

Gericht: Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 8. Kammer
Entscheidungsdatum: 20.03.2019
Aktenzeichen: 8 A 33/16
ECLI: ECLI:DE:VGSH:2019:0320.8A33.16.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle:



Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IZG)

Verfahrensgang

nachgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein 4. Senat, 21. Januar 2021, 4 LB 3/19, Urteil

Tenor

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu 90 % und die Beklagte zu 10 %.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i. H. v. 110 % des aus dem Urteil gegen ihn vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit i. H. v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die Verpflichtetenstellung der Beklagten nach dem IZG SH und den Umfang eines etwaigen Informationszugangs.
- 2 Der Kläger wurde mit Beschluss des Amtsgerichts Meldorf vom 01.01.2014 zum Insolvenzverwalter (im Folgenden: Insolvenzschuldner) bestellt. In dieser Eigenschaft forderte er unter dem 25.09.2015 bei der Beklagten – einer Sparkasse in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts – ausdrücklich gestützt auf § 3 IZG eine Reihe von Informationen (insbesondere bezogen auf Darlehensverträge des Insolvenzschuldners im Zeitraum ab 2002) an. Wörtlich beantragte er bei der Beklagten die Erteilung folgender Auskünfte bzw. die Übersendung folgender Unterlagen in Kopie:
 - 3 *1. Eine tabellarische Aufstellung aller zwischen dem Schuldner und Ihrem Hause im Gesamtzeitraum abgeschlossenen Darlehensverträge, aus welcher der jeweilige Darlehensbetrag, das Abschlussdatum, die Fälligkeit und Höhe der Tilgungsleistungen und Zinszahlungen sowie der Kündigungs- bzw. Aufhebungszeitpunkt hervorgeht.*

Sollten im Gesamtzeitraum eingeräumte Darlehen durch neue Darlehen abgelöst worden sein, bitte ich darum, auch dies in der tabellarischen Übersicht kenntlich zu machen durch Angabe der Vertragsnummer des neu abgeschlossenen Darlehensvertrags.

- 4 *2. Die mit dem Schuldner im Gesamtzeitraum abgeschlossenen Darlehensverträge sowie alle mit dem Abschluss oder der Durchführung dieser Verträge im Zusammenhang stehenden Vereinbarungen in Kopie (Bestellung und Verwertung von Sicherheiten, Stundung von Darlehensschulden, Umschuldung eingeräumter Darlehen).*
- 5 *3. Ferner bitte ich um Übersendung von vollständigen Darlehenskontoauszügen für alle im Gesamtzeitraum eingeräumten Darlehen in Form einer geordneten Gegenüberstellung von Soll- und Istbuchungen unter Angabe der Fälligkeit der jeweiligen Forderungen Ihres Hauses.*
- 6 *4. Sollte es im Gesamtzeitraum zur Verwertung von Sicherheiten gekommen sein, unabhängig ob dies im Wege der Zwangsvollstreckung oder aber mit Zustimmung des Schuldners erfolgt ist, bitte ich um Mitteilung, welche (Dritt-)Sicherheiten verwertet und mit welchen Darlehen etwaig hieraus vereinnahmte Gelder verrechnet wurden.*
- 7 *5. Den im vorgenannten Gesamtzeitraum mit dem Schuldner bzw. dessen Bevollmächtigten geführten Schriftwechsel (Brief, Fax, E-Mail) in Kopie.*
- 8 *6. Soweit innerhalb des vorgenannten Zeitraums mündliche Absprachen mit dem Schuldner bzw. dessen Bevollmächtigten getroffen wurden bzw. Vertreter Ihres Hauses an Gesprächen mit Bezug zum bzw. mit dem Schuldner selbst teilgenommen haben, die entsprechenden Schriftstücke (z. B. Aktenvermerke, E-Mails, sonstiger Schriftwechsel) in Kopie.*
- 9 *7. Sollte der Schuldner Ihr Haus im Gesamtzeitraum um Stundung bzw. teilweisen Erlass der Forderungen gebeten haben, den entsprechenden Schriftwechsel bzw. Aktenvermerk in Kopie.*
- 10 *8. Soweit Ihrem Hause durch den Schuldner monatliche oder jährliche betriebswirtschaftliche Auswertungen bzw. Summen- und Saldenlisten zur Verfügung gestellt wurden, die entsprechenden Unterlagen in Kopie.*
- 11 *9. Abschließend bitte ich um Mitteilung, wann Ihr Haus von welchen weiteren Verbindlichkeiten des Schuldners Kenntnis erlangt hat.*

