

2. Informationsfreiheit in Bremen

Im Berichtszeitraum konnten wir im Vergleich zu den Vorjahren erfreulicherweise ein deutlich gesteigertes Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung feststellen. Dies zeigte sich sowohl in der Zahl der Fälle, in denen wir angerufen wurden, weil Bürgerinnen und Bürgern zu Unrecht ihren Zugangsanspruch seitens bremischer Behörden abgelehnt sahen, als auch in der Zahl der Anfragen zum Informationszugangsrecht. Nachfolgend seien einige der bei uns eingegangenen Petitionen und Anfragen beispielhaft geschildert.

2.1 Kein Informationszugangsanspruch gegenüber dem Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft

Im Berichtszeitraum wandte sich ein Bürger an uns, dessen Antrag auf Zugang zu Sitzungsprotokollen des Petitionsausschusses der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) abgelehnt worden war und bat um Überprüfung der Ablehnung. Unsere Prüfung ergab, dass die Ablehnung des Zugangsantrags nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) rechtmäßig war. Der Informationszugangsanspruch besteht nach § 1 Absatz 1 BremlFG nur gegenüber Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also Verwaltungstätigkeit ausüben. Der Petitionsausschuss ist jedoch ein Ausschuss des Landesparlaments, also ein Verfassungsunterorgan, der eine spezielle parlamentarische Angelegenheit auf Grundlage der Aufgabenzuweisung der Landesverfassung wahrnimmt. Seine Tätigkeit ist also gerade keine Verwaltungstätigkeit, sondern vielmehr unmittelbare Wahrnehmung von Verfassungsaufgaben. Ein Zugangsanspruch zu Protokollen und sonstigen Informationen des Petitionsausschusses besteht daher nach dem BremlFG nicht.

2.2 Informationszugang gegenüber der Ärztekammer Bremen

Im Rahmen unserer Beratungstätigkeit wurden wir um Auskunft gebeten, ob das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) auch für die Ärztekammer Bremen gilt. Diese Frage war grundsätzlich zu bejahen. Nach dem BremlFG sind in erster Linie alle „Behörden“ anspruchspflichtig. Der Behördenbegriff ist funktionell zu verstehen, das heißt, Behörde im Sinne des BremlFG ist jede organisatorisch selbstständige Einheit, die nach außen, im eigenen Namen handelnd, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Hierunter fällt zunächst die unmittelbare Staatsverwaltung durch Behörden, Ämter et cetera, des Weiteren aber auch die mittelbare Staatsverwaltung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Die Ärztekammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und damit organisatorisch verselbstständigt. Sie übt nach außen wirkende materielle Verwaltungstätigkeit im eigenen Namen aus, indem sie Überwachungsaufgaben gegenüber den Kammermitgliedern wahrnimmt, Satzungen erlässt und Beiträge erhebt. Sie ist damit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und daher als Behörde im Sinne des BremlFG anzusehen. Die Ärztekammer Bremen ist daher dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 BremlFG verpflichtet.

2.3 Informationszugang zur Liste gemeinnütziger Empfänger von Geldzahlungen Beschuldigter im Strafverfahren

Ein Bürger trug die Frage an uns heran, ob er nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) die Möglichkeit habe, sich darüber zu informieren, an welche Organisationen die Staatsanwaltschaft Geldzahlungen aus Strafverfahren weiterleite.

Nach einer Regelung der Strafprozessordnung (StPO) besteht für die Staatsanwaltschaft in einem Strafverfahren unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, das anhängige Verfahren vorläufig einzustellen und dem Beschuldigten oder Angeschuldigten die Auflage zu erteilen, einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse zu zahlen. Organisationsrechtlich ist die Staatsanwaltschaft zwar eine Verwaltungsbehörde, sie wird aber im Strafverfahren als Teil der Justiz beziehungsweise als Organ der Rechtspflege tätig, ist daher funktional der Rechtsprechung zuzuordnen. Sie nimmt insoweit also keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, wie es § 1 Absatz 1 BremlFG für einen Zugangsanspruch voraussetzt. Das BremlFG ist daher im Bereich der Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaft von vornherein unanwendbar. Allerdings handelt die Staatsanwaltschaft nicht ausschließlich nur als Justizpflegeorgan, vielmehr sind der Generalstaatsanwältin als Leitungsorgan der Staatsanwaltschaft auch einige Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung übertragen. Bei der vorläufigen Verfahrenseinstellung gegen die Auflage der Zahlung eines Geldbetrages handelt es sich um eine Tätigkeit der Rechtspflege. Fraglich könnte dann aber sein, ob die Verteilung der zur Verfahrenseinstellung auferlegten und bezahlten Geldbeträge noch als Teil der Rechtspflegetätigkeit einzustufen oder dem Inhalt nach hier bereits eine Verwaltungstätigkeit anzunehmen ist. Im Ergebnis musste diese Frage jedoch nicht entschieden werden, da die Generalstaatsanwältin, die für den Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts eine Liste der als Zahlungsempfänger in Betracht kommenden gemeinnützigen Stellen führt, in ihrer Internetpräsenz bereits eine tabellarische Gesamtübersicht über die Einrichtungen in Bremen und Bremerhaven sowie die in den Jahren 2008 und 2009 zugeflossenen Beträge veröffentlicht hat. Den Bürger konnten wir daher hinsichtlich der gewünschten Information auf diese Quelle verweisen.

