

Parlamentarischer Informationsanspruch und öffentliche Unternehmen

BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11

RA Dr. Michael Kleiber und RA Dr. Jan Felix Sturm

A. Problemstellung

Die Kontrolle der Regierung ist neben der Gesetzgebung eine wesentliche Funktion von Parlamenten. Deswegen steht dem Deutschen Bundestag, seinen einzelnen Abgeordneten und Fraktionen gegenüber der Bundesregierung gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht zu, dem grds. eine Antwortpflicht der Bundesregierung entspricht.¹ Der parlamentarische Informationsanspruch soll ebenso dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten das für ihre Tätigkeit notwendige Wissen zu vermitteln.² Er bezieht sich allerdings nur auf Angelegenheiten, die in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen. Bislang ungeklärt war, ob der Bundestag von der Bundesregierung auch Informationen über Unternehmen in Privatrechtsform beanspruchen kann, die vollständig in Bundeshand liegen (Eigengesellschaften) oder an denen der Bund neben privaten Anteilseignern (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen) mehrheitlich beteiligt ist.

B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

Das BVerfG hat mit dem hier besprochenen Urteil diese Frage bejaht und überdies in verschiedener Hinsicht grundlegende Ausführungen zum parlamentarischen Informationsanspruch gemacht, die hier nur ausschnittsweise vorgestellt werden können. Anlass war ein durch mehrere Abgeordnete des Deutschen Bundestages sowie die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN eingeleitetes Organstreitverfahren, in welchem die zum Teil gänzlich verweigerte und zum Teil unvollständige bzw. nicht öffentliche Beantwortung mehrerer parlamentarischer Anfragen zu Angelegenheiten der Deutschen Bahn AG und der Finanzmarktaufsicht in Rede standen.

Zu Beginn seiner Begründungserwägungen hebt das BVerfG zunächst die besondere Bedeutung des Informationsanspruchs des Bundestages für die parlamentarische Demokratie hervor und stellt in diesem Zusammenhang klar, dass der Anspruch auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt sei. Jedoch könnten Geheimhaltungsinteressen der Bundesregierung den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit beschränken. Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung³ könne geeignet sein, als milderes Mittel (im Vergleich zu einer Antwortverweigerung) einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen. Bei Anwendung der Geheimschutzordnung sind Informationen nicht

zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmt, sondern werden den Parlamentariern in der Geheimhaltungsstelle des Deutschen Bundestages mit einem bestimmten Geheimhaltungsgrad eingestuft zur Verfügung gestellt. Sie können nicht in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielt und vom Wähler nicht zur Grundlage seiner Wahlentscheidung gemacht werden. Wegen dieser Abweichungen vom Regelfall einer öffentlichen Beantwortung erlegt das BVerfG der Bundesregierung eine besondere Begründungspflicht auf, will sie die erfragten Informationen den Abgeordneten lediglich geheim zur Verfügung stellen.⁴

Im Kern seiner Entscheidung stellt das BVerfG sodann fest, dass sich das parlamentarische Informationsrecht nur auf Angelegenheiten beziehen könne, die dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung unterliegen. Diesen Verantwortungsbereich bestimmt das BVerfG mit Blick auf Unternehmen, die mehrheitlich oder vollständig in Bundeshand liegen, weit: Zu ihm zählt nicht nur das Handeln der Bundesregierung bzw. nachgeordneter Behörden bei der Wahrnehmung von Einwirkungs- und Kontrollrechten. Vielmehr fallen ebenso sämtliche Tätigkeiten der Unternehmen selbst (und damit auch die unternehmerische Tätigkeit der zu 100 % vom Bund gehaltenen Deutschen Bahn AG) in den Verantwortungsbereich der Regierung.⁵ Das BVerfG geht damit über die bisherige Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte⁶ hinaus.

