

Abteilung 2

- Parlamentsdienste -

13. November 2025

Auskunft über die Gehälter der Geschäftsführungen der bremischen Beteiligungsgesellschaften in den Controllingausschüssen (Land und Stadt)

I. Auftrag und Sachverhalt

Der juristische Beratungsdienst wurde um Prüfung gebeten, ob die Mitglieder in den Controllingausschüssen (Land und Stadt) das Recht haben, in der Sitzung Auskunft über die Höhe der Gehälter der Geschäftsführungen der bremischen Beteiligungsgesellschaften zu erhalten.

II. Rechtliche Stellungnahme

1. Auskunftsanspruch gem. Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV¹

Gem. Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV hat das zuständige Mitglied des Senats dem Ausschuss auf Verlangen die notwendigen Informationen zu übermitteln, wobei der Ausschuss selbst bestimmt, welche Informationen für seine Ausschussarbeit notwendig sind. Ihm obliegt insoweit ein Beurteilungsspielraum.² Einrichtungen im Sinne des Art. 105 Abs. 4 Satz 1 BremLV sind auch privatrechtliche Einrichtungen, die der Aufsicht oder der Einflussnahme des Senats unterstehen. Damit unterfallen auch die bremischen Beteiligungsgesellschaften dem Auskunftsanspruch gem. Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV.³

¹ Siehe ausführlich zu den Auskunfts- und Informationsrechten der Abgeordneten und Ausschussmitglieder auch die Ausarbeitung des Juristischen Beratungsdienstes „Frage- und Auskunftsrechte und parlamentarische Handlungsmöglichkeiten nach der Bremischen Landesverfassung (BremVerf) und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO BB) Stand November 2023“.

² Baer Art. 105 Rn. 18.

³ Baer Art. 105 Rn. 18.

Auskunftserteilung und Informationsübermittlung müssen gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 5 LV unverzüglich und vollständig erfolgen. Der Informationsanspruch der Ausschüsse bzw. die Antwortpflicht der Verwaltung erstreckt sich auf alle Informationen, über die sie verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. Sie muss alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen.⁴ Es besteht eine Verpflichtung, das Auskunftsbegehren wahrheitsgemäß zu beantworten und den Kern des Informationsanliegens zu befriedigen.⁵

Vor dem Hintergrund des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 91 Abs. 1 BremLV beinhaltet der Auskunftsanspruch grundsätzlich eine **Informationsübermittlung in öffentlicher Sitzung**. Auch wenn sich der Art. 91 Abs. 1 BremLV vom Wortlaut her auf die Sitzungen der Bürgerschaft beschränkt, besteht Einigkeit darüber, den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit auch auf die Sitzungen der Ausschüsse zu erstrecken (siehe § 79 Abs. 1 S. 1 GO BB).⁶ Geprüft wird daher zunächst ein Anspruch auf Auskunftserteilung im öffentlichen Teil der Sitzung der Controllingausschüsse (Land und Stadt).

Der Informationsanspruch des Ausschusses hat den Rang von Landesverfassungsrecht und gilt unmittelbar nur für die Ausschüsse der Bremischen Bürgerschaft (Land). Gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV finden die Vorschriften über Informations- und Auskunftsrechte für die Abgeordneten und Ausschüsse der Stadtbürgerschaft entsprechende Anwendung. Die Regelungen haben in diesem Fall jedoch nur den Rang von einfachem Landesrecht („Kommunalverfassungsrecht“), da die Stadtbürgerschaft ein kommunales Vertretungs- und kein Verfassungsorgan ist. Dieser unterschiedliche Rang kann sich im Rahmen der Abwägung von schutzwürdigen Belangen zur Bestimmung der Grenzen der Informations- und Auskunftsrechte im Einzelfall auswirken und damit für Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft zu differierenden Ergebnissen führen.

Die begehrten Informationen über die Geschäftsführergehälter bestimmter bremischer Gesellschaften betreffen den **Zuständigkeitsbereich** des städtischen und staatlichen Controllingausschusses. Diese Ausschüsse nehmen nach dem Einsetzungsbeschluss „die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Beteiligungen, Museumsstiftungen sowie Anstalten des öffentlichen Rechts der Freien Hansestadt Bremen wahr.“ Die Kenntnis über die Gehälter der einzelnen Geschäftsführungen kann für den Ausschuss eine wichtige Information darstellen, um die parlamentarische Kontrolle der Verwendung

⁴ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 – 2 BvE 2/11.