- 12 *Dem Antrag gab die Beklagte unter dem 26.10.2015 teilweise statt, indem sie Kopien bestimmter Darlehenskontoauszüge und Monatsübersichten bezüglich des Girokontos übersandte. Hinsichtlich weiter zurückliegender Zeiträume forderte sie den Kläger unter Hinweis auf den entstehenden Aufwand auf, die benötigten Unterlagen und relevanten Zeiträume weiter zu konkretisieren. Im Übrigen lehnte die Beklagte den Antrag unter Hinweis auf die Vertraulichkeit interner Beratungen bzw. den Schutz personenbezogener Daten ab. Gegen diese Entscheidung erhob der Kläger unter dem 25.11.2015 Widerspruch. Er machte geltend, dass sein Auskunftsverlangen vollumfänglich zu erfüllen sei – also neben allen Darlehensunterlagen und -auszügen auch Aktenvermerke, Schriftverkehr und Telefonnotizen zur Verfügung gestellt werden müssten. Den Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 23.02.2016 unter Hinweis auf den fehlen-*

den Bezug der begehrten Informationen zu ihrer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit zurück.

- 13 Mit der unter dem 21.03.2016 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Anliegen weiter. Er macht zunächst in tatsächlicher Hinsicht geltend, dass der durch die Beklagte in Gestalt der übersandten Darlehens- und Girokontoauszüge teilweise gewährte Informationszugang unvollständig bzw. nicht verwertbar sei. In der Sache führt er im Wesentlichen aus, dass die Beklagte als Anstalt öffentlichen Rechts und mithin als sonstige juristische Person eindeutig vom Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG erfasst sei. Eine Beschränkung ihrer Auskunftspflicht auf eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit sei demnach nicht vorgesehen. Eine systematische Auslegung könne nicht zu einem anderen Ergebnis kommen, da die öffentlich-rechtlichen Sparkassen auch mit Novellierungen des Gesetzes nicht in den Katalog der nicht erfassten öffentlichen Stellen des § 2 Abs. 4 aufgenommen worden seien. Auch der Behördenbegriff des § 3 Abs. 2 LVwG differenziere nicht, ob die Behörde hoheitlich oder privatrechtlich handle. Dem Sinn und Zweck des IZG entspreche der in § 3 IZG statuierte, grundsätzlich voraussetzungslose Zugang zu Informationen bei informationspflichtigen Stellen, sodass eine teleologische Auslegung mit Fokus auf eine demokratische Kontrollfunktion nicht dazu führen könne, Informationen von Sparkassen über Geschäftsbeziehungen mit Privaten als nicht mit umfasst anzusehen. Hinzu trete das Transparenzgebot des Art. 53 LVerf. Ohnehin hätten die Sparkassen angesichts der engen Bindung an ihre öffentlichen Träger und ihrer systemischen Bedeutung im Finanzmarkt eine von anderen Kreditinstituten abweichende Stellung, die es rechtfertige, sie als informationspflichtige Stelle dem demokratischen Kontrollmechanismus des Informationszugangsrechts zu unterwerfen. Schließlich streite auch die Genese des IZG für die vollständige Einbeziehung der Sparkassen in die informationspflichtigen Stellen, da der Landtag sich gegen einen Gesetzentwurf entschieden habe, der eine Beschränkung des Informationsanspruchs auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit vorsah. Vertrauliche Beratungen der Beklagten seien nicht betroffen, da der Beratung vorgelagerte Umstände ebenso wenig unter die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 3 bzw. des § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG fielen wie das Ergebnis der Beratung. Die Ablehnungsgründe sähen keinen materiellen Geheimhaltungsbedarf vor. Bezogen auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sei fraglich, ob sich die Beklagte als Anstalt öffentlichen Rechts überhaupt hierauf berufen könne. Ohnehin sei nicht ersichtlich, wie Wettbewerbspositionen beeinträchtigt werden bzw. ein wirtschaftlicher Schaden bei der Beklagten entstehen könnte, da es sich lediglich um Einzelfallentscheidungen bezogen auf den konkreten Schuldner handle. Hilfsweise stützt der Kläger seinen Anspruch noch auf § 27 LDStG bzw. § 19 BDSG.
- 14 Der Kläger beantragt,
- 15 die Beklagte unter Aufhebung ihres ablehnenden Bescheids vom 26.10.2015 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 23.02.2016 zu verpflichten, ihm auf seinen Antrag vom 25.09.2015 in der Fassung des Widerspruchs vom 25.11.2015 per Bescheid Zugang zu den begehrten Informationen zu gewähren und diese Informationen tatsächlich zur Verfügung zu stellen,
- 16 hilfsweise,
- 17 die Beklagte unter Aufhebung ihres ablehnenden Bescheids vom 26.10.2015 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 23.02.2016 zu verpflichten, ihm hinsichtlich seines Antrags vom 25.09.2015 in der Fassung des Widerspruchs