Einfachgesetzliche oder vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitspflichten als solche können einem parlamentarischen Auskunftsbegehren nicht entgegengesetzt werden, weil die Grenzen des verfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Informationsrechts ihren Grund im Verfassungsrecht haben müssen. Ebenso wenig lässt sich bei Unternehmen, die vollständig oder mehrheitlich vom Staat gehalten werden, ein auf Art. 12 GG gestützter Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dem Informationsanspruch entgegenhalten. Denn solche Unternehmen können sich nicht auf materielle Grundrechte berufen.⁷

Allerdings stuft das BVerfG das Interesse des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner (Beteiligungs-) Unternehmen als Staatswohlbelang ein. Den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Eigengesellschaften bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen kommt damit letztlich

1 BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009 - 2 BvE 5/06.

2 BVerfG, Urt. v. 18.07.1961 - 2 BvE 1/61; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017 - 2 BvE 1/15 Rn. 85.

3 Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (Anlage 3 der GO BT, BGBl. I 1980, 1237), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundestages vom 28.02.2013, BGBl. I, 548.

4 BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 200, 206, 209, 257 f.

5 BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 216, 220, 263, 303.

6 Vgl. VerfGH Sachsen, Beschl. v. 05.11.2009 - Vf. 133-I-08 Rn. 110; VerfGH Bayern, Entscheidung v. 26.07.2006 - Vf. 11-IVa-05 Rn. 422, 431.

7 BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 212 f., 238 ff.

doch Verfassungsrang zu, sodass sie das parlamentarische Informationsrecht grds. begrenzen können. Die Bundesregierung hat dem Bundestag die Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts allerdings substantiiert darzulegen. Insbesondere daran fehlte es bereits bei der Beantwortung mehrerer Fragen.⁸

Zum Umfang des Informationsanspruchs stellt das BVerfG fest, dass alle erfragten Informationen mitzuteilen sind, über die die Bundesregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. Sie ist verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen und faktischen Einwirkungsmöglichkeiten zur Informationsbeschaffung zu nutzen.⁹

Auf die Urteilspassagen zum Komplex der Finanzmarktaufsicht soll hier nur am Rande eingegangen werden: Auch die Finanzmarktaufsicht liegt im Verantwortungsbereich der Bundesregierung, soweit sie von nachgeordneten Behörden wie der BaFin (nicht aber der unabhängigen Bundesbank) ausgeübt wird. Eine Antwortverweigerung in diesem Bereich könne ggf. durch die nunmehr verfassungsgerichtlich anerkannten Staatswohlbelange der Funktionsfähigkeit staatlicher Aufsicht über Finanzinstitute, der Stabilität des Finanzmarktes und des Erfolgs staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise gerechtfertigt werden. Auch insoweit scheiterte die streitgegenständliche Verweigerung bzw. nicht öffentliche Erteilung von Antworten aber meist an dem Erfordernis einer konkreten und nachvollziehbaren Darlegung des Ablehnungs- bzw. Geheimhaltungsgrundes.¹⁰

C. Kontext der Entscheidung

Bislang war anerkannt, dass sich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung zumindest auf die Tätigkeit der ihr unmittelbar nachgeordneten Behörden erstreckt, bei denen der Regierung das fachaufsichtliche Instrumentarium aus umfassenden Informations- und unbeschränkten Weisungsrechten zur Verfügung steht.¹¹ Solche Kontroll- und Steuerungsmechanismen fehlen ihr bei öffentlichen Unternehmen, weswegen die Verantwortung der Regierung für öffentliche Unternehmen weniger eindeutig war. Nunmehr steht fest, dass auch sämtliche Tätigkeiten von Unternehmen, die sich vollständig oder mehrheitlich in der Hand des Bundes befinden, vom Verantwortungsbereich der Bundesregierung umfasst sind. Das Gericht greift zur Begründung dessen auf den Gedanken zurück, dass die Erfüllung von Aufgaben des Staates durch (vollständig oder mehrheitlich) in öffentlicher Hand liegende Unternehmen in Privatrechtsform der demokratischen Legitimation bedarf.¹² Auch Art. 87e GG, wonach die Eisenbahnen des Bundes „als Wirtschaftsunternehmen“ geführt werden, bedeutet keine Freistellung der unternehmerischen Tätigkeit der Deutschen Bahn AG von dem Erfordernis demokratischer Legitimation.¹³