⁵ BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657 (658).

⁶ Buse Art. 91 Rn. 9.

öffentlicher Mittel im Bereich der Beteiligungen effektiv auszuüben und die Angemessenheit einzelner Gehälter beurteilen zu können.

Im Ergebnis haben die Mitglieder der Controllingausschüsse daher grundsätzlich gem. Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV einen Anspruch darauf, über Angelegenheiten der bremischen Beteiligungsgesellschaften eingeschlossen der Höhe der Geschäftsführergehälter in öffentlicher Sitzung informiert zu werden.

Laut Beteiligungsbericht 2023 werden in diesem Bericht die Einzelbezüge der Geschäftsführung sowie die Gesamtvergütung der Aufsichtsräte veröffentlicht, soweit eine Einwilligungserklärung entsprechend Art. 7 i.V.m. Art. 13,14 DSGVO vorliegt. Die Höhe der Einzelbezüge beruht auf den Angaben der Geschäftsführungen und setzt sich – soweit vereinbart – aus den Komponenten Festgehalt, variabler Gehaltsbestandteil, Sachbezug und Zusage zur betrieblichen Altersversorgung zusammen.⁷ Soweit eine Einwilligungserklärung einzelner Geschäftsführungen vorliegt, wird daher das Auskunftsrecht der Ausschussmitglieder durch Vorlage des öffentlichen Beteiligungsberichts erfüllt.

Zu prüfen bleibt daher, ob der Senat gem. Art. 105 Abs. 4 BremLV auch zur Auskunft über die Höhe der Gehälter derjenigen Gesellschaften verpflichtet ist, deren Geschäftsführungen nicht in eine Veröffentlichung eingewilligt haben und dementsprechend keine Einwilligungserklärung gemäß DSGVO vorliegt.

2. Grenzen bzw. Einschränkung der Informations – und Auskunftsrechte nach Art.

105 Abs. 4 Satz 3 BremLV

Das oben genannte Informationsrecht wird nicht schrankenlos gewährleistet. Die Erteilung von Auskünften oder die Übermittlung von Informationen darf nach Art. 105 Abs. 4 Satz 3 BremLV abgelehnt werden, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen (...) eine Geheimhaltung zwingend erfordern, wobei eine entsprechende Entscheidung gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 5 BremLV dem Ausschuss mitzuteilen und zu begründen ist. Art. 105 Abs. 4 S. 4 BremLV benennt die möglichen Gründe für eine Auskunftsverweigerung abschließend. Von daher kann sich das Fehlen einer Auskunftspflicht neben den dort normierten Gründen nur aus entgegenstehendem Bundesrecht und Europarecht ergeben.⁸

⁷ Beteiligungsbericht 2023, S. 2.

⁸ Ausdrückliches Ziel des Gesetzgebers war es, durch die Einführung des Art. 105 Abs. 4 BremLV die Rechte der Abgeordneten zu stärken (vgl. hierzu BB-Drucks. 14/786, S.1; BB-Plenarprotokoll, 14. WP, 49. Sitzung (Land) vom 9.10.1997, S.3043 f.; BB-Plenarprotokoll, 14. WP, 51. Sitzung (Land) vom 20.11.1997, S.3213). Von daher kann sich

Zunächst hat daher eine Abwägung zwischen den betroffenen Belangen zu erfolgen, in welcher versucht wird, die unterschiedlichen Interessen im Wege der praktischen Konkordanz so zuzuordnen, dass sämtliche Interessen soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten können. Dabei sind auch etwaige Vorkehrungen zur Geheimhaltung zu berücksichtigen. In einem weiteren Schritt ist dann zu prüfen, ob gfs. Bundes- oder Europarecht einer öffentlichen Auskunftserteilung entgegenstehen.

