

24. November 2020

Informations- und Auskunftsrechte des städtischen Controllingausschusses im Zusammenhang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen am Beispiel einer von der Freien Hansestadt Bremen beherrschten Beteiligung¹

I. Sachverhalt und Auftrag

Der Controllingausschuss (Stadt) hat in einer seiner Sitzungen eine senatorische Behörde der Freien Hansestadt Bremen (FHB) um einen Bericht gebeten, der durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen betroffene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einer von der FHB beherrschten Beteiligung beinhalten würde. Letztendlich lehnte das Fachressort den vom Ausschuss erbetenen Bericht unter Verweis darauf, dass dieser kaufmännische Geschäftsgeheimnisse (von Geschäftspartnern der von der FHB beherrschten Beteiligung als unbeteiligter Dritter) beinhalten würde, ab. In den privatrechtlichen Individualvereinbarungen zwischen der von der FHB beherrschten Beteiligung und Dritten sei in der Regel wechselseitige Verschwiegenheit zu den Vertragsinhalten vereinbart. Eine Offenlegung dieser Informationen würde folglich nicht nur die Vertrauenswürdigkeit der von der FHB beherrschten Beteiligung im Verhältnis zu ihren (potenziellen) Vertragspartnern untergraben, sondern sei für sie im Marktumfeld auch wettbewerbsschädigend und führe zu finanziellen Einbußen. Eine Preisgabe der Betriebs- und

¹ Vorliegend handelt es sich um eine zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anonymisierte und gekürzte Fassung des Originalgutachtens. Hierfür wurden an verschiedenen Stellen einzelne und ganze Textpassagen gestrichen bzw. umformuliert. Um die Lesbarkeit des Dokuments zu erhalten, wurde darauf verzichtet, die gestrichenen und umformulierten Textstellen im Einzelnen zu kennzeichnen.

Geschäftsgeheimnisse bedeute letzten Endes, die Geschäftsstrategie der von der FHB beherrschten Beteiligung zu konterkarieren und würde in weiterer Konsequenz die FHB als Gesellschafterin finanziell belasten. Solche Informationen bedürften damit eines besonderen Schutzes, der auch durch eine nicht öffentliche und vertrauliche Sitzung nicht gewährleistet sei. Es bleibe eine Restgefahr, dass vertrauliche Details nach außen gelangten.

Aus diesem Anlass bittet der städtische Controllingausschuss den juristischen Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei am Beispiel der von der FHB beherrschten Beteiligung um ein Rechtsgutachten zur Reichweite der Informationsrechte der Abgeordneten bzw. des staatlichen und städtischen Controllingausschusses.

II. Rechtliche Stellungnahme

Im Folgenden wird geprüft, welche Informations- und Auskunftsrechte für die Mitglieder der Controllingausschüsse (Land und Stadt) im Zusammenhang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehen und inwieweit damit eine Antwortpflicht der Senatsverwaltung korrespondiert. Zunächst wird zur Einführung ein allgemeiner Überblick über die vorliegend in Betracht kommenden Informations- und Auskunftsrechte der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse gegeben. Nachfolgend werden die Grenzen dieser parlamentarischen Kontrollrechte mit dem Schwerpunkt des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aufgezeigt und am Beispiel der von der FHB beherrschten Beteiligung konkret auf die Frage eingegangen, ob und unter welchen Rahmenbedingungen der städtische Controllingausschuss deren Preisgabe verlangen kann.

1. Informations- und Auskunftsrechte nach der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV)

a) Akteneinsichtsrecht für alle Abgeordneten gemäß Art. 99 Abs. 1 LV

Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht ist mit der Neueinfügung von Art. 99 LV durch Gesetz vom 2. Oktober 2018 (Brem.GBl. S. 433) gestärkt worden. Unabhängig von einer Mitgliedschaft in einem Ausschuss oder einer Deputation kann jeder Abgeordnete Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der

Verwaltung nehmen und sich damit umfassend über die relevanten Vorgänge informieren. Dieses unmittelbare Selbstinformationsrecht kann durch Akteneinsicht vor Ort in der Fachbehörde oder - auf Anforderung des einzelnen Abgeordneten - in der Bürgerschaftskanzlei wahrgenommen werden (Wahlrecht)². Gegenstand des Akteneinsichtsrechts können auch bei der Beteiligungsverwaltung des Senats vorhandene Protokolle und Vorlagen von Aufsichtsratsgremien sowie weitere Erläuterungen und Berichte privatrechtlicher Unternehmen sein, an denen die Freie Hansestadt Bremen - wie bei der von ihr vorliegend beherrschten Beteiligung - mit angemessenem Einfluss beteiligt ist³.