- vom 25.11.2015 auf Zugang zu Informationen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden,
- 18 höchst hilfsweise,
- 19 die Beklagte zu verurteilen, ihm die mit Antrag vom 25.09.2015 in der Fassung des Widerspruchs vom 25.11.2015 begehrten Informationen zur Verfügung zu stellen.
- 20 Die Beklagte beantragt,
- 21 die Klage abzuweisen.
- 22 Sie trägt in tatsächlicher Hinsicht vor, dass mit dem Schreiben vom 26.10.2015 keine Vertragsunterlagen übersandt wurden, da diese bereits mit der Forderungsanmeldung an den Kläger übersandt worden seien. Dass die übersandten Girokontoauszüge aus dem Zeitraum von 2005 bis 2012 keine Zahlungsempfänger und keine Verwendungszwecke enthielten, liege daran, dass diese Daten nur für den Zeitraum ab 2013 noch im System erfasst seien. Für davor liegende Zeiträume müssten Kontoauszüge, die auch Zahlungsempfänger und Verwendungszweck enthalten, mit erheblichem Aufwand nachgestellt werden. Die übrigen begehrten Informationen zur Geschäftsbeziehung mit dem Insolvenzschuldner seien bei der Beklagten nicht in einer Weise indexiert, die einen direkten Zugriff ermögliche. Das Vorhandensein entsprechender Unterlagen müsste im Wege einer Sichtung des gesamten Archivs geprüft werden. In rechtlicher Hinsicht verweist die Beklagte darauf, dass sie nicht uneingeschränkt informationspflichtige Stelle i. S. d. § 2 Abs. 3 IZG sei. Zwar sei sie als Anstalt des öffentlichen Rechts eine juristische Person des öffentlichen Rechts i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG, aus systematischen und teleologischen Gründen sei sie jedoch im System des IZG wie eine juristische Person des Privatrechts i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG zu behandeln. Als solche sei sie nur insoweit informationspflichtig, wie sich die jeweils begehrten Informationen auf Aufgaben der Beklagten bezögen, die ihr zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts übertragen worden seien. Die im Informationszugangsrecht geregelten Begriffsbestimmungen seien unter Rückgriff auf die jeweils organisationsrechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsaufbaus und die jeweiligen Aufgabenzuweisungen auszulegen. Nach der Aufgabenbeschreibung in § 2 Satz 1 SpkG sei die Beklagte ein selbstständiges Unternehmen, das auf der Grundlage bestehender Markt- und Wettbewerbserfordernisse tätig werde. Sie erfülle ihre öffentliche Aufgabe in den dem Wettbewerb unterliegenden Handlungsformen des privaten Rechts. Öffentlich-rechtliche Sparkassen würden letztlich nicht anders tätig als öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, denen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit Mitteln des Privatrechts übertragen sei. Das Verhältnis zwischen den Sparkassen und ihren Nutzern sei von vornherein ausschließlich privatrechtlich geprägt. Dies betreffe insbesondere die Vergabe von Geschäftskrediten an kleine und mittlere Unternehmen – wie sie auch Gegenstand der Geschäftsbeziehung der Beklagten zum Insolvenzschuldner gewesen sei. Das Sparkassenrecht differenziere hinsichtlich der Aufgabenzuweisung auch nicht zwischen öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisierten Sparkassen. Der Sinn und Zweck des Informationszugangsrechts, eine bessere Beteiligung der Bürger an exekutiven Entscheidungsprozessen zu ermöglichen und die Kontrolle staatlichen Handelns zu verbessern, erfordere ebenfalls keinen Zugang zu den Informationen der Sparkassen über einzelne Geschäftsvorgänge mit und gegenüber Dritten. Hilfsweise macht die Beklagte insbesondere geltend, dass – soweit sich der Antrag des Klägers auf bereits archivierte und nicht elektronisch erschlossene

