

Mitteilung des Senats

Stellungnahme des Senats zum 19. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 16. September 2025

Der Senat übermittelt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) seine nachfolgende Stellungnahme zum 19. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit (Berichtszeitraum: 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2024) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Zu den Einzelheiten des 19. Jahresberichts nimmt der Senat unter Bezugnahme auf die Nummerierung im Jahresbericht wie folgt Stellung:

3.1: Keine Informationsverweigerung wegen aktienrechtlicher Verschwiegenheitspflichten!

Der Bund und zahlreiche Länder haben Informationsfreiheitsgesetze erlassen, die – mit substantiellen Unterschieden im Einzelnen – Bürger*innen das Recht einräumen, Zugang zu amtlichen Informationen zu erhalten. Dazu gehören grundsätzlich auch Unterlagen der Beteiligungsverwaltung. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nach § 3 Nr. 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) jedoch nicht, wenn und solange die Information einer durch Rechtsvorschrift (...) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Sind also die Voraussetzungen der fachgesetzlichen Bestimmung erfüllt, liegt ein Schutzgut i.S.d. § 3 Nr. 4 BremlFG vor. Die hieran anknüpfende Rechtsfolge schließt den Informationszugang zwingend aus. § 3 Nr. 4 BremlFG ist auf der Rechtsfolgenseite keiner Relativierung (z.B. durch Ermessen, Abwägung mit gegenläufigen öffentlichen Interessen) zugänglich; es handelt sich um einen absoluten Ausschlussstatbestand (vgl. Schoch, 3. Aufl. 2024, IFG § 3 Rn. 209, beck-online). Unerheblich ist, ob die Rechtsvorschrift zivilrechtlich, strafrechtlich oder öffentlich-rechtlich ist; „Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim“ (BVerwG NVwZ 2010, 32; NVwZ 2019, 1840). Rechtsvorschriften i.S.d. § 3 Nr. 4 BremlFG sind auch die aktienrechtlichen Verschwiegenheitspflichten (§§ 93, 116, 395 AktG). Hiernach dürfen auch amtliche Informationen aus Beteiligungen nicht herausgegeben werden, wenn es sich um vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handelt. Inhaltlich ist die Verschwiegenheitspflicht weit zu ziehen (s. OVG Koblenz Urt. v. 10.6.2016 – 10 A 10878/15.OVG). Sie umfasst auch Tagesordnungen und Protokolle von Aufsichtsratssitzungen.

3.2: Zentrale Bearbeitung von Informationszugangsansträgen für mehrere Behörden

Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit (Lfi) empfiehlt, für Behörden eine zentrale Stelle für die Bearbeitung von Informationszugangsansträgen zu schaffen. Die bearbeitenden

Mitarbeiter*innen müssten wegen des Datenschutzes ggf. teilweise in andere Behörden oder Senatsressorts abgeordnet oder versetzt werden.

Der Senat nimmt die Empfehlung des Lfl zur Kenntnis, sieht aber derzeit keinen Handlungsbedarf. Ob es für einzelne Behörden bzw. Ressorts sinnvoll sein kann, eine zentrale Stelle für die Koordinierung von Informationszugangsanträgen und für die Veröffentlichung von Dokumenten zu schaffen, wäre von den Behörden/Ressorts jeweils im Einzelnen zu bewerten. Die jeweils etablierten Systeme haben sich in der Praxis bewährt. So kann der direkte Kontakt zwischen den Fachbehörden/Fachabteilungen und den Antragsteller*innen auch Kommunikationswege verkürzen und eine schnelle Reaktion auf Rückfragen ermöglichen. Zusätzliche Schnittstellen könnten hingegen in einigen Behörden zu längeren Bearbeitungszeiten führen und das Verfahren verzögern. Erfahrungsgemäß sind zudem in erster Linie die thematisch betroffenen Fachbehörden oder Fachabteilungen in der Lage, die gewünschten Informationen inhaltlichen einzuordnen, herauszusuchen und passende Antworten zu formulieren. Dies wäre ggf. zu bedenken. Hierfür liegt die Expertise und Erfahrung in den einzelnen Ressorts.

3.4: Augen auf bei Vertraulichkeitsklauseln!

Der Lfl empfiehlt den Behörden der Freien Hansestadt Bremen, bei Abschluss von Verträgen keine Verschwiegenheitsverpflichtungen zu vereinbaren, und regt die Entwicklung entsprechender Mustervertragsklauseln an.

