, dass keine Informationen über Beratungsprozesse oder Ergebnisse offenbart würden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Entscheidungen der dortigen Gesetzgeber, keine Informationsfreiheitsgesetze zu erlassen, konterkariert würden. Unabhängig hiervon seien die einschlägigen Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz über die Internetseite des Landes Nordrhein-Westfalen frei abrufbar, sodass der Klägerin über diesen Weg die zumutbare Möglichkeit zur Einsicht gegeben sei.

- 6 Mit am 12.5.2016 erhobener Klage hat die Klägerin ihr Begehren weiterverfolgt. Sie habe gemäß § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG Anspruch auf Zugang zu allen Informationen im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Die begehrten Dokumente beträfen keine legislativen Angelegenheiten, sondern unterfielen vollständig dem IFG. Vom Informationsrecht nach § 1 Abs. 1 IFG solle laut Gesetzesbegründung nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten ausgenommen bleiben. Bei den Verhandlungen zum Abschluss von Staatsverträgen handele es sich indes um „amtliche Informationen“, die beim Beklagten als Behörde bei einer öffentlich-rechtlichen (exekutiven) Tätigkeit entstanden seien. Der Begriff Verwaltungstätigkeit umfasse auch die Regierungstätigkeit. Daher unterlägen auch die Landesministerien bzw. Staatskanzleien bei der Vorbereitung von Gesetzen dem Anwendungsbereich des § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Auch wenn der Inhalt eines Staatsvertrages maßgeblich in den Verhandlungen der Ministerpräsidenten bzw. der nachgeordneten Stellen festgelegt werde, sei das Handeln der Landesregierung keine gesetzgeberische Tätigkeit. Es sei staatsrechtlich und formal zwingend zwischen dem Abschluss des Staatsvertrages (als exekutiver Tätigkeit) und dem Transformationsgesetz nach Art. 95 Abs. 2 S. 1 SLVerf (als legislativem Akt) zu unterscheiden. Dies folge auch aus der Wertung des § 3 Nr. 3 lit. a) IFG, der eine Ausnahme vom Grundsatz der freien Informationsgewährung zulasse, „wenn und solange die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt werde“. Da einer der Hauptanwendungsfälle Verhandlungen der Bundesregierung zu internationalen Verträgen seien, mache die Ausnahmeregelung deutlich, dass das IFG derartige Verhandlungen grundsätzlich als vom § 1 Abs. 1 S. 1 IFG umfasst ansehe. Erst mit dem Abschluss formeller Transformationsgesetze greife die § 1 S. 1 SIFG unterliegende immanente Bereichsausnahme. Wenn schon nach dem Willen des Gesetzgebers die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit in den Anwendungsbereich des IFG falle, dann müsse erst recht die Vorbereitung eines im Rang unter einem formellen Gesetz stehenden Staatsvertrages vom Informationszugang erfasst sein. Die restriktive Auslegung einer gesetzessimmanenten Bereichsausnahme sei angesichts von Gesetzessystematik und Gesetzeszweck zwingend. Denn dem SIFG liege ein Paradigmenwechsel zugrunde, weil in Abkehr vom Prinzip des Aktengeheimnisses amtliche Informationen frei zugänglich sein sollten, sofern nicht besondere öffentliche oder private Belange entgegenstünden.

- 7 Im Übrigen sei keine gesetzliche Bereichsausnahme gegeben. Der Gesetzgeber fordere angesichts des Sinns landes- und bundesgesetzlicher Regelungen zum Informationszugang, dass Bereichsausnahmen im Gesetz klar zu treffen seien, und habe zwecks Auflösung von Interessenkollisionen mit den §§ 3 bis 6 IFG abschließend konkrete, eng auszu-legendende Ausnahmetatbestände geschaffen.³ Der Beklagte habe nicht deutlich gemacht, weshalb der Informationszugang zu den begehrten Protokollen und sonstigen Materialien die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder die laufenden⁴ Beratungen von Behörden beeinträchtigen sollte. Er behaupte lediglich, dass sich die eine Informationsherausgabe verweigernden Länder in Zukunft nicht mehr an entsprechenden Verhandlungen beteiligen oder den Beklagten nicht mehr in die Verfahren einbinden würden. Dargelegt werde also, ohne weitere Begründung, eine scheinbar bestehende abstrakte Gefahr. Dies entspreche nicht den Anforderungen des Gesetzgebers und der Rechtsprechung an die Bereichsausnahme. Nach der Gesetzesbegründung seien angesichts der Bedeutung des Informationszugangsrechts dessen Einschränkungen als Ausnahmetatbestände genau bezeichnet und eng umrissen. Auch die Rechtsprechung fordere im jeweiligen Einzelfall eine Prognose, ob durch das Bekanntwerden der Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen tatsächlich beeinträchtigt werde. Notwendig sei die Darlegung einer ernsthaften konkreten Gefährdung der geschützten Belange. Dabei sei strikt zwischen der Bestimmung des Schutzgutes und der Darlegung nachteiliger Auswirkungen hierauf zu differenzieren. Der alleinige Hinweis auf den bisher stets als erforderlich angesehenen Schutz der Vertraulichkeit gebe dafür nichts her, wenn er wie vorliegend keinen konkreten Bezug zu ihr erkennen lasse. Der Beklagte führe unter dem Deckmantel des drohenden föderativen Vertrauensverlustes einen argumentativen Zirkelschluss, indem er einen Ausnahmetatbestand konstruiere, der den Zweck landesgesetzlicher Informationspflichten aushöhle. Seine Auffassung hätte zur Folge, dass jede Verweigerung eines Bundeslandes zur Informationsherausgabe sämtlichen anderen Bundesländern die Lossagung von ihrer Informationspflicht erlaube, und führte zu einer Sinnentleerung des SIFG. Die Behörden könnten sich ihren Versagungsgrund selbst schaffen, was Sinn und Zweck des Gesetzes, behördliches Handeln transparent zu machen, widerspräche.
- 8 Zudem seien Beratungen zwischen Behörden dem Grundsatz nach nur vertraulich, solange sie der Vorbereitung behördlicher Maßnahmen dienten und das vorbereitete Verwaltungshandeln noch nicht durchgeführt sei. Der Abschluss der Beratungen bilde in der Regel eine Zäsur, die eine Beeinträchtigung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen infolge der Preisgabe der begehrten Informationen ausgeschlossen erscheinen lasse. Demzufolge könnten die Beratungsunterlagen von Gesetzgebungskommissionen nach dem Abschluss ihrer Arbeiten nicht gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) IFG unter Verschluss gehalten werden.⁵ Ein nachträglicher Vertraulichkeitsschutz nach Verfahrensabschluss erfordere die konkrete Feststellung, dass die Gefährdung eines behördlichen Beratungsprozesses weiterhin drohe. Selbst wenn die Länder aufgrund der Befristung des Glücksspielstaatsvertrages in regelmäßigem Austausch stünden, existiere derzeit kein behördlicher Entscheidungsprozess, in dem eine Willensbildung zur Vorbereitung eines konkreten Verwaltungshandelns stattfände. Zudem könne das Wissen um eine Offenlegung z.B. einzelner Beiträge im Beratungsprozess künftige Beratungen schon in tatsächlicher Hinsicht kaum belasten. Etwaige Beeinträchtigungen seien von den Betroffenen hinzunehmen. § 3 Nr. 3 lit. b) IFG gewähre für sämtliche behördliche Beratungsvorgänge nur einen zeitlich begrenzten Schutz, dessen Dauer die zeitliche Relevanz der Informationen zu be-

rücksichtigen habe. Für sie bestehe wegen des Auslaufens der Übergangsfristen für Bestandsspielhallen im Jahr 2017 ein besonders schutzwürdiges Interesse, die Unterlagen gerade jetzt zu erhalten. Ein fortwirkender Vertraulichkeitsschutz sei nicht damit zu begründen, dass andere Bundesländer keine Veröffentlichung der Dokumente wünschten und ihre Interessen sowie zukünftige Vertragsverhandlungen gefährdet sähen. Die von Teilnehmern einer Beratung willkürlich getroffene Festlegung der Vertraulichkeit könne nicht als Konturierung eines Ausschlussgrundes anerkannt werden. Zudem sei nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung der Positionen der Länder in den Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 deren rechtliche Interessen zum jetzigen Zeitpunkt beeinträchtigen sollten. Es sei den Ländern durchaus zumutbar, wenn durch eine Offenlegung deutlich würde, dass sich einige von ihnen möglicherweise ursprünglich andere Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag gewünscht hätten. Vorliegend ergebe sich die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die Beziehungen des Saarlandes zu anderen Ländern nicht aus der vorgelegten Behördenakte. Auf die am 18.2.2016 durch die Senatskanzlei Bremen erfolgte erste Länderumfrage zu ihrem Antrag auf Akteneinsicht hätten sich einige Länder mit der Herausgabe der MPK- und CdSK-Protokolle einverstanden erklärt und andere Länder ergebnisoffen gezeigt. Lediglich Bayern habe sich gegen die Herausgabe der Unterlagen unter Hinweis auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgesprochen. Auf die mit dem zweiten Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Bremen vom 22.3.2016 verbundene Anfrage nach der Einwilligung der Länder in die Übersendung der begehrten Unterlagen hätten zehn Bundesländern eine solche abgelehnt, die Auffassung der anderen Bundesländer ergebe sich nicht aus der Akte. Die Ablehnungen seien offenkundig abgesprochen und die Gefahr eines föderativen Vertrauensverlustes nur vorgeschoben.

