

Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen**Erstes Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes**

Die Bürgerschaft (Landtag) wolle beschließen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1442 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 wird aufgehoben.
 - b) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
 2. Das Inhaltsverzeichnis wird wie folgt gefasst:
 - a) Nach der Angabe zu § 6 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 6 a Verträge der Daseinsvorsorge“.
 - b) Die Angabe zu § 12 wird wie folgt gefasst:
„§ 12 Landesbeauftragte und Landesbeauftragter für Informationsfreiheit“.
 - c) Die Angabe zu § 13 wird wie folgt gefasst:
„§ 13 (weggefallen)“.
 - d) Die Angabe zu § 14 wird wie folgt gefasst:
„§ 14 Inkrafttreten, Außerkrafttreten“.
 - c) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2 a) eingefügt:
„2 a) In § 1 wird folgender Absatz 2 a) eingefügt:
,(2 a) Das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen kann nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden.'“
 - d) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4 a) eingefügt:
„4 a) Nach § 6 wird folgender § 6 a eingefügt:

„§ 6 a

Verträge der Daseinsvorsorge

(1) Hat der Antrag auf Informationszugang einen Vertrag der Daseinsvorsorge zum Gegenstand, findet § 6 Satz 2 mit der Maßgabe Anwendung, dass das Informationsinteresse der antragstellenden Person die schutzwürdigen Belange des oder der Betroffenen in der Regel überwiegt, wenn der oder die Betroffene im Geltungsbereich dieses Gesetzes keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder wenn der oder dem Betroffenen durch die Offenbarung der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse kein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Im Übrigen bleiben die §§ 3 bis 6 unberührt.

(2) Ein Vertrag der Daseinsvorsorge ist ein Vertrag, den eine Stelle im Sinne von § 1 Absatz 1 abschließt und mit dem die Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge übertragen wird, der Leistungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat oder mit dem das Recht an einer Sache zur dauerhaften Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge übertragen

wird. Zur Daseinsvorsorge gehören insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Energieversorgung, die Wohnungswirtschaft, die stationäre Krankenversorgung und die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten.

(3) Wird ein Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen bezogen auf einen Vertrag der Daseinsvorsorge gestellt, der vor dem ... (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geschlossen wurde, und stehen der Gewährung des Zugangs Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die Stelle im Sinne von § 1 Absatz 1 den Vertragspartner zu Nachverhandlungen und zur Anpassung des Vertrages aufzufordern. Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach Zugang der Aufforderung zur Nachverhandlung keine Einigung erzielt werden, so wird der Zugang zu amtlichen Informationen gewährt, wenn das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt. Der Abwägungsmaßstab des Absatzes 1 ist zu berücksichtigen. Die §§ 7 und 8 bleiben unberührt."

e) Nummer 9 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Buchstabe a) wird folgender Buchstabe b) eingefügt:

„b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4 a) eingefügt:

„(4 a) Absatz 4 Satz 1 gilt auch für Verträge der Daseinsvorsorge, die ab dem ... (einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geschlossen werden. Hierauf weist die Stelle im Sinne von § 1 Absatz 1 vor Abschluss des Vertrages hin.“

bb) Buchstabe b wird Buchstabe c.

2. Artikel 2 und 3 werden aufgehoben.

3. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird gestrichen.

b) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aa) Buchstabe c) wird wie folgt gefasst:

„c) In dem neuen Satz 1 werden nach den Wörtern ‚vor der Veröffentlichung‘ die Wörter ‚weiterer geeigneter Informationen im Sinne des § 11 Absatz 4 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes‘ eingefügt.“

bb) Buchstabe d wird gestrichen.

c) Nummer 3 wird aufgehoben.