3. Abwägung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gegenüber dem Auskunftsanspruch der Ausschüsse nach Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV

Als schutzwürdigen und dem Auskunftsrecht der Ausschussmitglieder entgegenstehenden Belang führt der Senat im vorliegenden Fall das Grundrecht der betroffenen Geschäftsführer auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG an. Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht uneingeschränkt und schrankenlos gewährleistet. Die schutzwürdigen Belange überwiegen nur dann, wenn sie größeres Gewicht haben als das verfassungsmäßig gewährleistete Informationsinteresse der Ausschussmitglieder, das der parlamentarischen Kontrolle und Entscheidungsfindung dient.

a. Schutzbereich und Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass der Schutz des Einzelnen vor Weitergabe seiner personenbezogenen Daten vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung als einer Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts erfasst ist. Dieses Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte, zu denen auch die Höhe des Arbeitsentgelts gehört, offenbart werden.⁹ Auch die öffentliche Bekanntmachung personenbezogener Daten als Sonderform der Datenübermittlung ist vom **Schutzbereich** des Grundrechts erfasst.¹⁰

das Fehlen einer Auskunftspflicht allein aus den in Art. 105 Abs. 4 S. 4 BremLV normierten Gründen oder aus entgegenstehendem Bundesrecht ergeben.

⁹ NVwZ-RR 2012, 769 (Auskunftsanspruch zum Gehalt des Geschäftsführers einer kommunalen GmbH).

¹⁰ BVerfGE 1 BvR 3255/07, Rn. 18.

Ein **Eingriff** in das Grundrecht liegt daher laut Bundesverfassungsgericht u.a. für den Fall vor, wenn die Bundesregierung dem Bundestag Auskunft über Einkünfte von Bankmitarbeitern erteilt und diese dabei bestimmbar oder identifizierbar sind.¹¹ In einem anderen Fall hat das BVerfG festgestellt, dass es sich bei der Weitergabe von Informationen über die Vergütungen für Geschäftsführer grundsätzlich um einen Eingriff von nicht unerheblichem Gewicht handelt, da personenbezogene Daten über die Vergütung im ausgeübten Beruf des Grundrechtsträgers Rückschlüsse über dessen wirtschaftliche Verhältnisse im privaten Bereich ermöglichen.¹² Die Auskunftserteilung über Gehälter der Geschäftsführungen in öffentlicher Sitzung stellt mithin einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

b. Rechtfertigung

Dieser Eingriff ist jedoch **gerechtfertigt**.

Der Einzelne muss Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, wenn diese durch überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, wobei diese Beschränkungen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage bedürfen, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss. Hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff ist das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht des Parlaments und die damit verbundene Auskunftspflicht der Regierung. Nach der Rechtsprechung des BVerfG liegt in der Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln der Regierung.¹³ Mithin stellt Art. 105 Abs. 4 BremLV eine verfassungsmäßige Grundlage für einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, die auch verhältnismäßig ist.

Verhältnismäßig ist eine einschränkende Regelung dann, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt, für die Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne ist.

Die Information über die Höhe der Geschäftsführungsgehälter verfolgt einen **legitimen Zweck**, da sie der Aufgabenerfüllung der Ausschussmitglieder dient und insoweit die notwendige Kontroll- und Steuerungsfunktion des Ausschusses gegenüber dem Senat und den betroffenen Beteiligungen im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen sicherstellt. Ziel ist es, die Kontrolle öffentlicher Mittel im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand zu verbessern und die

¹¹ BVerfGE 2 BvE 2/11, Rn. 236.

¹² BVerfGE 1 BvR 3255/07; Eingriff bejahend: VG Hamburg NZG 2020, 668 ♦ BeckRS 2020, 679, Rn. 46ff.

¹³ BVerfG 2 BvE 2/11 Rn. 244.

Angemessenheit der Mittelverwendung beurteilen zu können.¹⁴ Soweit die Auskunftserteilung in öffentlicher Sitzung erfolgt, ist auch die Schaffung von Transparenz ein legitimer Zweck, da in einer demokratischen Gesellschaft solche Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess beitragen.¹⁵

Zur Erreichung dieses Zwecks ist die Beantwortung der Frage auch **geeignet und erforderlich**, da mit der Information die Grundlage für die Ausübung der Kontroll- und Steuerungsaufgabe geschaffen wird.