2.4 Zugang zum Vertrag der Stadt Bremen mit einem privaten Entsorgungs- und Reinigungsdienstleistungsunternehmen

Ein Bürger sorgte sich über die seiner Meinung nach unzureichende Räumung der Fahrradwege im Stadtgebiet Bremen im vergangenen schneereichen Winter 2009/2010. Nachdem er festgestellt hatte, dass die Schneeräumung im Stadtgebiet seitens der Stadt Bremen vertraglich zu einem Großteil auf ein privates Entsorgungs- und Reinigungsdienstleistungsunternehmen übertragen worden ist, wandte er sich an die zuständige Dienststelle und bat um Auskunft hinsichtlich der Einzelheiten der Räumungsvereinbarung. Nachdem ihm diese Frage aus seiner Sicht nur unzureichend beantwortet worden war, erbat er Einblick in das Vertragswerk zwischen Stadt und Unternehmen. Dieser Informationszugangsantrag wurde unter Hinweis auf die vereinbarte Vertraulichkeit des Vertrages abgelehnt. Daraufhin wandte sich der Bürger an uns und bat um Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ablehnung seines Zugangsantrags.

Den Hinweis auf die vertragliche Vertraulichkeitsvereinbarung hielten wir für einen der Sache nach nicht durchgreifenden Ablehnungsgrund. Ein öffentlich-rechtlicher, gesetzlich verankerter Zugangsanspruch eines Dritten, hier aus § 1 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG),

kann nicht durch privatrechtliche vertragliche Vereinbarungen zwischen zwei anderen Rechtssubjekten zulasten des Dritten ausgeschlossen werden. Eine solche Vertragsklausel zulasten Dritter ist rechtlich unwirksam. Vertrauliche Sachverhalte sind nur insoweit von einem Informationszugang ausgeschlossen, als das Informationsfreiheitsgesetz selbst entsprechende Schutz- und Ausschlusstatbestände enthält. Insoweit lag es nahe, im Hinblick auf das Vertragspartnerunternehmen der Stadt an den Ausschlusstatbestand des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu denken. Die Frage dahin gestellt, inwieweit nun die einzelnen Vertragsbestandteile tatsächlich ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Sinne der Kriterien der Rechtsprechung darstellten, schien uns bereits dem Grundsatz nach die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in diesem Fall zweifelhaft. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater genießen zwar als Bestandteil des Grundrechts der Berufsfreiheit grundsätzlich verfassungsrechtlichen Schutz. Nach einer bereits älteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist Privatrechtssubjekten allerdings eine Berufung auf den Schutz durch Grundrechte verwehrt, wenn und soweit sie gesetzlich geregelte öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen. Dies ist konsequent, denn würde der Staat selbst die Aufgabe wahrnehmen, so wäre er an die Grundrechte gebunden, könnte sich aber ebenfalls nicht selbst auf Grundrechtsschutz berufen. Die Straßenreinigung ist jedenfalls eine gesetzlich geregelte öffentliche Aufgabe, die hier von einem Privaten wahrgenommen wird. Man kann sie ferner auch zu den notwendigen Infrastruktur- und damit Daseinsvorsorgeleistungen zählen. Allenfalls schien uns eine Berufung auf entgegenstehende „fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr“ der Kommune und damit ein Eingreifen des Ausschlussgrundes für den Informationszugangsanspruch nach § 3 Ziffer 6 BremIFG denkbar. Auch dann wäre jedoch noch zu prüfen gewesen, ob nicht eine teilweise Zugänglichmachung des Vertrages ohne die schutzbedürftigen Teile in Betracht gekommen wäre.

Wir teilten unsere rechtlichen Einschätzungen der zuständigen Dienststelle mit und baten um nochmalige rechtliche Überprüfung des Sachverhalts. Als bald wurde uns daraufhin erfreulicherweise seitens der Dienststelle mitgeteilt, dass man die gewünschten Unterlagen zwecks Einsichtnahme bereitgelegt habe.