- 9 Selbst wenn die Ablehnungsgründe des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG einschlägig wären, unterfielen dem Vertraulichkeitsschutz nicht alle beim Beklagten vorhandenen Dokumente. Die Vorschrift erfasse nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, nicht aber die Tatsachengrundlagen, die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) und das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis). Zum Beispiel gehörten eingeholte Gutachten, Statistiken, Berechnungen ebenso wie vorbereitende Entwürfe zur Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrages zu den Grundlagen der Willensbildung der Ministerpräsidenten, nicht aber zum geschützten Beratungsprozess im engeren Sinne, und seien in jedem Fall an sie herauszugeben. Soweit der Beklagte auf bereits veröffentlichte Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz verweise, ließen diese keine abschließenden Rückschlüsse auf die historische Auslegung der Härtefallklausel des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV zu und zeigten nicht auf, auf welchen sachlichen Erwägungen die Bemessung der Übergangsfrist auf fünf Jahre beruhe.
- 10 Der Beklagte könne sich auch nicht auf die Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung berufen. Er übertrage eine Schranke parlamentarischer Kontrolltätigkeit auf das Informationsbegehren Privater und binde zudem abgeschlossene Verhandlungen zum Abschluss eines Staatsvertrages in diesen Kernbereich mit ein. Zum unantastbaren Kernbereich exekutiver Tätigkeit gehöre die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und internen Abstimmungen vollziehe.⁶ Dadurch solle die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Exekutive gewährleistet werden. Daher bestehe eine Informationspflicht der Regierung nicht, wenn die Information das Parlament in die Lage setze, bei Entscheidungen mitzuwirken, die in der alleinigen Regierungsverantwortung lägen. Da

diese Möglichkeit nur bei noch nicht getroffenen Entscheidungen bestehe, beziehe sich die Kontrollkompetenz des Parlaments allein auf abgeschlossene Vorgänge und schließe nicht die Befugnis ein, in laufende Verhandlungen und Entscheidungen einzugreifen. Für sie habe indes keine Möglichkeit bestanden „mitzuregieren“, auch sei der Glücksspieländerungsstaatsvertrag abgeschlossen. Die Grundsätze des Kernbereichs der exekutiven Verantwortung beschränkten sich auf das Parlamentsrecht und spielten im Verhältnis zu Privaten keine Rolle. Zudem müsse die informationspflichtige Stelle befürchtete negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls nachvollziehbar belegen.⁷ Diesen Anforderungen genüge der Beklagte allein mit dem Verweis auf die abstrakte Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf die Länder nicht, vielmehr verkehre er das vom Gesetzgeber zugunsten eines Antragstellers im IFG implementierte Regel-Ausnahme-Verhältnis und zwingt diesen zur Begründung seines Antrags. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung schütze nicht die gemeinsame Willensbildung der Regierung mit anderen Behörden (den Ministerpräsidenten der anderen Bundesländer). Damit seien sämtliche Dokumente, die sich auf die konkreten Verhandlungen mit den anderen Bundesländern bezögen, herauszugeben. Allenfalls die Willensbildung der Landesregierung, die den Beratungen mit den übrigen Bundesländern vorgelagert sei, könne überhaupt dem Informationszugang entzogen sein. Im Übrigen gelte auch für den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung die für § 3 Nr. 3 lit. b) IFG entwickelte Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Verfahren, wobei bei abgeschlossenen Verfahren eine Interessenabwägung vorzunehmen sei, die zu Gunsten eines Anspruchs auf Informationszugang ausfalle.

- 11 Die Klägerin hat schriftsätzlich sinngemäß beantragt,
- 12 unter Aufhebung des Bescheides vom 13. April 2016 den Beklagten zu verpflichten, ihr Einsicht zu gewähren in sämtliche Protokolle und sonstige Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen - hilfsweise im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zu den §§ 25 und 29 - des am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.
- 13 Der Beklagte hat schriftsätzlich beantragt,
- 14 die Klage abzuweisen,
- 15 und seine Auffassung bekräftigt, dass die begehrten Dokumente aufgrund des speziellen Gesetzgebungsverfahrens bei Staatsverträgen nicht dem Anwendungsbereich des SIFG, sondern dem Bereich der Rechtsetzung unterfielen. Anders als bei formellen Gesetzen erfolgten bei Staatsverträgen die eigentliche gesetzgebende Gestaltung, die Beratung, der Streit und die Entscheidung über den abschließenden Normtext nicht im Landtag, sondern in den Verhandlungen der Ministerpräsidenten und ihrer Behörden. Insoweit sei hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags 2012 von Verfahrensbeginn an bis zum Abschluss des Ratifikations- und Transformationsverfahrens in materieller Hinsicht allein rechtsetzende und nicht exekutive Tätigkeit wahrgenommen worden. Der Hinweis der Klägerin, dass nach den Gesetzeserläuterungen zum IFG die Vorbereitungen von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterfielen, verschweige die weiteren Ausführungen an der zitierten Stelle, wonach bei Gesetzgebungsverfahren ein Anspruch auf Informationszugang vor dem Kabinettsbeschluss regelmäßig wegen § 3 Nr. 3 und § 4 Abs. 1 IFG ausgeschlossen sei. Nach Eingang des Gesetzesent-

wurfs in den Landtag bestehe ebenfalls kein Informationszugang, weil der Bereich der Gesetzgebung als spezifisch parlamentarische Angelegenheit hiervon ausdrücklich ausgenommen sei. Somit sei nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers auch hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen der Ausschluss von Informationen die Regel und gerade nicht die Ausnahme. Dies müsse erst recht für den Abschluss von Staatsverträgen gelten, deren Bestimmungen maßgeblich als Kompromiss von Verhandlungen der Exekutive festgelegt würden und denen das Parlament die Zustimmung lediglich erteilen oder verweigern könne. Anderen als gesetzgeberischen Zwecken hätten die zur Einsicht begehrten Unterlagen nicht gedient. Das Vorbringen, dass eine gesetzliche Bereichsausnahme nicht gegeben sei, überzeuge nicht. Der Gesetzesbegründung lasse sich nicht entnehmen, dass nur laufende Beratungen von Behörden durch Informationsansprüche beeinträchtigt werden könnten. Ein den Gesetzeszweck aushöhlender Ausnahmetatbestand werde durch die Anwendung der einschlägigen Vorschriften des SIFG im Rahmen einer gebundenen Entscheidung nicht konstruiert. Nach den Gesetzeserläuterungen bestehe unter anderem kein Informationsanspruch, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt würden, wovon ausdrücklich auch innerstaatliche Abläufe erfasst seien; auch werde dargelegt, dass der Schutz interner Verwaltungsabläufe für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich sei. Wenn diese Einschränkungen bereits für jedwedes Verwaltungshandeln bestünden, müsse dies umso mehr für die unmittelbare Vorbereitung gesetzgeberischer Vorhaben und erst recht für den Fall gelten, dass die Rechtsetzung aufgrund des besonderen Verfahrens des Handelns der Exekutive bei Staatsvertragsabschlüssen erfolge. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung werde in den Gesetzeserläuterungen zum IFG als ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund anerkannt, der grundsätzlich einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, insbesondere die Willensbildung der Regierung, einschlieÙe. Ausdrücklich werde klargestellt, dass hiervon auch abgeschlossene Vorgänge mitumfasst sein könnten und dem Bürger erst recht der Zugang zu diesem Kernbereich verschlossen sei. Zwar äußerten sich die Gesetzeserläuterungen zu § 3 Nr. 3 lit. b) IFG nicht dazu, dass der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus gewährleistet werden müsse, allerdings könne die Auslegung einfachgesetzlicher Informationsfreiheitsansprüche keine über parlamentarische Fragerechte hinausgehenden Befugnisse ergeben, denn dadurch würde ein Umgehungstatbestand etwa für Abgeordnete geschaffen, über diesen Weg an Informationen zu gelangen, die über die verfassungsrechtlich verbürgten Informationsrechte des Parlaments hinausgingen. Der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses sei gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) IFG über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus zu berücksichtigen, weil der Beratungsprozess auch durch Offenlegung einzelner Beiträge nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens beeinträchtigt werden könne.⁸ Es liege auf der Hand, dass die zukünftige Vertrauensbasis zwischen den Ländern nachhaltig gefährdet wäre, wenn sich das Saarland über die die Verweigerung der begehrten Informationen rechtfertigenden Gesichtspunkte hinwegsetzte. Staatsvertragliche Bestimmungen im Glücksspielbereich würden nur einstimmig beschlossen, weshalb eine allseitige, große Kompromissbereitschaft zwingend sei. Die sachgerechte Abwägung zahlreicher unterschiedlicher Interessen von Betroffenen in Verbindung mit dem Erfordernis einstimmiger Entscheidungsfindung sei sinnvoll nur zu gewährleisten, wenn die an diesem Prozess Beteiligten möglichst unabhängig, unbefangen und geschützt alle Belange gewichten könnten. Eine unabhängige und unbefangene Beratung wäre aufgrund permanenter und intensiver öffentlicher Diskussion erheblich erschwert, insbesondere, wenn Beiträge aufgrund namentlicher Nennung ihrer Urheber bzw. aufgrund Sach-

zusammenhangs zugeordnet werden könnten. Daher ende der gebotene Vertrauensschutz nicht mit Unterzeichnung oder Ratifizierung des Staatsvertrages, sondern müsse darüber hinaus reichen, zumal die Ministerpräsidentenkonferenz zeitnahe Änderungen, insbesondere im Sportwettenbereich, die nur einstimmig erfolgen könnten, als notwendig erachtet habe. Die Darlegungen der Klägerin zum nachträglichen Vertraulichkeitschutz überzeugten nicht und widersprächen grundlegenden Ansichten des Bundesverfassungsgerichts.⁹ Danach seien auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet sei, geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs ließen sich in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Dies folge aus der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte. Zwecks Gewährleistung der Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung seien bei abgeschlossenen Vorgängen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stünden. Ansonsten wäre naheliegend, dass die eigentlichen Beratungen faktisch nicht mehr in den Gremien erfolgten, sondern in Vorbesprechungen oder in kleinere, geheim tagende Kreise ausgelagert würden. Das Bundesverfassungsgericht habe demnach ausdrücklich die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung als funktionellen Belang anerkannt, der bei abgeschlossenen Vorgängen zu berücksichtigen sei, und Informationsverweigerungsgründen keine zeitlichen Grenzen zugemessen. Zwar beträfen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts parlamentarische Auskunftsansprüche, sie seien jedoch - a maiore ad minus - auch für die Reichweite des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG maßgeblich zu berücksichtigen. Soweit die Klägerin die Herausgabe von Unterlagen verlange, die Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis beträfen, sei das einzige Gutachten, das die Länder im Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages eingeholt hätten, die durch das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne gefertigte „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ vom 31.7.2009, welche veröffentlicht sei und unschwer im Internet vollständig eingesehen werden könne. Die Beratungsergebnisse seien in Gestalt des Glücksspielstaatsvertrages 2012 nebst Erläuterungen einschließlich der zugrundeliegenden Beschlüsse der einschlägigen Ministerpräsidentenkonferenzen veröffentlicht. Zudem habe die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verfassungskonformität der spielhallenrechtlichen Regelungen auch des Saarlandes eine Reduzierung des Informationsinteresses der Klägerin zur Folge.¹⁰

