

Bremen, den 10.08.2017

Beschluss

des Beirates Hemelingen vom 09.08.2017

Der Beirat wünscht Rechtsberatung vom Justizressort zu der Frage:

Sind Protokolle von nicht-öffentlichen Sitzungen des WiN-Ausschusses des Beirates Hemelingen zu veröffentlichen?

Abstimmungsergebnis: einstimmig

Begründung: Im Ortsamt ist ein Antrag auf Informationsfreiheit nach dem BremIFG eingegangen.

http://www.ortsamt-hemelingen.de/ortsamt/buergerantraege/oeffentliche_buergerantraege-19875

Mit freundlichen Grüßen

Godehardstraße 19
2. Etage
28309 Bremen
Internet:
<http://www.ortsamt-hemelingen.de>

**Dienstleistungen und Informationen der
Verwaltung unter Tel.: (0421) 361-0.**


www.transparenz.bremen.de

www.service.bremen.de

Haltestellen

Hemelinger Bahnhofstraße
(Buslinie 40 / 41)

Bahnhof Sebaldsbrück
Bahnhof Hemelingen

 Das Ortsamt ist
barrierefrei zu erreichen

Der Senator für Justiz und Verfassung
Richtweg 16 - 22 · 28195 Bremen

Ortsamt Hemelingen
[REDACTED]

über
die Senatskanzlei
[REDACTED]

- nur per E-Mail -

Auskunft erteilt
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ihr Zeichen

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
100/1033/008/002-11
Bremen, 23.08.2017

Rechtliche Beratung nach § 7 Abs. 4 BeirOG

Hier: Beschluss des Beirates Hemelingen vom 09.08.2017 - Informationszugang zu Protokollen des WiN-Ausschusses

Sehr geehrter [REDACTED],

mit Beschluss vom 9. August 2017 bittet der Beirat Hemelingen den Senator für Justiz und Verfassung um rechtliche Beratung nach § 7 Abs. 4 BeirOG zu der Frage, ob Protokolle von nicht-öffentlichen Sitzungen des WiN-Ausschusses des Beirats zu veröffentlichen sind. Der Beschluss verweist auf einen Antrag auf Informationszugang nach dem BremIFG, der am 3. August 2017 per E-Mail an Sie gerichtet worden ist und in dem die antragstellende Person Einsicht in die letzten acht Sitzungsprotokolle des WiN-Ausschusses des Beirats Hemelingen begehrt. Ich nehme daher an, die Frage des Beirats ist so zu verstehen, dass sie sich nicht auf eine „Veröffentlichungspflicht“ im eigentlichen Sinne (also ein Zugänglichmachen der Protokolle für die Allgemeinheit, z.B. nach § 11 IFG) bezieht, sondern darauf, ob Akteneinsicht nach § 1 BremIFG zu gewähren ist.

Gerne komme ich dieser Bitte nach und berate über die rechtlichen Maßstäbe, die bei der Entscheidung über den Antrag zugrunde zu legen sind:

1.) Ordnungsgemäßer Antrag, § 7 Abs. 1, 2 Satz 3 BremIFG:

Die Gewährung von Einsicht nach dem BremIFG setzt zunächst einen ordnungsgemäßen Antrag voraus. Nach § 7 Abs. 1 BremIFG ist der Antrag „formlos“ möglich und muss hinreichend bestimmt sein; auf Verlangen der zuständigen Behörde hat die antragstellende Person ihre Identität nachzuweisen. Diese Voraussetzungen sind erfüllt: Der Antrag wurde per E-Mail gestellt. Er ist hinreichend bestimmt, denn es wird deutlich, was der Antragsteller wünscht: Die Einsichtnahme in die Protokolle der letzten acht Sitzungen des WiN-Ausschusses des Beirats Hemelingen, die vor dem Datum der Antragstellung stattgefunden haben. Ich gehe davon aus, dass es an der (mir infolge von Schwärzungen unbekannt) Identität der antragstellenden Person keinen Zweifel gibt.

