

16. Wahlperiode

---

**Vorlage – zur Kenntnisnahme –**

**Stellungnahme des Senats zu dem Volksbegehren  
„Schluss mit Geheimverträgen –  
Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“**

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

[www.parlament-berlin.de](http://www.parlament-berlin.de) (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Der Senat von Berlin  
SenFin I A - BT 0001-17/2009  
Fernruf: 90 20-30 44

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e  
- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin  
über die Stellungnahme des Senats zu dem Volksbegehren  
„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

-----  
Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

1. Inhalt des Volksbegehrens, bisheriges Verfahren

Die Trägerin des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ hat am 1. Februar 2008 der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und Unterschriftsbögen mit dem Entwurf eines Gesetzes (Anlage 1) übergeben. Der Senat hat mit Beschluss vom 4. März 2008 (Abgeordnetenhaus Drucksache 16/1303) festgestellt, dass die formalen Voraussetzungen für ein Volksbegehren erfüllt sind. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist jedoch materiell nicht mit höherrangigem Recht vereinbar. Daher hat der Senat das Volksbegehren für unzulässig erklärt.

Anliegen des Volksbegehrens ist es, durch Verabschiedung eines Gesetzes „zur Publizitätspflicht im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft“ die vorbehaltlose Offenlegung sämtlicher, auch bereits in der Vergangenheit abgeschlossener Verträge zwischen dem Land Berlin und privatrechtlichen wie öffentlich-rechtlichen Unternehmen zu erreichen, sofern es um den Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft oder um die Preis- und Tarifikalkulation geht. Ein Verstoß gegen die Veröffentlichungspflicht führt zur Unwirksamkeit der Verträge. Die Trägerin des Volksbegehrens erwartet im Fall der Umsetzung dieser Maßnahme, die Gründe für Preiserhöhungen zu erfahren und mittels öffentlichem Druck eine vorzeitige Beendigung der Verträge zu erreichen.

Der ablehnenden Senatsentscheidung vom 4. März 2008 lag die Annahme zugrunde, dass der Senat das Recht habe, ein Volksbegehren auch im Hinblick auf dessen Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen und ggf. für unzulässig zu erklären. Die Prüfung des Senates hatte u.a. ergeben, dass das Begehren in die Grundrechte Dritter, nämlich der Vertragspartner des Landes Berlin eingreift und gegen das Übermaßverbot und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt. Eine eingehende rechtliche Würdigung ist in der damaligen Vorlage zur Kenntnisnahme enthalten.

Die Entscheidung des Senates wurde durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin mit Urteil vom 6. Oktober 2009 aufgehoben. Das Gericht führt aus, dass es für eine umfangliche Vorabkontrolle des Volksbegehrens keine rechtliche Grundlage gäbe. Der Maßstab der Zulässigkeitsprüfung sei abschließend im Abstimmungsgesetz festgelegt. Eine Prüfung, ob ein zur Abstimmung vorgelegtes Volksgesetz gegen höherrangiges Recht verstoße, sei verfassungsrechtlich nicht geboten, es sei denn, das verfolgte Anliegen verstoße offenkundig und in erheblichem Maße gegen wesentliche Verfassungsgrundsätze oder verfolge verfassungsfeindliche Ziele. Dies sei hier offenkundig nicht der Fall. Eine inhaltlich, materielle Prüfung der Auffassung des Senates, dass der mit dem Volksbegehren vorgelegte Gesetzentwurf die Grundrechte Dritter verletze, hat das Gericht ausdrücklich nicht vorgenommen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes hat der Verfassungsgeber es in Kauf genommen, dass über eine mit höherrangigem Recht nicht zu vereinbarende Regelung zunächst im Rahmen eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids abgestimmt werden muss und ein angenommenes Volksgesetz erst nachträglich einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden könne.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat damit für den Senat von Berlin verbindlich entschieden, dass das Volksbegehren zulässig ist, ohne dass es bereits in diesem Verfahrensstadium auf die Vereinbarkeit des mit dem Volksbegehren angestrebten Gesetzes mit der Verfassung von Berlin, dem Grundgesetz oder dem Bundesrecht ankommt. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes hat der Senat lediglich die Möglichkeit, im Rahmen der Darlegung seines Standpunktes zu dem angestrebten Gesetz gegenüber dem Abgeordnetenhaus von Berlin auch auf rechtliche Bedenken hinzuweisen.