Mit seiner Entscheidung setzt das BVerfG ferner seine Rechtsprechungslinie aus der Fraport- sowie der Atomausstieg-Ent-

scheidung¹⁴ fort, wonach Unternehmen, bei denen der Staat mehr als 50 % der Anteile hält, nicht grundrechtsfähig, sondern vielmehr grundrechtsgebunden sind. Dies gilt – entgegen einigen Stimmen in der Literatur¹⁵ – auch für die Deutsche Bahn AG, die weder grundrechtsberechtigt ist noch einen sonstigen abwehrrechtlichen Status gegenüber gemeinwohlorientierten Einwirkungen auf die Unternehmensführung besitzt.¹⁶

Die fehlende Grundrechtsfähigkeit hat allerdings nicht zur Folge, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Unternehmen gänzlich schutzlos zu stellen. Denn am Schutz vertraulicher Informationen seiner Unternehmen hat der Staat ein verfassungsrechtlich anerkennenswertes öffentliches Interesse. Das BVerfG ordnet dieses Interesse dem Staatswohl zu, bemerkt jedoch zugleich, dass ein fiskalisches Interesse am Geheimnisschutz mit anderen Staatswohlbelangen wie der Bedrohung der Sicherheit oder gar des Bestandes des Bundes oder eines Landes vom Gewicht her nicht vergleichbar sei.¹⁷ Die Zuordnung des Geschäftsgeheimnisschutzes öffentlicher Unternehmen zur Fallgruppe des Staatswohls hat noch eine weitere Implikation: Bundesregierung und Bundestag ist das Staatswohl gemeinsam anvertraut. Der Bundestag ist kein außenstehender Dritter, vor dem Informationen zu Staatswohlzwecken geheimzuhalten sind.¹⁸ Dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sogar einer Auskunftserteilung unter Anwendung von Geheimhaltungsvorkehrungen entgegenstehen könnte, erscheint danach schwer vorstellbar.¹⁹

D. Auswirkungen für die Praxis

Der Bundesregierung wird es künftig noch schwerer fallen, auf parlamentarische Anfragen hin Informationen gar nicht

8 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 256, 281 ff., 296, 301.

9 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 249 f., 304.

10 Vgl. BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 309, 312, 330, 337, 345 f., 350, 356.

11 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009 - 2 BvE 5/06; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017 - 2 BvE 1/15 Rn. 90; BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 215.

12 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 219. In Rn. 217 wird sogar unabhängig von der erfüllten Aufgabe die „Legitimationsbedürftigkeit erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand“ angenommen.

13 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 265 ff.

14 BVerfG, Ur. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06; BVerfG, Ur. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11.

15 Vgl. G. Jochum, NVwZ 2005, 779, 781 m.w.N.

16 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 269 ff.

17 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 284.

18 BVerfG, Ur. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11 Rn. 247.

19 Vgl. demgegenüber zur Möglichkeit, besonders geheimhaltungsbedürftige Informationen zu geheimdienstlichen Quellen vollständig zu verweigern, BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017 - 2 BvE 1/15 Rn. 125. Danach erkennt das BVerfG die erhöhte Wahrscheinlichkeit der Informationsweitergabepauspähung, die auch bei Anwendung der Geheimhaltungsordnung unvermeidlich ist, durchaus an. Indes ist das Gewicht der Gründe bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen öffentlicher Unternehmen wohl in aller Regel geringer als bezüglich der genannten geheimdienstlichen Informationen.

bzw. nicht öffentlich mitzuteilen. Die insoweit vom BVerfG geschärften Begründungsanforderungen für Antwortverweigerungen bzw. für eine nicht öffentliche Beantwortung werden auch in den 16 Landesparlamenten auf Interesse stoßen.

E. Bewertung

Mit seiner Entscheidung stärkt das BVerfG das parlamentarische Fragerecht. Es zieht den Verantwortungsbereich der

Bundesregierung grds. weit und erstreckt ihn auf die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen. Zugleich wird ein Antwortverhalten erschwert, das gewissermaßen schmallippig bzw. auf Grundlage der Geheimschutzordnung nicht öffentlich auf parlamentarische Anfragen antwortet. In Zeiten einer größer werdenden Zahl an Oppositionsparteien im Parlament bedeutet dies freilich auch einen erhöhten Aufwand für die Verwaltung, die zu erwartende zunehmende Anzahl an Anfragen angemessen zu beantworten.