Sollten die Protokolle personenbezogene Daten Dritter, geistiges Eigentum oder Geschäftsgeheimnisse (§ 5 Abs. 1, 2, § 6 BremIFG) enthalten (was ich nicht weiß), müsste der Einsichtsantrag begründet werden (§ 7 Abs. 2 Satz 3 BremIFG). Die bisherige Begründung des Antrags ist sehr pauschal. Man kann ihr nicht wirklich entnehmen, wieso der Antragsteller die Protokolle einsehen möchte. Daher wäre anhand dieser Begründung auch keine Abwägung zwischen dem Datenschutzinteresse der betroffenen Dritten und dem Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Allgemeinheit möglich. Falls die Protokolle personenbezogene Daten Dritter, geistiges Eigentum oder Geschäftsgeheimnisse enthalten sollten, könnte der Antragsteller daher gebeten werden, seinen Antrag näher zu begründen.

2.) Zuständigkeit, § 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG:

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen (hier: die Sitzungsprotokolle des WiN-Ausschusses) berechtigt ist (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG). Dies könnten im vorliegenden Fall entweder das Ortsamt oder der Beirat sein. Das Beiräteortsgesetz enthält keine Regelungen über die Protokollierung von Beirats- oder Ausschusssitzungen und über die Zuständigkeit für den Umgang mit Protokollen. Die Geschäftsordnung des Beirats regelt die Protokollführung in § 10 (für Ausschüsse i.V.m. § 12 Abs. 1). Ganz eindeutig wird aber auch daraus nicht, ob das Ortsamt oder der Beirat zur „Verfügung“ über die Protokolle im Sinne des BremIFG berechtigt ist. Für eine „Verfügungsbefugnis“ des Ortsamtes sprechen § 10 Abs. 2 und 9 der Geschäftsordnung (wonach das Ortsamt die Protokollführung wahrnimmt und die Beschlussammlung führt) sowie der Umstand, dass die Protokolle anscheinend faktisch beim Ortsamt aufbewahrt werden und dieses vermutlich in der Praxis auch die Veröffentlichung der Protokolle der öffentlichen Sitzungen (§ 10 Abs. 10 GO-Beirat) und die Versendung der Protokolle an die Beiratsmitglieder (§ 10 Abs. 7 Satz 2, § 12 Abs. 7 GO-Beirat) übernimmt. Für eine „Verfügungsbefugnis“ des Beirats spricht dagegen, dass dieser nach § 10 Abs. 8 GO-Beirat das Protokoll genehmigen und über eventuelle Einwendungen beschließen muss, mithin inhaltlich betrachtet über das Protokoll „verfügt“. Den mir überlassenen Unterlagen entnehme ich, dass Sie und der Beirat bisher offenbar

davon ausgehen, dass der Beirat über den Antrag entscheiden muss. Dies ist angesichts der unklaren Rechtslage vertretbar, könnte vom Antragsteller aber (z.B. im Rahmen eines eventuellen Rechtsstreits) auch anders gesehen werden.

3.) Verfahren, § 1 Abs. 2, § 7 Abs. 3 – 6, § 8 und § 9 BremIFG:

Das Verfahren bei der Entscheidung über den Antrag ist in den o.g. Vorschriften des BremIFG geregelt. Diesbezüglich möchte ich insbesondere auf die nach § 8 BremIFG notwendige Beteiligung Dritter, deren Belange durch die Einsichtnahme in die Protokolle berührt wären, auf die nach § 7 Abs. 6 BremIFG zu beachtenden Entscheidungsfristen und auf die nach § 9 BremIFG für einen eventuellen Ablehnungsbescheid geltenden Formvorschriften hinweisen. § 1 Abs. 2 und § 7 Abs. 4 und 5 BremIFG regeln die Art und Weise des Informationszugangs, soweit dieser bewilligt wird. Die vom Antragsteller hier gewünschte Akteneinsicht ist nach § 1 Abs. 2, § 7 Abs. 5 BremIFG eine mögliche Form des Informationszugangs. § 7 Abs. 3 BremIFG regelt den Fall, dass der Informationszugang nur teilweise (z.B. mit Schwärzungen) gewährt werden kann.

4.) Anspruch auf Informationszugang:

a) Grundsätzliches Bestehen eines Anspruchs auf Informationszugang (§ 1 Abs. 1 BremIFG):

Bei der Entscheidung über den Antrag wäre zunächst zu prüfen, ob dem Antragsteller bzgl. der Protokolle des WiN-Ausschusses grundsätzlich ein Anspruch auf Informationszugang zusteht. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG hat prinzipiell jedermann gegenüber den Behörden der Gemeinden einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Gegenüber sonstigen Organen und Einrichtungen der Gemeinden gilt dies, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Ein Anspruch des Antragstellers auf Einsicht in die Protokolle des WiN-Ausschusses würde also grundsätzlich bestehen, wenn (1) der Beirat bzw. das Ortsamt entweder eine „Behörde der Gemeinde“ oder ein „Organ“ oder eine „Einrichtung“ der Gemeinde wäre und die Tätigkeit des WiN-Ausschusses eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wäre, und (2) die Protokolle „amtliche Informationen“ wären.