4. Artikel 5 wird aufgehoben.

Begründung

Allgemeines

Dem Anspruch auf Zugang zu Informationen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) unterliegen auch die Verträge der öffentlichen Stellen. Dies sichert die Transparenz des Verwaltungshandelns und die Information der Öffentlichkeit. Im Bereich der Daseinsvorsorge hat das vertragliche Handeln besondere Bedeutung, also insbesondere bei der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, dem öffentlichen Personennahverkehr und der Energieversorgung, aber auch der Wohnungswirtschaft und im Krankenhauswesen. Hier bedarf es eines größtmöglichen Maßes an Transparenz, da die genannten Dienstleistungen für Bremerinnen und Bremer von überragender Bedeutung sind. Dieses Anliegen verwirklicht der vorliegende Gesetzentwurf: Er räumt dem Informationsinteresse grundsätzlich den Vorrang vor Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ein, wenn Einblick in Verträge der Daseinsvorsorge begehrt wird und der Vertragspartner der öffentlichen Hand nicht im Wettbewerb steht. Zugleich entwickelt der Entwurf den proaktiven Ansatz des BremIFG weiter und verpflichtet die Behörden, Verträge der Daseinsvorsorge im Informationsregister zu veröffentlichen. Der Antrag greift Überlegungen des Berliner Gesetzgebers auf (vergleiche § 7 a des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2010, GVBl. S. 458).

Zu den einzelnen Vorschriften

Nummer 1

Die Vorschrift passt das Inhaltsverzeichnis an.

Nummer 2

§ 1 Abs. 2 a bestimmt, dass die öffentlichen Stellen das Recht auf Informationszugang in Verträgen weder ausschließen noch beschränken dürfen. Von öffentlichen Stellen abgeschlossene Verträge sollen zukünftig keine entsprechenden Geheimhaltungs- oder Verschwiegenheitspflichten enthalten. Die Vorschrift dient insbesondere der Klarstellung, dass Verträge zukünftig auf Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten verzichten sollen.

Nummer 3

Die Neuregelung in § 6 a hat Verträge der Daseinsvorsorge zum Gegenstand. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge umschreibt § 6 a Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs. Sie umfassen insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, den öffentlichen Personennahverkehr und die Energieversorgung. Andere Bereiche sind in gleicher Weise für die Bevölkerung von Bedeutung, insbesondere die Wohnungswirtschaft und das Krankenhauswesen, hinzu tritt die umfassend in der hoheitlichen Verwaltung eingesetzte Datenverarbeitung. Der Gesetzentwurf geht also von einem sehr weiten Begriff der Daseinsvorsorge aus. Der Begriff „insbesondere“ stellt ferner klar, dass die Aufzählung in § 6 a Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs nicht abschließend ist, sondern der Begriff der Daseinsvorsorge auch sonstige Aufgaben mit vergleichbarer Bedeutung für das Gemeinwohl umfasst.

Der Gesetzentwurf soll das gesamte vertragliche Handeln auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge umfassen, insbesondere sollen nicht nur Privatisierungen, sondern auch die Dienstleistungsverträge der öffentlichen Hand erfasst werden.

§ 6 a Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs fordert für einen Vertrag der Daseinsvorsorge kumulativ zwei Voraussetzungen. Erstens: Ein Vertragspartner des Vertrages muss eine Stelle im Sinne des § 1 Abs. 1 BremIFG sein. Wer Vertragspartner dieser Stelle ist, spielt keine Rolle: Der Vertragspartner kann also sowohl ein Privater als auch eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen sein. Damit wird sichergestellt, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns nicht nur für Verträge mit Privaten hergestellt wird, sondern auch für Verträge mit anderen Gebietskörperschaften oder mit Unternehmen, die als public-private-partnership organisiert sind.