Gemäß Art. 99 Abs. 2 LV hat die zuständige Verwaltung die amtlichen Unterlagen unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, und vollständig vorzulegen, wobei den Abgeordneten auch Kopien überlassen werden können. Abs. 3 erlaubt die Ablehnung der Akteneinsicht nur aus den dort abschließend genannten Gründen, nämlich dann, wenn schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die ablehnende Entscheidung ist dem betroffenen Mitglied der Bürgerschaft schriftlich mitzuteilen und zu begründen (zu den Grenzen des Informationsrechts s. im Einzelnen unter II. 2.).

b) Auskunftsrecht einzelner Ausschussmitglieder gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 1 LV sowie des Ausschusses gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 2 LV

Darüber hinaus wurde mit Gesetz vom 2. Oktober 2018 (Brem.GBl. S. 433) Art. 105 Abs. 4 LV geändert und ein neuer Abs. 8 angefügt (s. hierzu II. 1. c)).

Das einzelne Ausschussmitglied kann gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 1 LV jederzeit die Einrichtungen des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, besichtigen und in der Verwaltung dieses Bereichs Auskunft für die Ausschussarbeit einholen. Dieses Informationsrecht, welches auf die Erlangung von Sachinformationen für die Arbeit im Ausschuss gerichtet ist, ist als Minderheitenrecht ausgestaltet, so dass es für dessen Ausübung keines Ausschussbeschlusses bedarf. Auskunftspflichtig ist die „Verwaltung“ des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss nach seinem Einsetzungsbeschluss

² Drs. 19/1703 (zu Drs. 19/765) vom 05.06.2018 Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses - Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht stärken - Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, S. 4

³ Ausführlich dargestellt im Gutachten der Bürgerschaftskanzlei vom 17. Mai 2016 „Informationspflichten des Senats zu privatrechtlich organisierten Beteiligungen der FHB“

zuständig ist. Die Verwaltung umfasst neben dem jeweiligen Ressort das zuständige Senatsmitglied sowie nachgeordnete Verwaltungsstellen. Außerdem können juristische Personen des Privatrechts unter den Begriff der Verwaltung fallen, wenn sie - wie die von der FHB beherrschten Beteiligung - unter maßgeblichem Einfluss der öffentlichen Hand stehen und entweder öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder gemeinnützige Zwecke verfolgen⁴.

Auch das Informationsrecht von Ausschüssen gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 2 LV ist seit dem Jahre 2018 als Minderheitenrecht ausgestaltet. Für das Informationsbegehren ist ein Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder ausreichend. Adressat des Informationsverlangens ist hier nur das jeweils zuständige Mitglied des Senats und damit das Fachressort, nicht aber die „Verwaltung“ bzw. jeweilige „Einrichtung“ oder der Senat als Kollegialorgan. Nur das zuständige Mitglied des Senats ist zur Auskunft verpflichtet und muss aufgrund bestehender Aufsichtspflichten oder Einflussnahmemöglichkeiten die verlangten Informationen bei den Einrichtungen, die seiner Aufsicht unterstehen, ggf. noch einholen⁵.

Der Ausschuss kann die Erteilung von Auskünften und die Übermittlung „notwendiger“ Informationen verlangen, die sich unter Beachtung des Einsetzungsbeschlusses auf seinen Aufgabenbereich beziehen. Ob eine Information für die effektive Arbeit des Ausschusses notwendig ist, obliegt seinem Beurteilungsspielraum⁶.

Auskunftserteilung und Informationsübermittlung müssen gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 5 LV unverzüglich und vollständig erfolgen. Der Informationsanspruch der Abgeordneten und 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 zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen⁷. Es besteht eine Verpflichtung, das Auskunftsbegehren wahrheitsgemäß zu beantworten und den Kern des Informationsanliegens zu befriedigen⁸.