(1) Sind der Beirat bzw. das Ortsamt „Behörden der Gemeinde“ bzw. „sonstige Organe und Einrichtungen der Gemeinde, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“?

In Ihrer E-Mail vom 17. August 2018 werfen Sie insbesondere die Frage auf, ob der Beirat eine „Behörde“ im Sinne des BremIFG ist. Darauf kommt es meines Erachtens allerdings aus den folgenden Gründen nicht an:

- Zunächst einmal kann man darüber streiten, ob es hier überhaupt auf den Beirat ankommt, oder nicht viel eher auf das Ortsamt. Das habe ich bereits oben unter Ziff. 2 im Zusammenhang mit der

Frage der Zuständigkeit für die Bescheidung des Antrags dargestellt. Auch die LfDI hat in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2018 auf die Behördeneigenschaft des Ortsamtes abgestellt. Daran, dass das Ortsamt eine „Behörde“ im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG ist, besteht meines Erachtens kein Zweifel. Der Behördenbegriff des BremIFG entspricht demjenigen aus § 1 BremVwVfG (so für das Bundes-IFG ausdrücklich BT-Drs. 15/4493, S. 7). „Behörde“ ist demnach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (§ 1 Abs. 2 BremVwVfG). Erforderlich sind eine organisatorische Selbständigkeit und die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungszuständigkeiten im Außenverhältnis (vgl. Huck/ Müller, VwVfG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 27). Das Ortsamt verfügt über eine selbständige Organisation (insbesondere über Räumlichkeiten, Sachmittel, Mitarbeiter, Amtsleitung) und über Verwaltungszuständigkeiten, die es eigenverantwortlich und jedenfalls zum Teil auch unmittelbar gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wahrnimmt (vgl. § 29 BeirOG).

- Stellt man anstatt auf das Ortsamt auf den Beirat ab, ändert dies im Ergebnis nichts an der Anwendbarkeit des BremIFG. Zwar dürfte der Beirat keine Behörde sein, da es ihm zum einen an einer eigenständigen Organisation fehlt (der Beirat besteht lediglich aus den alle vier Jahre neu gewählten Mitgliedern) und da er zum anderen (jedenfalls im Wesentlichen) auch nicht unmittelbar gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern handelt, sondern entweder gegenüber den „zuständigen Stellen“ (§ 5 Abs. 3 BeirOG) oder durch das Ortsamt (§ 29 BeirOG). Der Beirat ist aber ein „sonstiges Organ“ bzw. eine „sonstige Einrichtung“ der Stadtgemeinde Bremen und nimmt mit der Tätigkeit des WiN-Ausschusses auch „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ wahr, so dass nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BremIFG das BremIFG anzuwenden ist. Das OVG Bremen und der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen bezeichnen die Beiräte als „Funktionsträger“ der Stadtgemeinde Bremen und als „dezentrierte Verwaltungseinheiten“ der Stadtgemeinde Bremen (OVG Bremen, Urteil vom 29. August 1995 – 1 BA 6/95 -, juris Rn. 27, 30; StGH, Entscheidung vom 29. März 1982 – St 1/81 -, BremStGHE 4, 19 <46>). Die Gerichte rechnen die Beiräte damit der Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen zu (so ausdrücklich OVG Bremen, aaO., juris Rn. 30). Insbesondere ist auch die Tätigkeit des WiN-Ausschusses eine „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe“. Nach den Angaben auf der Internetseite des Beirats bereitet der Ausschuss die Sitzungen des WiN-Forums vor (vgl. http://www.ortsamt-hemelingen.de/beirat/ausschuesse_des_beirates/wohnen_in_nachbarschaften-1821). Die WiN-Foren wiederum vergeben die im Rahmen des WiN-Programms zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel (vgl.

[http://www.sozialestadt.bremen.de/programme/win_ wohnen in nachbarschaften-3534](http://www.sozialestadt.bremen.de/programme/win_wohnen_in_nachbarschaften-3534)).