Gemäß § 11 Abs. 4 a BremIFG haben die bremischen Behörden Verträge der Daseinsvorsorge, die ab dem 12. März 2011 geschlossen werden sowie Vergütungsverträge für die Erstellung von Gutachten ab einem Gegenstandswert von 5 000 Euro und sonstige Verträge ab einem Gegenstandswert von 50 000 Euro, die ab dem 5. Mai 2015 geschlossen werden, ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in elektronischer Form unverzüglich allgemein zugänglich zu machen und unverzüglich an das elektronische Informationsregister nach Absatz 6 zu melden. Gleiches gilt, wenn zwischen denselben Vertragspartnern innerhalb eines Kalenderjahres Vergütungsverträge mit einem Gegenstandswert von insgesamt mehr als 50 000 Euro abgeschlossen wurden. Die Veröffentlichung darf nur unterbleiben, wenn ein Ablehnungsgrund nach dem BremIFG vorliegt. Der Vertragspartner ist zudem vor Abschluss des Vertrages auf die Veröffentlichungspflicht hinzuweisen (§ 11 Abs. 4 a Satz 3 BremIFG). Gemäß § 1 Abs. 2 a BremIFG kann das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zudem nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden. Verschwiegenheitsklauseln sind daher im Hinblick auf die Veröffentlichung dieser Verträge unzulässig. Der Senat ist der Auffassung, dass ein vertraglicher Verweis auf diese gesetzlichen Vorschriften grundsätzlich ausreicht. Um hier größtmögliche Rechtssicherheit zu schaffen, steht den Ressorts zudem bereits seit 2016 auch eine entsprechende Mustervertragsklausel zur Verfügung.

3.5: Lizenzverträge im Transparenzportal sollten aktualisiert werden

Der Lfl berichtet, dass viele Dokumente im Transparenzportal unter Creative Commons-Lizenz „Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung 3.0“ (CC BY-NC-ND 3.0) veröffentlicht sind und empfiehlt u.a. die Verwendung der Creative Commons 4.0 Lizenzen.

Bremische Behörden stellen urheber- oder leistungsschutzrechtlich geschützte Publikationen, wenn immer möglich, gem. Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 29.08.2013 zu Drucksache 18/911 unter Creative Commons-Lizenzen.

Die Bewertung, ob eine Veröffentlichung urheber- oder leistungsschutzrechtlichen Schutz genießt, erfolgt dezentral durch die veröffentlichende Stelle, ebenso die Auswahl einer ggf. passenden Lizenz.

Das Transparenzportal verfügt (Stand 21.08.2025) über folgende Lizenzoptionen:

- Creative Commons Universell 1.0 (CC 0 1.0)
- Creative Commons Namensnennung 3.0 (CC BY 3.0)
- Creative Commons Namensnennung Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 (CC BY-SA 3.0)

- Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell 3.0 (CC BY-NC 3.0)
- Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0)
- Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung 3.0 (CC BY-NC-ND 3.0)
- Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes
- Amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 UrhG (keine Lizenz im engeren Sinne)

Die Liste der eingesetzten Lizenzen und ihre Erläuterungen sind abrufbar unter:

<https://www.transparenz.bremen.de/nutzungsbedingungen/uebersicht-der-verwendeten-lizenzen-50092>

Neben der vom LfI diskutierten Lizenz „CC BY-NC-ND 3.0“ sind durchaus weniger restriktive Lizenzen im Transparenzportal verfügbar.

Der Senat plant, die Lizenzauswahl mit den CC-Lizenzen in Version 4.0 im Laufe des Jahres 2025 zu erweitern und die Lizenzen der Version 3.0 abzulösen.

Ob nicht urheber- oder leistungsschutzrechtlich geschützte Werke, etwa gemeinfreie oder amtliche Werke, gesondert gekennzeichnet werden können, wird geprüft.

4: Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit im Land Bremen

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz ist bereits als Transparenzgesetz ausgestaltet und bis heute eines der fortschrittlichsten Informationsfreiheitsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Der Senat sieht daher für eine turnusmäßige, anlassunabhängige Überarbeitung alle 5 Jahre mit erheblicher Bindung von Verwaltungskapazität keine Notwendigkeit.