Die Auskunft über die Höhe der Geschäftsführergehälter ist auch **verhältnismäßig im engeren Sinne**. Zwar stellt gerade die Information über die Vergütung einen sehr weitgehenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Andererseits ist hier zu berücksichtigen, dass die Information nicht die engere Privatsphäre, sondern den beruflichen Bereich der Geschäftsführung betrifft. Veröffentlicht werden nicht die für die persönliche Lebensgestaltung entscheidenden Einkünfte, zu denen auch Zuflüsse aus anderen Quellen zählen können, sondern lediglich die aus öffentlichen Mitteln gezahlten Vergütungen und Nebenleistungen. Rückschlüsse auf das gesamte Einkommen oder gar Vermögen der betroffenen Geschäftsführungen sind daher nicht umfassend möglich.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Geschäftsführer staatlicher bzw. städtischer Beteiligungen unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen. In diesem Zusammenhang ist es letztlich systemimmanent und deshalb auch ohne entsprechende vertragliche Regelung für die Geschäftsführer voraussehbar und letztlich hinzunehmen, dass sie aufgrund ihrer Funktion bei einer kommunal beherrschten Gesellschaft auch der besonderen Beobachtung und Kontrolle durch die mit der Aufsicht betrauten Gremien unterliegen.¹⁶ Die Vergütungen leitender Funktionsträger sind sowohl im Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch im Bereich der Privatwirtschaft seit einiger Zeit Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion. Die Diskussion über die Angemessenheit ihrer Vergütung ist der Leitungsebene wegen der Verwendung öffentlicher Mittel auch zumutbar, zumal die öffentliche Hand die Tätigkeit der Unternehmen entweder unmittelbar finanziert oder aber jedenfalls ihr Risiko trägt.¹⁷ In diesem Zusammenhang werden Fragen der Angemessenheit von Gegenleistungen und damit der Gerechtigkeit erörtert. Darüber hinaus kann die individualisierte Auskunft der Vergütungen konkrete Rückschlüsse auf das Finanzgebaren und etwaige

¹⁴ VG Hamburg, 17 K 3920/19, BeckRS2020, 679.

¹⁵ BVerfGE 1 BvR 3255/07, Rn. 24.

¹⁶ OVG Koblenz Urt. v. 23.7.2021 – 10 A 10076/21.OVG, BeckRS 2021, 23538, Rn. 55.

¹⁷ VG Hamburg vom 16.01.2020, NZG 2020, 668 ♦ BeckRS 2020, 679.

Einsparpotentiale städtischer Beteiligungen ermöglichen.¹⁸ Dies dürfte auch Grund dafür sein, dass zunehmend in verschiedenen Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzen sowie Fachgesetzen auf Bundesebene Regelungen zur Offenlegung von Vorstands- und Geschäftsführungsvergütungen getroffen worden sind¹⁹, so auch im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (vgl. § 11 Abs. 4 Ziff. 13 BremIFG).

Soweit die Veröffentlichung von Geschäftsführungsgehältern in öffentlich zugänglichen Quellen nach der Rechtsprechung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, muss dies ebenso für eine Auskunftserteilung in einer (öffentlichen) Ausschusssitzung gelten.

c. Ergebnis der Abwägung

Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen führt somit zu dem Ergebnis, dass dem Auskunftsanspruch des Ausschusses Vorrang einzuräumen ist gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Geschäftsführungen.

d. Abwägung beim Auskunftsrecht des städtischen Controllingausschusses aufgrund der Einordnung von Art. 105 Abs. 4 BremLV als einfaches Landesrecht

Wie bereits oben unter II.1. dargestellt, hat der Auskunftsanspruch des städtischen Controllingausschusses lediglich den Rang von einfachem Landesrecht. Dies führt jedoch zu keinem anderen Abwägungsergebnis. Bei einigen der Rechtsprechung zugrunde liegenden Fällen hatte der Veröffentlichungsanspruch seine Grundlage in einfachem Landes- (HmbTG)²⁰, Bundesrecht (SGB)²¹ bzw. Kommunalrecht (GemO)²². Entscheidend bei der Abwägung ist allein, dass die jeweilige Rechtsgrundlage selbst verfassungsmäßig ist und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit entspricht, was bei Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV gegeben ist (siehe Prüfung oben).

4. Vereinbarkeit mit entgegenstehendem Europa-, Bundes- oder Landesrecht

Datenschutzrechtliche Vorschriften, sowohl europarechtliche als auch landesrechtliche, stehen der Erteilung der begehrten Auskünfte ebenfalls nicht entgegen.

¹⁸ VG Hamburg Rn. 53.

¹⁹ So im Ergebnis BVerfGE 1 BvR 3255/07 für die Veröffentlichung der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenversicherungen.

²⁰ VG Hamburg (Kammer 17), Urteil vom 16.01.2020 – 17 K 3920/19.

²¹ BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 25. 2. 2008 - 1 BvR 3255/07.