Unterlagen beziehe und der Kläger den Antrag nicht eingegrenzt habe – der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 2 Nr. 5 IZG (Antrag zu unbestimmt) zum Tragen komme. Soweit der Zugang zu Unterlagen ihrer internen Dokumentation der Geschäftsbeziehung zum Insolvenzschuldner begehrt werde, könne sich die Beklagte auf die in Wechselwirkung miteinander auszulegenden Ablehnungsgründe der §§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 2 und 10 Satz 1 Nr. 3 IZG zum Schutz des behördlichen Beratungsvorgangs und zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen. Die nicht vorgelegten Unterlagen betreffen den konkreten internen Beratungsvorgang und ließen zugleich Schlüsse über die kaufmännische Positionierung der Beklagten im Wettbewerb und ihre Bewertungsmethoden für Geschäftsbeziehungen zu. Für die Geltendmachung datenschutzrechtlicher Ansprüche fehle dem Kläger die Prozessführungsbefugnis, da solche Ansprüche nicht dem Insolvenzbeschluss unterfielen. Höchst hilfsweise rügt die Beklagte die fehlende Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, da für das Klagebegehren auch zivilrechtliche Ansprüche in Betracht kämen.

- 23 In der mündlichen Verhandlung am 20.03.2018 hat die Beklagte den Bescheid vom 26.10.2015 aufgehoben, soweit mit diesem ein Kostenaufwand i. H. v. 577,- € festgesetzt wird. Daraufhin haben die Beteiligten den Rechtsstreit in diesem Punkt übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten (Beiakte A) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 25 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, war das Verfahren analog § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.
- 26 Im Übrigen ist die Klage – soweit sie zulässig ist – unbegründet.
- 27 Der Verwaltungsrechtsweg ist – anders die Beklagte (wenngleich bloß hilfsweise) einwendet – unzweifelhaft gegeben. Dies bestimmt für Streitigkeiten nach dem IZG SH § 7 Abs. 1 IZG. Der Hinweis der Beklagten, dass der Kläger möglicherweise auch einen privatrechtlichen Anspruch des Insolvenzschuldners geltend machen könne, lässt die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs unberührt. Die Abgrenzung der Rechtswege ist nach dem Klagebegehren und dem zugrundeliegenden Sachverhalt vorzunehmen, wobei der Rechtsnatur des erhobenen Anspruchs, wie sie sich aus dem tatsächlichen Vorbringen der klagenden Partei ergibt, maßgebliche Bedeutung zukommt. Bei gemischten Rechtsverhältnissen, bei denen Anspruchsgrundlagen zu prüfen sind, die verschiedenen Rechtswegen zugewiesen sind, ist eine Verweisung des Rechtsstreits jedenfalls dann nicht geboten, wenn die Durchsetzung des Klageanspruchs auf dem beschrittenen Rechtsweg nicht von vornherein offensichtlich ausgeschlossen ist (vgl. OVG A-Stadt, Beschl. vom 21.12.2011, 5 So 111/11, juris, Rz. 12 m. w. N.). Vorliegend ist bereits zweifelhaft, ob es sich überhaupt um ein gemischtes Rechtsverhältnis handelt, das sich auf den Rechtsweg auswirkt, da der Kläger sein Begehren ausdrücklich auf § 3 Satz 1 IZG stützt und lediglich hilfsweise datenschutzrechtliche Ansprüche geltend macht. Dies kann aber dahinstehen, da der geltend gemachte Anspruch jedenfalls nicht von vornherein schlechterdings ausscheidet.
- 28 Der Hauptantrag ist jedenfalls teilweise zulässig.