Der Senat hat nun gemäß § 17 Absatz 4, 6 und 7, § 41 Absatz 3 des Abstimmungsgesetzes dem Abgeordnetenhaus seinen Standpunkt zu dem Volksbegehren mitzuteilen.

## 2. Standpunkt des Senates

Der Senat von Berlin hält den vorgelegten Gesetzentwurf nach wie vor für materiell verfassungswidrig. Zudem sind die Auswirkungen des Gesetzes nicht zu verantworten, die Interessen des Landes werden nachhaltig beeinträchtigt.

### 2.1. Rechtliche Gründe

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in seiner Entscheidung vom 6. Oktober 2009 die Rechtsbedenken des Senates im Hinblick auf die Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit höherrangigem Recht nicht geprüft. Daher hält der Senat an seiner Rechtsauffassung fest.

In den Verträgen sind eine Vielzahl von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen) gere-

gelt, so z.B. Fragen der unternehmerischen Führung samt Besetzung der Organe, Gewährleistungen samt Haftungsbeschränkungen, Zusicherungen und Verpflichtungen der Investoren und ihrer Muttergesellschaften, Laufzeit und Kündigungsmöglichkeit der Verträge und der Kaufpreis. Eine Pflicht zur Offenbarung der im Teilprivatisierungsvertrag enthaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse würde die Rechte der privaten Investoren aus Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (Recht auf informationelle Selbstbestimmung), aus Artikel 12 Absatz 1 GG (Schutz der Berufsfreiheit und -ausübung) sowie Artikel 14 Absatz 1 GG (Recht auf Eigentum, hier bezogen auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) bzw. nach den entsprechenden Bestimmungen der Verfassung von Berlin (VvB), die nach Artikel 142 GG im Rahmen der Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 GG gelten, tangieren. Dies bezieht sich auf Artikel 33 VvB (Datenschutz), Artikel 17 (u. a. Berufsausübung) und Artikel 23 Absatz 1 (Eigentumsgarantie). Insofern ist eine Rechtsgüterabwägung vorzunehmen, d.h. das gesetzgeberische Ziel (einer Offenlegung des Vertrages) und die Wirkung des zu seiner Verwirklichung eingesetzten Mittels sowie die Intensität des Eingriffs in die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter sind im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gegeneinander abzuwägen. Je intensiver in ein Grundrecht eingegriffen wird, umso gewichtiger muss das Ziel bzw. Rechtsgut sein, welches damit gefördert werden soll. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe erscheint die Grenze der Zumutbarkeit für die Betroffenen im vorliegenden Fall schon deshalb nicht gewahrt, weil es nach dem Inhalt des Antrags überhaupt keine erkennbare Abwägung gegeben hat bzw. diese vom Gesetzentwurf nicht zugelassen wird. Es muss die Möglichkeit einer Abweichung von der Veröffentlichungspflicht zum Schutz privater Interessen bzw. von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geben.

Die hier mit der Einbeziehung des bereits abgeschlossenen Vertrages zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) angestrebte Rückwirkung, nämlich die rechtlich verpflichtende Veröffentlichung des bereits 1999 abgeschlossenen Vertrages, ist an rechtsstaatlichen Grundsätzen zu messen. Im vorliegenden Fall würde in einen noch wirksamen Vertrag eingegriffen werden, in dem sich die Vertragsparteien zum Stillschweigen verpflichtet haben. Von einer sog. unechten Rückwirkung bzw. tatbestandlichen Rückanknüpfung ist auszugehen, wenn auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft eingewirkt und damit die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet wird. In derartigen Fällen ist eine Abwägung zwischen dem Ausmaß des bei den Betroffenen eintretenden Vertrauensschadens und der Bedeutung des mit dem Gesetz verfolgten Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit vorzunehmen. Weder der Antrag zum Volksbegehren noch seine Begründung enthalten allerdings eine diesbezügliche Auseinandersetzung unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes im konkreten Fall.