²² VG Koblenz, Urteil vom 14.12.2020 – 3 K 757/20.

a. Verstoß gegen DSGVO

Die fehlende Einwilligung der Geschäftsführungen ist dann irrelevant, wenn ein anderer der in Art. 6 Abs. 1 DSGVO aufgezählten Erlaubnistatbestände einschlägig ist.

Die Weitergabe von personenbezogenen Daten der Geschäftsführungen an den Ausschuss ist von der Rechtsgrundlage aus Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO²³ iVm. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BremDSGVOAG i.V.m. Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV gedeckt.

Hiernach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig zur Erfüllung der dem Verantwortlichen durch Rechtsvorschrift übertragenden Aufgaben oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen durch Rechtsvorschrift übertragen wurde. Die Erfüllung der Auskunftspflicht des Senats gegenüber parlamentarischen Ausschüssen iSd Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV ist eine solche Aufgabe.

Die Weitergabe der Daten zu den Gehältern der Geschäftsführung dient der Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse der zuständigen Parlamentsausschüsse innerhalb des Landes und der Stadtgemeinde, die in der Landesverfassung verankert sind.

Der Senat unterliegt aufgrund des Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV einer rechtlichen Verpflichtung, zu deren Erfüllung die Datenverarbeitung erforderlich ist, deswegen wäre auch über Art. 6 Abs. 1 lit.c iVm. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BremDSGVOAG eine Datenverarbeitung möglich.²⁴

b. Einschränkung des Auskunftsanspruchs durch Regelung des HGB

Eine Begrenzung des Auskunftsanspruchs ergibt sich weiter nicht aus § 286 Abs. 4 HGB. Danach können bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, die nach § 285 Nr. 9 a) und b) HGB im Anhang eines Jahresabschlusses einer GmbH verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der Geschäftsführer unterbleiben, wenn sich

²³ Art. 6 Abs. 1 DSGVO:

Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:
c) die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;
e) die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;

Art. 6 Abs. 2 DSGVO:

Die Mitgliedstaaten können spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf die Verarbeitung zur Erfüllung von Absatz 1 Buchstaben c und e beibehalten oder einführen, indem sie spezifische Anforderungen für die Verarbeitung sowie sonstige Maßnahmen präziser bestimmen, um eine rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgende Verarbeitung zu gewährleisten, einschließlich für andere besondere Verarbeitungssituationen gemäß Kapitel IX.

Art. 6 Abs. 3:

Die Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen gemäß Absatz 1 Buchstaben c und e wird festgelegt durch
a) Unionsrecht oder b) das Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt. Der Zweck der Verarbeitung muss in dieser Rechtsgrundlage festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Absatz 1 Buchstabe e für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

²⁴ in dem Sinne OVG Koblenz Urt. v. 23.7.2021 – 10 A 10076/21.OVG, BeckRS 2021, 23538. Rn. 44.

anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieses Organs feststellen lassen. Zwar kann diese Voraussetzung bei bremischen Beteiligungen vorliegen, soweit diese in der Geschäftsführung nur von einer Person vertreten werden. Fraglich ist jedoch bereits, ob im vorliegenden Fall überhaupt der Anwendungsbereich des § 286 HGB eröffnet ist, da es hier nicht um die gesellschaftsrechtlichen Offenlegungspflichten im Jahresabschluss geht.²⁵ Die Regelungsinhalte der in Frage stehenden Regelungen – Art. 105 BremLV und § 285 HGB – unterscheiden sich einerseits hinsichtlich ihres Adressaten, vor allem aber in ihrer Zweckrichtung in so erheblicher Weise, dass kein identischer Regelungsgegenstand iSv Art. 31 GG vorliegt.²⁶ Im Ergebnis ist § 285 HGB daher nicht geeignet, den Anspruch gem. Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV einzuschränken.

c. Einschränkung des Auskunftsanspruchs durch das BremIFG

Anders als vom Senator für Finanzen vertreten, steht § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 13 BremIFG einer Auskunftserteilung in einer Ausschusssitzung nicht entgegen.

