

Dringlicher Antrag

der Fraktion der SPD und der Linksfraktion

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Gesetz zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes
Vom...

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes

Das Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.3.2009 (GVBl. S. 70), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 wird folgender § 7a (neu) eingefügt:

„§ 7a

Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei Verträgen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge

- a) Übertragen öffentliche Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 Beteiligungen an Unternehmen, die Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr und Energieversorgung erbringen, auf Private, so unterliegen die geschlossenen Verträge grundsätzlich dem Informationsrecht des § 3.
- b) Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht hinsichtlich solcher Verträge oder Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse beinhalten und durch deren Offenbarung dem Vertragspartner ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, sofern nicht das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt. Das

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

www.parlament-berlin.de (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ist durch den privaten Vertragspartner darzulegen.

- c) Die öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 haben bei Vertragsschluss sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Vertrages dem Recht auf Akteineinsicht oder Aktenauskunft nach diesem Gesetz nicht entgegenstehen. Die öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 weisen die Vertragspartner vor Vertragsschluss auf die Regelung des § 17 Abs. 3 hin.
- d) Wird ein Antrag auf Akteineinsicht oder Aktenauskunft bezogen auf einen Vertrag im Sinne des Absatzes 1 gestellt, der vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geschlossen wurde, und stehen der Gewährung von Akteineinsicht oder Aktenauskunft Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die vertragsschließende öffentliche Stelle den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen und zur Anpassung des Vertrages aufzufordern. Kann innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten keine Einigung erzielt werden, wird Akteineinsicht oder Aktenauskunft gewährt, wenn das Informationsinteresse das private Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt. § 14 bleibt unberührt.
- e) Die übrigen Einschränkungen des Informationsrechts nach Abschnitt 2 bleiben unberührt.“

2. § 17 wird wie folgt geändert: :

a) Es wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„(3) Verträge über Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im Sinne von § 7a sind zu veröffentlichen, wenn die Voraussetzungen eines Akteineinsichtsrechts oder Aktenauskunftsrechts nach § 7a vorliegen und ein öffentliches Informationsinteresse besteht.“

b) § 17 Abs. 3 (alt) wird zu § 17 Abs. 4 (neu).

c) § 17 Abs. 4 (alt) wird zu § 17 Abs. 5 (neu).

Artikel II Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Allgemeines:

Mit dem vorliegenden Antrag zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) greift das Abgeordnetenhaus von Berlin ein wesentliches Anliegen des Volksbegehrens „Schluss mit den Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ auf. Durch die Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes soll ein größtmögliches Maß an Transparenz bei Verträgen, geschaffen werden, die sich auf die Beteiligung an Unternehmen, die Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erbringen, beziehen.

Damit geht das Abgeordnetenhaus von Berlin thematisch über das Anliegen des Volksbegehrens hinaus, das die Offenlegungspflicht insoweit auf den Bereich der Wasserwirtschaft beschränkt. Ein gesteigertes Informationsinteresse ist je-

doch auch in den Bereichen Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr und Energieversorgung anzunehmen, da in diesen Bereichen eine Kontrolle durch Marktmechanismen regelmäßig nicht stattfindet und die betreffenden Dienstleistungen für die Berlinerinnen und Berliner von überragender Bedeutung sind.

Allerdings bewertet das Abgeordnetenhaus von Berlin den Regelungsansatz des Volksbegehrens als verfehlt, ein eigenständiges Gesetz mit einer unbegrenzten Offenlegungspflicht für alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft zu erlassen. Da durch eine solche Offenlegungspflicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und damit grundrechtlich geschützte Rechtsgüter der privaten Anteilseigner berührt werden, muss die Möglichkeit einer Interessenabwägung eröffnet werden, um die Verfassungsmäßigkeit des Informationsanspruchs zu sichern. Insoweit teilt das Abgeordnetenhaus von Berlin die Auffassung des Senats in seiner Vorlage zur Kenntnisnahme vom 29.10.2009 (Drs. 16/2723).

Hinzu kommt, dass mit dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 15.10.1999 bereits ein Gesetz vorliegt, dessen Zweck es ist, „durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.“ (§ 1 IFG). Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz ist daher rechtssystematisch der richtige Ort, um dem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit bei Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge Rechnung zu tragen.

Einzelbegründung:

Zu § 7a:

Durch die vorliegende Gesetzänderung wird zunächst ein neuer § 7a nach § 7 IFG eingeführt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es bei dem Recht auf Akteneinsicht in Privatisierungsverträge vorrangig um die Reichweite des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geht. Es wird daher eine Regelung geschaffen, die die allgemeine Regelung über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 7 in Hinblick auf die Besonderheiten der öffentlichen Daseinsvorsorge bereichsspezifisch modifiziert und die erforderliche Interessenabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse entsprechend vorstrukturiert.

Damit wird im Übrigen auch für Privatisierungsverträge an der Grundentscheidung des IFG festgehalten, die Offenlegung von staatlichen Informationen im Grundsatz über individuelle Informationsansprüche zu gewährleisten. Aufbauend auf § 7a wird in § 17 Abs. 3 (neu) für Privatisierungsverträge jedoch auch eine Veröffentlichungspflicht normiert, wenn zum einen die Voraussetzungen eines Informationsanspruchs (Akteinsicht oder Aktenauskunft) vorliegen und darüber hinaus ein öffentliches Informationsbedürfnis besteht.

Zu Abs. 1:

§ 7a Abs. 1 bestätigt zunächst den Grundsatz, dass auch Verträge, durch die Beteiligungen an Unternehmen, die Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr und Energieversorgung erbringen, auf Private übertragen werden, dem Informationsrecht des § 3 unterliegen. Ausnahmen hiervon im Hinblick auf das Bestehen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sind dementsprechend eng auszulegen.

