



– HINWEISPAPIER –

**Umgang und Reichweite zulässiger Schwärzungen bei der Veröffentlichung von Entscheidungen der Bundesnetzagentur in den Bereichen Elektrizität und Gas**

Stand: 22.03.2019

## **Vorbemerkung**

Entscheidungen der Bundesnetzagentur werden einschließlich der Entscheidungsgründe grundsätzlich veröffentlicht, da ein erhebliches Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Marktbeteiligten besteht. Diese Transparenz steht in einem Spannungsverhältnis zum Schutz geheimhaltungsbedürftiger Informationen. So haben die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens nach § 71 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) i.V.m. § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Bund Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse nicht unbefugt offenbart werden. Bei der Veröffentlichung von Entscheidungen wird dieser Schutz in der Regel durch Schwärzung der entsprechenden Informationen gewährleistet. Es steht allerdings jedem Unternehmen frei, in Anerkennung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit oder z.B. zur besseren Nachvollziehbarkeit von Preisentwicklungen, auch solche, eigene Informationen offen zu legen und in den Beschlüssen nicht zu schwärzen. Sofern Unternehmen auf den Geheimnisschutz verzichten, wird die Bundesnetzagentur die Informationen ungeschwärzt veröffentlichen.

Am 11.12.2018 hat der Bundesgerichtshof in Verfahren zu § 31 Anreizregulierungsverordnung (ARegV) über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Netzbetreibern entschieden. Nach diesen Entscheidungen ist eine Vielzahl von Netzbetreiberdaten, deren Veröffentlichung in § 31 ARegV vorgesehen ist, als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einzuordnen und entsprechend zu schützen. Diese Entscheidungen haben selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Veröffentlichungspraxis der Bundesnetzagentur, sodass das Hinweispapier (mit dem Stand 13.03.2017) in erheblichem Umfang überarbeitet wurde. Im Folgenden werden die allgemeinen Grundsätze des Geheimnisschutzes zusammengefasst (siehe unten, I.). Hieran anschließend wird das Verfahren bei Schwärzungen von Entscheidungen der Bundesnetzagentur beschrieben (siehe unten, II.).

## **I. Geheimhaltungsbedürftige Informationen: Gründe für Schwärzungen**

Ein wichtiger Grund für Schwärzungen ist der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (siehe unten 1.). Darüber hinaus bestehen weitere Gründe, die dazu führen, dass Schwärzungen gerechtfertigt sind. So können im Einzelfall Daten und Informationen Dritter (siehe unten 2.), personenbezogene Daten (siehe unten 3.) oder Informationen mit Relevanz für die öffentliche Sicherheit (siehe unten 4.) schutzwürdig sein. Nicht zu schwärzen sind allerdings Daten, für die eine Veröffentlichungspflicht besteht (siehe unten 5.). Schließlich sind allgemeine Angaben oder Formalien in den Entscheidungen der Bundesnetzagentur nicht geheim zu halten (siehe unten 6.).

### **1. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (siehe unten a)) sind zu schützen. Dies gilt im Energierecht unabhängig davon, ob sich das betroffene Unternehmen in öffentlicher Hand befindet oder ein

natürliches Monopol innehat (siehe unten b)), wobei insbesondere das Alter der Daten relevant ist (siehe unten c)).

### **a) Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses**

Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist in den einschlägigen Gesetzen (VwVfG Bund, EnWG, IFG Bund) nicht definiert. Das Bundesverfassungsgericht verwendet folgende Definition:

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.

Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis liegt demnach vor, wenn die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind:

- Unternehmensbezogenheit: Eine Information ist unternehmensbezogen, wenn sie sich dem Geschäftsbetrieb eines konkreten Unternehmens zuordnen lässt.
- Nichtoffenkundigkeit: Die Information darf nicht offenkundig sein. Offenkundig ist eine Information, wenn sie den Kreisen, die üblicherweise mit Informationen dieser Art befasst sind, allgemein bekannt oder leicht zugänglich ist. Das ist der Fall, wenn die Information im Internet oder einer sonst allgemein zugänglichen Quelle veröffentlicht wurde.
- Geheimhaltungswille: Der Geheimhaltungswille ist zunächst grundsätzlich anzunehmen. Er besteht nicht bei ausdrücklichem Einverständnis zur Weitergabe bzw. Veröffentlichung. Er besteht auch nicht bei stillschweigendem Einverständnis durch unterlassene Schwärzungen nach Aufforderung durch die Bundesnetzagentur (es sei denn, es sind besondere Umstände bekannt, die einer solchen Vermutung entgegenstehen).
- Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse: Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, wenn der Geheimhaltungswille objektiv nachvollziehbar ist. Das ist der Fall, wenn die Offenbarung der Tatsache geeignet ist, die eigene Stellung im Wettbewerb zu verschlechtern oder diejenige eines Konkurrenten zu verbessern. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht nicht, wenn eine Pflicht zur Veröffentlichung der Information besteht.