Nach dieser Vorschrift haben die Behörden weitere geeignete Daten in elektronischer Form unverzüglich allgemein zugänglich zu machen und an das elektronische Informationsregister zu melden. Zu den geeigneten Informationen zählen gem. Ziff. 13 wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

Diese Vorschrift zielt darauf ab, der Öffentlichkeit in Bezug auf Unternehmensdaten eine umfassende Information über die städtischen Beteiligungen zu ermöglichen, eingeschlossen einer Information über die Vergütungen und Nebenleistungen der Leitungsebenen, soweit dies rechtlich zulässig ist. Einer Veröffentlichung im Transparenzportal könnte soweit entgegenstehen, dass keine Einwilligung der Geschäftsführungen vorliegt und bei nur einer Geschäftsführung die Veröffentlichung des Gehalts automatisch eine Veröffentlichung von personenbezogenen Daten bedeuten würde, was gem. § 11 Abs. 4 S. 1 BremIFG ausgeschlossen werden soll.

Anders als das HmbTG (§ 4 Abs. 4 S. 2) sieht das BremIFG gerade keine entsprechende Klarstellung vor, dass bei städtischen Beteiligungen personenbezogene Daten von der Informationspflicht explizit nicht ausgenommen sind.

Abgesehen davon gilt jedoch auch hier, dass das BremIFG einen anderen Adressatenkreis und eine andere Zweckrichtung hat als der parlamentarische

²⁵ In dem Sinne OVG Koblenz Urt. v. 23.7.2021 – 10 A 10076/21.OVG, BeckRS 2021, 23538 Rn. 40.

²⁶ VG Hamburg Urteil vom 16.1.2020 – 17 K 3920/19 = BeckRS2020, 679.

Auskunftsanspruch nach der Landesverfassung, so dass das BremIFG nicht geeignet ist, diesen Anspruch einzuschränken, bzw. ergänzende Voraussetzungen zu normieren.

d. Ergebnis

Im Ergebnis stehen weder europa- noch bundes- oder landesrechtliche Regelungen einer Auskunftserteilung in öffentlicher Sitzung entgegen.

5. Anforderungen an eine ablehnende Entscheidung durch den Senat

In der zu prüfenden Fallkonstellation ist der Senat zu dem Ergebnis gekommen, dass er nicht verpflichtet sei dem Ausschuss, - weder in öffentlicher noch in nicht öffentlicher Sitzung - Auskunft über die Höhe der Gehälter derjenigen Geschäftsführungen zu geben, die nicht in eine Veröffentlichung eingewilligt haben.

a. Rechtmäßigkeit der Begründung

Verweigert der Senat ganz oder teilweise eine Antwort oder antwortet er nicht öffentlich, so hat er diese Entscheidung **substantiiert** zu begründen. Eine pauschale und formelhafte Begründung reicht nicht aus. Sie muss nachvollziehbar sein und die der Verweigerung zugrunde liegenden Tatsachen und Bewertungen enthalten, um dem betroffenen Abgeordneten bzw. dem Ausschuss die Möglichkeit zu geben, die Gründe zu prüfen und zu entscheiden, ob er das Verhalten des Senats akzeptiert oder weitere Schritte unternehmen möchte, um sein Auskunftsverlangen durchzusetzen. In der Begründung ist die angewandte Grenze des Informationsrechts, wie z. B. die Verletzung berechtigter Geheimhaltungsinteressen oder Grundrechte anderer, zu benennen.

Vorliegend hat der Senat in seiner rechtlichen Stellungnahme zu Recht darauf hingewiesen, dass das Interesse der Bürgerschaft an einer umfassenden Information grundsätzlich das Geheimhaltungsinteresse der Geschäftsführungen überwiege. Ohne nähere Begründung kommt der Senat dennoch zu der Schlussfolgerung, dass die Abwägung im Einzelfall zum Vorliegen eines nicht gerechtfertigten Eingriffs führen könne, ohne eine solche Einzelfallabwägung tatsächlich durchzuführen. Es ist daher gerade auch vor dem Hintergrund der oben zitierten Rechtsprechung nicht nachvollziehbar, wie der Senat zu seinem Abwägungsergebnis gelangt.

Ergebnis:

Die dem Ausschuss übermittelte Vorlage entspricht somit nicht den Anforderungen an eine substantiierte Begründung im Sinne von Art. 105 Abs. 4 S. 4 BremLV.

b. Prüfung milderer Mittel

Sollte die Abwägung zu dem Ergebnis kommen, dass eine Auskunftserteilung in öffentlicher Sitzung einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht der Geschäftsführungen auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, wäre als nächster Schritt zu prüfen, ob mildere Mittel zur Verfügung stehen, die ebenso geeignet sind, den Informationsanspruch des Ausschusses zu befriedigen.