- 29 Soweit mit ihm das Begehren verfolgt wird, die Beklagte zu verpflichten, per Bescheid Zugang zu den begehrten Informationen zu gewähren, ist dies als Verpflichtungsklage statthaft. Die Verpflichtungsklage ist im Informationszugangsrecht – auch im Landesrecht, das dieses nicht ausdrücklich normiert – regelmäßig die statthafte Rechtsschutzform. Nicht der Realakt des tatsächlichen Vollzugs des Informationszugangs ist maßgeblich, sondern die vorgelagerte Entscheidung über die Zugangsgewährung durch Verwaltungsakt.
- 30 Soweit das Verpflichtungsbegehren dann allerdings – wie hier – mit dem Antrag verbunden wird, die beantragten Informationen tatsächlich zur Verfügung zu stellen, ist dieses Leistungsbegehren unstatthaft. Hierfür ist im Falle der Verpflichtung der informationspflichtigen Stelle auf den Erlass eines den Informationszugang gewährenden Bescheids kein Raum, da von der tatsächlichen Informationsgewährung durch die verurteilte Behörde auszugehen ist.
- 31 Überdies begegnet der Klagantrag, der auf sämtliche bereits mit dem Ausgangsantrag bzw. wortgleich mit dem Widerspruchsschreiben begehrten Informationen gerichtet ist, Zulässigkeitsbedenken, da diesem zumindest teilweise – wenn auch möglicherweise nicht auf Grundlage des IZG – entsprochen worden sein dürfte. Hier fehlt es an einem Sachbescheidungsinteresse des Klägers. Hinzu kommt, dass sich der Zugangsanspruch grundsätzlich auf die Information in der Form beschränkt, wie sie bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden ist. Jedenfalls das Bundesrecht kennt keinen Anspruch auf eine systematische Aufbereitung oder eine bestimmte Verständlichmachung einer Information (*Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 39). Für das IZG gilt insoweit nichts anderes. Wenn der Kläger daher in seinem Antrag unter Ziffer 1. etwa die Übersendung einer tabellarischen Aufstellung der Darlehensverträge mit weiteren Details zu den einzelnen Darlehen oder unter Ziffer 3. eine „geordnete Gegenüberstellung“ der Soll- und Istbuchungen begehrt, könnte hierauf von vornherein nur ein Anspruch bestehen, wenn die Beklagte über eine solche Tabelle bzw. eine solche Gegenüberstellung tatsächlich verfügte.
- 32 Hierauf kommt es jedoch im Ergebnis nicht an, da die im Übrigen zulässige Klage unbegründet ist. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Erteilung der von ihm begehrten Informationen durch die Beklagte. Die angefochtenen Bescheide sind in der verbliebenen Gestalt rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).
- 33 Als Anspruchsgrundlage kommt § 3 Satz 1 IZG in Betracht. Danach hat jede natürliche oder juristische Person ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Diese Anspruchsvoraussetzungen sind nicht erfüllt.
- 34 Zwar ist der materielle Anwendungsbereich des IZG dem Grunde nach eröffnet. Allein die Tatsache, dass die begehrten Informationen offenkundig aufgrund einer privatrechtlichen Betätigung bei der Beklagten vorliegen, rechtfertigt es nicht, den Informationsanspruch bereits aus diesem Grund zu verneinen. Der Anwendungsbereich des IZG ist – jedenfalls materiell – nicht auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit beschränkt (vgl. nur VG Schleswig, Urteil vom 25.03.2015, 8 A 8/14, juris, Rz. 45). Hierbei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers.

- 35 Die Beklagte ist für die Informationen, die vom Kläger begehrt werden, jedoch nicht informationspflichtige Stelle i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Sie unterfällt zwar dem Wortlaut nach als öffentlich-rechtliche Sparkasse – mithin als Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 1 SpkG) – dem Katalog des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG, der „*sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts*“ ohne Einschränkung zu den informationspflichtigen Stellen zählt. Dass keine nähere Präzisierung in Bezug auf die sonstigen juristische Personen des öffentlichen Rechts erfolgt, deren (rechtliche) Erscheinungsformen ebenso wie deren mögliche Betätigungsfelder vielgestaltig sind, erfordert indes eine Ermittlung des personellen Anwendungsbereichs durch Auslegung. Insbesondere ist zu ermitteln, ob hier eine formale, rein an Verwaltungsorganisationsrecht anknüpfende Betrachtung zugrunde zu legen ist oder ob ein materieller, funktionsbezogener Maßstab gilt.
- 36 Nach der danach gebotenen Auslegung ist der personelle Anwendungsbereich für die Beklagte hier nicht eröffnet. Das IZG geht von einer funktionsbezogenen Betrachtung der informationspflichtigen Stellen aus. Dies zugrunde gelegt, stellt sich der Tätigkeitsbereich der Beklagten, aus dem die vom Kläger begehrten Informationen herrühren, nach dem Gesetzeszweck des IZG nicht als von diesem erfasst dar.
- 37 Die parlamentarischen Dokumente zur Entstehungsgeschichte sind für eine Auslegung der Begrifflichkeiten des Kreises der Verpflichteten, namentlich der „*sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts*“, unergiebig. Der Katalog der informationspflichtigen Stellen in § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG entstammt in seiner nunmehrigen Fassung dem vor-maligen Umweltinformationsgesetz (UIG) SH (vgl. LT-Drs. 17/1610, S. 22). Die dortige Vorschrift wurde im Zuge eines Änderungsantrages (LT-Umdr. 16/1720) ohne weitergehende Begründung in das Gesetzgebungsverfahren zum UIG SH übernommen. Hintergrund der überarbeiteten Formulierungen im Änderungsantrag war möglicherweise die im Ursprungsentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 16/722) vorgesehene Beschränkung des Anwendungsbereichs auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit und die im Verlauf der Beratung des Gesetzentwurfs im Innen- und Rechtsausschuss hieran laut gewordene Kritik (vgl. z. B. Ausschussprotokoll IR 16/32, S. 4 ff.). Dass der (sächliche) Anwendungsbereich des IZG nicht auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit beschränkt ist, ist aber ohnehin anerkannt. Im Übrigen finden sich in den parlamentarischen Materialien zum IZG und den zwischenzeitlichen Änderungsgesetzen keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber bewusst davon Abstand genommen hat, öffentlich-rechtliche Sparkassen in die Ausnahmvorschrift des § 2 Abs. 4 IZG aufzunehmen.
- 38 Zur Auslegung des Umfangs der Informationsverpflichtung der „*sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts*“ können Rechtsprechung und Literatur jedenfalls zu solchen informationspflichtigen Stellen herangezogen werden, die ebenfalls einer schrankenlosen Informationszugangsverpflichtung unterliegen. Dies trifft z. B. auch auf die „*Behörden des Bundes*“ i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundes-IFG zu. Hinsichtlich dortigen Begriffs der „*Behörde*“, zu deren amtlichen Informationen ein voraussetzungsloser Zugang besteht, wird von einer Auslegungsbedürftigkeit und -fähigkeit des Begriffs ausgegangen (vgl. *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 110). Für § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gilt danach – wie auch für das IFG des Bundes im Übrigen – kein organisationsrechtlicher, sondern ein funktioneller Behördenbegriff (BVerwG, Urteil vom 25.06.2015, 7 C 1.14, NJW 2015, 3258; BVerwG, Urteil vom 03.11.2011, 7 C 4.11, juris, Rz. 18; *Brink*, in: ders./Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 1 Rn. 84; *Debus*, in: Beck’scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 22. Ed., Stand: 01.11.2018, § 1 IFG Rn. 131; *Gärditz*, NVwZ 2015, 1161, 1162). Eine Behörde ist dem-