## 2.2. Auswirkungen des Gesetzes

Das Land Berlin hat mit den privaten Investoren in den Privatisierungsverträgen „absolutes Stillschweigen“ über deren Inhalt vereinbart. Lediglich Mitglieder des Abgeordnetenhauses können unter Wahrung des Datenschutzes im Datenraum Einsicht in die Verträge nehmen. Die mit dem Volksbegehren angestrebte Veröffentlichung führt zu einem Vertrauensbruch gegenüber den privaten Investoren. Das Vertrauen potenzieller Investoren in die Verlässlichkeit von Geheimhaltungszusagen des Landes Berlin würde erheblich erschüttert. Das Land Berlin würde zukünftig als unzuverlässiger Vertragspartner gelten. Zwar bezieht sich das begehrte Gesetz lediglich auf Veröffentlichungen im Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft, künftige Vertragspartner des Landes Berlin aus anderen Investitionsbereichen können sich jedoch auf Geheimhaltungszusagen des Landes nicht verlas-

sen, denn was im Bereich der Wasserwirtschaft möglich ist, hätte als Präzedenzfall negative Signalwirkung auch für jeden anderen Bereich.

Die Wettbewerbs- und Verhandlungsposition des Landes Berlin in künftigen Verfahren würde erheblich beeinträchtigt. Sämtliche Bieter potenzieller anderer Privatisierungen wüssten, zu welchen Konditionen das Land Berlin Verträge abschließt. Dieses belastet das Land Berlin doppelt: zum Einen, weil es verhandlungstaktisch geschwächt werden würde - Bieter würden vergleichbare oder ggf. auch weitergehende Forderungen stellen, und zum Anderen, weil der Wettbewerb zwischen den Bietern faktisch beeinträchtigt wäre. Es verstößt daher gegen die Interessen des Landes, künftigen Investoren die Einsichtnahme in die Verträge zu ermöglichen.

Nach § 3 des Gesetzentwurfes sollen alle Vereinbarungen sowie Änderungen bestehender Verträge im Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft, die den Haushalt Berlins im weitestgehenden Sinne berühren können, der Zustimmung des Abgeordnetenhauses bedürfen. Außerdem sollen bestehende Verträge durch das Abgeordnetenhaus unter Hinzuziehung unabhängiger Sachverständiger in öffentlicher Aussprache behandelt und innerhalb von mindestens drei Monaten geprüft werden.

Diese Regelung greift nicht nur in die exekutive Eigenverantwortung des Senates, sondern insbesondere auch in die Befugnisse des Abgeordnetenhauses ein. Bestimmte Vermögensgeschäfte des Landes erfordern bereits bisher die Einwilligung des Abgeordnetenhauses. Dies betrifft u. a. nach § 65 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung die Veräußerung von Anteilen an Unternehmen, wenn dadurch der Einfluss Berlins wesentlich verringert wird, wie es bei der Teilprivatisierung der BWB der Fall war. Die im Vertrag vereinbarte Geheimhaltung galt daher ausdrücklich nicht für die Unterrichtung des Senats und des Abgeordnetenhauses; der Vertrag konnte vielmehr erst nach Zustimmung dieser Gremien wirksam werden. Wesentliche Vertragsänderungen, insbesondere etwaige nachträgliche Verschlechterungen zulasten des Landes, wären dem Abgeordnetenhaus auch nach geltender Rechtslage vorzulegen. Der gebotenen Vertraulichkeit entsprechend, werden Vorlagen des Senats an das Abgeordnetenhaus nach § 38 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses unmittelbar an den für die Vermögensverwaltung zuständigen Ausschuss überwiesen und vertraulich behandelt. Nach § 38 Absatz 4 Satz 3 der genannten Geschäftsordnung kann eine Beratung im Abgeordnetenhaus nur in nichtöffentlicher Sitzung erfolgen. Der Gesetzentwurf würde das Abgeordnetenhaus hier u. a. zu einer öffentlichen Erörterung zwingen. Dies wird aufgrund der fehlenden Berücksichtigung möglicherweise vorrangiger Interessen an der Geheimhaltung für nicht zulässig erachtet. Zudem entzieht der Gesetzentwurf der Exekutive durch das generelle Zustimmungserfordernis für alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden gemäß seinem § 1 den von Verfassung wegen zu beachtenden Bereich exekutiver Eigenverantwortung.

