

Mitteilung des Senats vom 29. August 2017

**Stellungnahme des Senats zum 11. Jahresbericht der
Landesbeauftragten für Informationsfreiheit**

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 29. August 2017**

Stellungnahme des Senats zum „11. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit“

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) seine nachfolgende Stellungnahme zum 11. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit (Berichtszeitraum: 1. Januar bis 31. Dezember 2016) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Zu den Einzelheiten des 11. Jahresberichts nimmt der Senat unter Bezugnahme auf die Nummerierung im Jahresbericht wie folgt Stellung:

1. Neue Wünsche im elften Jahr

Der Senat hat im Berichtszeitraum umfangreiche Bemühungen zur Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns unternommen. Er berichtet nach § 12 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit der Bürgerschaft (Landtag) über die Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG. Auf diesen Bericht sei an dieser Stelle verwiesen.

Des Weiteren nimmt die Universität Bremen wie folgt Stellung:

Die spezielle Regelung für die Veröffentlichung von Verträgen und Daten über Drittmittelforschung (§ 1a Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG - i. V. m. § 75 Bremisches Hochschulgesetz - BremHG) entspricht den Interessen und den besonderen Gegebenheiten der Hochschulen. Einzelfälle, in denen es zu Abgrenzungsschwierigkeiten bei drittmittelfinanzierter Forschung oder Lehre gekommen sei, sind der Universität Bremen nicht bekannt. Die Universität Bremen vertritt auch weiterhin die Ansicht, dass die Forschungsfreiheit zu schützen ist, so dass, wie in anderen Bundesländern auch, spezielle Regelungen, wie im Bremischen Hochschulgesetz, unverzichtbar sind.

2. Informationsfreiheit in Bremen

2.1 Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem Bremischen Hochschulgesetz und gesetzgeberischer Änderungsbedarf

Aus Sicht der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz ist eine einheitliche Regelung der Veröffentlichungspflichten für die Hochschulen im Bremer Informationsfreiheitsgesetz abzulehnen. Den aus der Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit resultierenden besonderen Schutz- und Leistungsrechten der Hochschulen in Gesetzgebungsverfahren wurde bislang, auch hinsichtlich der Transparenzvorschriften, verantwortungsvoll durch die Senatorin für Wissenschaft Gesundheit und Verbraucherschutz Rechnung getragen. Vielmehr plädiert die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz für einen stärkeren Austausch zwischen der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, den Hochschulen und der senatorischen Behörde, wie er in jüngster Vergangenheit auch praktiziert

wurde, um etwaige bestehende Auslegungsprobleme gemeinsam zu lösen und die Reichweite und Grenzen der Veröffentlichungspflichten im Hochschulbereich auszuloten.

Des Weiteren nimmt die Universität Bremen wie folgt Stellung:

Es wurden Maßnahmen ergriffen, um den Verpflichtungen zur Veröffentlichung nachzukommen. Die Universität Bremen hat zusätzliche personelle Kapazitäten bereitgestellt, um der Einstellung der Informationen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz und den damit verbundenen Aufbereitungen der Informationen nachkommen zu können. Aktuell finden auch notwendige Abstimmungen statt, um eine Kompatibilität zwischen den unterschiedlichen IT-Systemen herbeizuführen.

Zu § 75 Abs. 6 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) gilt Folgendes:

Die Universität Bremen veröffentlicht alle seit dem 1. Mai 2015 eingenommenen Drittmittel (abgeschlossene Drittmittelprojekte) in einem tabellarischen Drittmittelbericht, der im Juli 2016 erstmalig auf den Internetseiten der Universität Bremen veröffentlicht wurde. Er ist abzurufen über „www.uni-bremen.de/forschung/forschung-aus-drittmitteln/drittmittelbericht“. Die Universität Bremen unterrichtet zudem alle Vertragspartner über die Veröffentlichungspflicht nach den Vorschriften des Bremischen Hochschulgesetzes und des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.