nach 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 (BVerwG, Urteil vom 25.06.2015, 7 C 1.14, NJW 2015, 3258).

- 39 Auch für das schleswig-holsteinische IZG wird angenommen, dass sich der personelle Anwendungsbereich des Gesetzes nicht auf der Grundlage des formal-organisatorischen Status, sondern nach der funktional-materiellen Aufgabe der informationspflichtigen Stelle bestimmt (vgl. *Karg*, in: Kommentar zum IZG Schleswig-Holstein, Praxis der Kommunalverwaltung, A 16 SH, Stand: Mai 2013, Erl. 4.1 zu § 2). Was demnach für eine „Behörde“ i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bzw. § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG, zu der grundsätzlich ein voraussetzungsloser Informationszugang besteht, gleichermaßen anerkannt ist, kann für die „sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ nicht anders sein. Beide öffentliche Stellen unterliegen grundsätzlich einer schrankenlosen Informationszugangsverpflichtung. Es findet sich kein Anhaltspunkt im Gesetz oder in der Systematik des IZG, dass die „sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ einem anderen, gar strengeren Maßstab unterliegen sollen als „Behörden“. Vielmehr spricht die Systematik des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG dafür, dass sie gleich zu behandeln sind, nämlich dass sie im Hinblick auf den personellen Anwendungsbereich des IZG einer funktionellen Betrachtung zu unterziehen sind. Eine andere Auslegung gebietet auch nicht das Transparenzgebot aus Art. 53 LVerf. Dieses steht zum einen unter dem Vorbehalt der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und nimmt zum anderen ausdrücklich allein auf „amtliche Informationen“ Bezug.
- 40 Das bedeutet für die Beklagte im Speziellen: Allein aufgrund der Tatsache, dass sie nach Verwaltungsorganisationsrecht eine Anstalt des öffentlichen Rechts – mithin eine juristische Person des öffentlichen Rechts – ist, folgt noch nicht, dass sie mit ihrem kompletten Betätigungsfeld dem personellen Anwendungsbereich des IZG unterliegt. Es ist vielmehr darüber hinausgehend – wie z. B. für die „Behörden des Bundes“ i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG – nach materiellen Kriterien zu untersuchen, ob die Aufgaben der Stelle, auf die sich der geltend gemachte Informationsanspruch bezieht, dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind.
- 41 Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der Aufgabenbereich der Beklagten, auf den sich die begehrten Informationen beziehen, stellt sich nach materiellen Kriterien nicht als Verwaltungstätigkeit dar.
- 42 Der Begriff der Verwaltungstätigkeit ist, wenn es – wie hier – an ausdrücklichen Hinweisen auf das maßgebliche Normverständnis fehlt, anhand des jeweiligen Regelungszusammenhangs und des Regelungsziels des Gesetzes zu bestimmen (vgl. – für das IFG – BVerwG, Urteil vom 03.11.2011, 7 C 4.11, juris, Rz. 14).
- 43 Dem Regelungszusammenhang ist insoweit jedenfalls zu entnehmen, dass (durch den Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit) auch fiskalisches Handeln von Behörden erfasst sein soll und dass Stellen, die öffentliche Verwaltungstätigkeit ausüben sich nicht im Sinne einer „Flucht ins Privatrecht“ ihrer Verpflichtung nach dem IZG entziehen können sollen. Auf der anderen Seite sollen jedenfalls juristische Personen des Privatrechts nur insoweit informationspflichtig sein, wie ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts übertragen worden sind (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG). Dies spricht für ein