⁴ BremStGH 6, 11, 25 ff. (Entscheidung vom 22.01.1996, St 1/94)

⁵ S. ausführlich Gutachten der Bürgerschaftskanzlei vom 3. April 2020 „Zur Frage einer möglichen Auskunftspflicht des Gesamthafenbetriebsvereins gegenüber dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen“

⁶ Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 105 Rn. 18

⁷ BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 - Rn. 250

⁸ BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657 (658)

Die hier begehrten Informationen zu bestimmten vertraglichen Konditionen, die die von der FHB beherrschte Beteiligung diversen Dritten aufgrund privatrechtlicher Verträge möglicherweise gewährt (hat), betreffen den Zuständigkeitsbereich des städtischen Controllingausschusses. Dieser nimmt nach dem Einsetzungsbeschluss „die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Beteiligungen, Museumsstiftungen sowie Anstalten des öffentlichen Rechts der Freien Hansestadt Bremen wahr.“ Die Informationen, die der Ausschuss verlangt, können Aufschluss über die Geschäftstätigkeit und Wirtschaftlichkeit der von der FHB beherrschten Beteiligung geben und sind nach dessen Ansicht für die effektive Ausübung seiner Kontrollrechte gegenüber der FHB und ihrer Betätigung im Rahmen ihrer Beteiligung an dem von ihr beherrschten privatwirtschaftlichem Unternehmen notwendig. Da die von der FHB beherrschte Beteiligung nach der Geschäftsverteilung des Senats dem hier angefragten Ressort zugeordnet ist, ist dieses auch auskunftsverpflichtet gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 2 LV. Die senatorische Behörde muss sich aufgrund des maßgeblichen Einflusses der FHB auf die hier gegenständliche Beteiligung, die verlangten Informationen ggf. von dieser noch beschaffen. Hierbei könnte sich die FHB auch direkt auf ihr Auskunfts- und Einsichtsrecht gegenüber dem Geschäftsführer der von ihr beherrschten Beteiligung gemäß den einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Regelungen stützen.

Das parlamentarische Auskunfts- und Informationsrecht stößt jedoch insoweit an eine Grenze, als dass die Erteilung von Auskünften oder die Übermittlung von Informationen gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 3 LV abgelehnt werden kann, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die ablehnende Entscheidung ist, wie beim Akteneinsichtsrecht nach Art. 99 LV, dem Abgeordneten bzw. dem Ausschuss schriftlich mitzuteilen und unterliegt einer Begründungspflicht, vgl. Art. 105 Abs. 4 Satz 4 LV (s. hierzu Näheres unter II. 2.).

c) Auskunftsrecht des Ausschusses gemäß Art. 105 Abs. 8 LV

Auch dieses Informationsrecht ist als Minderheitenrecht ausgestaltet und setzt ein Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder voraus. Adressat des

Auskunftsverlangens nach Art. 105 Abs. 8 LV sind die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichts- oder der sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organe einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die - wie die vorliegende Beteiligung - unter beherrschendem Einfluss der FHB steht. Diesen gegenüber soll eine wirksame parlamentarische Kontrolle insbesondere vor dem Hintergrund der im Aktiengesetz oder im GmbH-Gesetz vorgesehenen Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder ermöglicht werden. Von der öffentlichen Hand entsandte Aufsichtsratsmitglieder befinden sich nämlich in einem Interessenwiderstreit zwischen der vorgenannten Verschwiegenheitspflicht und ihrer Rechenschaftspflicht nach der Landeshaushaltsordnung. Um daraus resultierende Unsicherheiten im Rahmen einer Abwägung zu vermeiden, normiert Art. 105 Abs. 8 LV eine gesetzliche Berichtspflicht⁹.

Der Ausschuss kann die Erteilung von Auskünften und die Übermittlung „notwendiger“ Informationen verlangen, die sich gemäß Einsetzungsbeschluss auf seinen Aufgabenbereich beziehen. Ob eine Information für die effektive Arbeit des Ausschusses notwendig ist, obliegt seinem Beurteilungsspielraum. Gemäß Art. 105 Abs. 8 Satz 2 LV ist durch den Ausschuss der Schutz vertraulicher oder geheimhaltungsbedürftiger Angaben, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sicherzustellen.