- 16 Durch im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung ergangenes Urteil vom 18.6.2018 - 1 K 644/16 - hat das Verwaltungsgericht die Klage mit der Begründung abgewiesen, dass Haupt- und Hilfsantrag unbegründet seien. Es sei bereits der Anwendungsbereich des SIFG nicht eröffnet, da sich das klägerische Begehren auf Angelegenheiten der Rechtsetzung beziehe. Außerdem sei der Informationszugang aufgrund der Regelung des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG i.V.m. § 1 S. 1 SIFG sowie des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen.
- 17 Gegen das zu Händen ihrer Prozessbevollmächtigten am 22.6.2018 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 12.7.2018 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und nach Fristverlängerung am 21.9.2018 begründet.

18 Sie bekräftigt ihre Auffassung, dass zu dem nach der Gesetzesbegründung vom Informationsrecht gemäß § 1 Abs. 1 IFG ausgenommenen spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten Verhandlungen zum Abschluss eines Staatsvertrages nicht gehörten. Diese Grundsätze gälten auch für das auf das IFG Bezug nehmende SIFG. Aufgrund des im IFG verwendeten funktionellen Behördenbegriffs unterlägen etwa die Bundesministerien hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Dies müsse erst recht für die Vorbereitung eines im Rang unter einem formellen Gesetz stehenden Staatsvertrages gelten. Zwar werde der Inhalt des Staatsvertrages maßgeblich in den Verhandlungen der Ministerpräsidenten bzw. nachgeordneten Behörden festgelegt und habe daher die Tätigkeit der Landesregierung bei Staatsverträgen größeren Einfluss auf die Rechtsetzung als im üblichen Gesetzgebungsverfahren. Das mache das Handeln der Landesregierung aber nicht zu einer gesetzgebenden Tätigkeit. Die Zustimmung des Parlamentes zu dem abgestimmten Vertragsentwurf sei kein Automatismus. Der Abschluss eines Staatsvertrages sei auch nach der inhaltlichen Qualifikation ein exekutiver Akt. Zudem mache § 3 Nr. 3 lit. a IFG deutlich, dass das IFG Verhandlungen der Bundesregierung zu internationalen Verträgen grundsätzlich als vom § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG umfasst ansehe. Verhandlungen zu Staatsverträgen durch die Landesregierung hätten einen vergleichbaren Stellenwert. Im Weiteren stehe die Ausübung des Initiativrechts für ein Gesetzgebungsverfahren nicht dem Ministerpräsidenten, sondern gemäß Art. 98 SVerf der Landesregierung zu. Auch weise die Formulierung des Staatsvertrages einschließlich seiner Beratungen und Abstimmungen nicht die erforderliche Nähe zum Initiativrecht auf, wie es demgegenüber bei der Vorbereitung eines „landeseigenen“ Gesetzentwurfs der Fall sei. Daher vertrete das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein in einem dort anhängigen Parallelverfahren¹¹ die Auffassung, dass der Ministerpräsident des Landes als oberste Landesbehörde eine informationspflichtige Stelle sei. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 lit. b IFG greife nicht ein. Ihr gehe es um den Zugang zu Unterlagen nach Abschluss des Verfahrens, der regelmäßig zu gewähren sei. Behördliche Beratungen seien ebenso wie internationale Verhandlungen nur dann geschützt, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtigt werde. Daher sei konkret zu prüfen, ob eine Veröffentlichung eine jetzt noch schutzwürdige Vertraulichkeit des behördlichen Beratungsprozesses tatsächlich beeinträchtige. Beratungen seien dem Grundsatz nach vertraulich, solange sie der Vorbereitung behördlicher Maßnahmen dienten. Wenn der Beratungsvorgang und der Entscheidungsfindungsprozess vollständig abgeschlossen und - wie hier - sogar vollzogen seien, sei eine Schutzgutgefährdung im Falle des Informationszugangs nicht zu erkennen. Demzufolge dürften auch die Beratungsunterlagen von Gesetzgebungskommissionen nach Abschluss der Arbeiten nicht gemäß § 3 Nr. 3 lit. b IFG unter Verschluss gehalten werden. Ein Ewigkeitsschutz im Sinne eines zeitlich grenzenlosen Ausschlusses von Informationen sei mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar, das wesensbestimmend für die Informationsfreiheit des Einzelnen sei. Hiervon hätten sich auch der Landes- und der Bundesgesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründungen leiten lassen. Ein nachträglicher Vertraulichkeitsschutz nach Verfahrensabschluss erfordere die konkrete Feststellung, dass die nachträgliche Publizität die offene Willensbildung im Beratungsprozess beeinträchtigen könne, indem sie eine einengende Vorwirkung auf diesen Beratungsprozess ausübe. Dies sei im Wege der Prognose zu ermitteln, bei der die informationspflichtige Behörde die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes trage. Dem sei der Beklagte nicht nachgekommen. Auch wenn die Länder aufgrund der Befristung des GlüStV in regelmäßigem Austausch stünden, handele es sich nicht um Beratungen einer institutionalisierten Dauerkonsultation. Eine konkrete Gefährdung zu-

künftiger Verhandlungen bei einer Verlängerung bzw. einer erneuten Reform des GlüStV bei dessen Auslaufen im Jahr 2021 durch Offenlegung von neun oder zehn Jahre zuvor geäußelter Auffassungen sei weder ersichtlich noch vorgetragen. Zwischenzeitlich sei mit Wirkung zum 1.1.2020 bereits der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft getreten. Zudem sei der - nicht befristete - Glücksspielstaatsvertrag 2021, dessen Notifizierungsverfahren abgeschlossen sei und der zum 1.7.2021 in Kraft treten solle, nunmehr von den Ministerpräsidenten unterzeichnet. Im Weiteren entbehre die Annahme eines föderativen Vertrauensverlustes bei Einsicht in die Protokolle und sonstigen Materialien jeder Grundlage. Das vom Verwaltungsgericht angeführte Gebot der Bundestreue könne allenfalls eine Schwärzung der Bezeichnungen der Bundesländer oder der beteiligten Ministerpräsidenten zur Folge haben, nicht aber einen Abwehrenspruch der Länder gegen subjektive Rechte der Bürger tragen. Zudem komme es bei der Bewertung eines fortwirkenden Vertraulichkeitsschutzes auf eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem behördlichen Interesse an der Geheimhaltung und dem Interesse der Öffentlichkeit an einer Offenlegung der Informationen an, die hier zugunsten einer Offenlegung ausfalle. Die Beeinträchtigung etwaiger zukünftiger Beratungen der Länder durch Offenlegung der Materialien zum GlüStV 2012 sei allenfalls marginal und müsse in normativer Hinsicht außer Betracht bleiben. Die Befürchtung des Verwaltungsgerichts, dass zukünftig offene, konstruktive Verhandlungen unter den Regierungschefs der Länder nicht möglich seien und ihre Interessen massiv beeinträchtigt würden, wenn im Zuge der Vertragsverhandlungen eingenommene Positionen und Änderungen im Nachhinein bekannt würden, sei fernliegend. Für die Ausnahmetatbestände des IFG gelte ein absolutes Analogieverbot. Es sollten bewusst nur bestimmte, eng auszulegende Ausnahmetatbestände den freien Informationszugang beschränken können. Dass andere Bundesländer keine Veröffentlichung der Dokumente wünschten und ihre Interessen gefährdet sähen, könne keinen fortwirkenden Vertraulichkeitsschutz begründen. Das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht die bloße Behauptung einer Gefährdung ausreichen lassen und damit den Amtsermittlungsgrundsatz verletzt. Die von den Teilnehmern an einer Beratung willkürlich getroffene Festlegung der Vertraulichkeit könne als Konturierung des Ausschlussgrundes nicht anerkannt werden. Für die Auslegung des SIFG spiele ebenfalls keine Rolle, dass einige Bundesländer keine Informationsfreiheitsgesetze erlassen hätten. Vorbild für das SIFG sei das inkorporierte IFG, nicht aber Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer. Zudem sei nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung der Positionen der Länder in den Verhandlungen zum GlüStV 2012 deren rechtliche Interessen zum jetzigen Zeitpunkt beeinträchtigen solle. Da alle Länder den Vertrag ratifiziert hätten, seien sie mit den getroffenen Regelungen einverstanden gewesen. Dass der Vertrag einen Kompromiss darstelle, sei selbstverständlich. Weiter sei die Wertung des § 3 Nr. 3 lit. b IFG zu bedenken. Dieser gewähre für sämtliche behördlichen Beratungsvorgänge ausdrücklich nur einen zeitlich begrenzten Schutz. Der Informationszugang sei aufgeschoben, aber nicht auf ewig ausgeschlossen. Dagegen schließe das angefochtene Urteil den Informationszugang auf Dauer aus. Bei der Bewertung, wie lange ein solcher Aufschub andauern könne, sei die Bedeutung der jeweiligen Information für die Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Die begehrten Gesetzgebungsmaterialien für den GlüStV 2012 seien für die Öffentlichkeit und insbesondere für sie nur so lange von praktischer Relevanz für ihre rechtlichen Interessen, solange der Vertrag in Kraft sei. Würden die Unterlagen erst nach vielen Jahren bzw. nach einer Neuregelung herausgegeben, wären sie für die Öffentlichkeit und für sie wertlos. Stattdessen bestehe für sie ein besonders schutzwürdiges Interesse, die Unterlagen gerade zum jetzigen Zeitpunkt zu erhalten, da in den meisten Ländern, und auch im Saarland, die Übergangsfristen für Bestandsspielhallen im Jahr