Ein Ausgleich bzw. eine Reduzierung der Tiefe des Eingriffs könnte vorliegend zunächst über eine **vertrauliche bzw. geheime Behandlung im Ausschuss** im Sinne von Art. 83 Abs. 2 LV i. V. m. § 13 Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO), welche gemäß § 89 Abs. 1 GO analog für die Mitglieder der Stadtbürgerschaft gilt, erreicht werden. Dabei gilt es zu beachten, dass die Mitglieder der Bürgerschaft gemäß Art. 83 Abs. 2 LV zur Geheimhaltung aller ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder bekanntwerdenden vertraulichen Schriftstücke, Drucksachen und Verhandlungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse sowie der Behörden verpflichtet sind. Soweit diese „einfache“ Vertraulichkeit der Beratungen zum Schutz der persönlichen Daten im Einzelfall nicht ausreichend sein sollte, kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „ultima ratio“ die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung als milderes Mittel gegenüber der Nichtbeantwortung der Anfrage geeignet sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu erreichen. Die besonderen Geheimschutzbestimmungen können in einer solchen Situation ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse sein. Durch Geheimschutzvorkehrungen kann einer Weiterverbreitungsgefahr entgegengewirkt werden. Dabei kann grundsätzlich auch von der Rechtstreue der Abgeordneten ausgegangen werden; besteht jedoch Anlass zu Zweifeln, ist dies zu berücksichtigen. Die Entscheidung, bestimmte persönliche Daten dem Schutz der Geheimschutzordnung unterfallen zu lassen, ist zu begründen und dabei insbesondere darzulegen, warum ein Schutz dieser Informationen nicht bereits über eine einfache Vertraulichkeit erreicht werden kann.

Vor dem Hintergrund, dass grundsätzlich sogar ein Anspruch auf Auskunftserteilung in öffentlicher Sitzung besteht (siehe oben), besteht damit erst recht ein Anspruch auf Auskunftserteilung in nicht öffentlicher Sitzung (vgl dazu Rechtsprechung zur Offenlegung von Geschäftsführergehältern im Zusammenhang mit kommunalen

Beteiligungsgesellschaften²⁷). Von daher ist die Annahme des Senats, dass selbst bei Auskunftserteilung in nicht öffentlicher Sitzung noch ein unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Geschäftsführungen vorliegt, nicht vertretbar.

Das Grundrecht eines Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung, die den Schutz der persönlichen Daten des Betroffenen bezweckt, ist grundsätzlich auf die Abwehr von Veröffentlichung, also die Abwehr der Herausgabe in die Öffentlichkeit, d.h. gegenüber Dritten gerichtet. Eine solche Veröffentlichung liegt aber im Rahmen einer nicht öffentlichen Ausschusssitzung tatbestandlich gar nicht vor. Die Ausschussmitglieder haben die in Frage stehenden Daten vertraulich zu behandeln, wozu sie verfassungsrechtlich nach Art. 83 Abs. 2 BremLV verpflichtet sind.

Im Hinblick darauf, dass es demnach nicht um eine Veröffentlichung der personenbezogenen Daten der Geschäftsführer geht, überwiegen deren schutzwürdige Interessen an der Geheimhaltung ihrer Vergütungshöhe und -zusammensetzung nicht das Interesse des Ausschusses an der Auskunftserteilung. Wie bereits oben dargestellt dient die Informationserteilung einem öffentlichen Belang von erheblichem Gewicht, namentlich der verfassungsgemäßen Aufgabenerfüllung des Ausschusses und speziell dessen wichtiger Kontroll- und Steuerungsfunktion.

Die vom Senat geäußerten Zweifel an der Einhaltung der Geheimhaltungspflicht durch die Abgeordneten (Zitat: „Gefahr, dass die personenbezogenen Daten – trotz Geheimhaltungsverpflichtung der Abgeordneten gem. Art. 83 Abs. 2 BremLV – durch Unbekannte an die Öffentlichkeit gelangen, wie es in der heutigen Zeit leider häufiger vorkommt.“), die in keiner Weise weiter dargelegt oder nachgewiesen werden, rechtfertigen es nicht, das Informationsbegehren abzulehnen. Es handelt sich um eine pauschale Behauptung und steht der Annahme entgegen, dass grundsätzlich von einer Rechtstreue der Beteiligten auszugehen ist.²⁸ Es wäre jedoch Aufgabe des Senats gewesen darzulegen, warum der Schutz der Informationen nicht über die einfachen Vertraulichkeitsregelungen des Ausschusses möglich sein könnte.

