

Art. 20, 38 GG

Parlamentarischer Informationsanspruch gegen die Bundesregierung – Update zu RÜ 2017, 656

BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11, BeckRS 2017, 130229

Fall

Die G-Fraktion des Deutschen Bundestages wandte sich mit einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung. Sie wollte u.a. in Erfahrung bringen, wie viele Verspätungsminuten in den letzten fünf Jahren auf einzelnen, in der Anfrage näher bezeichneten Strecken im Bereich der Deutschen Bahn AG aufgelaufen sind. Die Bundesregierung verweigerte die Beantwortung der Anfrage. Diese falle nicht in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung, da es sich bei der Deutschen Bahn AG nicht um eine der Bundesregierung nachgeordnete Behörde, sondern um eine juristische Person des Privatrechts handele, auch wenn deren Anteile zu 100% in der Hand des Bundes lägen. Mit der Informationsmitteilung müsste die Bundesregierung zudem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbaren, die von der Berufsfreiheit geschützt seien. Überdies lägen die Informationen nur der Deutschen Bahn AG, nicht jedoch der Bundesregierung vor; ein Recht auf Informationsbeschaffung bestehe nicht.

Die G-Fraktion ruft daraufhin das BVerfG an. Ist das zulässige Organstreitverfahren begründet?

Lösung

Das Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) ist begründet, wenn die Auskunftsverweigerung gegen das GG verstößt und die G-Fraktion dadurch in ihren Rechten verletzt ist (vgl. § 67 BVerfGG). Dies ist dann der Fall, wenn die G-Fraktion einen **Anspruch auf Beantwortung** der Kleinen Anfrage hat.

I. Als Anspruchsgrundlage des Informationsanspruchs dient Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

„[195] [Aus diesen Vorschriften] folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert.“

II. Der parlamentarische Informationsanspruch besteht, wenn die **Frage verständlich** oder zumindest auslegungsfähig ist, der Fragegegenstand in den **Verantwortungsbereich der Bundesregierung** fällt und der Bundesregierung **kein Recht zur Auskunftsverweigerung** zusteht.

1. Die Bundesregierung kann dem Informationsbegehren nur dort nachkommen, wo sie ermitteln kann, auf welchen **Gegenstand** sich die Frage bezieht.

„[251] Angesichts der hohen Bedeutung des parlamentarischen Fragerechts kann von dem Fragesteller eine **sorgfältige Formulierung** seiner Fragen erwartet werden. Wo allerdings **Ungenauigkeiten** bei der Formulierung der Frage erkennbar aus einem **Informationsdefizit** des Fragestellers resultieren, hat die Bundesregierung bei der Beantwortung dem dahinter stehenden Informationsbedürfnis so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Dabei gelten für die Auslegung einer parla-

Leitsätze

1. Das parlamentarische Informationsrecht steht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Es sind alle Informationen mitzuteilen, über die die Bundesregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. Sie muss alle ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen.

2. Zwischen dem parlamentarischen Informationsrecht und dem Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung ist im Einzelfall ein Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz herzustellen. Bevor die Bundesregierung eine Anfrage nicht beantwortet, muss sie prüfen, ob sie die Informationen statt dem Plenum des Bundestages einem geheim tagenden Untergremium zur Verfügung stellen kann.

Mit dem vorliegenden Urteil entscheidet das BVerfG zum zweiten Mal innerhalb von 6 Monaten über den parlamentarischen Informationsanspruch gegen die Bundesregierung und nimmt dies zum Anlass, Grundlage und Grenzen des Informationsanspruchs genau zu bestimmen. Hierauf liegt auch der Fokus – Einzelheiten zum Kosmos der Deutschen Bahn AG müssen Ihnen für die Examenklausur nicht bekannt sein!

Eine **Videobesprechung** dieser **Entscheidung des Monats** finden Sie jeweils zu Beginn des Monats unter www.goo.gl/coRyRE

Nur für den Fall, dass nach der Auslegung Zweifel am Inhalt der Frage verbleiben oder sie mehrdeutig ist, kann die Bundesregierung unter Berufung hierauf die Beantwortung der Frage verweigern.

Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten

I. Herleitung: Spezialregelung in LVerf oder Art. 38 Abs 1 S. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

II. Anspruchsvoraussetzungen

1. Verantwortungsbereich der BReg

- a) **Verbandskompetenz** des Bundes
- b) **Organkompetenz** der BReg
- c) **Regierungsverantwortung** i.w.S.

2. Kein Ausschluss aufgrund Auskunftsverweigerungsrechts

- a) **Geheimhaltungsinteresse**
 - aa) Kernbereich der Exekutive
 - bb) Staatswohl
 - cc) Grundrechte Dritter
 - dd) Vorbehalt der Zumutbarkeit

b) Informationsinteresse

- c) Ausgleich im Wege **praktischer Konkordanz**
 - aa) Grds. Parlamentsöffentlichkeit
 - bb) Ggf. Vorkehrungen für Geheimhaltung

III. Begründungspflicht bei berechtigter Informationsverweigerung

Dieses Kriterium stellte das BVerfG bereits in der sog. Fraport-Entscheidung fest, vgl. BVerfG RÜ 2011, 243.

mentarischen Anfrage grundsätzlich die **allgemeinen Auslegungsregeln**, somit ist zunächst insbesondere vom **Wortlaut** und vom **Zusammenhang** auszugehen, in den die Frage gestellt wurde.

[252] Daher muss die Bundesregierung bei der Bestimmung des Inhalts einer Frage den wesentlichen Inhalt der Frage und ihrer Begründung aufgreifen, den **wirklichen Willen** und das daraus **erkennbare Informationsbedürfnis des Fragestellers ermitteln** und danach Art und Umfang ihrer Antwort ausrichten.“

Die Anfrage der G-Fraktion war hinreichend bestimmt und verständlich. Einer weitergehenden Auslegung bedurfte es deshalb nicht.

2. Die Bundesregierung muss nur solche Anfragen beantworten, die in ihren **Verantwortungsbereich** fallen. Nur so besteht ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Herleitung des Informationsanspruchs aus dem Demokratieprinzip und seinem Inhalt.

a) Von dem Informationsanspruch wird dabei das **Regierungshandeln im engeren Sinne** erfasst, also alle Maßnahmen, die in die **Verbandskompetenz** des Bundes und die **Organkompetenz** der Bundesregierung fallen. Zwar besitzt der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG), sodass die **Verbandskompetenz** zu bejahen ist. Allerdings ist die Deutsche Bahn AG eine **juristische Person des Privatrechts** und damit **keine der Bundesregierung unmittelbar nachgeordnete Behörde**. Die Organkompetenz der Bundesregierung ist folglich nicht betroffen.

b) Nach Auffassung des BVerfG ist der **Verantwortungsbereich** der Bundesregierung jedoch nicht auf das Handeln nachgeordneter Behörden beschränkt.

„[215] [Der Anspruch erfasst] darüber hinaus auch die **Regierungsverantwortung**. Erfasst sind sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich, ...

[216] Die Tätigkeiten von **mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform unterfallen ebenfalls dem Verantwortungsbereich** der Bundesregierung. [217] Dies ergibt sich aus der **Legitimationsbedürftigkeit** erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand. Da das parlamentarische Fragerecht ... auch als Instrument und Erfordernis der effektiven Herstellung demokratischer Legitimation angesehen wird, ist der **Begriff der Verantwortlichkeit der Bundesregierung im Kontext demokratischer Legitimation zu verstehen**.

[219] Ein solcher demokratischer Legitimationszusammenhang ist auch dann erforderlich, wenn sich der Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eines – vollständig oder mehrheitlich – in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens in Privatrechtsform bedient. Die Mitglieder des Vertretungsorgans eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem der Staat mehrheitlich beteiligt ist, unterliegen hinsichtlich ihrer Unternehmensführung besonderer Beobachtung der öffentlichen Hand, denn diese hat dem Volk gegenüber auch eine Mehrheitsbeteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen zu verantworten. **Es ist Aufgabe des Parlaments, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regierung auch hinsichtlich der Betätigung der öffentlichen Hand im Rahmen ihrer Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen zu kontrollieren.**“

Mehrheitlich in der Hand des Bundes befindlich sind dabei solche gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, an denen der Bund – unabhängig von Geschäftsführungsbefugnissen – **mehr als 50% der Geschäftsanteile** hält. Dies ist hinsichtlich der Deutschen Bahn AG der Fall, sodass das Unternehmen in den Bereich der Regierungsverantwortung fällt. Die Kleine Anfrage betrifft damit den Verantwortungsbereich der Bundesregierung.

3. Seine **Grenze** findet der Informationsanspruch im **Recht zur Auskunftsverweigerung** der Bundesregierung. Eine Informationsverweigerung ist dabei aber **nur aus Gründen kollidierenden Verfassungsrechts** zulässig.

„[212] Das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht unterliegt Grenzen, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren **Grund im Verfassungsrecht** haben müssen.“

a) Die Bundesregierung darf die Beantwortung solcher Anfragen verweigern, die den **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** betreffen. Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung – der insofern zugleich Quelle und Beschränkung des Informationsanspruchs ist – folgt ein grundsätzlich **nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive**. Damit soll der innere Willensbildungsprozess der Bundesregierung vor Beeinflussung geschützt werden. Diesen Bereich betrifft die Kleine Anfrage aber nicht.

b) Darüber hinaus kann die Bundesregierung Fragen unbeantwortet lassen, wenn dies dem Wohl des Bundes oder eines Landes (**Staatswohl**) dient. Hierzu gehört u.a. der Schutz der Arbeitsfähigkeit und Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen. Auf das Staatswohl kann sich die Bundesregierung im Hinblick auf die Deutsche Bahn AG hingegen nicht berufen.

c) Der Bundesregierung könnte aber ein Auskunftsverweigerungsrecht zustehen, wenn sie durch die Weitergabe der begehrten Informationen in die **Grundrechte der Deutschen Bahn AG** eingreifen würde. Denn die Bundesregierung ist über Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden.

aa) Hier kommt ein Eingriff in die **Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG** in Betracht. Die Berufsfreiheit schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt. Erfolgt die unternehmerische Berufstätigkeit nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, wird die Reichweite des Freiheitsschutzes auch durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen. Dementsprechend fallen auch **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** in den Schutzbereich.

bb) Allerdings kommt eine Verletzung der Berufsfreiheit nur in Betracht, wenn die Deutsche Bahn AG selbst **grundrechtsfähig** ist. Zwar können Grundrechte auch auf juristische Personen Anwendung finden (Art. 19 Abs. 3 GG). Allerdings handelt es sich hier um ein **öffentlich beherrschtes Unternehmen**.

„[242] Aktivitäten öffentlicher Unternehmen bleiben unabhängig von der Ausgestaltung der gesellschaftsrechtlichen Einflussrechte eine Form staatlicher Aufgabenwahrnehmung, **bei der die Unternehmen selbst unmittelbar an die Grundrechte gebunden sind.**“

Folglich ist die Deutsche Bahn AG selbst grundrechtsgebunden, sodass sie nicht zugleich grundrechtsberechtigt sein kann (sog. **Konfusionsargument**). Eine Verletzung der Berufsfreiheit durch die Weitergabe der Informationen scheidet damit aus.

d) Ein Auskunftsverweigerungsrecht der Bundesregierung könnte sich jedoch daraus ergeben, dass ihr die begehrten **Informationen nicht vorliegen**.

„[249] Das parlamentarische Informationsrecht steht schließlich unter dem **Vorbehalt der Zumutbarkeit**. Es sind alle Informationen mitzuteilen, über die die Regierung **verfügt** oder die sie **mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann**. Da sich der parlamentarische Informationsanspruch im Hinblick auf die mögliche politische Bedeutung auch länger zurückliegender Vorgänge auf Fragen erstreckt, die den Verantwortungsbereich früherer Bundesregierungen betreffen, können die Bundesregierung im Rahmen des Zumutbaren zudem **Rekonstruktionspflichten** treffen.“

Einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregeln – z.B. aus dem Kreditwesengesetz oder dem Aktiengesetz – genügen hierfür ebenso wenig wie eine vertraglich vereinbarte Verschwiegenheit.

Erfasst ist z.B. die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste, vgl. BVerfG RÜ 2017, 656.