### **b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei öffentlichen Unternehmen und Monopolunternehmen**

Das Energierecht schützt auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse regulierter Unternehmen unabhängig davon, ob sie sich teilweise, weit überwiegend oder ganz in öffentlicher Hand befinden oder ein natürliches Monopol innehaben. Einfachgesetzliche Vorgaben sehen einen Geheimnisschutz vor (z.B. § 30 VwVfG Bund i.V.m. § 71 EnWG, §§ 12 Abs. 4 S. 1 f., 12 f, 15 Abs. 2 S. 2 f. EnWG). Ob die von einem solchen Unternehmen als schutzwürdig eingestuften Informationen einen Schutz als

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis genießen, muss anhand der genannten allgemeinen Kriterien bemessen werden.

### **c) Alter der Daten**

Daten, die älter als fünf Jahre sind, gelten in Teilen der Rechtsprechung als in der Regel nicht mehr aktuell und geheimhaltungsbedürftig, da sie regelmäßig abgeschlossene Sachverhalte betreffen. Nach Ablauf der Fünf-Jahres-Frist trifft das Unternehmen jedenfalls eine erhöhte Darlegungslast, warum die Daten noch als aktuell und geheimhaltungsbedürftig anzusehen sind. Bundesverwaltungsgericht und Europäischer Gerichtshof haben wiederholt deutlich gemacht, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Zeitablauf weniger schutzwürdig werden können, da Unternehmen kein berechtigtes Interesse mehr an der Geheimhaltung haben können. Der Europäische Gerichtshof urteilte, dass Informationen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt möglicherweise Geschäftsgeheimnisse waren, wenn sie mindestens fünf Jahre alt sind, aufgrund des Zeitablaufs grundsätzlich als nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen sind. Damit spreche eine Vermutung dafür, dass Informationen dann keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mehr sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat ähnlich entschieden und weist darauf hin, dass die fortbestehende Wettbewerbsrelevanz der unternehmensbezogenen Informationen angesichts des Zeitablaufs näher dargelegt werden muss, um diese als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzustufen. Einen „Ewigkeitsschutz“ für unternehmensbezogene Daten kenne das Informationsfreiheitsgesetz nicht.

## **2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter**

Sollten Beschlüsse der Bundesnetzagentur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter (z.B. Kunden von Netzbetreibern) enthalten, gelten für diese Daten prinzipiell dieselben Grundsätze wie für die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Netzbetreibers bzw. des von Entscheidungen betroffenen Unternehmens. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter ist dann geltend zu machen, wenn die Offenlegung einer Information die wettbewerbliche Situation des Dritten beeinträchtigen kann. Praktisch relevant sind insbesondere Verpächter- und Dienstleisterdaten. Es reicht aus, dass der Netzbetreiber bzw. das von der Entscheidung betroffene Unternehmen die Schwärzungen vornimmt und bezüglich der Begründung auf den Dritten verweist.

## **3. Personenbezogene Daten**

Personenbezogene Daten sind ebenfalls zu schützen (vgl. § 30 VwVfG Bund, §§ 5 und 6 DSGVO, § 5 IFG Bund).

## **4. Informationen und Daten mit Relevanz für die öffentliche Sicherheit**

Ferner können Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu Schwärzungen berechtigen bzw. diese erforderlich machen. In § 29 VwVfG Bund ist bestimmt, dass die Akteneinsicht verweigert werden kann, soweit das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Vergleichbares ergibt sich auch aus dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (vgl. § 3 Nr. 1 c) und Nr. 2). Solche Nachteile dürften auch in der nicht unerheblichen Gefährdung der öffentlichen Energieversorgung liegen. Unter Berücksichtigung von § 1 Abs. 1 EnWG ist die Veröffentlichungspflicht nach § 74 EnWG dahingehend auszulegen, dass Informationen, deren Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit gefährden können, nicht zu veröffentlichen sind. Allerdings gilt auch hier, dass von aggregierten, unspezifischen sowie offenkundigen Daten und Informationen in der Regel keine Gefährdung ausgehen dürfte.

