



Aktueller Begriff

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum parlamentarischen Fragerecht

Mit Urteil vom 7. November 2017 hat das Bundesverfassungsgericht das parlamentarische Fragerecht **konkretisiert und gestärkt**. Vier Abgeordnete und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Antragsteller) hatten ein Organstreitverfahren gegen die Bundesregierung (Antragsgegnerin) eingeleitet. Gegenstand des Verfahrens waren mehrere Kleine Anfragen und Schriftliche Fragen der Antragsteller aus dem Jahr 2010, die teils die Deutsche Bahn AG, teils die Finanzmarktaufsicht betrafen. Die Antragsgegnerin hatte diese **Fragen nicht öffentlich oder überhaupt nicht beantwortet**.

Der Senat rekapituliert zunächst seine bisherige Rechtsprechung. Danach wird das Frage- und Informationsrecht des Bundestages aus dem freien Mandat des Art. 38 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hergeleitet. Dem Fragerecht des Bundestages entspricht eine **Antwortpflicht** der Bundesregierung. Dem Zweck der Regierungskontrolle entsprechend dürfen sich Fragen nur auf Gegenstände aus dem **Verantwortungsbereich der Bundesregierung** beziehen. Die Regierung muss grundsätzlich alle Informationen mitteilen, über die sie bereits verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand erlangen kann. Fragerecht und Antwortpflicht haben jedoch Grenzen. Der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** bleibt vor Ausforschung geschützt; er umfasst insbesondere die regierungsinterne Willensbildung. Außerdem darf die Bundesregierung die Antwort ausnahmsweise unter Berufung auf den **Grundrechtsschutz** (Art. 1 Abs. 3 GG) oder das **Staatswohl** verweigern. Bei berechtigten Geheimhaltungsinteressen kommt anstelle der Nichtbeantwortung einer Frage als milderer Mittel deren **nichtöffentliche** Beantwortung in Betracht. Verweigert die Bundesregierung eine Antwort oder antwortet sie nicht öffentlich, so hat sie diese Entscheidung nachvollziehbar zu **begründen**.

Bei der Anwendung dieser Maßstäbe betont das Gericht nun besonders die **demokratische Legitimationsfunktion des Fragerechts**: „Der parlamentarische Informationsanspruch ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt (...). Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus (...).“ Einfaches Gesetzesrecht und Geschäftsordnungsrecht kämen daher bei der Begrenzung des Fragerechts nur in Betracht, soweit sie innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums den Ausgleich zwischen dem verfassungsrechtlichen Informationsanspruch und anderen **Rechtsgütern von Verfassungsrang** konkretisierten.

Der Senat wendet sich zunächst den Fragen zur **Deutschen Bahn AG** zu. Zum Verantwortungsbereich der Bundesregierung zähle auch die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes: Auch hier bestehe demokratischer Legitimationsbedarf. Das Fragerecht erstreckte sich daher auf alle „mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform“. Im Fall der Deutschen Bahn dürfen sich die Fragen nicht nur auf die Beteiligungsverwaltung oder

die Regulierungstätigkeit der Bundesbehörden beziehen, sondern auch auf die **unternehmerische Tätigkeit** der Bahn. An der Legitimationsbedürftigkeit ändere auch Art. 87e GG nichts. Solange der Bund die Gewährleistungsverantwortung für Schienenwege und Verkehrsangebote trage und Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG sei, könne er nicht von der Verantwortung für die Unternehmensführung freigestellt werden. Auch der grundrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG) beschränke das Fragerecht hier nicht. Juristische Personen des Privatrechts, deren Anteile sich ausschließlich oder überwiegend in den Händen des Staates befänden, seien nicht grundrechtsberechtigt. Das Gericht prüft die Streitgegenständlichen Fragen, etwa zu Zugverspätungen, und stellt **in allen Fällen eine Rechtsverletzung** der Antragsteller fest. Die Antragsgegnerin habe die Antworten jeweils „zu Unrecht verweigert“ oder habe sie jedenfalls „nicht mit der Begründung verweigern“ dürfen, die angegeben wurde.

Im Bereich des **Finanzmarktes** erstreckt sich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung nach Auffassung des Senats nicht nur auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), sondern auch auf **staatlich beherrschte Banken**. Hier seien jedoch die „Funktionsfähigkeit staatlicher Aufsicht über Finanzinstitute, die Stabilität des Finanzmarktes und der Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise“ **Belange des Staatswohls**, die dem Fragerecht Grenzen setzen könnten. Das Gericht räumt der Bundesregierung einen Einschätzungs- und Prognosespielraum ein. Für die Beschränkung des Fragerechts „genügt die durch Tatsachen belegte konkrete Möglichkeit, dass durch eine Informationsweitergabe an den Deutschen Bundestag generell die Ausübung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Behörde nachteilig beeinflusst wird“. Die Auslegung der Staatswohlbelange dürfe aber **nicht** dazu führen, dass eine **faktische Bereichsausnahme** entstehe, die Finanzmarktaufsicht also umfassend und dauerhaft – auch nach einer Krise – von parlamentarischer Kontrolle ausgenommen werde. Zwar könnten sich verstaatlichte Banken nicht auf Grundrechte berufen; im Rahmen der Staatswohlbelange sei aber ein öffentliches Interesse am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anzuerkennen. Das Gericht stellt auch hier in fast allen Fällen eine Rechtsverletzung der Antragsteller fest. Die Antragsgegnerin habe die begehrt öffentlichen Antworten zu Unrecht verweigert oder die Verweigerung nicht hinreichend begründet. Die **Begründung** müsse stets die angewandte Grenze des Fragerechts benennen und eine konkrete und hinreichend **ausführliche Abwägung** der betroffenen Belange enthalten. Insbesondere genüge der pauschale Verweis auf einfaches Gesetzesrecht nicht. Dieses sei im Lichte von Art. 38 GG verfassungskonform auszulegen. Eine Frage nach **Bonuszahlungen** bei verstaatlichten Banken sei zu Unrecht nur nichtöffentlich beantwortet worden. Obwohl hier Grundrechte von Mitarbeitern und Geschäftsgeheimnisse betroffen seien, überwiege das parlamentarische Interesse an einer **öffentlichen Antwort**. Nur in einem Fall antwortete die Bundesregierung nach Auffassung des Gerichts zu Recht **nicht öffentlich**: Die **Risikobewertungen** bestimmter Banken seien zu Recht nicht offengelegt worden. Die Gefahr negativer Marktreaktionen sei hier nicht auszuschließen gewesen.

Mit dem späten Urteil, das Vorgänge aus der 17. Wahlperiode betrifft, **schreibt das Gericht** in weiten Teilen seine bisherige **Rechtsprechung fort**. Klärung bringt das Urteil bei der bisher umstrittenen Reichweite des Fragerechts im Bereich der Deutschen Bahn. Lediglich angedeutet wird dagegen, dass zwar nicht das reine Interesse an der Werthaltigkeit staatlicher Unternehmensanteile, wohl aber das „(fiskalische) Interesse des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner (Beteiligungs-)Unternehmen“ als Staatswohlbelang das Fragerecht beschränken könne.

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 7. November 2017, Az. 2 BvE 2/11.
- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161.