2017 endgültig ausliefen und ein Weiterbetrieb von Spielhallen, die den neuen Anforderungen des GlüStV nicht genügten, nur noch über die Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV erlaubt werden könne. Durch dieses Regelungsgefüge seien die großen und viele kleine Spielhallenbetreiber konkret in ihrer Existenz bedroht. Zugleich bestehe unter den Aufsichtsbehörden große rechtliche Unsicherheit im Umgang mit den Härtefallanträgen. Selbst wenn der Anwendungsbereich des § 3 Nr. 3 lit. b IFG eröffnet sei, sei nicht ausreichend begründet, inwieweit die Offenlegung der protokollierten Verhandlungen zur Beeinträchtigung der Vertraulichkeit von Verhandlungen oder von Beratungen zwischen den Behörden führe. Das Verwaltungsgericht habe nicht näher erwogen, inwiefern tatsächlich alle beim Beklagten vorhandenen Dokumente zur Vorbereitung des GlüStV dem Vertraulichkeitsschutz unterfielen. Vermutlich unterfalle ein nennenswerter Teil der begehrten Unterlagen dem Vertraulichkeitsschutz nicht, wie z.B. eingeholte Gutachten, Statistiken und Berechnungen oder vorbereitende Entwürfe zur Neuregelung des Vertrages. Es obliege dem Beklagten, im Einzelnen zu spezifizieren, welche Dokumente seiner Ansicht nach tatsächlich unter § 3 Nr. 3 lit. b IFG fielen. Die pauschale Entziehung von Unterlagen unterlaufe den vom Gesetzgeber vorgesehenen freien Informationszugang. Im Übrigen könne entsprechend § 7 Abs. 2 IFG dem Schutz der Vertraulichkeit durch eine entsprechende Aktenführung Rechnung getragen werden, indem besonders schutzwürdige Informationen gesondert geführt oder geschwärzt würden. Daher sei jedenfalls dem Hilfsantrag stattzugeben. Ebenfalls rechtsfehlerhaft sei die Bezugnahme des Verwaltungsgerichts auf die Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser schütze nicht die gemeinsame Willensbildung der saarländischen Regierung mit anderen Behörden (den Ministerpräsidenten der anderen Bundesländer). Allenfalls die dieser vorgelagerte Willensbildung der saarländischen Regierung selbst könne dem Informationsanspruch entzogen sein. Eine solche Differenzierung habe das Verwaltungsgericht nicht erkannt. Handele es sich um abgeschlossene Vorgänge, sei die Willensbildung im Bereich der Regierung der parlamentarischen Kontrolle nicht notwendig unzugänglich. Die Grundsätze des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung bezögen sich grundsätzlich auf das Parlamentsrecht und spielten im Verhältnis zu Privaten keine Rolle. Soweit es einen zu schützenden Vertrauensbereich gebe, sei dieser in § 1 Satz 1 SIFG i.V.m. den §§ 3 ff. IFG geregelt. Insgesamt werde der Rückgriff auf die Rechtsfigur des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung im Bereich der Informationsfreiheitsgesetze nicht zuletzt aufgrund der dort vorgesehenen abschließenden Regelungen zum Vertrauensschutz zu Recht kritisch gesehen. Der Versagungsgrund solle nur dann bemüht werden, wenn die informationspflichtige Stelle negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der Umstände des Einzelfalls nachvollziehbar belege. Diesen hohen Anforderungen sei der Beklagte nicht nachgekommen. Auch der Hinweis des Verwaltungsgerichts, dass neben der historischen Auslegung noch die weiteren Auslegungshilfen (philologisch, teleologisch und systematisch) zur Verfügung stünden, könne zu keiner anderen Bewertung führen. Fehlgehe auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, es bestehe kein Anspruch nach § 1 Satz 1 SIFG i.V.m. § 9 IFG, weil die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen sowie ein Gutachten im Internet abrufbar seien. Diese Dokumente ließen keine abschließenden Rückschlüsse auf die historische Auslegung der Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zu und enthielten keine Hinweise darauf, auf welchen sachlichen Erwägungen die Bemessung der Übergangsfrist auf ausgerechnet fünf Jahre beruhten.

- 19 Im Weiteren zitiert die Klägerin auszugsweise aus einem auf Aufforderung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts in dem bei diesem anhängigen Parallelverfahren vom dortigen Beklagten vorgelegten Inhaltsverzeichnis zum Aktenbestand der

Schleswig-Holsteinischen Staatskanzlei und führt hierzu aus, dass entgegen der Behauptung des Beklagten den Ländern im Zuge der Beratungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages unter anderem eine Vielzahl von Gutachten vorgelegen hätten, die in die Beratungen eingeflossen seien.

- 20 Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat einen Teil der Klage mit Zustimmung des Beklagten zurückgenommen und beantragt nur noch,
- 21 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 18. Juni 2018 - 1 K 644/16 - den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 13. April 2016 zu verpflichten, ihr Einsicht in sämtliche Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen - hilfsweise im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zu den §§ 25 und 29 - des am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages mit Ausnahme von Unterlagen, welche die Positionen der einzelnen Ländervertreter zum Gegenstand haben, zu gewähren,
- 22 äußerst hilfsweise, ihr Einsichtnahme gemäß Haupt- und Hilfsantrag nach Ablauf des 30. Juni 2021 zu gewähren.
- 23 Der Beklagte beantragt,
- 24 die Berufung zurückzuweisen.
- 25 Er verteidigt das erstinstanzliche Urteil und trägt vor, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungskonformität spielhallenrechtlicher Vorschriften der Länder Berlin, Bayern und Saarland einschließlich der fünfjährigen Übergangsfrist festgestellt habe.¹² Zudem übertrage § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV den Ländern die Regelungsbefugnis zu Einzelheiten der Härtefallbestimmungen. Konsequenterweise werde die konkrete Ausformung der Härtefallklausel in § 12 SSpielhG und in den hierzu ergangenen Gesetzeserläuterungen vorgenommen. Dies widerlege die das Informationsbegehren tragende Annahme der Klägerin, dass die Auslegung der Härtefallklausel nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV aufgrund der vertraglichen Bindung auf der Grundlage des Länderkonsenses weitergehenden politischen Gestaltungsspielräumen im Sinne einer restriktiven Auslegung entzogen sei. Das von der Klägerin verfolgte Ziel einer einheitlichen Auslegung der Härtefallklausel sei daher nicht nachvollziehbar. Da ihr erklärtes Ziel der Informationserlangung das Gewinnen von Anhaltspunkten für die Vertragsgenese (historische Auslegung) allein der Härtefallklausel gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sei und diese Zielsetzung bei den Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen sei, wirke sich zulasten der Klägerin aus, wenn Informationen begehrt würden, die für das Informationsinteresse nicht zielführend seien.
- 26 Der Anwendungsbereich des SIFG sei nicht eröffnet, weil sich das klägerische Begehren ausschließlich auf Angelegenheiten der Rechtsetzung beziehe. Das Verhandeln und Beraten des Inhalts eines Staatsvertrages zwischen den Ministerpräsidenten (und damit auch die Zuarbeit durch Behörden) stelle im materiellen Kerngehalt die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit dar. Gerade, weil beim Abschluss von Staatsverträgen die Entscheidungskompetenz des Parlamentes lediglich darin bestehe, dem Vertrag zuzustimmen oder ihn abzulehnen, bestünden für die Regierung wesentlich weitergehende gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten als bei anderen Gesetzgebungsverfahren. Der von der Klägerin vorgenommene Erst-Recht-Schluss, wonach gerade wegen der einge-

schränkten parlamentarischen Kontrolle es dem Bürger möglich sein müsse, die relevanten Informationen hierzu zu erlangen, sei offensichtlich unrichtig, weil die eingeschränkte parlamentarische Kontrolle hierdurch von jedem Bürger (und damit auch von jedem Parlamentarier) unterlaufen werden könne. Das hieraus folgende Ergebnis, dass jedem Bürger zur Kontrolle gesetzgeberischer Regierungsentscheidungen mehr Rechte zustünden als dem Parlament selbst, wäre verfassungswidrig. Vielmehr sei dem Verwaltungsgericht zuzustimmen, dass der Begriff der Rechtsetzung nicht nur den legislativen Gestaltungsakt in Form des parlamentarischen Beschlusses über die Annahme der staatsvertraglichen Regelung, sondern den gesamten Gestaltungsprozess über die Beratungen der an dem Staatsvertrag beteiligten Parteien umfasse, weshalb ein wesentlicher Teil dieser Rechtsetzungsaufgabe von der Landesregierung wahrgenommen werde.