## 5. Daten und Informationen, die einer Veröffentlichungspflicht unterliegen

Kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht für solche Daten und Informationen, für die eine Veröffentlichungspflicht besteht. Solche Veröffentlichungspflichten können sich aus unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben (z.B. HGB, EnWG, StromNEV, GasNEV, ARegV, StromNZV, GasNZV, EG-Stromhandelsverordnung, Netzkodex Tarife Gas und viele weitere, insbesondere europäische, Normen) ergeben. Diese Angaben können folglich nicht geschwärzt werden. Hierzu gehören auch die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 31 Abs. 1 ARegV weiterhin zulässigerweise zu veröffentlichenden Daten, also der Wert der kalenderjährlichen Erlösobergrenze (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 ARegV), die nach den §§ 12, 13 bis 15 ARegV sowie nach § 22 ARegV ermittelten Effizienzwerte (§ 31 Abs. 1 Nr. 4 ARegV) sowie die ermittelten Kennzahlen zur Versorgungsqualität (§ 31 Abs. 1 Nr. 12 ARegV). Schwärzungen dieser Daten in den entsprechenden Entscheidungen sind nicht zulässig.

## 6. Allgemeine Angaben und Formalien im Beschluss

Keinesfalls zu schwärzen sind allgemeine Angaben oder Formalien des Beschlusses. Berechtigte Interessen an der Schwärzung solcher Angaben sind nicht erkennbar.

Beispiele für nicht zu schwärzende Daten:

- Logo der Bundesnetzagentur, Beschlussdatum und Datum des Anschreibens, Aktenzeichen des Beschlusses und Aktenzeichen der Bundesnetzagentur sowie von Gerichten in Verweisen, Seitenzahlen,
- behördliche Hinweise, z.B. „für die Landesregulierungsbehörde“,
- Beteiligte des Verfahrens (Verfahrensbevollmächtigte können mit Blick auf das Anwaltsgeheimnis ggf. geschwärzt werden, soweit auf dessen Schutz nicht verzichtet wurde), Name des Unternehmens und Anschrift, Betriebsnummer, Netznummer des Netzbetreibers,
- Beigeladene des Verfahrens (Verfahrensbevollmächtigte müssen ggf. geschwärzt werden),
- Anlagenübersicht, Anlagenbezeichnungen sowie Anlagen allgemeiner Natur (Gutachten, Indexreihen),
- allgemeine rechtliche Hinweise zum Verfahren, z.B. die Nennung der Rechtsgrundlagen sowie Ausführungen der Bundesnetzagentur wie das abstrakt beschriebene Vorgehen bei den einzelnen Prüfungspunkten (punktuell können allerdings einzelne Werte oder Angaben geschwärzt werden, für die sich im Einzelfall ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse begründen lässt, siehe oben),
- Sachverhalt und allgemeine Stellungnahmen der Beteiligten im Verwaltungsverfahren sowie Erläuterungen des Netzbetreibers zu geltend gemachten Netzkosten bzw. Bilanzpositionen (punktuell können allerdings einzelne Werte oder Angaben geschwärzt werden, für die sich im Einzelfall ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse begründen lässt, siehe oben),
- Informationen, die sich aus den zu veröffentlichenden Tätigkeitsabschlüssen nach § 6b EnWG ergeben und
- Information über den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge.

## **II. Hinweise zum Verfahren**

Die folgenden Verfahrenshinweise sind zu beachten.