Zweitens: Mögliche Gegenstände eines Vertrages der Daseinsvorsorge sind (alternativ): die Übertragung einer Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge, ein Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge oder die Übertragung von Rechten an einer Sache, die dauerhaft der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge dienen soll. Die Übertragung einer Unternehmensbeteiligung (erste Alternative) oder die Übertragung von Rechten an einer Sache (dritte Alternative) erfassen insbesondere alle Arten der vollständigen oder teilweisen Privatisierung von Unternehmen der Daseinsvorsorge, aber auch der Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften. Die zweite Alternative – Verträge über die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge – geht deutlich darüber hinaus und erfasst auch Dienstleistungsverträge, mit denen die öffentliche Hand Dritte mit Aufgaben der Daseinsvorsorge beauftragt. Damit betritt Bremen Neuland und zeigt, dass es bereit ist, in der öffentlichen Kontrolle seiner Verwaltung hohe Standards zu setzen.

Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 BremIFG richtet sich grundsätzlich auf alle amtlichen Informationen. Dies sind alle amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung (§ 2 Nr. 1 BremIFG). Damit fallen auch Verträge in den Anwendungsbereich des BremIFG, dies gilt auch für Verträge des Privatrechts (vergleiche für das nordrhein-westfälische Recht: OVG Münster, Beschluss vom 3. Mai 2010 – 13 a F 31/09 – juris, Rn. 28; Ewer, AnwBl. 2010, 455 <456>). Dies bedarf keiner Regelung, wird in § 6 a Abs. 1 Satz 1 für die Verträge der Daseinsvorsorge aber noch einmal ausdrücklich zum Ausdruck gebracht. Ob und in welchem Umfang Zugang zu dem Vertrag gewährt wird, bestimmen bereits im geltenden Recht die §§ 3 bis 6 BremIFG. Auch bei Bestehen einer Vertraulichkeitszusage in einem Vertrag kommt es also allein und maßgeblich darauf an, ob die in den §§ 3 bis 6 geregelten Voraussetzungen vorliegen und den Anspruch auf Infor-

mationszugang einschränken. Es ist der Verwaltung mithin nicht möglich, allein durch Abgabe einer Vertraulichkeitszusage einen Vertrag dem Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 BremIFG zu entziehen (vergleiche OVG Münster, a. a. O., Rn. 24; für die Erklärung zur Verschlussache ähnlich BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 21.08 – juris, Rn. 16 ff.).

Nach der vom Senat beabsichtigten Neufassung des § 6 Satz 2 BremIFG (Drs. 17/1442) darf Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder das Informationsinteresse der antragstellenden Person die schutzwürdigen Belange des oder der Betroffenen überwiegt. Es bedarf also einer Abwägung durch die Behörde. Für Verträge der Daseinsvorsorge soll etwas Anderes gelten, wenn der oder die Betroffene im Land Bremen keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist. In diesem Fall fehlen kontrollierende Marktmechanismen und es besteht keine Gefahr, Konkurrenten könnten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse ausforschen. Hier überwiegt das Informationsinteresse. Die Verwaltung muss den Informationszugang gewähren. Eine Ausnahme („in der Regel“) liegt nur vor, wenn besondere, atypische Situationen vorliegen, die so bedeutsam sind, dass sie das ausschlaggebende Gewicht der gesetzlichen Regelung beseitigen oder einem Informationszugang höherrangiges Recht, insbesondere Verfassungsrecht, entgegensteht. So wird ein Informationszugang von Rechts wegen ausscheiden müssen, wenn die Gewährung dieses Zugangs die Existenz eines Unternehmens ernsthaft bedroht. In der Praxis ist es Sache des Betroffenen, im Rahmen seiner Stellungnahme nach § 8 BremIFG solche Besonderheiten anzuführen. Ob tatsächlich eine atypische Situation vorliegt, unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte (allgemein BVerwG, Urteil vom 30. April 2009 – 1 C 3.08 – juris, Rn. 13 f.).

Absatz 1 Satz 2 schränkt den Abwägungsspielraum zwischen dem Informationsinteresse der antragstellenden Person und den schutzwürdigen Belangen des oder der Betroffenen ebenfalls ein. Danach kann der Informationszugang nicht in jedem Fall verwehrt werden, in dem ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird. Nur solche Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, durch deren Offenbarung dem Vertragspartner der öffentlichen Stelle ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, können zu einem Abwägungsergebnis führen, das den Informationszugang verwehrt.