Daraus folgt, dass die von der Freien Hansestadt Bremen entsandten Mitglieder des zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organs der von ihr beherrschten Beteiligung verpflichtet sind, dem Controllingausschuss die für eine effektive Kontrolle der Beteiligungsverwaltung notwendigen Auskünfte zu erteilen, soweit der Ausschuss den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausreichender Weise sicherstellt (s. ausführlich II. 2.).

d) Entsprechende Anwendung für die Stadtbürgerschaft

Die vorstehend dargestellten Rechte haben den Rang von Landesverfassungsrecht und gelten unmittelbar nur für die Abgeordneten und Ausschüsse

⁹ Drs. 19/1703 (zu Drs. 19/765) vom 05.06.2018 Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses - Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht stärken - Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, S. 5; Zur Rechtslage vor Einführung des Art. 105 Abs. 8 LV s. ausführlich Gutachten der Bürgerschaftskanzlei vom 4. Mai 2017 Antrag der CDU-Fraktion „Das parlamentarische Recht auf Akteneinsicht stärken“ (Drs.19/765), S.9 ff.

der Bremischen Bürgerschaft (Land). Gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 LV 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.

2. Grenzen der Informations- und Auskunftsrechte bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen am Beispiel der von der FHB beherrschten Beteiligung

Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung der unter II. 1. aufgeführten Informations- und Auskunftsrechte hinsichtlich formeller und materieller Voraussetzungen besteht eine einheitliche Grenze, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die Gründe für eine Ablehnung des Informationsverlangens sind abschließend und dem jeweiligen Mitglied der Bürgerschaft bzw. dem Ausschuss ist die ablehnende Entscheidung schriftlich mitzuteilen und zu begründen, vgl. Art. 99 Abs. 3 Satz 1 und 2 sowie Art. 105 Abs. 4 Satz 3 und 4 LV. Folglich kommen bezüglich der Auslegung der Grenzen des jeweiligen Informations- und Auskunftsrechts dieselben Grundsätze zur Anwendung.

Verweigert die Senatsverwaltung ganz oder teilweise eine Antwort oder antwortet sie nicht öffentlich, so hat sie diese Entscheidung substantiiert zu begründen. Eine pauschale und formelhafte Begründung reicht nicht aus. Sie muss nachvollziehbar¹⁰ sein und die der Verweigerung zugrunde liegenden Tatsachen und Bewertungen enthalten, um dem betroffenen Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, die Gründe zu prüfen und zu entscheiden, ob er das Verhalten des Senats akzeptiert oder weitere

¹⁰ Drs. 19/1703 (zu Drs. 19/765) vom 05.06.2018 Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses - Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht stärken - Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, S. 4

Schritte unternehmen möchte, um sein Auskunftsverlangen durchzusetzen¹¹. In der Begründung ist die angewandte Grenze des Informationsrechts, wie z. B. die Verletzung berechtigter Geheimhaltungsinteressen oder Grundrechte anderer, zu benennen. Dem muss jedoch zunächst eine Abwägung zwischen den betroffenen Belangen vorausgehen, 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 berücksichtigen¹².

a) Schutzwürdige Belange des Betroffenen bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie öffentliche Interessen

Schutzwürdige Belange sind insbesondere betroffen, wenn das Bekanntwerden von Informationen Grundrechte berührt¹³. Als von Art. 12 und 14 GG geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat¹⁴. Ein berechtigtes Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen¹⁵.