Zur Förderung der Zusammenfassung der Regelungen des Umweltinformationsrechts und des Informationsfreiheitsrechtes in einem Gesetz verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 4.1. des 18. Jahresberichts (Drs. 21/738 vom 03.09.2024) sowie zu Ziffer 4.4 („Entwurf für ein sächsisches Transparenzgesetz“; dort zur Harmonisierung mit dem Umweltinformationsgesetz) und 4.7 („Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes“) des 12. Jahresberichts (Drs. 19/1802 vom 28.08.2018).

5: Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa

5.1: Lobbyregistergesetz des Bundes wurde verschärft, Hamburg legt eigenen Gesetzesentwurf vor

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 4.8. des 18. Jahresberichts sowie zu den Ziffern 5.5 („Veröffentlichung von Beiträgen zum Gesetzgebungsverfahren in Thüringen“) und 8.1 („Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen“) des 14. Jahresberichts (Drs. 20/598 vom 08.09.2020).

5.2: Zivilgesellschaftliches Bündnis fordert Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern

Bezüglich einer Zusammenführung von Informationsfreiheitsgesetz und Landes-Umweltinformationsgesetz wird auf die Stellungnahme zu Ziffer 4. verwiesen.

Zur Informationspflicht privater Dritter, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle einer oder mehrerer der in § 1 Abs. 1 BremIFG genannten Stellen der öffentlichen Verwaltung unterliegen, verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.1. des 18. Jahresberichts sowie auf seine Stellungnahme zu Ziffer 3.1 und zu Ziffer 1 des 15. Jahresberichts (Drs. 20/1069 vom 10.08.2021) („Das Thema „Einbeziehung Privater“ in den persönlichen Anwendungsbereich der Veröffentlichungspflichten wurde mit allen Mitgliedern der AG Informationsfreiheitsrecht, in der auch eine Vertreterin der LfDI Mitglied ist, ausführlich auf Grundlage eines umfangreichen Vermerks behandelt und inhaltlich mit allen Mitgliedern der AG und auch der LfDI selbst abgestimmt.“).

Soweit der Lfl ausführt, mit einer originären Informationspflicht privater Dritter seien die Schwierigkeiten in der Praxis und Meinungsstreitigkeiten hinsichtlich der Auslegung des Begriffes des „Bedienens“ beseitigt, kann dem im Übrigen nicht gefolgt werden. Die Meinungsstreitigkeiten hinsichtlich der Auslegung des Begriffes des „Bedienens“ würden mit der begehrten Änderung vielmehr unglücklich auf die Schultern der Dritten verlagert mit entsprechendem Haftungs- und Prozessrisiko. Diese müssten fortan beweisen, dass sie keine Aufgaben der Bremischen Verwaltung wahrnehmen, und darlegen, wer ihr Auftraggeber und was Inhalt ihres Auftrages ist. Sie müssten prüfen, welche Verweigerungsgründe auf Seite der Behörde ggf. einschlägig sind, etwa ob die Weitergabe der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Beziehungen zu Bund und Land oder Kontrollaufgaben der Finanzbehörden hat. Dies dürfte ihnen kaum möglich sein und neben dem Aufwand zu einem besonderen Haftungsrisiko bei öffentlichen Aufträgen führen.

Zur Einschränkung des Schutzes personenbezogener Daten verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 3.2 („Informationszugang zu Geschäftsführergehältern“) des 12. Jahresberichts und den jährlichen Bericht über öffentliche Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen (Beteiligungsbericht). Weiterhin verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 5.1 und seine Ausführungen unter Ziffer 4.1 (zu § 5 – Schutz personenbezogener Daten) des 17. Jahresberichts (Drs. 21/4 vom 27.06.2023).

Zur Anordnungsbefugnis des Lfl verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 3.1 des 18. Jahresberichts.

Eine Unterbrechung der Rechtsbehelfsfrist durch die Anrufung des Lfl ist nach aktueller Fassung des Art. 8 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung nicht möglich. Eine Gesetzesänderung ist derzeit nicht beabsichtigt.