### **1. Schwärzungen müssen begründet werden**

Bevor die Bundesnetzagentur ihre Beschlüsse veröffentlicht, erhalten die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, geheimhaltungsbedürftige Inhalte zu schwärzen. Schwärzungen sind grundsätzlich in das Musterformblatt „Ausweisung und Begründung von geltend gemachten Schwärzungen“ (siehe Anlage) unter Angabe der Seite, Zeile und dem Wortlaut des geschwärzten Textes einzutragen und zu begründen. Zusammenfassungen sind bis auf Weiteres möglich. Für die Begründung, warum die geschwärzte Textpassage geheimhaltungsbedürftig ist, genügt es nicht, mitzuteilen, „dass“ ein Geheimhaltungswille besteht bzw. die Veröffentlichung der Information die wirtschaftliche Position des Unternehmens betreffen werde. Vom Unternehmen ist vielmehr darzulegen, „warum“ im Einzelnen ein Geheimhaltungsinteresse besteht. Beruft sich ein Unternehmen auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, muss es insbesondere konkret und substantiiert darlegen, warum zu erwarten ist, dass die Veröffentlichung dieser Information mit wettbewerblichen und/oder wirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist. Ein pauschaler Hinweis reicht keinesfalls. Aus Gründen der Praktikabilität ist das Bilden von Fallgruppen möglich. Erhöhte Anforderungen sind an die Erläuterungen zu Informationen zu stellen, die älter als fünf Jahre sind (siehe oben). Zu jeder geschwärzten Zahl oder Information sind Ausführungen zu machen, die die Auswirkung einer Veröffentlichung dieser Zahl bzw. Information beschreibt. Die Darlegung muss so detailliert sein, dass die Bundesnetzagentur das Geheimhaltungsinteresse nachvollziehen kann. Die geschwärzte Fassung des Beschlusses und das ausgefüllte Musterformblatt sind unter Nennung des Aktenzeichens des geschwärzten Beschlusses an die Bundesnetzagentur (vorzugsweise elektronisch) zu übermitteln.

### **2. Schwärzungen, keine Weißungen**

Netzbetreiber und andere betroffene Unternehmen haben die Daten und Informationen, die nicht veröffentlicht werden sollen, in geschwärzter Form vorzulegen. Weißungen – d.h. das Löschen von Textpassagen – werden nicht akzeptiert, da sie im Dokument nicht erkennen lassen, in welchem Umfang geschwärzt wurde.

### **3. Unumkehrbare Schwärzungen**

Schwärzungen sind derart vorzunehmen, dass sie die zu schwärzenden Informationen nicht mehr erkennen lassen und nicht rückgängig gemacht werden können. Deutlich vorzugswürdig sind elektronische Schwärzungen. Im Falle von ausnahmsweise händisch vorgenommenen Schwärzungen auf Papierdokumenten ist sicherzustellen, dass die Inhalte tatsächlich unkenntlich gemacht werden. Schwärzungsinstrumente mit geeignetem Schutz bieten z.B. die Programme „PDF-Converter Adobe Acrobat Pro“ und „Nuance Power pdf“. Die Schwärzungen in elektronischen Dokumenten müssen endgültig sein, d.h. die geschwärzten Daten sind aus dem Dokument zu entfernen (ansonsten können die Daten z.B. durch Vorleseprogramme reproduziert werden).

### **4. Prüfung durch Bundesnetzagentur**

Die Bundesnetzagentur wird prüfen, ob für die einzelnen Schwärzungen das Geheimhaltungsinteresse objektiv nachvollziehbar dargelegt wurde. Dabei wird sie sich an diesem Leitfaden orientieren.

## **5. Veröffentlichungspraxis**

Zur Klärung des Umfangs der zulässigen Schwärzungen nach § 74 EnWG liegen mehrere Beschwerden von Netzbetreibern vor, u.a. zum Erweiterungsfaktor und zur Erlösbergrenze. Bis zur gerichtlichen Klärung dieser Streitpunkte werden die Beschlüsse in Bezug auf diese Daten und Informationen in der von den Netzbetreibern geschwärzten Fassung veröffentlicht.

Es wird gleichwohl erwartet, dass die Netzbetreiber bzw. die betroffenen Unternehmen die Schwärzungen sorgfältig anhand dieses Hinweispapiers begründen. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit dieser vorübergehenden Praxis keinesfalls eine Anerkennung der von den Netzbetreibern geschwärzten Fassungen verbunden ist. Es wird sich vorbehalten, jederzeit einzelne Veröffentlichungen zu prüfen und ggf. eine geänderte Veröffentlichung zu verlangen.

### **Anlage**

- Musterformblatt „Ausweisung und Begründung von geltend gemachten Schwärzungen“

**Musterformblatt „Ausweisung und Begründung von geltend gemachten Schwärzungen“**

Beschlusskammer-Aktenzeichen: \_\_\_\_\_ Beschluss vom: \_\_\_\_\_

<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Seite</b>	<b>Zeile</b>	<b>Wortlaut des geschwärzten Textes (ggf. im Kontext des gesamten Satzes, dabei geschwärzter Text grau unterlegt)</b>	<b>Begründung, warum die geschwärzte Textpassage geheimhaltungsbedürftig ist</b>
1				
2				
3				
4				
...				