(2) Sind die Sitzungsprotokolle des WiN-Ausschusses „amtliche Informationen“ i.S.d. BremIFG?

Die Sitzungsprotokolle des WiN-Ausschusses sind ohne Zweifel „amtliche Informationen“ i.S.d. BremIFG. § 2 Nr. 1 BremIFG definiert „amtliche Information“ als „jede amtlichen Zwecken dienende

Aufzeichnung“; ausgenommen sind lediglich „Entwürfe und Notizen“. Die Protokolle sind „Aufzeichnungen“ über Verlauf und Beschlüsse der Sitzungen. Sie dienen „amtlichen Zwecken“, nämlich der Dokumentation von Ablauf und Ergebnissen der Ausschusssitzungen. Es handelt sich um endgültige Dokumente, nicht um bloße Entwürfe oder Notizen.

Damit besteht grundsätzlich ein Anspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder 2 BremIFG auf Einsichtnahme in die Sitzungsprotokolle des WiN-Ausschusses des Beirats Hemelingen.

b) Ausnahme vom Anspruch auf Informationszugang:

Es ist nun weiter zu prüfen, ob hier ein Fall vorliegt, in dem nach §§ 3 bis 6 BremIFG ausnahmsweise kein Anspruch auf Zugang zu einer amtlichen Information besteht.

(1) Nichtöffentlichkeit der Sitzungen

Allein der Umstand, dass die betroffenen Sitzungen nichtöffentlich waren, stellt noch keine solche Ausnahme dar. §§ 3 bis 6 BremIFG enthalten keine Regelung, nach der Aufzeichnungen über nicht-öffentliche Gremiensitzungen generell vom Informationszugang ausgeschlossen wären. Eine dem § 3 Nr. 3 b) Bundes-IFG entsprechende Vorschrift, die allgemein die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen schützt, enthält das BremIFG nicht. Es kommt daher für die Ablehnung des Informationszugangs nicht auf den formalen Umstand an, dass die Sitzung nichtöffentlich war, sondern darauf, ob die Gründe, aus denen die Sitzung nichtöffentlich war, unter einen der in §§ 3 bis 6 BremIFG enthaltenen Ablehnungstatbestände fallen.

(2) § 3 Nr. 4 BremIFG (Amtsgeheimnis; Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht)

Der Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 BremIFG dürfte hier wohl ebenfalls nicht greifen. Ich gehe davon aus, dass die Sitzungsprotokolle nicht zu Verschlussachen im Sinne der Verschlussachenanweisung für das Land Bremen erklärt worden sind. Sie unterliegen wahrscheinlich auch keinem besonderen Amtsgeheimnis oder eine durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht. Die Verschwiegenheitspflicht der Beiratsmitglieder nach § 19 BeirOG dürfte von den Gerichten im Streitfall wohl nicht als besonderes Amtsgeheimnis angesehen werden, sondern eher als ein Unterfall des allgemeinen Amtsgeheimnisses, wie ihm alle Träger von öffentlichen Ämtern oder Ehrenämtern unterliegen (vgl. z.B. für Beamte § 37 BeamtenstatusG). Eine besondere Verschwiegenheitspflicht für nichtöffentliche Sitzungen ordnet dagegen § 11 Abs. 2 GO-Beirat an. Das Bundesverwaltungsgericht sieht Geschäftsordnungen aber nicht als „Rechtsvorschriften“ im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG an, da sie nur die internen Beziehungen innerhalb des jeweiligen Gremiums regeln können, nicht aber das Verhältnis zwischen Bürger und Staat (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016, 7 C 3/15 – juris Rn. 16).

(3) § 3 BremIFG im Übrigen

Andere Nummern des § 3 BremIFG scheinen mir ebenfalls nicht in Betracht zu kommen, wobei ich dies natürlich nicht abschließend beurteilen kann, da ich weder den Inhalt der betroffenen Protokolle noch die Gründe, aus denen der Beirat die Einsichtnahme ablehnen will, kenne.