6: Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

6.1: Oberverwaltungsgericht Bremen: Besonderer Geheimnisschutz für noch nicht in den Markt eingeführte Produkte

Soweit der Lfl es für erforderlich hält, dass veröffentlichungswürdige Urteile nicht nur in kostenpflichtigen Angeboten, sondern zumindest auch auf der Internetseite des verantwortlichen Gerichts veröffentlicht werden, teilt die Senatorin für Justiz und Verfassung mit, dass die jeweilige Richterin bzw. der jeweilige Richter nach freiem Ermessen entscheiden, ob und wo Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Gerichtsentscheidungen vor ihrer Veröffentlichung zu anonymisieren sind. Diesbezüglich hat der Senat bereits in seinen Stellungnahmen zum 17. und 18. Jahresbericht (zu Ziffer 5.3 bzw. Ziffer 6.6) darauf hingewiesen, dass mit der zur Wahrung des Datenschutzes erforderlichen Anonymisierung und Aufbereitung der gerichtlichen Entscheidungen ein erhöhter personeller Bedarf an den Gerichten einhergeht. Diese zusätzlichen Aufgaben müssten durch eine Erhöhung der Gerichtsgebühren für die Bürger*innen (oder die Zurverfügungstellung von zusätzlichen Haushaltsmitteln) refinanziert werden. Gleiches gilt auch für die eigene Entwicklung oder den Ankauf entsprechender KI-gestützter Anonymisierungstools.

6.7: Messenger-Nachrichten müssen gesichert werden

Zu der Frage, ob Messenger-Nachrichten aktenrelevante Informationen beinhalten könnten und daher zur Akte zu nehmen und zu beauskunften sind und zu der Auffassung des Lfl, dass eine Übertragung aktenrelevanter Chats in einen Gesprächsvermerk allein nicht ausreichend ist, verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziff. 3.4 des 18. Jahresberichts. Er stimmt den Ausführungen des Lfl insoweit zu, als auch Messenger-Nachrichten aktenrelevante Informationen enthalten können. Diese sind zur Akte zu nehmen und ggf. nach den informationsfreiheitlichen Regelungen zu beauskunften. Zu den weiteren Ausführungen des Lfl verweist der Senat zunächst auf die Verwaltungsvorschrift zu Kommunikation und Dokumentenverwaltung (VV KommDok). Darin heißt es in § 2 Abs. 7, dass all diejenigen Dokumente aktenrelevant sind, die erforderlich und geeignet sind, die getroffenen Entscheidungen sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen jederzeit

nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Ein Fokus liegt hierbei auf dem Wort „jederzeit“. Dies wird auch in § 17 Abs. 1 Satz 2 VV KommDok deutlich. Das heißt, Informationen zu getroffenen Entscheidungen oder zum Stand des jeweiligen Verfahrens müssen der elektronischen Akte grundsätzlich jederzeit zu entnehmen sein. Das bedeutet eine Pflicht, die mündlich oder anderweitig, etwa per Messenger, geführte relevante Kommunikation zeitnah zur Akte zu nehmen. Hierzu sind die in der Stellungnahme des Senats zum vorherigen Jahresbericht genannten Mittel geeignet und ausreichend. Wie das Verwaltungsgericht Köln in dem Beschluss, welcher der vom Jahresbericht zitierten Entscheidung nachfolgt, ausführt, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Vorgaben für die Nutzung von Kommunikationsmitteln eingehalten werden (VG Köln, Beschl. v. 04.11.2024 – 13 L 1211/24 –, Randnummer 11).

6.9: Dokumentation des eigenen Angebotes im Vergabeverfahren darf eingesehen werden

Der Lfl weist darauf hin, dass der Verwaltungsgerichtshof München mit Urteil vom 21. Juni 2024 (Aktenzeichen 5 BV 22.1295) dem Kläger zugestanden habe, dass er Einsicht in die Dokumentation über die Wertung seines Angebotes nach Abschluss des Vergabeverfahrens nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Bund) nehmen darf, denn die Vertraulichkeitsregelung im Sinne von § 3 Nummer 4 Informationsfreiheitsgesetzes (Bund) schütze nur das einreichende Unternehmen selbst und könne nicht zu dessen Lasten angeführt werden. Die Einsicht in die Begründung der Bewertung dürfe nur insoweit verwehrt werden, als die Dokumentation Rückschlüsse auf die Inhalte der Angebote Dritter zulasse. Die Konstellation lasse sich auf das bremische Recht übertragen.

Dem stimmt der Senat zu. Die dort aufgegriffene Rechtsprechung kann in der Tat sogar helfen, etwaige Nachprüfungsverfahren zu vermeiden, selbst wenn die praktische Relevanz wohl eher gering ist.

Beschlussempfehlung:

Kenntnisnahme.