§ 6 a Absatz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass mit der Neuregelung des § 6 a zunächst nur neue Verträge erfasst werden, die nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes abgeschlossen werden. Bei bestehenden Verträgen besteht das Problem, dass die privaten Vertragspartner auf die Geltung von Geheimhaltungs- bzw. Verschwiegenheitsklauseln in den Verträgen vertraut haben.

Dieses Vertrauen auf die Geltung solcher Geheimhaltungs- bzw. Verschwiegenheitsklauseln ist nicht unbegrenzt schutzwürdig. Vielmehr hat eine Abwägung des Vertrauensschutzes mit dem gesteigerten Informationsinteresse bei Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erfolgen. Auszugehen ist dabei davon, dass es sich bei der Erfassung bestehender, noch nicht abgewickelter Verträge um eine unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung), nicht jedoch um eine echte Rückwirkung (Rückwirkung von Rechtsfolgen) handelt.

Um eine angemessene Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei Bestandsverträgen zu erreichen, sieht Absatz 3 zwei Instrumente vor. Zunächst muss die vertragschließende öffentliche Stelle den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen auffordern, um eine Änderung des Vertrages und eine Anpassung beziehungsweise Aufhebung der Geheimhaltungsklauseln zu erreichen. Diese Nachverhandlungen sind aber nicht zeitlich unbegrenzt zu führen. Insbesondere soll der private Vertragspartner nicht die Möglichkeit haben, dauerhaft Informationsansprüche nach dem IFG abzuwehren. Wird daher nicht innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten eine Verständigung über eine Vertragsanpassung erreicht, so ist die Entscheidung über die Gewährung des Informationsrechts im Wege einer Abwägung zwischen Informationsinteresse und Geheimhaltungsinteresse zu treffen. Auch hierbei gilt, dass das private Geheimhaltungsinteresse die Gefahr eines wesentlichen wirtschaftlichen Schadens und den Nachweis durch den privaten Vertragspartner voraussetzt. Allerdings muss bei Altverträgen das Informationsinteresse das private Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegen, um dem verfassungsrechtlich verbürgten Vertrauensschutz Rechnung zu tragen; ein einfaches Überwiegen wie bei Neuverträgen reicht insoweit bei Altverträgen nicht aus. Satz 5 stellt auch für diesen Fall fest, dass sich die

öffentliche Stelle nicht der eigenen Prüfpflicht entledigen darf, indem sie etwa die Darlegungen des privaten Vertragspartners ungeprüft als eigene Auffassung übernimmt.

Nummer 4

Die Vorschrift baut den proaktiven Ansatz des BremIFG aus und erstreckt ihn künftig auch auf Verträge der Daseinsvorsorge. Diese sollen wie die anderen Unterlagen nach § 11 Abs. 1 bis 3 in das Informationsregister eingestellt werden, allerdings ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Die Vorschrift beschränkt sich auf künftig zu schließende Verträge und legt der Verwaltung eine Hinweispflicht auf: Der Vertragspartner der öffentlichen Hand soll sich darauf einstellen können, dass Verträge der Daseinsvorsorge zwar nur die Vertragspartner binden, aber besonderer öffentlicher Kontrolle bedürfen und daher in das Informationsregister eingestellt werden.

Nummern 6 bis 11

In seinen Sitzungen am 12. November 2010 und 28. Januar 2011 hat der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten über das erste Gesetz zur Änderung des BremIFG beraten. Der Ausschuss ist dabei übereingekommen, den Namen „Bremer Informationsfreiheitsgesetz“ beizubehalten, da dieser Name inzwischen eingeführt und weitestgehend bekannt sei. Die vom Senat angeregte Umbenennung in „Bremisches Informationszugangsgesetz“ soll nicht erfolgen (Drs. 17/1647).

Rainer Hamann,
Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

Anja Stahmann,
Dr. Matthias Güldner und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen