



WID - Im Fokus Nr. 17/11

Bundesverfassungsgericht stärkt Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages Urteil mit Signalwirkung auch für die Parlamente der Länder

Damit das Parlament seinen Kontrollaufgaben wirksam nachkommen kann, ist es am Wissen der Regierung zu beteiligen. Hierbei handelt es sich um ein „tragendes Funktions- und Organisationsprinzip“ der Verfassung. Klare Worte hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. November 2017 (Az. 2 BvE 2/11) gefunden und die bisherige parlamentsfreundliche Rechtsprechung zu den Kontrollbefugnissen der Ersten Gewalt fortgeschrieben. Die Entscheidung kann als Grundsatzurteil verstanden werden, weil das Gericht erstmals wichtige Weichenstellungen u.a. im Zusammenhang mit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand in Privatrechtsform zugunsten des Frage- und Informationsrechts vornimmt. Mit der Klärung dieser Rechtsfragen dürfte ein seit Jahren geführter Streit zwischen Gesellschafts- und Parlamentsrechtlern, die jeweils für eine Vorrangstellung ihrer Rechtsmaterie Position bezogen, zu Ende gehen. Die Festlegungen des Gerichts werden – allerdings auch im Hinblick auf die Schranken parlamentarischer Kontrolle – ebenfalls Maßstab für das Frage- und Auskunftsrecht des Landtags Rheinland-Pfalz sein.

I. Gegenstand des Verfahrens

Das vorliegende Organstreitverfahren betrifft verschiedene parlamentarische Anfragen aus der vorletzten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Mehrere Abgeordnete sowie die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN richteten an die Bundesregierung Fragen zur Deutschen Bahn AG und Finanzmarktaufsicht. Die Fragesteller beehrten Informationen zu Gesprächen und

Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Deutschen Bahn AG über Investitionen in das Schienennetz, ein von der Bundesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten zum Projekt „Stuttgart 21“ sowie zu Zugverspätungen und deren Ursachen. Gegenstand des zweiten Themenkomplexes waren Fragen zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber einzelnen Banken in den Jahren 2005 bis 2008. Die Antragsteller des Organstreitverfahrens monierten gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, die Bundesregierung habe Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert oder die Anfragen unzureichend beantwortet. Die Richter gaben den Antragstellern überwiegend recht.

II. Entscheidungsgründe

1. Verfassungsrechtliche Grundpfeiler des Frage- und Informationsrechts

Das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestages findet im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) keine ausdrückliche Erwähnung. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil erneut betont, ergibt sich das Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments aus dem Status der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), dem Gewaltenteilungsgrundsatz und Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Mit dem Verweis auf die Gewaltenteilung stellt das Bundesverfassungsgericht klar: Auch bei den parlamentarischen Auskunftsansprüchen geht es letztlich um ein „Ineinandergreifen“ der Gewalten, die „daraus resultierende

gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt“. Das Grundgesetz müsse, gerade angesichts der starken Stellung der Regierung, so ausgelegt werden, „dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam sein kann“. Hierbei handelt es sich um eine Direktive, die desgleichen vom Demokratieprinzip ausgeht. Einer Regierung, die sich vor dem Parlament nicht durch Rede und Antwort zu verantworten hat, kann die Volksvertretung nicht ohne Weiteres die erforderliche demokratische Legitimation vermitteln.

Parlamentarische Kontrolle hat grundsätzlich in einem Verfahren stattzufinden, an dem die Bürger teilhaben können. Hierbei handelt es sich nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts um eine weitere Forderung des Demokratieprinzips. Das Frage- und Informationsrecht ist, so das Gericht, auf die „Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt“. Ziel dieses Transparenzgebots ist es, die Voraussetzungen für eine politische Responsivität zu schaffen. Es geht, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung näher darlegt, um die Verantwortung des Parlaments vor den Wählern. Unerwähnt lässt das Gericht dabei einen weiteren zentralen Gesichtspunkt: Parlamentarische Kontrolle vollzieht sich für die Regierung regelmäßig sanktionslos. Allein eine Kontrolle der Regierung unter den Augen der Öffentlichkeit sorgt dafür, dass Instrumente wie das parlamentarische Fragerecht ihre maßgebliche politische Wirkungskraft entfalten können. Nur in Ausnahmefällen kann daher eine Geheimhaltung der Informationen gerechtfertigt sein.

2. Schranken des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich ebenso zu den Grenzen parlamentarischer Kontrollbefugnisse. Die Regierung müsse dem Parlament nur insoweit Rede und Antwort stehen, als das Thema der Anfrage ihre Zuständigkeit betreffe und sie für die Angelegenheit verantwortlich sei. Das parlamentarische Informationsrecht stehe zudem unter dem „Vorbehalt der Zumutbarkeit“. Beziehe sich die Frage auf den Verantwortungsbereich früherer Regierungen, treffe

die jetzige Regierung eine Pflicht zur Rekonstruktion. Schranken des Frage- und Informationsrechts müssten, seien sie auch einfachgesetzlich normiert, stets ihre Grundlage im Verfassungsrecht finden. Die Grundrechte Dritter oder das Wohl des Bundes oder eines Landes zählt das Gericht zu möglichen mit dem Fragerecht konfligierenden Verfassungsgütern. Verschwiegenheitsregelungen etwa des Kreditwesen- oder Aktiengesetzes seien für sich genommen nicht geeignet, Auskunftsansprüche des Parlaments einzuschränken; vielmehr sei entscheidend, so das Gericht, ob die einfachgesetzlichen Normen im konkreten Einzelfall den Konflikt zwischen zwei Verfassungsrechten – dem parlamentarischen Fragerecht und beispielsweise grundrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – zu einem angemessenen Ausgleich führen können. Vertragliche Verschwiegenheitsabreden allein lassen den Informationsanspruch des Parlaments grundsätzlich ebenfalls unberührt.

In allen Kollisionsfällen muss die Regierung laut Bundesverfassungsgericht nachvollziehbar die Gründe darlegen, weshalb sie eine Auskunft verweigere oder die Beantwortung unter Ausschluss der Öffentlichkeit in einem dem Geheimhaltung Rechnung tragenden Verfahren erfolgen müsse. Die Bedeutung dieses „Rechtfertigungszwangs“ der Regierung liegt auf der Hand: Das Frage- und Informationsrecht stünde letztlich zur Disposition der Regierung, könnte sie sich mithilfe von pauschalen und schmallippigen Angaben ihrer Antwortpflicht entziehen. Die Begründung der Regierung ist die Voraussetzung, um die Verfassungsmäßigkeit einer Auskunftsverweigerung überprüfen zu können.

3. Fragekomplex „Deutsche Bahn AG“ – keine vollständige Freistellung der Regierung von der Verantwortung für die Unternehmensführung

Die Tätigkeit von Unternehmen in Privatrechtsform, die sich mehrheitlich oder – wie bei der Deutschen Bahn AG – vollständig in der Hand des Bundes befinden, unterfällt dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung und damit dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht. Das Gericht begründet seine Festle-

gung maßgeblich mit der Legitimationsbedürftigkeit einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Staates. Auf Grund der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für die Schienenwege und Verkehrsangebote beschränke sich der Verantwortungsbereich der Regierung nicht auf deren Einwirkungs- und Kontrollrechte. Als Alleineigentümer könne der Bund die Geschäftspolitik der Deutschen Bahn AG zumindest in Teilen beeinflussen, so dass er nicht von jedweder Verantwortung für die Unternehmensführung freizustellen sei. Grundrechte der Deutschen Bahn AG, die z.B. deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse schützen, könnten mit den Auskunftsansprüchen der Fragesteller nicht kollidieren. Als Unternehmen, das sich allein in öffentlicher Hand befinde, käme der Deutschen Bahn AG keine Grundrechtsfähigkeit zu. Eine Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens könne jedoch den Wert der gehaltenen Anteile sowie das Geschäftsergebnis nachteilig tangieren. Ein derartiges fiskalisches Interesse des Staates kann Staatswohlbelange tangieren. Die Beantwortung von Fragen, die das Staatwohl betreffen, kann die Regierung nicht per se verweigern. Das Wohl des Staates ist, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, Parlament und Regierung gemeinsam anvertraut. Die Regierung kann in solchen Fällen jedoch verlangen, dass das Parlament die erforderlichen verfahrensmäßigen Vorkehrungen des Geheimenschutzes trifft.

Vor diesem Hintergrund gelangte das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung die Beantwortung von Fragen zu den „Fulda-Runden“ der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten zu Unrecht verweigerte. Der fehlende Entscheidungscharakter der in Fulda stattfindenden Gespräche u.a. zwischen der Bundesregierung und der Deutsche Bahn AG über die Priorisierung von Vorhaben stelle keinen Grund dar, der das Fragerecht des Antragstellers ausschließe. Der bloße Verweis auf die Nichtexistenz jährlich und einheitlich erstellter Auflistungen zu Vorhaben („Fulda-Listen“) rechtfertige eine Antwortverweigerung ebenso nicht. Die vorhandenen Tatsachengrundlagen einer späteren Priorisierung der Bedarfsplanprojekte

seien dem Parlament mitzuteilen. Schließlich erachtete das Gericht auch den Verweis der Regierung auf die Nichtexistenz von Statistiken zur Höhe der vom Bund finanzierten zuwendungsfähigen Kosten als nicht erheblich, um die Antwort verweigern zu können. Die betreffenden Informationen seien aufzubereiten und im Rahmen des Zumutbaren – ggf. unter Verlängerung der geschäftsordnungsrechtlichen Frist für eine Beantwortung – zu rekonstruieren. Zumindest eine Teilantwort habe die Regierung geben müssen. Damit bestätigte das Gericht den vom Hamburgischen Verfassungsgericht im Jahr 2010 aufgestellten Grundsatz „So viel Antwort wie möglich“. Die „schlichte Berufung“ auf Verschwiegenheitspflichten des Aktiengesetzes könne eine Antwortverweigerung hinsichtlich einer Frage zu Gewinnplanungen der DB Netz AG, die DB Station & Service AG und der DB Energie GmbH ebenfalls nicht rechtfertigen. Angaben zur Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Projekt „Stuttgart 21“ könne die Bundesregierung nicht unter Hinweis auf eine berufsständische Verschwiegenheitspflicht nach § 43 Wirtschaftsprüferordnung oder eine mit der Deutschen Bahn AG abgeschlossene Vertraulichkeitsvereinbarung begründen. Weil die unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung falle, dürfe sie schließlich auch Informationen zu Zugverspätungen nicht per se verweigern, sondern müsse sich um deren Beschaffung bei dem Unternehmen bemühen.

4. Fragekomplex „Finanzmarktaufsicht“ – vertragliche und gesetzliche Verschwiegenheitspflichten stellen keine Schranken des Fragerechts dar

Der sachliche Geltungsbereich des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts erstreckt sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Finanzmarktaufsicht und auf von der Bundesregierung beherrschte Finanzinstitute. Obgleich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung in diesen Fällen eröffnet sei, könne die Pflicht der Bundesregierung zur Erteilung einer Antwort aus Gründen des Staatswohls beschränkt sein. Hierzu zählt das Gericht u.a. die Funktionsfähigkeit staatlicher Aufsicht über Finanzinstitute. Zur Geltendmachung eines

Geheimhaltungsgrundes müsse die Bundesregierung zwar keine konkrete Gefährdung der Aufsichts- und Kontrolltätigkeit der BaFin nachweisen. Der Hinweis, das Bekanntwerden der Informationen erschwere die behördliche Aufgabenwahrnehmung, könne eine Begrenzung des parlamentarischen Fragerechts jedoch nicht rechtfertigen. Gleiches gelte für eine nicht auf konkreten Tatsachen beruhende Annahme eines möglichen Rückgangs der Kooperationsbereitschaft und freiwilligen Mitarbeit der Unternehmen.

Weitere Gründe des Staatswohls, die dem parlamentarischen Informationsanspruch Grenzen setzen können, stellen nach Ansicht des Gerichts die Stabilität des Finanzmarktes und der Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise dar. Diese Staatswohlbelange rechtfertigten es jedoch nicht, dass „Transparenz und demokratische Kontrolle während der Finanzkrise uneingeschränkt hinten an stehen müssen und gleichzeitig dieses Argument auf lange Zeit fortwirkt“.

Die Bundesregierung war demzufolge nicht berechtigt, die Antwort auf eine Anfrage zur IKB/Finanzmarktaufsicht mit dem Verweis auf vertragliche und gesetzliche Verschwiegenheitspflichten zu verweigern. Auch der Hinweis, in geheimer Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses habe die Regierung bereits berichtet und das Angebot, die Informationen könnten nach VS-Eintrag in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt werden, ließen ihre Antwortpflicht unberührt. Das Frage- und Informationsrecht hatte die Bundesregierung ebenso in einem weiteren Fall verletzt: Eine Anfrage zur Finanzmarktaufsicht dürfe nicht mit der pauschalen Begründung verweigert werden, das Bekanntwerden der behördlichen Kontrollintensität über einzelne Banken könne zu einem irreversiblen Vertrauensverlust in das jeweilige Institut mit entsprechenden Reaktionen des Marktes führen. Die Antwort auf eine Frage zu Gehalts- und Bonuszahlungen über 500.000 EUR bei gestützten Finanzinstituten dürfe die Bundesregierung nicht mit der Bedingung verknüpfen, dass die Information eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt würden. Das parlamentarische Interesse an einer öffentlichen Antwort überwiege,

da es auch um die Verwendung von Steuermitteln gehe, gegenüber widerstreitenden Rechtsgütern wie dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Mitarbeiter. Im Gegensatz dazu durfte die Bundesregierung Informationen zur Risikobewertung in den Jahren 2005 bis 2008 gestützter Finanzinstitute in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegen. Die Offenlegung der Risikoeinstufung nur einiger Finanzinstitute könne die Gefahr begründen, „dass der Markt mangels weiterer Anhaltspunkte jede Einstufung unterhalb der höchsten Stufe als negativ ansehen könnte“. Der vertrauliche Umgang mit den Informationen sei auf Grund der Wettbewerbsfreiheit der Kreditinstitute geboten. Zu berücksichtigen sei, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher, verstaatlichter oder teilverstaatlichter Kreditinstitute mitunter zwar nicht grundrechtlich, jedoch als Staatswohlbelang geschützt sein könnten.

III. Bedeutung der Entscheidung für den Landtag Rheinland-Pfalz

Das Bundesverfassungsgericht räumte dem Landtag Rheinland-Pfalz im Jahr 2012 die Möglichkeit ein, zu dem Verfassungsstreitverfahren Stellung zu nehmen. Angesichts des Umstands, dass das Organstreitverfahren Rechtsfragen aufwarf, die auch für das hiesige Parlament Relevanz erlangen können, hatte sich der Präsident des Landtags zur Abgabe einer eigenen Einschätzung entschlossen, die das Bundesverfassungsgericht nun in weiten Teilen bestätigte.

Im Unterschied zum Grundgesetz ist das parlamentarische Fragerecht in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz (LV) ausdrücklich geregelt. Gemäß Art. 89a Abs. 1 LV, der im Rahmen der Verfassungsreform des Jahres 2000 in die Verfassung eingefügt wurde, hat die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten. Im Falle konfligierender Rechtsgüter und soweit auch verfahrensmäßige Vorkehrungen des Geheimschutzes nicht in Betracht zu ziehen sind, kann die Landesregierung die Beantwortung der Anfragen unter Angabe von Gründen verweigern (Art. 89a Abs. 3 LV). Inhalt und Schranken des parlamentarischen Fragerechts sind für den Deutschen Bundestag und den Landtag Rheinland-Pfalz weitgehend

identisch, weil sie auf den gleichen Verfassungsprinzipien beruhen. Eine verlässliche Auslegung des Art. 89a LV kann daher die zum Fragerecht des Deutschen Bundestages ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausblenden.

Auch die vorliegende Entscheidung trägt dazu bei, die Konturen des Art. 89a LV zu schärfen. Verweigert die Regierung Informationen nicht per se, sondern nur eine Beantwortung in der Öffentlichkeit (z.B. Wiedergabe in einer Drucksache, Beantwortung im Plenum), so stellt bereits dies eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts dar. Wie im Fall einer „bedingungslosen“ Verweigerung der Antwort ist die Regierung von Verfassungs wegen zu einer substantiierten Darlegung der Gründe gegenüber dem Parlament verpflichtet. In einem weiteren Punkt sorgt die Entscheidung des Gerichts ebenso für Klarheit: Die Regierung kann die öffentliche Beantwortung von parlamentarischen Anfragen zu öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsreform mangels deren Grundrechtsfähigkeit nicht ohne Weiteres mit dem Hinweis auf deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verweigern. Die Verweigerungsgründe müssen ihre Grundlage im Verfassungsrecht finden. Daher können ebenso gesetzliche Verschwiegenheitspflichten, mögen diese auch Bestandteil des Bundesrechts sein und in der Normenhierarchie über der Landesverfassung stehen, für sich genommen dem Fragerecht der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz keine Schranken setzen. Gleiches gilt für vertragliche Verschwiegenheitspflichten. Nicht diese bilden den Maßstab für das Fragerecht der Abgeordneten. Beim Ab-

schluss derartiger Übereinkünfte obliegt es vielmehr der Regierung frühzeitig zu erwägen, ob sie derartige Klauseln gegenüber ihrem Vertragspartner auch im Falle einer parlamentarischen Anfrage einzuhalten vermag.

IV. Fazit

In seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht erneut Leitlinien herausgearbeitet, deren Beachtung für die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle unverzichtbar ist. Gerade in diesem Punkt sieht sich das Gericht jedoch selbst der Kritik ausgesetzt. Parlamentarische Kontrolle ist nur dann wirksam, wenn ihr im Falle eines Disputs auch mithilfe des Verfassungsgerichts in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen zur Geltung verholfen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht traf seine Entscheidung erst sechseinhalb Jahre nach Antragstellung. Einem Antragsteller sprach das Gericht sogar das Rechtsschutzinteresse ab, weil dieser – zwei Wahlperioden später – nicht mehr im Deutschen Bundestag vertreten war. Angesichts der langen Verfahrensdauer wird sich der Blick wieder stärker auf die Arbeitsbelastung des Gerichts richten müssen. Einfache Lösungen werden, wie der Richter des Bundesverfassungsgerichts Peter Müller Ende Oktober diesen Jahres im Rahmen einer im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz stattfindenden Tagung bekräftigte, nicht zu finden sein. Sollte beim Bundesverfassungsgericht ein Dritter Senat eingerichtet werden? Dies wäre eine Frage, die nicht die Bundesregierung, sondern der Deutsche Bundestag als der für die Gerichtsorganisation zuständige Gesetzgeber zu beantworten hätte.