Das Senatsressort hat seine ablehnende Entscheidung u. a. mit dem Schutz kaufmännischer Geschäftsgeheimnisse, insbesondere solcher von Vertragspartnern der von der FHB beherrschten Beteiligung als unbeteiligte Dritte, begründet. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, da die gegenständlichen vertraglichen Vereinbarungen exklusives kaufmännisches Wissen betreffen, welches zum Einen aus Sicht der von der FHB beherrschten Beteiligung Konkurrenten aus unternehmerischen Gründen gerade nicht zugänglich gemacht werden soll. Das Geheimhaltungsinteresse ihrer Vertragspartner zum Anderen

¹¹ HbgVerfG NVwZ 2014, 135 (136) zur Beantwortung kleiner Anfragen durch den Hamburger Senat

¹² Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 100 Rn. 9 mit weiteren Nachweisen zur Antwortpflicht des Senats bei Anfragen

¹³ Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 105 Rn. 19

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, juris Rn. 87

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 28.05.2009 - 7 C 18/08, juris Rn. 12 f.

könnte darin liegen, im Vergleich mit ihren Konkurrenten ggf. bessere vertragliche Bedingungen mit der von der FHB beherrschten Beteiligung aushandeln zu können. Die Offenlegung der Informationen könnte sowohl der von der FHB beherrschten Beteiligung als auch ihren Vertragspartnern erhebliche finanzielle Nachteile bringen, wenn Details der Vertragskonditionen den jeweiligen Mitbewerbern am Markt bekannt würden, da sich diese somit einen Wissens- und Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten. Die Wettbewerbsfähigkeit der Betroffenen am Markt wäre damit womöglich gefährdet. Daher handelt es sich bei den Informationen über die vorliegend von der von der FHB beherrschten Beteiligung vereinbarten vertraglichen Regelungen jeweils um Geschäftsgeheimnisse, an denen die Vertragspartner ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse haben.

Darüber hinaus hat das BVerfG festgestellt, dass vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitsregelungen für sich genommen nicht geeignet sind, das parlamentarische Informationsrecht zu begrenzen¹⁶. Folglich genügt es nicht, wenn das Ressort zur Begründung seiner Entscheidung vertragliche Verschwiegenheitspflichten, denen sich die von der FHB beherrschte Beteiligung regelmäßig unterwerfe, anführt.

Die Antwortpflicht der Senatsverwaltung kann jedoch aufgrund öffentlicher Interessen beschränkt sein, wenn das Wohl des Landes (Staatswohl) durch Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann. Hierzu gehört das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand am Schutz vertraulicher Informationen seiner Beteiligungsunternehmen¹⁷.

Das zuständige Fachressort hat vorliegend ausgeführt, dass das Bekanntwerden der von der FHB beherrschten Beteiligung vorliegenden vereinbarten Vertragskonditionen nicht nur einen Vertrauensverlust bei Geschäftspartnern bewirken würde, sondern auch mittelbar in einer bereits angespannten Marktsituation zu zusätzlichen finanziellen Einbußen der Beteiligung und in weiterer Konsequenz der FHB führen könnte.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 213

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 246, 282

b) Abwägung der Belange

Die schutzwürdigen Belange des Betroffenen überwiegen, wenn sie größeres Gewicht haben als das Informationsinteresse des Abgeordneten bzw. des Ausschusses, welches der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive und der Beteiligungsverwaltung dient. Dem einfachgesetzlichen Recht der Mitglieder der Stadtbürgerschaft bzw. des städtischen Controllingausschusses auf angemessene Informationserlangung zur effektiven Wahrnehmung des Mandats bzw. der Ausschussarbeit stehen die verfassungsrechtlich bzw. über das öffentliche Interesse geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Vertragspartner und der von der FHB beherrschten Beteiligung gegenüber.

Erforderlich ist nunmehr, diese unterschiedlichen Belange abzuwägen und im Wege der praktischen Konkordanz in einen Ausgleich zu bringen, damit sämtliche Belange ihre Wirkung entfalten können (s. oben II. 2.). Ein Ausgleich 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 maßgeblichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 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 erreichen¹⁸. Die besonderen Geheimschutzbestimmungen können in einer solchen Situation ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse sein¹⁹. Durch Geheimschutzvorkeh-