Zu Abs. 2:

Abs. 2 modifiziert die Interessenabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse im Hinblick auf die Besonderheiten der öffentlichen Daseins-

vorsorge gegenüber § 7. Danach besteht das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft nur hinsichtlich solcher Verträge oder Vertragsbestandteile nicht, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse beinhalten und durch deren Offenbarung dem Vertragspartner ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, sofern nicht das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt. Die Voraussetzungen des Bestehens eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses und der Gefahr eines wirtschaftlichen Schadens müssen danach kumulativ vorliegen. Zudem reicht es nicht aus, dass ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden droht; zu fordern ist vielmehr die Gefahr eines wesentlichen wirtschaftlichen Schadens. Auch dann kann jedoch das Informationsinteresse im Einzelfall immer noch Vorrang haben.

Von Bedeutung ist ferner, dass das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses durch den privaten Vertragspartner darzulegen ist. Insoweit wird nun eine konkrete Mitwirkungspflicht derjenigen Betroffenen normiert, um deren Interessen es geht (s. hierzu auch Schoch, IFG – Kommentar, 2009, § 6 Rn. 67). Ohne eine substantiierte Darlegung wird ein Geheimhaltungsschutz nicht zuzusprechen sein.

Zu Abs. 3:

Abs. 3 bringt zum Ausdruck, dass in Privatisierungsverträgen keine Geheimhaltungs- oder Verschwiegenheitspflichten mehr aufgenommen werden dürfen, die den Absätzen 1 und 2 in § 7a widersprechen. Insoweit wird eine Verpflichtung normiert, die die Gestaltung von Privatisierungsverträgen durch die jeweiligen öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 Abs.1 betrifft. Das IFG kann dabei durch vertragliche Vereinbarungen auch nicht abbedungen werden; entsprechende Abreden sind nach §134 BGB (ggf. in Verbindung mit § 59 Abs. 1 VwVfG) nichtig (Schoch, IFG – Kommentar, 2009, § 6 Rn. 64). Nach Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes abgeschlossene Privatisierungsverträge sind im Ergebnis hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen ausschließlich nach § 7a IFG zu beurteilen, nicht hingegen nach entsprechenden vertraglichen Klauseln.

Zudem haben die öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 die privaten Vertragspartner vor Vertragsschluss auf die Regelung des § 17 Abs. 3 hinzuweisen, d.h. auf die Möglichkeit einer Veröffentlichung des Vertrages, sofern ein Akteneinsichtsrecht und darüber hinaus öffentliches Informationsbedürfnis bestehen.

Zu Abs. 4:

Abs. 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass mit der Neuregelung des § 7a zunächst nur neue Verträge erfasst werden, die nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes abgeschlossen werden. Bei bestehenden Privatisierungsverträgen – wie insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaft – besteht das Problem, dass die privaten Vertragspartner auf die Geltung von Geheimhaltungs- bzw. Verschwiegenheitsklauseln in den Verträgen vertraut haben.

Auf der anderen Seite ist dieses Vertrauen auf die Geltung solcher Geheimhaltungs- bzw. Verschwiegenheitsklauseln 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 (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) handelt (so auch der Senat in seiner Vorlage zur Kenntnisnahme vom 29.10.2009, Drs. 16/2723).

Um eine angemessene Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei Bestandverträgen zu erreichen, sieht Absatz 4 zwei Instrumente vor.

Zunächst muss die vertragsschließende öffentliche Stelle den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen auffordern, um eine Änderung des Vertrages und eine Anpassung bzw. Aufhebung der Geheimhaltungsklauseln zu erreichen. Diese Nachverhandlungen sind aber nicht zeitlich unbegrenzt zu führen. Insbesondere

re soll der private Vertragspartner nicht die Möglichkeit haben, dauerhaft Informationsansprüche nach dem IFG abzuwehren. Wird daher nicht innerhalb eines Zeitraums von drei 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.

Zu Abs. 5:

Abs. 5 stellt klar, dass die übrigen Einschränkungen des Informationsrechts nach dem 2. Abschnitt des IFG unberührt bleiben.

Zu § 17 Abs. 3 (neu):

§ 17 Abs. 3 (neu) erweitert das Informationsrecht des § 7a für Privatisierungsverträge um eine Pflicht zur Veröffentlichung durch die betreffende öffentliche Stelle. Voraussetzung dieser Veröffentlichungspflicht ist zum einen, dass die Voraussetzungen eines Akteneinsichtsrechts oder Aktenauskunftsrechts nach § 7a vorliegen. Zum anderen muss ein öffentliches Informationsinteresse bestehen. Die Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Informationsinteresse hat demzufolge nach den Maßstäben des § 7a Abs. 2 zu erfolgen, einer Antragstellung (§ 14 Abs. 1) bedarf es insoweit nicht.

Besteht über die Tatbestandsvoraussetzungen eines Informationsanspruchs nach § 7a hinaus auch ein öffentliches Informationsinteresse, so hat die Veröffentlichung zu erfolgen. Einer Differenzierung zwischen Alt- und Neuverträgen bedarf es im Rahmen von § 17 Abs. 3 (neu) nicht, da diese insoweit bereits in § 7a vorgenommen wird.

Berlin, den 26. Januar 2010

Müller Kugler Dr. Thärichen
und die übrigen Mitglieder der Fraktion der SPD

Wolf Dr. Lederer Seelig
und die übrigen Mitglieder der Linksfraktion