weites Verständnis des Informationszugangsrechts nur, soweit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betroffen sind.

- 44 Über Sinn und Zweck des Gesetzes können demgegenüber u. a. die Gesetzesmaterialien Auskunft geben, die im Falle des IZG aber wiederum unergiebig sind, da sich der Entwurf in seiner Begründung schwerpunktmäßig auf die Vorteile der Zusammenführung des seinerzeitigen IFG SH und des UIG SH bezieht (vgl. LT-Drs. 17/1610, S. 21). Der Entwurf des IFG SH a. F. (LT-Drs. 14/2374, S. 2) sieht die Einführung eines Informationszugangsanspruchs indes als Beitrag zu einer stärkeren „Verwaltungsöffentlichkeit“, losgelöst von bestimmten Verwaltungsverfahren, im Sinne eines Bürgerrechts. Dies deckt sich mit dem durch das Bundesverwaltungsgericht für das IFG des Bundes identifizierten Ziel des Gesetzgebers, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken und vor allem auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie zu dienen (BVerwG, Urteil vom 03.11.2011, 7 C 4.11, juris, Rz. 20, unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung). Auch gemeinhin wird als maßgebliches Ziel der Informationsfreiheitsgesetze bzw. der Schaffung eines voraussetzungslosen Zugangs zu bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen die Stärkung demokratischer Teilhaberechte durch Herstellung von Transparenz und Ermöglichung demokratischer Kontrolle angesehen (vgl. etwa *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 47 ff.; siehe auch *Karg*, in: Kommentar zum IZG Schleswig-Holstein, Praxis der Kommunalverwaltung, A 16 SH, Stand: Mai 2013, Erl. 1.1 zu § 1).
- 45 Danach ist die Tätigkeit der Beklagten, bezüglich derer der Kläger Informationszugang begehrt, nicht dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen. Zwar kommt – insbesondere nach ihrer Aufgabenbeschreibung in § 2 SpkG – durchaus in Betracht, dass öffentlich-rechtliche Sparkassen Aufgaben wahrnehmen, die nach materiellen Kriterien im Sinne des IZG dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind. Das bestreitet auch die Beklagte nicht. Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Sparkassen lässt allerdings auch eine Differenzierung im Einzelfall zu, welche Sachverhalte sich – in Ansehung des § 2 SpkG – materiell als Verwaltungstätigkeit darstellen und welche nicht. Die Sparkassen sind demnach nur informationspflichtige Stellen nach dem IZG, soweit sich die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SpkG als Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben darstellt (vgl. zum IZG M-V auch *v. Mutius*, NordÖR 2010, 45, 50). Dies ist für das streitgegenständliche Tätigkeitsfeld nicht der Fall. Zwar wird die Deckung des regionalen Kreditbedarfs – insbesondere für den Mittelstand – zum öffentlichen Auftrag der Sparkassen i. S. d. § 2 SpkG gezählt. Im Bereich der Geschäftskreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen unterliegt eine Sparkasse aber – wie ein privatrechtlich organisiertes Kreditinstitut – dem Prinzip des Gewinnstrebens zur Aufrechterhaltung eines gesunden Wettbewerbsunternehmens und hat Kreditvergaben von der Bonität und anderen wirtschaftlichen Erwartungen abhängig zu machen (vgl. *Krüger-Grenz*, in: Kommentar zum Sparkassengesetz, Praxis der Kommunalverwaltung, L 17 SH, Stand: März 2015, Erl. zu § 2). Es sind auch sonst keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass in der Geschäftsbeziehung der Beklagten mit dem Insolvenzschuldner der spezifische öffentliche Auftrag der Sparkassen – wenn überhaupt – in einem Maße berührt ist, das eine andere – strengere – Behandlung der Beklagten rechtfertigt als eine privatrechtlich verfasste Bank. Es käme ansonsten aufgrund von § 32 Abs. 1 SpkG sogar zu einer Ungleichbehandlung mit solchen Sparkassen, die von einer Stiftung, einem rechtsfähigen Verein oder einer Aktiengesellschaft betrieben werden, da diese zwar kraft Gesetzes als öffentliche Sparkassen gelten, ohne aber als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgestaltet zu sein. Ausweis-