Vgl. BVerfG NVwZ 2006, 1041

Damit reicht das parlamentarische Informationsrecht weiter als die Informationsansprüche des Bürgers (z.B. aus dem IFG) oder der Presse (z.B. aus dem LPresse G oder unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG). Bei derartigen Ansprüchen sind die anspruchspflichtigen Stellen nur zur Informationserteilung, nicht aber zur Informationsbeschaffung verpflichtet (vgl. BVerwG NJW 2013, 2538 und BVerwG RÜ 2013, 450).

Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ermöglicht die Kontrolle durch den Bürger und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler.

Beispiel: Parlamentarisches Kontrollgremium zur Überwachung der Geheimdienste

Zur Herleitung und Berechtigung des Vorgehens führt das BVerfG aus: „[208] Eine systematische Gesamtschau einer Reihe von Grundgesetzbestimmungen – etwa Art. 42 Abs. 1 Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45a Abs. 3 und Art. 53a GG – zeigt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit in der Verfassung als eine Möglichkeit zur Wahrung von Geheimschutzinteressen unter gleichzeitiger Einbeziehung des Parlaments angelegt ist.“

Zusätzlich verweist das BVerfG auf die Möglichkeiten der **Geheimschutzordnung**, mit der Geheimhaltungsstufen eingeführt werden können, die einer Weitergabe entgegenstehen.

„[304] Die Bundesregierung ist zunächst nur verpflichtet, die bei ihr tatsächlich vorhandenen Informationen mitzuteilen. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen und faktischen **Einwirkungsrechte auf das privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen** zu nutzen, um die erfragten Informationen zu beschaffen. Bei ihrer Antwortverweigerung muss die Bundesregierung angeben, welche Bemühungen sie entfaltet hat, um entsprechende Informationen zu erlangen. Mit ihrer im vorliegenden Verfahren gerügten Antwort zeigt die Bundesregierung hingegen, dass sie bereits den sie treffenden Verantwortungsbereich verkannt und sich daher überhaupt nicht um die Erlangung der Angaben zu den Zugverspätungen und den diesbezüglichen Gründen bemüht hat.“

Der Bundesregierung steht damit **kein Auskunftsverweigerungsrecht** zu, sodass die G-Fraktion einen Informationsanspruch besitzt.

Ergebnis: Das zulässige Organstreitverfahren ist begründet.

Steht der Bundesregierung ein verfassungsrechtlich abgeleitetes Auskunftsverweigerungsrecht zu, muss zwischen diesem und dem ebenfalls aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Informationsrecht des Parlaments ein **Ausgleich nach den Grundsätzen praktischer Konkordanz** hergestellt werden. Dabei gilt: Je wichtiger das Thema ist, auf das sich der Informationsanspruch erstreckt, desto schwieriger ist die Verweigerung der Erfüllung des Informationsanspruchs. Jedenfalls sperrt nicht jedes dem Grunde nach bestehende Auskunftsverweigerungsrecht die Informationsweitergabe. Die Verweigerungsrechte der Bundesregierung sind damit **nicht absolut**, sondern relativ.

Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass die Informationen, sollten sie an den Bundestag weitergegeben werden, grundsätzlich der **Parlamentsöffentlichkeit** unterliegen. Dies darf im Hinblick auf sensible Informationen jedoch nicht zwangsläufig zu einem Auskunftsverweigerungsrecht führen. Das BVerfG verpflichtet die Bundesregierung, vor einer Auskunftsverweigerung zu überprüfen, ob **Vorkehrungen parlamentarischer Geheimhaltung** getroffen werden können. Auf diese Weise wird ein Ausgleich zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse und legitimen Geheimhaltungsinteressen, die beispielsweise aus Grundrechten Dritter folgen, hergestellt.

„[203] So ist die Übernahme von Aufgaben des Plenums durch **geheim tagende parlamentarische Untergremien** in bestimmten Fällen möglich, allerdings muss dies auf **wenige Ausnahmen mit eng begrenztem Anwendungsbereich** beschränkt bleiben und **zwingend erforderlich** sein.“

[204] Es ist zu beachten, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller Mitglieder wahrnimmt. Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen. Soweit Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden, ist dies nur zum **Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang** und unter strikter **Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** zulässig. Es bedarf eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.“

Bevor die Bundesregierung die Informationserteilung unter Berufung auf Geheimhaltungsinteressen verweigert, muss sie folglich überprüfen, ob die Informationserteilung über ein derartiges Untergremium möglich ist.

RA Christian Sommer