(4) § 4 BremIFG (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses)

Möglicherweise könnte der Zugang zu Teilen der Protokolle zum derzeitigen Zeitpunkt nach § 4 BremIFG abgelehnt werden. Dies wäre der Fall, soweit es sich bei dem Inhalt der Protokolle (insbesondere bei den dort festgehaltenen Diskussionen und Beschlüssen) um „Entwürfe zu Entscheidungen“ oder „Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung“ von Entscheidungen handeln würde, und die Bekanntgabe zum jetzigen Zeitpunkt den Erfolg von Entscheidungen oder bevorstehenden behördlichen Maßnahmen vereiteln würde. Aufgabe des WiN-Ausschusses ist es laut Internetseite des Beirats Hemelingen, die Sitzungen des WiN-Forums vorzubereiten, wobei das WiN-Forum wiederum über die Vergabe öffentlicher Fördermittel entscheidet. Sofern einzelne Teile der Protokolle Förderungen betreffen sollten, über die das WiN-Forum noch nicht entschieden hat, und sofern die Gefahr bestehen sollte, dass eine Herausgabe der Protokolle zum jetzigen Zeitpunkt die Förderzwecke gefährden könnte, könnte der Antrag auf Einsichtnahme bzgl. der betroffenen Teile der Protokolle abgelehnt werden, bis zu dem Zeitpunkt, in dem das WiN-Forum über die betroffenen Förderungen entschieden hat. Die Protokolle wären entsprechend geschwärzt herauszugeben. Nach der Entscheidung des WiN-Forums müsste auch Einsicht in die geschwärzten Teile gewährt werden.

(5) § 5 BremIFG (Schutz personenbezogener Daten)

Sollten in den Protokollen personenbezogene Daten Dritter enthalten sein, müsste bei der Entscheidung über den Einsichtsantrag § 5 BremIFG beachtet werden.

Dabei kommt es – sofern der Dritte nicht in die Herausgabe der Daten einwilligt - grundsätzlich auf eine Abwägung zwischen dem Interesse des Dritten am Schutz seiner Daten und dem Informationsinteresses des Antragstellers oder der Allgemeinheit an (vgl. § 5 Abs. 1 BremIFG). Es müsste dem Dritten zunächst nach § 8 BremIFG Gelegenheit zur Stellungnahme bzw. zur Einwilligung in die Herausgabe gegeben werden. Ferner müsste der Antragsteller seinen Antrag noch ergänzend begründen. Bisher kann man nicht wirklich erkennen, wieso er die Protokolle einsehen möchte. Daher gäbe es bislang auch keine ausreichende Grundlage für die Abwägung nach § 5 Abs. 1 BremIFG (s. meine Ausführungen oben unter Ziff. 1. zum ordnungsgemäßen Antrag).

Sofern in den Protokollen personenbezogene Daten stehen sollten, die mit einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis in Zusammenhang stehen (d.h. umgangssprachlich: wenn es um Personalangelegenheiten geht), wäre nach § 5 Abs. 2 BremIFG eine Einsichtnahme ausgeschlossen. Diese Stellen wären zu schwärzen.

Sofern es lediglich um Namen von Ausschussmitgliedern geht, dürfte dagegen nach der in § 5 Abs. 3 und 4 BremIFG zum Ausdruck kommenden Wertung das Informationsinteresse überwiegen. Denn die Ausschussmitglieder werden bei der Teilnahme an den Ausschusssitzungen in (ehren-) amtlicher Eigenschaft tätig (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 1 BeirOG) und sind insoweit mit den in § 5 Abs. 3 und 4 BremIFG genannten Sachverständigen, Gutachtern und Sachbearbeitern vergleichbar.

(6) § 6 BremIFG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse; geistiges Eigentum)

Sofern die Protokolle Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten sollten, wäre nach § 6 Abs. 1 Satz 2 BremIFG eine Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Informationsinteresse erforderlich. Auch hier müsste dem betroffenen Dritten und dem Antragsteller zunächst Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 8 BremIFG bzw. zur Ergänzung der Antragsbegründung nach § 7 Abs. 2 Satz 3 BremIFG gegeben werden.

Sollten die Protokolle geschütztes geistiges Eigentum beinhalten, wäre die Einsichtnahme insoweit ausgeschlossen (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 BremIFG).

Abschließend möchte ich (auch im Hinblick auf zukünftige Ausschusssitzungen) auf § 10 Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung des Beirats hinweisen. Demnach sind Protokolle über Ausschusssitzungen eigentlich in Form eines bloßen Beschlussprotokolls zu führen. Würden die Protokolle – wie in der Geschäftsordnung vorgesehen – nur die Beschlüsse, aber keine weiteren Angaben zum Sitzungsverlauf enthalten, würde sich die vorliegende Problematik wahrscheinlich nicht stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

██████████