Wir begrüßen auch aus Anlass dieses Falls ausdrücklich die Forderungen nach einer entsprechenden gesetzlichen Klarstellung des Ausnahmetatbestandes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Fall von Privaten, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

2.5 Akteneinsicht bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Ein Bürger hatte sich bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales als nach den Regelungen des Heilberufsgesetzes zuständiger Aufsichtsbehörde für bestimmte berufsständische Kammern über eine solche Kammer beschwert. Nachdem er über einen sehr langen Zeitraum hinweg keine Reaktion auf seine Beschwerde erhalten hatte, wandte er sich mehrfach, sowohl telefonisch, als auch schriftlich an die senatorische Behörde und bat insbesondere um Auskunft zum Bearbeitungsstand sowie um Gewährung der Akteneinsicht in die Beschwerdeakte. Nachdem er auch insoweit keinen Erfolg gehabt hatte, wandte er sich an uns mit der Bitte um Überprüfung, ob ihm nicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Akteneinsicht zustehe und wir ihm gegebenenfalls zu seinem Recht verhelfen könnten.

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz stellt es den Antragstellerinnen und Antragstellern grundsätzlich frei, in welcher Form sie Zugang zu amtlichen Informationen verlangen möchten, sie können also eine Auskunft erbitten, insbesondere aber auch Gewährung der Einsichtnahme in die gewünschten Informationen (Akteneinsicht) oder Informationszugang in sonstiger Weise. Der Informationszugang soll unverzüglich, spätestens jedoch binnen eines Monats beziehungsweise – bei komplexen Informationen – binnen zweier Monate erfolgen. Abweichendes gilt, wenn Belange Dritter durch den Informationszugang berührt werden.

Wir wandten uns an die senatorische Dienststelle und baten um Stellungnahme, wieso der Informationszugangsantrag in Form des Akteneinsichtsgesuchs auch nach Verstreichen der gesetzlich vorgesehenen Bearbeitungsfristen noch nicht beschieden worden sei. Daraufhin wurde uns mitgeteilt, dass wegen der Erledigung bestimmter umfangreicher und dringlicher dienstlicher Aufgaben die begrenzten Kapazitäten im fraglichen Zeitraum zur Gänze beansprucht gewesen seien und daher bedauerlicherweise eine Bearbeitung des Antrags nicht fristgerecht habe erfolgen können. Die Bearbeitung sei jedoch nunmehr umgehend nachgeholt worden und die begehrte Akteneinsicht könne weitgehend erteilt werden.

2.6 Veröffentlichung einer Übersicht über die an private Institutionen geflossenen staatlichen Zuwendungen im Jahr 2009 durch die Senatorin für Finanzen

Als wichtiger Beitrag zur Transparenz staatlichen Handelns im Berichtszeitraum bedarf auch das nachfolgend beschriebene Projekt der Senatorin für Finanzen besonderer Erwähnung.

Die Freie Hansestadt Bremen vergibt alljährlich in nennenswertem Umfang staatliche Zuschüsse an private Institutionen, die anstelle der Verwaltung wichtige öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Typische Beispiele für derartige Zuwendungsbereiche sind etwa Kindergärten in der Hand privater Träger oder die Wahrnehmung karitativer Tätigkeiten durch private Institutionen. Alljährlich wird über diese seitens der bremischen Verwaltung gewährten staatlichen Förderungen detailliert dem Haushaltssouverän, also der Bremischen Bürgerschaft, durch Vorlage eines Zuwendungsberichts Bericht erstattet.

Um in diesem Bereich staatlicher Ausgaben auch für interessierte Bürgerinnen und Bürger mehr Transparenz und damit auch öffentliche Kontrolle zu schaffen, entschied die Senatorin für Finanzen, den Zuwendungsbericht für das Jahr 2009 – mit Ausnahme der aus übergeordneten rechtlichen Gründen zu schützenden Angaben – erstmals zu veröffentlichen. Wir standen der Senatorin für Finanzen insoweit beratend zur Seite.

Mit der Veröffentlichung wird die Regelung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG), wonach geeignete Informationen seitens der Verwaltung durch Veröffentlichung allgemein zugänglich gemacht werden sollen (§ 11 Absatz 4 BremIFG), weiter mit Leben gefüllt. So können sich nun interessierte Bürgerinnen und Bürger anhand einer in der Anlage des Zuwendungsberichts befindlichen alphabetischen Übersicht der Zuwendungsempfänger einen Überblick darüber verschaffen, welche privaten Einrichtungen zu welchem Zweck und in welchem Umfang staatliche Gelder bezogen haben. Der Zuwendungsbericht ist im Internet abrufbar unter folgendem Link: www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Zuwendungsbericht_2009.pdf