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 - 2 BvE 2/11, Rn. 206

¹⁹ BVerfGE 124, 78 (124 f.); Fischer-Lescano u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rn. 26

rungen kann einer Weiterverbreitungsgefahr entgegengewirkt werden²⁰. Dabei kann grundsätzlich auch von der Rechtstreue der Abgeordneten ausgegangen werden²¹; besteht jedoch Anlass zu Zweifeln, ist dies zu berücksichtigen. Die Entscheidung, bestimmte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 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 diesem Hintergrund rechtfertigen es die vom Fachressort geäußerten Zweifel an der Einhaltung der Geheimhaltungspflicht durch die Abgeordneten, die vorliegend nicht weiter dargelegt oder gar belegt wurden, nicht, das Informations- und Auskunftsbegehrens abzulehnen. Vorliegend hat sich das Ressort in seiner Begründung zur Ablehnung der Auskunftserteilung nicht mit alternativen Möglichkeiten auseinandergesetzt, um die sich gegenüberstehenden Belange des Ausschusses und der von der FHB beherrschten Beteiligung und ihrer Vertragspartner in einen Ausgleich zu bringen. Stattdessen hat es die Auskunft unter pauschalem Hinweis auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie möglicher, aus einer Offenlegung resultierender finanzieller Einbußen abgelehnt. Es wäre jedoch seine Aufgabe gewesen, darzustellen, warum ein Schutz dieser Informationen nicht über die einfachen Vertraulichkeitsregelungen des Ausschusses möglich sein soll. Soweit ihm dies gelungen wäre, hätte das Ressort in einem zweiten Schritt die Möglichkeit der Übermittlung der begehrten Informationen unter Anwendung der Verschlusssachenanweisung und der Geheimschutzordnung prüfen bzw. in die Abwägung miteinstellen müssen. Der Senat wäre schließlich nur dann nicht verpflichtet, dem Ausschuss die begehrten Informationen als Verschlusssachen zugänglich zu machen, wenn dieser auch dann den vom Senat für notwendig erachteten Geheimschutz nicht gewährleistet²².

Damit besteht hier ein Abwägungsdefizit und die Senatsverwaltung war nicht berechtigt, das Auskunftsbegehren mit der vorliegenden Begründung abzulehnen.

²⁰ BVerfGE 67, 100 (143 f.), BremStGHE 7, 9 (36 f.)

²¹ BVerfGE 137, 185 (241)

²² BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 - 2 BvE 2/11, Rn. 248; Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 83 Rn. 13

Folglich haben die Abgeordneten des städtischen Controllingausschusses einen Anspruch gegen das zuständige Mitglied des Senats, das Begehren erneut zu prüfen und ermessens- bzw. abwägungsfehlerfrei zu entscheiden. Im Ergebnis darf die Auskunft nur dann verweigert werden, wenn weder die einfache Vertraulichkeit, noch eine Ausschussbehandlung unter Beachtung der strengen Schutzmechanismen der Geheimschutzordnung ausreichend wären, um die betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu schützen. Einen solchen Ausnahmefall müsste die Senatsverwaltung gegenüber dem Ausschuss substantiiert begründet werden.

III. Zusammenfassende Ergebnisse

- Die Erteilung von Auskünften über von der FHB beherrschten Beteiligung mit Dritten vereinbarten bestimmten Vertragskonditionen berühren deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die dem einfachgesetzlichen Auskunftsrecht der Abgeordneten des städtischen Controllingausschusses gegenüberstehen.
- Im Rahmen der erforderlichen Abwägung des parlamentarischen Informationsinteresses und des Geheimhaltungsinteresses der Betroffenen hat der Senat zu prüfen, ob ein ausreichender Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen über die „einfachen“ Vertraulichkeitsregelungen des Ausschusses sichergestellt werden kann. Soweit dies nicht der Fall sein sollte, wären in einem zweiten Schritt die Möglichkeit der Übermittlung der begehrten Informationen unter Anwendung der Geheimschutzordnung zu prüfen und die jeweiligen Prüfergebnisse substantiiert zu begründen.
- Die Senatsverwaltung darf das Informationsbegehren nach sorgfältiger Abwägung der sich gegenüberstehenden Belange im Ergebnis nur dann ablehnen, wenn eine Geheimhaltung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch in einer den Vorgaben der Geheimschutzordnung entsprechenden Sitzung des städtischen Controllingausschusses ihrer Ansicht nach nicht gewährleistet werden kann. Ein solcher Ausnahmefall wäre ebenfalls substantiiert zu begründen.
- Die vorliegende Begründung der Senatsverwaltung reicht im Ergebnis nicht aus, die Übermittlung der vom städtischen Controllingausschuss begehrten Informationen abzulehnen.