In der Begründung des Antrags zum Volksbegehren wird der Eindruck vermittelt, die parlamentarische Kontrolle der Teilprivatisierung der BWB 1999 sei nur eingeschränkt gegeben gewesen. Dies trifft nicht zu: Im Rahmen der erforderlichen Zustimmung zum damaligen Vermögensgeschäft hatte das Abgeordnetenhaus vollen Einblick in das gesamte Vertragswerk.

Gem. § 4 des Gesetzesvorschlages sollen Verträge, die nicht im Sinne des Gesetzentwurfs abgeschlossen und offengelegt werden, unwirksam sein. Diese Regelung kann zur Rechtsunsicherheit über die Wirksamkeit des Konsortialvertrages führen. Gegebenfalls könnten sich aus der gesetzlichen Rechtsfolge Schadensersatzsprüche gegen das Land Berlin ergeben. Ebenso könnte ein Vertragspartner durch Nichtveröffentlichung bewusst

die Unwirksamkeit der Verträge herbeiführen. Daher ist diese Regelung auch vor dem Hintergrund der Vertragssicherheit und der Verlässlichkeit von Rechtsverhältnissen abzulehnen.

### 2.3 Mangelndes Erfordernis des Gesetzes

Das vorgeschlagene Gesetz bezieht sich zumindest teilweise auf einen Bereich, der schon heute im Land Berlin gesetzlich geregelt ist. Es würde daher zu einem Nebeneinander konkurrierender gesetzlicher Regelungen führen und den Bestrebungen zur Entbürokratisierung und Deregulierung widersprechen.

Mit dem Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999 besteht bereits eine rechtliche Grundlage, die jedermann ein Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft gegenüber öffentlichen Stellen gewährt. Einschränkungen erfährt dieses allgemeine Informationsrecht u. a. durch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Das mit dem Volksbegehren angestrebte Ziel ist damit für Fälle der nachgelagerten Kontrolle von Verwaltungshandeln bereits geregelt.

### 3. Weiteres Verfahren

Das Abgeordnetenhaus kann innerhalb einer Frist von 4 Monaten entscheiden, den begehrten Entwurf des Gesetzes „zur Publizitätspflicht im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft“ inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen. Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren nicht an, so kann die Trägerin gem. § 18 Absatz 1 Abstimmungsgesetz innerhalb von weiteren 3 Monaten die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Sie kann die Durchführung vorzeitig verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus vor Ablauf der 4 Monate das Begehren ausdrücklich ablehnt.

4. Auswirkungen auf die Kosten der Privathaushalte und Wirtschaftsunternehmen, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg und Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung ergeben sich durch die Entscheidung des Senats nicht.

Berlin, den 27. Oktober 2009

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit

Regierender Bürgermeister

Dr. Ulrich Nußbaum

Senator für Finanzen

**Berliner Wassertisch**

Antrag zum Volksbegehren

„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

G e s e t z e s t e x t

Hiermit wird beantragt, das Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück!“ zuzulassen. Es hat folgenden Wortlaut:

Das Volk von Berlin hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

**Gesetz zur Publizitätspflicht im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft**

§ 1 Offenlegungspflicht

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden zwischen dem Land Berlin und privatrechtlichen wie öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind gemäß § 2 dieses Gesetzes vorbehaltlos offen zu legen, soweit die Inhalte den Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft wie ihre Preis- und Tarifikalkulation zum Gegenstand haben.