- 27 Die Berufung könne aber auch - selbständig tragend - wegen § 3 Nr. 3 lit. b IFG keinen Erfolg haben. Für das Eingreifen dieses Ablehnungsgrundes sei nicht der Nachweis erforderlich, dass die Beratungen von Behörden tatsächlich beeinträchtigt würden oder worden seien, vielmehr sei der Informationszugang bereits bei Vorliegen einer ernsthaften Möglichkeit der Schutzgutbeeinträchtigung zwingend abzulehnen. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht den Ablehnungsgrund als einschlägig erachtet und aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen der Bundesländer das Vorliegen hinreichender Tatsachen bejaht, aus denen sich prognostisch die konkrete Möglichkeit eines föderativen Vertrauensverlustes im Fall der Einsichtsgewährung in die in Rede stehenden Dokumente ergebe. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht auch das Fortbestehen des Ablehnungsgrundes trotz abgeschlossener Verhandlungen zum GlüStV bejaht. Die Darlegungen der Klägerin zum nachträglichen Vertraulichkeitsschutz widersprächen grundlegenden Ansichten des Bundesverfassungsgerichts.¹³ Dieses habe zwar klargestellt, dass Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr in dem selben Maße geschützt seien, wie in der Phase, in der die Kenntnisnahme Dritter diesen einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung verschaffen würde. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wäre demnach ohne weiteres einschlägig, wenn es sich bei den von der Klägerin begehrten Unterlagen nicht um Gesetzgebungs- sondern um Materialien der Exekutive handelte. Besondere Schutzwürdigkeit ergebe sich aus der Tatsache, dass diese Papiere der staatsvertraglichen Willensbildung unmittelbar gedient und dieser daher besonders nahegestanden hätten. Auch wenn diese Erwägungen parlamentarische Auskunftsansprüche betreffen, seien sie jedoch auch für die Reichweite des § 3 Nr. 3 lit. b IFG maßgebend. Denn einerseits könne die Auslegung einfachgesetzlicher Informationsfreiheitsansprüche keine weitergehenden Auskunftsrechte ergeben als es bei parlamentarischen Fragerechten der Fall sei. Zudem sei nach den Gesetzeserläuterungen zum IFG dem Bürger der Zugang zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Verhältnis zu parlamentarischen Auskunftseinsprüchen erst recht verschlossen. Primär bedeutsam sei jedoch die Tatsache, dass Verfassungsrecht die Reichweite des einfachen Rechts determiniere und nicht umgekehrt. Dies bedeute, dass für die Auslegung und Grenzen der Informationsansprüche allein deren verfassungsrechtliche Dimension ausschlaggebend sei und das nachrangige einfache Recht sich danach ausrichten habe. Hinsichtlich der Dauer des Schutzes behördlicher Beratungsvorgänge über deren formellen Abschluss hinaus sei zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht parlamentarische Informationsansprüche ohne zeitliche Begrenzung zurückgewiesen habe. Daraus ergebe sich, dass die einschlägigen Vorschriften des IFG und des SIFG verfassungskonform dahin auszulegen seien, dass ein dauerhafter Ausschluss der Informationerteilung auch aus Gründen des Staatswohls rechtlich möglich sei. Zudem sei zu sehen, dass die zur Einsicht begehrten Staatsvertragsun-

terlagen aus Beiträgen aller Länder zusammengesetzt seien, weshalb deren Preisgabe die Interessen der anderen Bundesländer, von denen zehn Länder der Freigabe der Informationen ausdrücklich widersprochen hätten, berühren würde. Die der Herausgabe der begehrten Unterlagen widersprechenden Länder hätten vielfach betont, dass ihre Interessen nicht nur gefährdet wären, wenn im Zuge der Staatsvertragsverhandlungen eingenommene Positionen im Nachgang bekannt gemacht werden müssten, sondern insbesondere dadurch auch zukünftige Vertragsverhandlungen wesentlich erschwert würden. Damit sei nicht nur die ernsthafte Möglichkeit, sondern eine tatsächlich vorliegende Beeinträchtigung belegt, was bei der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sei. Zu berücksichtigen sei hierbei auch ein offensichtliches Missverhältnis zwischen dem Interesse der Klägerin an einer lediglich historischen Auslegung des Zustandekommens der Härtefallklausel und dem Umfang der zur Einsicht begehrten Unterlagen. Hinzu komme, dass die Klägerin Informationen begehre, die nach der Konzeption des Staatsvertrages (§§ 28, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV) nicht zu erwarten seien. Sie habe ihr Informationsinteresse maßgeblich mit dem Bestreben nach Verlängerung der zu kurz bemessenen fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV sowie mit der Auslegung der in dieser Vorschrift geregelten Härtefallbestimmungen begründet. Durch die nunmehr vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Rechtskonformität dieser Vorschriften seien die Erfolgsaussichten auf Änderung oder Auslegung dieser Bestimmungen im Interesse der Klägerin sowohl rechtlich als auch politisch erheblich geringer geworden, wodurch auch das geltend gemachten Informationsinteresses der Klägerin reduziert sei. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht auch eine Einsicht der Klägerin zumindest in Unterlagen zu Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis zurückgewiesen. Abgesehen davon, dass der Anwendungsbereich des SIFG bei gesetzgeberischer Tätigkeit nicht eröffnet sei, sei die Reichweite von Informationsansprüchen an den vorrangigen verfassungsrechtlichen Maßstäben auszurichten. Das einzige eingeholte Gutachten des schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung vom 31.7.2009 sei über das Internet zugänglich. Alle weiteren Unterlagen hätten der legislativen Willensbildung gedient und unterfielen nicht dem Anwendungsbereich des SIFG. Ungeachtet dessen wären sie als Abbildung des Vorgangs der Willensbildung und Abwägung der Exekutive Informationsfreiheitsansprüchen nicht ausgesetzt. Der Begriff der Beratung umfasse alle Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung bezögen, also insbesondere Interessensbewertungen und Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könne. Dabei unterfielen auch Ausschussberatungen und -ergebnisse eines Kabinettausschusses grundsätzlich in demselben Umfang dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wie eigene Vorbereitungshandlungen des Regierungskollegiums.¹⁴ Zu Recht habe das Verwaltungsgericht auch nicht zwischen Dokumenten differenziert, die die Willensbildung der saarländischen Regierung und solche anderer Regierungen beträfen. Selbst wenn die begehrten Unterlagen nicht dem Bereich der Gesetzgebung, sondern der Exekutive zuzuordnen seien, wäre zu sehen, dass gemeinsames Ziel die inhaltliche Ausgestaltung eines in allen Ländern gültigen Glückstaatsvertrages gewesen sei, wozu alle Ministerpräsidenten einschließlich ihrer Behörden gleichermaßen Beiträge erbracht hätten. Es sei nicht nachvollziehbar, wieso in diesem Zusammenhang nur die das Saarland betreffenden Unterlagen geschützt sein sollen.

- 28 Dem hält die Klägerin entgegen, dass der geltend gemachte Anspruch voraussetzungslos zu gewähren sei und es auf ihre Motive nicht ankomme. Gegenstand des Klagebegehrens sei nicht die Verfassungsmäßigkeit der fünfjährigen Übergangsfrist. Ihr Begehren ziele darauf ab, die wirtschaftlichen Erwägungen, die nach dem Willen der Staatsver-

tragsparteien zum Nachweis eines Härtefalls anzustellen sein, nachvollziehen zu können. In diversen Einzelfällen sei die fünfjährige Übergangsfrist gerade nicht ausreichend gewesen, ihre vertrauensgeschützten Investitionen in einem verhältnismäßigen Maße hinzu zu verdienen. Auch sei ihr angesichts einer uneinheitlichen Auslegung und Konkretisierung der Härtefallkriterien durch die einzelnen Bundesländer nicht klar, welche Anforderungen sie für eine Härtefallbefreiung erfüllen müsse. Die ländereinheitlich festgelegten staatsvertraglichen Regelungen erführen nur eine länderspezifische Anreicherung durch die Ausführungsgesetze. Die hinter § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV stehenden grundsätzlichen Erwägungen müssten in allen Bundesländern dieselben sein und seien mitzuteilen, um die Gründe für die unterschiedliche Ausformung der Härtefallbefreiung nachprüfen zu können. Entgegen der Annahme des Beklagten begehre sie keine Informationen, die für ihr Informationsinteresse nicht zielführend seien. Das SSpielhG nehme in verschiedenen Vorschriften auf den GlüStV Bezug oder habe entsprechende Regelungen. Daher sei das SSpielhG im Zusammenspiel mit den Regelungen GlüStV zu betrachten. Durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts seien die Erfolgsaussichten auf Änderung oder Auslegung dieser Bestimmungen rechtlich und politisch nicht erheblich geringer geworden, zumal dies im Rahmen des hierzu betrachtenden Informationsbegehrens unbeachtlich sei.

- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsunterlagen des Beklagten Bezug genommen, deren Inhalt Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Entscheidungsgründe

- 30 Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat die Klage mit Zustimmung des Beklagten zurückgenommen hat, ist das Verfahren gemäß den §§ 125 Abs. 1, 92 Abs. 3 VwGO einzustellen und das Urteil des Verwaltungsgerichts gemäß den §§ 173 VwGO, 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO für wirkungslos zu erklären.
- 31 Im Übrigen ist die gemäß den §§ 124a Abs. 2, Abs. 3 VwGO zulässige Berufung unbegründet.
- 32 Die Klage ist zulässig. In der mündlicher Verhandlung hat die Klägerin im Anschluss an die Erörterung der Sach- und Rechtslage durch den Senat nur noch den Antrag gestellt, den Beklagten zu verpflichten, ihr Einsicht in sämtliche Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen - hilfsweise im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zu den §§ 25 und 29 - des am 15.12.2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags mit Ausnahme von Unterlagen, welche die Positionen der einzelnen Ländervertreter zum Gegenstand haben, zu gewähren, äußerst hilfsweise Einsicht gemäß Haupt- und Hilfsantrag nach Ablauf des 30.6.2021 zu gewähren. Mit dieser Einschränkung hat die Klägerin in prozessual zulässiger Weise der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schutz der Meinungsbildung innerhalb eines Kollektivorgans Rechnung getragen.¹⁵ Die Klage ist auch mit dem geänderten Antrag als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 2 VwGO statthaft und gemäß § 19 Abs. 2 AGVwGO zutreffend gegen den Beklagten gerichtet, der den Ausgangsbescheid vom 13.4.2016 erlassen hat.
- 33 In der Sache hat die Klage indes keinen Erfolg.