lich der Zuständigkeitsvorschriften in § 5 und § 10 SpkG fällt das Betätigungsfeld der Geschäftskreditvergabe auch gerade nicht in die Zuständigkeit der Vertretung des Trägers bzw. des Verwaltungsrates, die nach dem Willen des Sparkassengesetzgebers gleichsam die Schnittstellen zwischen der Sparkasse und ihren öffentlichen Trägern darstellen. Diese Zuständigkeitsverteilung illustriert zudem, wo der Gesetzgeber die Mechanismen zur Sicherstellung des öffentlichen Auftrags sieht. Der – lediglich operative – Bereich der Geschäftskreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen gehört nicht dazu. Dass die Sparkassen im Übrigen durchaus öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegen und eine enge Verflechtung mit ihren zweifellos als Behörde zu qualifizierenden Trägern aufweisen, führt nicht dazu, dass sich ihr „Alltagsgeschäft“ zu einem Bereich auswächst, der im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und vor dem Hintergrund des Ziels des IZG so bedeutsam ist, dass ein Informationszugang zur Wahrnehmung demokratischer Rechte und Ausübung demokratischer Kontrolle auch hier geboten ist.

- 46 Vor diesem Hintergrund kommt es auf die Frage, ob in Bezug auf die vom Kläger begehrten Informationen die Versagungsgründe der §§ 9, 10 IZG gegeben sind, nicht mehr an.
- 47 Der hilfsweise geltend gemachte Auskunftsanspruch aus dem LDSG SH scheidet bereits aus, weil das Gesetz nach dem zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung maßgeblichen § 2 Abs. 4 LDSG n. F. keine Anwendung findet, soweit öffentliche Stellen am Wettbewerb teilnehmen und personenbezogene Daten zu wirtschaftlichen Zwecken oder Zielen verarbeiten. Die Gesetzesbegründung nimmt Kreditinstitute ausdrücklich in Bezug (LT-Drs. 19/429, S. 131). Einen etwaigen Auskunftsanspruch nach dem BDSG kann der Kläger als Insolvenzverwalter nicht zulässigerweise geltend machen. Datenschutzrechtliche Auskunftsansprüche fallen aufgrund ihrer höchstpersönlichen Natur nicht in die Insolvenzmasse (OVG Schleswig, Urteil vom 25.01.2018, 4 LB 38/17, juris, Rz. 23). Hinsichtlich eines Auskunftsanspruchs des Umfangs, wie er hier streitgegenständlich ist, hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht in der vom Kläger angeführten Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 26.04.2018, 7 C 5.16, juris, Rz. 30) nicht etwa anders positioniert. § 80 InsO begründet auch keine gesetzliche Vertretungsmacht für die Verfolgung massefremder Ansprüche. Selbst wenn eine rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht bestünde, würde diese den Insolvenzverwalter nicht dazu berechtigen, einen Anspruch des Insolvenzschuldners im eigenen Namen einzuklagen (OVG Schleswig, Urteil vom 25.01.2018, 4 LB 38/17, juris, Rz. 26).
- 48 Auch die Hilfsanträge bleiben nach dem zum Hauptantrag Ausgeführten erfolglos.
- 49 Die Kostenentscheidung folgt für den übereinstimmend für erledigt erklärten Teil aus § 161 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen, hier der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, da sie ohne Aufhebung des den Kostenaufwand festsetzenden Teil des Ausgangsbescheides in diesem Punkt voraussichtlich unterlegen wäre. Für eine teilweise Gewährung von Informationen kann keine Gebühr nach der KostenVO zum IZG festgesetzt werden, wenn die Informationen nicht auf Grundlage des IZG gewährt worden sind (was der Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids nahelegt), zumal die festgesetzte Gebühr den Kostenrahmen der IZG-KostenVO deutlich überschritt. Im Übrigen folgt die Kostenentscheidung aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 50 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, 711 ZPO.

- 51 Die Berufung war gemäß § 124a VwGO i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Frage der Reichweite des Anwendungsbereichs des IZG bezüglich öffentlich-rechtlich organisierter Sparkassen grundsätzliche Bedeutung hat.