§ 75 Abs. 6 BremHG legt den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Drittmittelprojekte nicht fest. Wie bereits dargelegt, veröffentlicht die Universität Bremen abgeschlossene Projekte, da nur bei diesen die tatsächliche Laufzeit und die tatsächliche Förder-summe angegeben werden kann und damit eine eindeutige Transparenz sichergestellt wird. Eine Veröffentlichung von laufenden Projekten würde keine verlässlichen Angaben über die genannten Punkte enthalten und würde zudem gegebenenfalls zu einer Fehlinformation führen. Aufgrund des Umfangs der Drittmittelprojekte an der Universität Bremen ist eine fortwährende Aktualisierung des jeweiligen Projektstandes aus Kapazitätsgründen nicht möglich, sondern der Bericht wird zwei Mal im Jahr zu den Stichtagen 15. Januar und 15. Juli hinsichtlich der dann abgeschlossenen Projekte aktualisiert. Die Universität Bremen muss, abweichend von entsprechenden Regelungen in anderen Bundesländern, auch die wesentlichen Inhalte und Ziele der Projekte beschreiben. Da jedoch die Schutzrechte der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gewahrt werden müssen und Patente nicht gefährdet werden dürfen, ist diese Art der Darstellung auch erforderlich.

Verträge von Projekten mit einem Finanzvolumen von über 50.000 € sind direkt im Bericht hinterlegt bzw. verlinkt. Personenbezogene Daten oder ähnliche Stellen im Vertrag werden entsprechend vor der Veröffentlichung anonymisiert.

2.2 Drittmittelverträge über die Lehre an Hochschulen

Die Universität Bremen stellt durch eine zentrale Stelle, an der alle Sponsoring- und Spendeneinnahmen geprüft und erfasst werden, die ordnungsgemäße Einnahme sicher. Sie bemüht sich um ausreichende Information und Verständnis auf Seiten der Spenderinnen und Spender sowie Sponsoren für die Transparenzverpflichtung, damit auch weiterhin eine Förderung von Forschung und Lehre durch Spenderinnen und Spender erfolgen kann. Zudem hat sich die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit mit der Universität Bremen im Frühjahr 2017 über kritische Altfälle ausgetauscht und Lösungen und Verfahrensänderungen besprochen.

2.3 Umsetzung der Verpflichtung zur Schaffung eines Transparenzportals

Der Senat teilt die im Bericht aufgeführte Sachstandsbeschreibung. Die Bemühungen zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten werden seitens des Senats fortgesetzt.

2.4 Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand im Transparenzregister

Der Senat teilt die im Bericht aufgeführte Sachstandsbeschreibung und wird die Bemühungen zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten fortsetzen.

2.5 Probleme mit der Kostenerhebung für den Zugang zu Informationen

Die Senatorin für Finanzen als zuständige senatorische Dienststelle wird die Anregungen und Hinweise der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zur Anpassung der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (VOGebIFG) prüfen.

3. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

3.3 Offenlegung der Vergütungen der Leitungsebene öffentlich-rechtlicher Unternehmen im Saarland

Die Freie Hansestadt Bremen hat bereits im Handbuch Beteiligungsmanagement Vorgaben zur Veröffentlichung der Bezüge öffentlich-rechtlicher Betriebsleitungen getroffen. So verweisen § 23 (für Eigenbetriebe) und § 36 (für sonstige Sondervermögen) des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes Bremen und der Stadtgemeinden (BremSVG) auf die Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs (HGB), zu dem auch die Regelung des § 286 HGB zählt. Dies ergibt sich auch aus dem im Jahresbericht zitierten § 29 BremSVG. Aus § 286 Abs. 4 HGB ergibt sich eine Einschränkung von der Veröffentlichungspflicht bei Einzel-Geschäftsführerinnen bzw. Einzel-Geschäftsführern, die aus Sicht der Senatorin für Finanzen eine im Interesse des Datenschutzes der Betroffenen gebotene Beschränkung des Informationsanspruchs darstellt und auf die seltenen Fälle einer nur aus einer Person bestehenden Betriebsleitung begrenzt ist. Für GmbHs und Aktiengesellschaften gelten die Regelungen des HGB unmittelbar, so dass es hier einer landesrechtlichen Regelung nicht bedarf bzw. vielmehr eine solche mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes Bremen nicht möglich ist. Zusätzlich zu dieser handelsrechtlichen Veröffentlichung der Bezüge im Anhang der Bilanz werden die Vergütungen der Geschäftsführungen, Vorstände, Leitungen etc. der für die Freie Hansestadt Bremen relevanten Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bereits seit mehreren Jahren regelmäßig im Beteiligungsbericht der Freien Hansestadt Bremen aufgeführt und dort auch - soweit dies nach den Anstellungsverträgen bzw. den Vorschriften des Datenschutzrechts möglich ist – nach Fixum, erfolgsabhängigen Komponenten und sonstigen Vergütungsbestandteilen aufgeschlüsselt dargestellt. Dies gilt auch für die Vergütungen der Aufsichtsratsmitglieder gemäß Public Corporate Governance Kodex der Freien Hansestadt Bremen. Damit geht das Land Bremen weit über die im Saarland festgelegten Anforderungen hinaus, da dort laut Jahresbericht nur öffentlich-rechtliche Unternehmen verpflichtet werden. Da die ganz überwiegende Zahl der Beteiligungen privatrechtlich organisiert ist, würde eine gesetzliche

Regelung wie im Saarland für sie nicht gelten. Demgegenüber gelten im Land Bremen die Vorgaben des Handbuchs Beteiligungsmanagement für alle Beteiligungen, an denen die Freien Hansestadt Bremen mit Mehrheit beteiligt ist, unabhängig von ihrer Rechtsform.

3.4 Entwurf zur Änderung des Bundesarchivgesetzes

Das Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 410) ist am 16. März 2017 in Kraft getreten. Zwar ergibt sich aus der Novellierung des Bundesarchivgesetzes kein Änderungsbedarf für das Bremische Archivgesetz (BremArchivG). Allerdings übernimmt das Staatsarchiv Bremen Unterlagen von Bundesbehörden, deren Benutzung sich nach den Vorschriften des Bundesarchivgesetzes richtet (vgl. § 13 BremArchivG). Selbstverständlich wird das Staatsarchiv Bremen die geänderte Rechtslage in seiner Verwaltungspraxis berücksichtigen. Dem Staatsarchiv ist bekannt, dass das Informationsfreiheitsrecht und das Archivrecht dem Bürger zwei parallele, hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale und der möglichen Rechtsfolgen nicht ganz deckungsgleiche Zugangswege zu Verwaltungsinformationen eröffnet.

Die Anregung hinsichtlich einer Änderung des § 7 Abs. 4 Satz 1 BremArchivG wird geprüft und gegebenenfalls in die auf Grund der EU - Datenschutzgrundverordnung notwendige Änderung des Bremischen Archivgesetzes einfließen. Zu der Novellierung des Landesrechts sind bereits Gespräche zwischen der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, dem Senator für Kultur und dem Staatsarchiv Bremen aufgenommen worden. Zu dem von der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit angesprochenen Wertungswiderspruch des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes und des Bremischen Archivgesetzes ist zu erwidern, dass die Landesgesetze hinsichtlich eines Zuganges zu Verwaltungsinformationen, diesen von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig machen. Gleichwohl hat dies in der bisherigen Praxis keine nachteiligen Auswirkungen für die Betroffenen gehabt.

Es ist offenkundig, dass die „Kann“-Regelungen zur Anfertigung von Reproduktionen von Archivgut sowie zur Versendung oder Ausleihe von Archivgut (vgl. §§ 12, 14 und 15 der Bremischen Archivbenutzungsverordnung - BremArchivV) bei digitalem Archivgut anders anzuwenden sind als bei Unterlagen in Papier-, Pergament- oder anderer analoger Form. Allerdings werden die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auch weiterhin in solchen Fällen beschränkt werden müssen, in denen persönlichkeits- und datenschutzrechtliche Belange diesen entgegenstehen oder ein exorbitanter Verwaltungsaufwand die Arbeitsfähigkeit des Staatsarchivs Bremen erheblich einschränken würde. Hierfür besitzt das Staatsarchiv Bremen bereits aufgrund des § 7 Abs. 2 BremArchivG eine Handhabe. Ob darüber hinaus ein Änderungsbedarf der Bremischen Archivbenutzungsverordnung besteht, bleibt abzuwarten und ist anhand der zukünftigen Verwaltungspraxis zu entscheiden.

4. Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union

4.1 Gesetzlicher Änderungsbedarf im Bereich der Informationsfreiheit aufgrund der EU-Datenschutzgrundverordnung

Die Senatskommissarin für den Datenschutz erarbeitet derzeit einen Gesetzentwurf, der die erforderlichen Änderungen des Landesdatenschutzrechts aufgrund der unmit-

telbaren Geltung der EU-Datenschutzgrundverordnung ab dem 25. Mai 2018 umsetzen soll. In diesem Zusammenhang wird auch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz anzupassen sein. Hierbei werden die Anregungen der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit geprüft, insbesondere auch in Bezug auf die Aufgaben und Befugnisse der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit.

4.2 EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Der Senat wird prüfen, ob die abweichende Definition des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Bereich des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes beibehalten oder aufgegeben wird. Soweit die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit die Änderung von strafrechtlichen Vorschriften zum Schutz von sogenannten Whistleblowerinnen und Whistleblowern fordert, ist hierzu anzumerken, dass hier keine Gesetzgebungskompetenz auf Landesebene besteht.

5. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

5.1 Kein Informationszugangsausschluss durch Geheimhaltungsvorschriften in Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der im Bericht der Landesbeauftragten in Bezug genommenen Entscheidung bereits klargestellt, dass § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) seinem Wortlaut entsprechend auszulegen ist, wonach der Begriff der Rechtsvorschriften nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern auch untergesetzliches Recht umfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 – 7 C 3/15 –, juris, Rn 11). Dieses wortlautgetreue Verständnis steht zudem im Einklang mit der Auslegung des Begriffs der Rechtsvorschriften in § 1 Abs. 3 IFG bzw. § 1 Abs. 3 BremIFG. Es besteht somit hinsichtlich des Wortlauts kein Klarstellungsinteresse. Entsprechendes gilt für den in diesem Punkt gleich lautenden § 3 Nr. 4 BremIFG. Vielmehr könnte die vorgeschlagene Änderung zu Auslegungsschwierigkeiten im Hinblick auf § 1 Abs. 3 BremIFG führen.

7. Die aktuellen Entschließungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

7.2 Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!

Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hat in seiner Sitzung vom 9. August 2016 beschlossen, dass Ausarbeitungen des Juristischen Beratungsdienstes aus der 19. Wahlperiode - soweit diese der Verwaltungstätigkeit der Bürgerschaftskanzlei zuzuordnen sind - auf der Internetseite der Bremischen Bürgerschaft veröffentlicht werden. Dieser Beschluss wurde zwischenzeitlich umgesetzt und mit der Veröffentlichung der rechtlichen Stellungnahmen begonnen. Damit die Abgeordneten, die die Stellungnahmen beauftragt haben, zunächst die Möglichkeit haben, die Gutachten exklusiv zu nutzen, erfolgt eine Veröffentlichung grundsätzlich erst vier Wochen nach der Übermittlung an die Fraktionen, Gruppe und Einzelabgeordneten. Personenbezogene Daten einschließlich der Namen der Auftraggeber werden anonymisiert und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschwärzt.

7.3 GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!

Die Freie Hansestadt Bremen arbeitet seit Einsetzen der Arbeitsgruppe GovData aktiv an der Umsetzung des Datenstandards und der Plattform mit und war neben den Ländern Berlin und Hamburg einer der ersten Piloten, die Daten an das GovData-Portal gesendet haben. Das Transparenzportal Bremen ist an das GovData-Portal angeschlossen. Die Freie Hansestadt Bremen beteiligt sich an der Finanzierung und an der inhaltlichen Weiterentwicklung sowohl der Anwendung als auch der Strukturen für die Datenübertragung von den Ländern und Kommunen an das Bundesportal GovData.