§ 2 Bekanntmachungen

Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt unmittelbar nach Abschluss der Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Amtsblatt für Berlin und im Bundesanzeiger. Des Weiteren sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Wortlaut der Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden auf dem Eingangsportale ihrer Internetseite der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Bereits abgeschlossene Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden sind entsprechend zu behandeln und zu publizieren.

§ 3 Zustimmungs- und Prüfungspflicht

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden gemäß § 1 dieses Gesetzes sowie Änderungen bereits bestehender Verträge, die den Haushalt Berlins auch hinsichtlich zukünftiger Folgen im weitestgehenden Sinne berühren könnten, bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin. Bestehende Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden bedürfen einer eingehenden, öffentlichen Prüfung und öffentlichen Aussprache durch das Abgeordnetenhaus unter Hinzuziehung von unabhängigen Sachverständigen. Für die öffentliche Prüfung der Verträge ist dem Abgeordnetenhaus eine Frist von mindestens drei Monaten einzuräumen.

§ 4 Unwirksamkeit

Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die nicht im Sinne dieses Gesetzes abgeschlossen und offen gelegt werden, sind unwirksam. Bestehende Verträge werden unwirksam, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht offen gelegt werden.

§ 5 Inkrafttreten

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

**B e g r ü n d u n g** des Antrags zum Volksbegehren

„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

**Mit diesem Volksbegehren wollen wir, dass sämtliche Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft einschließlich der geheimen privaten Verträge offen gelegt werden.**

Die Berliner Wasserpreise sind mit die höchsten in Deutschland. Jeder merkt das an seinen gestiegenen Nebenkosten!

Dafür gibt es einen Grund: Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. Diese wurde in geheimen Verträgen mit einer Laufzeit von mehreren Jahrzehnten geregelt. Die Geheimhaltung verstößt gegen demokratische Grundsätze. Abgeordnete und Bürger werden entmündigt und vor vollendete Tatsachen gestellt. Dadurch haben die Abgeordneten kaum noch Spielräume, sich für den Schutz der öffentlichen Daseinsvorsorge einzusetzen.

(Fortsetzung der Begründung zum Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“).

Über die Geschicke unseres Wassers bestimmen internationale private Konzerne. Das bedeutet:

1. Ständig steigende Preise
2. Sinkende Investitionen
3. Weniger Arbeitsplätze in der Region
4. Wachsende Verschuldung des Landes
5. Hohe Gewinne fließen in die Taschen privater Konzerne

**DAMIT MUSS SCHLUSS SEIN!**

Werden die Verträge offen gelegt, erfährt jeder Berliner, was die wahren Gründe für die Preiserhöhungen sind. Wir fordern Ehrlichkeit und Transparenz vom Senat.

Auf dieser Grundlage werden wir über die Zukunft unserer Wasserbetriebe entscheiden. Sobald die Verträge öffentlich sind, wird endlich allen Berlinern klar, dass jede Alternative zur (Teil)privatisierung für das Land und seine Bürger günstiger ist, als die Fortführung der Knebelverträge.

**WAS KÖNNEN WIR TUN**

Mit diesem Volksbegehren können wir erreichen, dass die geheimen Verträge offen gelegt werden. Wenn die Verträge offiziell veröffentlicht sind, können sie mittels öffentlichen Drucks durch eine Nichtigkeitsklage aus der Welt geschafft werden.

Darum ist dieses Volksbegehren ein erster wichtiger Schritt, damit wir Berliner mitentscheiden können, wie die Zukunft unserer Wasserwirtschaft aussehen soll.

Unser Ziel für die Zukunft ist eine gesunde, umweltfreundliche und preiswerte Wasserversorgung in Berlin. Wenn Sie von diesen Zielen überzeugt sind, dann machen Sie mit! Unterschreiben auch Sie dieses Volksbegehren und informieren Sie bitte auch Ihre Freunde, Nachbarn und Kollegen!

Berlin, Juni 2007