- 34 Rechtsgrundlage des - im Hauptantrag und in den Hilfsanträgen verfolgten - Begehrens der Klägerin ist § 1 Satz 1 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes in der Fassung des Gesetzes Nr. 1596 vom 12.7.2006 (Amtsblatt I, 1624), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 22.8.2018 (Amtsblatt I, 674) - im Folgenden: SIFG - in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz - in der Fassung vom 5.9.2005 (BGBl I 2005, 2722), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl I, 1626) - im Folgenden: IFG -. Gemäß § 1 Satz 1 SIFG hat jeder nach diesem Gesetz in entsprechender Anwendung der §§ 1 bis 9 und 11 IFG in der jeweils geltenden Fassung gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 IFG bestimmen, dass jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat und dieses Gesetz für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, wobei die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen kann. Durch die dynamische Verweisung der landesrechtlichen Regelung auf die wesentlichen Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes soll sichergestellt werden, dass für im Bund und im Saarland gestellte Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen - als im Wesentlichen gleiche Sachverhalte - gleiche Voraussetzungen gelten und gleiche Rechtsfolgen eintreten.¹⁶
- 35 1. Die Regelungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG und des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gewähren einen allgemeinen, den Nachweis eines (rechtlichen) Interesses nicht erfordernden bzw. einen freien (voraussetzungslosen) Informationszugangsanspruch¹⁷, der sich gegen die Behörden des Landes bzw. des Bundes richtet, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG). Dies ist fallbezogen beim Beklagten, der den Ablehnungsbescheid vom 13.4.2016 erlassen hat und dem nach Sachlage im Rahmen der internen Aufgabenverteilung innerhalb der Landesregierung die Entscheidungszuständigkeit übertragen ist, der Fall, auch wenn er an den Verhandlungen der Ministerpräsident(inn)en sowie der Chefs der Staat- und Senatskanzleien zum Ersten Glückspieländerungsstaatsvertrages jedenfalls nicht federführend beteiligt war und damit nicht Urheber aller begehrten Informationen ist.¹⁸
- 36 2. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG - gleiches gilt kraft der Verweisung für § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG - legt keinen organisationsrechtlichen, sondern einen funktionellen Behördenbegriff zugrunde. Eine Behörde ist demnach, wie auch die Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nahelegt und die Begründung des Bundesgesetzentwurfs durch den Verweis auf § 1 Abs. 4 VwVfG bestätigt¹⁹, jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies bestimmt sich nach materiellen Kriterien; auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es ebenso wenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns. Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts funktioneller Natur.²⁰ Der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes bezieht sich demgemäß allein auf Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne. Dies führt zu einem weiten Verständnis des Begriffs der öffentlichen Verwaltung, der sowohl die typischerweise gesetzgebundene Verwaltung als auch die Tätigkeit der Regierung umfasst, die Anteil an der Staatsleitung hat und in den allein von der Verfassung

gesetzten rechtlichen Grenzen Ziele und Zwecke des staatlichen Handelns vorgibt. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. Die Abgrenzung ist dabei nicht durch staatsrechtliche Begrifflichkeiten zwingend vorgegeben. Vielmehr kommt es auf das dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte zugrundeliegende Begriffsverständnis an. Danach umschreiben die in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG genannten Staatsfunktionen²¹, soweit es um die ihnen zuzuordnenden spezifischen Aufgaben geht, im Wesentlichen die Tätigkeitsbereiche, auf die das Informationsfreiheitsgesetz sich nicht erstreckt.²²

- 37 3. Fallbezogen legt die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG dar, dass (nur) der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder - z.B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben.²³ Damit sind alle anderen „Angelegenheiten“ dem IFG unterstellt.²⁴
- 38 Ausgehend hiervon ist der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 IFG nicht eröffnet, da die Verhandlungen der Ministerpräsident(inn)en der Bundesländer einschließlich der Zuarbeit insbesondere der Chefs der Staats- und Senatskanzleien zum Ersten Glückspieländerungsstaatsvertrag 2012 und damit auch die hierzu erstellten streitgegenständlichen Materialien dem „spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“ im Verständnis der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG zuzuordnen sind.
- 39 3.1 Zunächst ist zu sehen, dass sich der Verhandlungsprozess im Vorfeld des Abschlusses eines Staatsvertrages von der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch eine Ministerialverwaltung im Wege einer Gesetzesinitiative der Landesregierung maßgeblich unterscheidet. Die Abstimmung der Länder im Rahmen ihrer föderalen Zusammenarbeit bei Abschluss eines Staatsvertrages ist in ihrem tatsächlichen Ablauf deutlich komplexer als die Ausarbeitung eines parlamentarischen Gesetzesentwurfs auf Landesebene. Dies ergibt sich aus der Beteiligung sämtlicher Landesregierungen, die nicht nur interne Abstimmungsprozesse, sondern letztlich einen gemeinsamen politischen Abstimmungsprozess durchzuführen haben. Das VG Stuttgart hat hierzu anschaulich und überzeugend aufgezeigt, dass die Vorbereitungen zu den Verhandlungen über einen Staatsvertrag auf die Verhandlungsführung, Position und Haltung der Landesregierung ausgerichtet sind, die im Verlauf des Prozesses immer neu abgestimmt werden müssen, wobei Zwischenergebnisse ebenso zu würdigen sind wie die Position und Haltung der anderen beteiligten Länder und deren Veränderung. Der Verhandlungsprozess ist geprägt von intensivem Ringen um Positionen sowie von taktischen und politischen Erwägungen der Länder und stellt daher einen ungleich komplexeren Vorgang dar, von dem nicht nur die Ministerialverwaltung eines Bundeslandes betroffen ist. Auch ist bei der Ausverhandlung eines Staatsvertrages anders als bei der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein vom Kabinett eingebrachtes Parlamentsgesetz keine Zäsur zwischen der vorbereitenden Tätigkeit der Ministerialverwaltung und der inhaltlichen Abstimmung und Ausgestaltung möglich, die im Parlament und dessen Ausschüssen erfolgt. Damit stellt die Tätigkeit der Landesre-

gierung zur Vorbereitung und Ausgestaltung der Inhalte eines Staatsvertrages einen einheitlichen Vorgang dar, der in seiner Gesamtheit auf die Haltung und Positionierung der Landesregierung gegenüber den anderen Bundesländern ausgerichtet ist.²⁵

- 40 3.2 Im Weiteren spricht der innerstaatliche Werdegang des Staatsvertrages nach Maßgabe der Vorgaben des saarländischen Landesrechts mit Gewicht dafür, dass sich der Abschluss eines Staatsvertrages materiell-rechtlich als Wahrnehmung einer gesetzgeberischen Tätigkeit darstellt.
- 41 Während der laufenden Verhandlungen gilt gemäß § 20 GOReg in Verbindung mit der „Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung vom 10. November 1987“²⁶, dass die Landesregierung den Landtag rechtzeitig vor dem Abschluss von Staatsverträgen und anderen wichtigen Vereinbarungen von erheblicher politischer, einschließlich finanzieller Bedeutung über den Gegenstand des Staatsvertrags, die Interessenlage der Vertragspartner, den wesentlichen Gang der Beratungen sowie die beabsichtigte Haltung der Landesregierung zu unterrichten hat. Die Unterrichtung soll in schriftlicher Form an die Fraktionen erfolgen. Dass die Landesregierung und der Landtag diese Vereinbarung, die auch in Bezug auf die Tätigkeit der Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten Unterrichtungspflichten vorsieht, abgeschlossen haben, weist bereits mit Gewicht darauf hin, dass beide Verfassungsorgane davon ausgegangen sind und nach wie vor davon ausgehen, dass unter anderem das Tätigwerden der Landesregierung im Rahmen des Aushandelns von Staatsverträgen mit anderen Bundesländern Schnittpunkte zu der dem Landtag durch Art. 65 Abs. 2 Satz 1 SVerf verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabe, die gesetzgebende Gewalt auszuüben, aufweist und dessen Gesetzgebungszuständigkeit überlagern kann.
- 42 Der ausgehandelte Text des Staatsvertrages ist dem Ministerrat vorzulegen. Dieser stellt fest, ob der Staatsvertrag der Zustimmung des Landtags bedarf (§§ 13 Abs. 3 Satz 1, 8 Abs. 1 h GOReg). Bejahendenfalls bringt die Landesregierung den Staatsvertrag mit einem Zustimmungsgeszentwurf im Landtag ein (Art. 98 SVerf). Der Landtag stimmt dem Vertrag durch das sogenannte Transformations- bzw. Zustimmungsgesetz im Ganzen zu. Änderungsanträge sind, auch wenn es im saarländischen Parlamentsrecht an einer diesbezüglichen Regelung fehlt,²⁷ generell ausgeschlossen.²⁸
- 43 Diese verfahrensbezogenen Besonderheiten machen deutlich, dass die Landesregierung bzw. der Ministerpräsident, der nach Art. 91 Abs. 1 SVerf die Richtlinien der Politik bestimmt, beim Abschluss und bei der Transformation von Staatsverträgen sehr viel weitgehendere Gestaltungsmöglichkeiten besitzen als dies bei der Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage im normalen Gesetzgebungsverfahren der Fall ist, bei dem der Regierung lediglich ein Initiativrecht zur Verfügung steht. Anders als bei formellen Gesetzen erfolgen bei Staatsverträgen die eigentliche gesetzgeberische Gestaltung, die Beratung, die Diskussion und die Entscheidung über den endgültigen Normtext nicht im Parlament, sondern ausschließlich in den Verhandlungen der Ministerpräsident(inn)en und der hinzugezogenen nachgeordneten Behörden. Da eine inhaltliche Gestaltung des Normtextes, also die im eigentlichen Sinne gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments, diesem nicht mehr möglich ist, wird beim Abschluss eines Staatsvertrages ein wesentlicher Teil der originär dem Landesparlament und den entsprechenden Ausschüssen vorbehaltenen Rechtsetzungsaufgaben von der Landesregierung wahrgenommen.²⁹ Demnach ersetzen die von der Landesregierung mit dem Ziel einer staatsvertraglichen Regelung geführten Verhandlungen mit den übrigen Ländern und der Abschluss des Ver-

trages das sonst dem Landtag vorbehaltene Gesetzgebungsverfahren bis zu dessen Beschlussfassung über die Erteilung der Zustimmung zu dem seitens der Regierung ausgehandelten und bereits beschlossenen Staatsvertrag vollständig.

- 44 Angesichts des aufgezeigten Werdegangs eines Staatsvertrags und seiner ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Landtags in den wesentlichen Schritten ersetzenden Wirkung sind das Aushandeln und der Abschluss eines Staatsvertrags durch die Landesregierung materiell-rechtlich als Wahrnehmung rechtsetzender bzw. gesetzgeberischer Tätigkeit zu qualifizieren.
- 45 3.3 Ein diesen Befund bestätigendes (Selbst-)Verständnis der Ländervertreter kommt speziell auch in einzelnen Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages zum Ausdruck.
- 46 Die Formulierung in § 2 Abs. 1 GlüStV bestätigt, dass die Ländervertreter, die in der Ministerpräsidentenkonferenz verantwortlich an der Aushandlung dieses Staatsvertrags mitgewirkt haben, im Selbstverständnis, rechtsetzend an Stelle der jeweiligen Landesparlamente tätig zu werden, gehandelt haben. So heißt es dort „Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen.“ Die verantwortlich Agierenden haben sich hiernach in der Rolle des Landesgesetzgebers gesehen.
- 47 Dabei wollten sie allerdings den Glücksspielsektor nicht vollständig und abschließend regeln, sondern haben klargestellt, dass den Landesparlamenten Regelungskompetenzen verbleiben. So ist den in Bezug auf das Spielhallenrecht einschlägigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages zu entnehmen, dass der Erlass weiterer Ausführungsbestimmungen den Ländern vorbehalten bleibt. Die betreffenden Regelungen lauten entweder dahin, dass das Nähere in Ausführungsbestimmungen der Länder geregelt wird (§§ 24 Abs. 3, 25 Abs. 1 Satz 2, und 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV) bzw. dass die Länder die zur Ausführung des Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen erlassen (§ 28 Satz 1 GlüStV), oder es werden den Ländern speziell umschriebene Regelungsbefugnisse zuerkannt (§§ 25 Abs. 3, 26 Abs. 2 und 28 Satz 2 und 3 GlüStV). Dem ist zu entnehmen, dass die Ministerpräsidentenkonferenz das Spielhallenrecht zwar in den Grundzügen gesetzlich für alle Länder verbindlich regeln wollte, den Landesparlamenten aber im Übrigen deren Regelungsbefugnisse als Landesgesetzgeber erhalten bleiben sollten. Die Agierenden haben den Staatsvertrag mithin mit dem Willen und dem Selbstverständnis, rechtsetzend tätig zu werden, ausgehandelt und beschlossen.
- 48 Soweit die Klägerin diesen Überlegungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat entgegengehalten hat, dass für die rechtliche Qualität des Handelns schwerlich das Selbstverständnis der Handelnden ausschlaggebend sein könne, mag dieser Einwand im Ansatz berechtigt sein. Dennoch zeigt ein solches Selbstverständnis, wie das eigene Handeln reflektiert worden ist und mit welcher Zielsetzung - namentlich ein normatives Regelwerk zu schaffen - verhandelt worden ist.
- 49 3.4 Zudem ist bei der Einordnung des Tätigwerdens der Landesregierung als Regierungshandeln oder als rechtssetzende Tätigkeit zu würdigen, dass sich die Ministerpräsident(inn)en ausweislich § 35 Abs. 2 GlüStV für den Zeitpunkt des Außerkrafttretens des Staatsvertrages befugt gesehen haben, sich ein Sonderrecht vorzubehalten, das im Fall seiner Ausübung mit einer erneuten Beschneidung der Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente einhergeht. Gemäß § 35 Abs. 2 GlüStV tritt

der Staatsvertrag mit Ablauf des 30.6.2021 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt; in diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben. Damit können die Ministerpräsident(inn)en - unabhängig vom Transformationsakt des Parlaments - bei entsprechendem Quorum die Fortgeltung des Staatsvertrages für die Zeit nach Ablauf von dessen Befristung beschließen.

- 50 3.5 Bei dieser Sachlage ist trotz der allgemeinen Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes und der gebotenen weiten Auslegung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung davon auszugehen, dass die rechtsetzende Tätigkeit nicht allein in dem der Legislative zugewiesenen Akt der Annahme der staatsvertraglichen Regelung zu sehen ist, sondern den gesamten Gestaltungsprozess über die Beratungen der am Staatsvertrag beteiligten Parteien, die Entwürfe bis hin zur endgültigen Fassung des Staatsvertrages umfasst.³⁰ Demnach sind die Verhandlungen der Ministerpräsident(inn)en und der nachgeordneten Behörden zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012 dem spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen mit der Folge, dass die hierzu erzeugten Materialien, die die Klägerin einzusehen begehrt, dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 IFG nicht unterfallen.
- 51 3.6 Die hiergegen erhobenen Einwendungen der Klägerin überzeugen nicht.
- 52 3.6.1 Soweit sie geltend macht, es sei staatsrechtlich und formal zwingend zwischen dem Abschluss des Staatsvertrages als exekutiver Tätigkeit und dem Transformationsgesetz nach Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SVerf zu unterscheiden, verkennt sie, dass es nach den Regelungen im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, die im Saarland weitgehend Anwendung finden, bei der Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung von den anderen Staatsgewalten nicht auf staatsrechtliche Begrifflichkeiten oder darauf ankommt, wer handelt, vielmehr knüpft der Verwaltungsbegriff an die ausgeübte Funktion bzw. den verfolgten Zweck der Tätigkeit an, so dass es der inhaltlichen Qualifikation der betreffenden Tätigkeit bedarf.³¹ Die Argumentation der Klägerin läuft auf die Annahme eines organisatorisch-institutionellen Behördenbegriffs hinaus, der, wie dargelegt, dem IFG gerade nicht zugrunde liegt.
- 53 3.6.2 Ebenso wenig ergibt sich aus der Ausnahmeregelung in § 3 Nr. 3 lit. a) IFG, dass in Bezug auf den von den Ministerpräsident(inn)en geschlossenen Staatsvertrag öffentliches Verwaltungshandeln vorliegt und der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eröffnet ist. Die Argumentation der Klägerin, einer der Hauptanwendungsfälle dieser Ausnahmeregelung seien Verhandlungen der Bundesregierung zu internationalen Verträgen, weshalb das IFG derartige Verhandlungen grundsätzlich als vom § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG umfasst ansehe, verfährt nicht. Fraglich dürfte bereits sein, ob die Prämisse, der Abschluss internationaler Verträge sei ein Hauptanwendungsfall der Vorschrift, zutrifft.
- 54 Gemäß § 3 Nr. 3 lit. a) IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt wird. Der Begriff „internationale Verhandlungen“ umfasst jeden mündlichen, schriftlichen, elektronischen u.ä. Gedankenaustausch des Bundes (bzw. seiner Organe) mit anderen Rechtssubjekten - und ist daher weiter als der Begriff der internationalen Verträge -. Geschützt sind Informationen im Rahmen europäischer und internationaler Verhandlungen als solche, um die internationale Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung sicherzustellen und diese in die Lage zu versetzen, deutsche Interessen so wirk-

sam wie möglich zu vertreten und flexibel auf unvorhersehbare Verhandlungsabläufe zu reagieren.³² Soll demnach die Ausnahmeregelung nach ihrem Wortlaut und Zweck allein die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung bei der Durchführung von internationalen Verhandlungen im dargelegten Sinne gewährleisten, ist die Schlussfolgerung der Klägerin, dass Unterlagen, die im Rahmen der Wahrnehmung der Befugnis der Ministerpräsident(inn)en der Länder, untereinander Länderstaatsverträge auszuhandeln, erstellt werden, dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen müssen, keineswegs zwingend.

- 55 3.6.3 Im Weiteren verfängt das Vorbringen der Klägerin nicht, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit in den Anwendungsbereich des IFG falle und dies erst recht für die Vorbereitung eines im Rang unter einem formellen Gesetz stehenden Staatsvertrages gelten müsse. Dieser Vortrag wird weder den aufgezeigten grundlegenden Unterschieden zwischen dem Abschluss von Staatsverträgen und einem nach Maßgabe der saarländischen Verfassung ablaufenden - sozusagen üblichen - Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf Art und Umfang der Beteiligung der Exekutive noch dem Umstand gerecht, dass der in Rede stehende Glücksspieländerungsstaatsvertrag sich bei materiell-rechtlicher Betrachtung als ein vollständiges Gesetzeswerk darstellt.
- 56 3.6.4 Ebenso wenig führt das Vorbringen der Klägerin weiter, dass eine gesetzesimmanente Bereichsausnahme angesichts von Gesetzessystematik und Gesetzeszweck zwingend restriktiv auszulegen sei, da dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz ein Paradigmenwechsel zugrunde liege, wonach in Abkehr vom Prinzip des Aktengeheimnisses amtliche Informationen frei zugänglich sein sollten, sofern nicht besondere öffentliche oder private Belange entgegenstünden. Zwar dient das Informationsfreiheitsgesetz vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie der Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns und trifft es zu, dass mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entgegen den bis dahin geltenden Grundsätzen des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung ein voraussetzungsloser Informationszugang unter Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zur Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte statuiert wurde.³³ Dies ändert aber nichts daran, dass das Informationsfreiheitsgesetz auf den spezifischen Bereich der Rechtssetzung keine Anwendung findet. Insbesondere bedingen die vorbezeichneten Zielsetzungen des Gesetzes nicht, dass ein Handeln, das materiell-rechtlich als rechtsetzende Tätigkeit zu qualifizieren ist, dennoch dem Verwaltungshandeln zugeordnet werden müsste.
- 57 3.6.5 Im Weiteren kann sich die Klägerin im Rahmen der fallbezogen notwendigen Auslegung des saarländischen Landesrechts nicht mit Erfolg auf die richterlichen Hinweisverfügungen des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein vom 30.6.2020 und vom 5.10.2020 in dem dort anhängigen Verfahren 4 LB 5/19 berufen, ausweislich derer dort - anders etwa als nach der aufgezeigten Sichtweise des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt³⁴ - die vorläufige Einschätzung vertreten wird, dass die Tätigkeit im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz - in Abgrenzung zu Rechtsprechung und Gesetzgebung - Verwaltungstätigkeit sei und sich der dortige Beklagte nicht auf die Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG-SH berufen könne.
- 58 Die Regelung des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG-SH, nach der die obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich nicht um Umweltinformationen handelt, nicht zu den informa-