²⁷ Beck RS 2011, 55485 (VG Meiningen (2. Kammer), Urteil vom 20.09.2011 – 2 K 140/11 Me); KommJur 2021, 54. (VG Koblenz, Urt. v. 14.12.2020 – 3 K 757/20.KO); BeckRS 2021, 23538 (OVG Rheinl.-Pf., Urteil vom 23.7.2021 – 10 A 10076/21.OVG –); siehe auch in BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 2008 - 1 BvR 3255/07 -, juris, Rn. 34 zu § 35a Abs. 6 Satz 2 SGB IV.

²⁸ Baer in Fischer-Lescano, Art. 105 Rn. 19; ablehnend ggü. dieser Argumentation ebenfalls KommJur 2021, 54.

Sollte der Senat diese Möglichkeit nachvollziehbar ausschließen können, hätte in einem zweiten Schritt geprüft werden müssen, ob eine **Auskunftserteilung unter Anwendung der Verschlusssachenanweisung und der Geheimschutzordnung** in Betracht kommt.

Nur wenn beide aufgezeigten Verfahren aus Sicht des Senats nicht geeignet wären, den notwendigen Geheimschutz zu gewährleisten, käme eine Ablehnung der Auskunftserteilung in Betracht. Grundsätzlich sind jedoch die Möglichkeiten einer Regierung, das Informationsrecht des Parlaments zu Gunsten des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bzw. des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung einzuschränken, durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung stark begrenzt, solange Vorkehrungen zum Geheimschutz getroffen werden können. Dem regelmäßigen Überwiegen des parlamentarischen Informationsinteresses steht auch nicht entgegen, dass ein Bekanntwerden von Geheimnissen nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden könne.

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung formuliert für die Abwägung insoweit ein Regel-Ausnahme-Verhältnis: Soweit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Anwendung der Geheimschutzvorschriften geschützt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird, überwiegt in der Abwägung grundsätzlich das parlamentarische Informationsinteresse. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung muss zurücktreten. Mit anderen Worten: In aller Regel führt die Beeinträchtigung von Grundrechten Dritter nicht zu einem Informationsverweigerungsrecht der Landesregierung, sondern nur zu einem Gebot, die Veröffentlichung einzuschränken, erforderlichenfalls auszuschließen oder weitergehende Schutzvorkehrungen nach der Geheimschutzordnung zu treffen.²⁹

Der Senat hat als Möglichkeit, die konfligierenden Interessen in einen Ausgleich zu bringen, lediglich eine **Akteneinsicht durch einzelne Ausschussmitglieder** in Aussicht gestellt. Durch eine Akteneinsicht erhalten zwar einzelne Ausschussmitglieder die für sie wichtigen Informationen, allerdings wird dadurch die Möglichkeit einer Debatte im Ausschuss und einem politischen Austausch der Argumente und Gegenargumente unterbunden. Dies stellt eine erhebliche Einschränkung des freien Mandats gem. Art. 83 Abs. 1 BremLV dar für die es keine Rechtfertigung gibt (siehe oben). Schließlich bietet

²⁹ Landtag NRW, Drs. 17/122 zum Ausgleich zwischen parlamentarischem Informationsinteresse und Grundrechtsschutz bei Aktenvorlage im Ausschuss, Gutachten vom 16.07.2018.

die Akteneinsicht einzelner Ausschussmitglieder keinen größeren Schutz vor dem Bekanntwerden sensibler Daten als die Auskunftserteilung in nicht öffentlicher Sitzung.

c. Ergebnis

Im Ergebnis genügt die Ablehnung durch den Senat weder den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine substantiierte Begründung noch ist eine ausreichende Auseinandersetzung mit mildernden Mitteln erfolgt.

III. Zusammenfassende Ergebnisse

1. Der städtischen und staatlichen Controllingausschüsse haben Anspruch auf Auskunftserteilung zu der Höhe und Zusammensetzung der Gehälter der Geschäftsführungen in öffentlicher Sitzung.
2. Das Recht der Geschäftsführungen auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG überwiegt nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch des Ausschusses auf Auskunftserteilung in öffentlicher Sitzung nach Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV.
3. Die ablehnende Entscheidung des Senats genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine substantiierte Begründung gem. Art. 105 Abs. 4. S. 4 BremLV.