tionspflichtigen Stellen gehören, unterscheidet sich diametral von der im Saarland geltenden Rechtslage. Die schleswig-holsteinische Regelung verfolgt ihrem Wortlaut nach einen rein formalen Ansatz, indem sie ein Tätigwerden der obersten Landesbehörden, das im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgt, von der Informationspflicht ausnimmt. Die Formulierung „im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens“ ist auf das Gesetzgebungsverfahren, wie es in den Art. 44 ff. Verf SH vorgesehen ist, zugeschnitten. An diesem Verfahren kann sich die Landesregierung durch Einbringen eines Gesetzesentwurfs (Art. 44 Abs. 1 Verf SH) beteiligen. Insoweit vertritt das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein die vorläufige Einschätzung, dass die Ausübung des vorbezeichneten Initiativrechts nicht dem Ministerpräsidenten, sondern der Landesregierung zustehe und die in der Ministerpräsidentenkonferenz erfolgende Diskussion, Beratung, Abstimmung und Formulierung eines Staatsvertrages im Ganzen nicht die erforderliche Nähe zu dem in Art. 44 Abs. 1 Verf SH vorgesehenen Initiativrecht habe. Es schließt hieraus, dass der dortige Beklagte die Ausnahme des § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG-SH nicht für sich in Anspruch nehmen könne und daher der Informationspflicht unterliege.

- 59 Diese vorläufige rechtliche Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein ist dem dortigen - auf eine formale Beteiligung an einem „regulären“ Gesetzgebungsverfahren abstellenden - Landesrecht geschuldet. Demgegenüber eröffnet das saarländische Landesrecht dem Bundesrecht folgend den freien Zugang zu Informationen nur, soweit diese im Rahmen der Wahrnehmung von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben anfallen, während ein Handeln der Landesregierung, das sich materiell-rechtlich als rechtsetzende Tätigkeit darstellt, von dem Informationszugang ausgenommen ist.
- 60 Dass die Verhandlungen der Länder, die letztendlich zum Abschluss des Glücksspielstaatsänderungsvertrags geführt haben, bei der hiernach gebotenen materiell-rechtlichen Betrachtung aus den dargelegten Gründen als rechtsetzende Tätigkeit zu qualifizieren sind, kann nach alledem durch die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein zu dem dortigen Landesrecht nicht erfolgreich in Zweifel gezogen werden.
- 61 3.6.6 Soweit das VG Stuttgart entschieden hat, dass für den Zugang zu Protokollen und sonstigen Materialien zu den Vertragsverhandlungen der Bundesländer zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag der Anwendungsbereich des baden-württembergischen Landesinformationsgesetzes nicht eröffnet ist, weil diese Unterlagen nicht im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben öffentlich-rechtlicher Verwaltung, sondern in Ausübung von Regierungshandeln entstanden sind, beruht dies auf einer entsprechenden Auslegung des betreffenden Landesrechts.³⁵ Die Frage, ob das Regierungshandeln - die konkrete Tätigkeit des Staatsministeriums - dem Bereich der Rechtsetzung zuzuordnen ist, wurde mangels Entscheidungserheblichkeit ausdrücklich offen gelassen. Die Entscheidung hilft mithin bei der dem saarländischen Landesrecht ebenso wie dem Bundesrecht innewohnenden Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichem Verwaltungshandeln und Rechtsetzung nicht weiter.
- 62 Ist nach alledem aufgrund der rechtsetzenden Tätigkeit der Ministerpräsident(inn)en bei Aushandeln und Abschluss des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages der Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes nicht eröffnet, kommt es auf die nur bei Vorliegen öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns aufgeworfenen und in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vorsorglich erörterten Fragen, ob der Beklag-

te angesichts der Ablehnung der Herausgabe der Informationen durch insgesamt zehn Bundesländer im Sinne der §§ 1 Satz 1 SFIG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist³⁶, ein Zugang zu den begehrten Materialien aufgrund der gesetzlichen Bereichsausnahme gemäß § 3 Nr. 3 lit. b IFG ungeachtet der inzwischen verstrichenen Zeit zum Schutz der Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb eines Kollegialorgans ausgeschlossen ist oder dem erstrebten Informationszugang der verfassungsrechtlich garantierte Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegensteht,³⁷ nicht mehr entscheidungserheblich an.

63 Die Berufung ist daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen; soweit die Klage zurückgenommen worden ist, beruht die Kostenentscheidung auf § 155 Abs. 2 VwGO.

64 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10 ZPO.

65 Die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO für die Zulassung der Revision sind nicht erfüllt.

66 **Beschluss**

67 Der Streitwert für das Berufungsverfahren beträgt insgesamt 5.000.- Euro (§§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 2 GKG).

68 Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar.

☐ Fußnoten

- 1) BVerwG, Beschluss vom 18.7.2011 - 7 B 14/11 -
- 2) BVerfG, Beschluss vom 30.3.2004 - 2 BvK 1/01 -, NVwZ 2004,1105
- 3) BT-Drs. 15/4493, S. 9
- 4) BT-Drs. 15/4493, S. 10
- 5) BVerwG, Beschluss v. 23.11.2011 - 7 C 2/11 -; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2.6.2015 - 15 A 2062/12 - BeckRS 2015, 48271
- 6) BVerfGE 67, 100, 139
- 7) BVerwGE 144, 122 Rn. 31
- 8) BVerwG, Beschluss vom 18.7.2011 - 7 B 11/14 -
- 9) BVerfG, Urteil vom 21.10.2014 - 2 BvE 5/11 -, Rdnr. 169-172
- 10) BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -
- 11) Richterliche Hinweisverfügungen vom 30.6.2020 und 5.10.2020 im Verfahren 4 LB 5/19

- 12) BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -
- 13) BVerfG, Urteil vom 21.10.2014 - 2 BvR 5/11 -
- 14) BVerfG, Urteil vom 21.10.2014 - 2 BvR 5/11 -, Rdnr. 143
- 15) BVerwG, Urteil vom 9.5.2019 - 7 C 34/17 -, Juris, Rdnr. 22
- 16) LT-Drs. 13/758 Seite 5
- 17) LT-Drs. 13/758 Seite 5; BT-Drs. 15/4493 Seite 7
- 18) BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 - 7 C 4/11 - Juris, Rdnr. 28
- 19) BT-Drs. 15/4493 Seite 7; siehe hierzu auch LT-Drs. 13/758 Seite 6, der auf die gleichlautende Vorschrift in § 1 Abs. 2 SVwVfG verweist
- 20) BVerwG, Urteil vom 28.2.2019 - 7 C 23/17 -, Juris, Rdnrn. 15 ff. m.w.N.
- 21) BT-Drs. 15/4493 Seite 8
- 22) BVerwG, Urteile vom 25.6.2015 - 7 C 1/14 -, Juris Rdnrn 13, 15; vom 3.11.2011 - 7 C 3 und 4.11 - Juris, jeweils Rdnr. 18 ff und vom 15.11.2012 - 7 C 1.12 - Juris, Rdnr. 24; Brink in Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 1 Rdnr. 82ff
- 23) BT-Drs. 15/4493 Seite 8
- 24) Schoch, IFG, 2009, § 1, Rdnr. 94
- 25) VG Stuttgart, Urteil vom 2.2.2018 - 14 K 2909/16 -, Juris, Rdnr. 47
- 26) Anlage 2 zur GOReg bzw. Anlage 3 zur GOLtg
- 27) Vgl demgegenüber für Staatsverträge des Bundes, die sich gemäß Art. 59 Abs. 2 GG auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die ausdrückliche Regelung in § 82 Abs. 2 BTGO
- 28) Stelkens in Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009, Art. 95, Rdnr. 4
- 29) OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.4.2018 - 3 L 82/18 -, Seite 5
- 30) So auch Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 20.3.2019 - 8 A 111/16 - Juris, Rdnrn, 22, 35ff; OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.4.2018, wie vor-; VG Magdeburg, Urteil vom 13.12.2017 - 6 A 247/16 -
- 31) BVerwG, Urteil vom 15.11.2012, wie vor, Rdnr. 23; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.1.2014 - 8 A 467/11 -, Juris Rdnr. 43
- 32) BT-Drs. 15/4493 Seite 10; Schoch, IFG, 2009, § 3 Rdnr. 118
- 33) BT-Drs. 15/4493 Seite 6
- 34) OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.4.2018, wie vor
- 35) VG Stuttgart, Urteil vom 2.2.2018, wie vor, Rdnr. 39ff

- 36) Zum Kriterium der Verfügungsberechtigung: BVerwG, Urteil vom 3.11.2011, wie vor, Rdnrn. 27 ff.
- 37) Vgl. zu alledem: BVerwG, Urteile vom 9.5.2019 - 7 C 34/17 -, vom 13.12.2018 - 7 C 19/17 -, vom 30.3.2017 - 7 C 19/15 - und vom 2.8.2012 - 7 C 7/12 -