



Fachbereich WD 3

Parlamentarisches Fragerecht bei Treuhandverwaltung

Parlamentarisches Fragerecht bei Treuhandverwaltung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 063/26
Abschluss der Arbeit: 26. Juni 2026
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einführung	4
2.	Treuhandverwaltung im Überblick	4
3.	Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts	5
3.1.	Reichweite des Verantwortungsbereiches der Bundesregierung	6
3.1.1.	Treuhandverwaltung als Gegenstand des Fragerechts	6
3.1.2.	Unternehmerische Tätigkeit als Gegenstand des Fragerechts	6
3.2.	Potenzielle Besonderheiten in Bezug auf Verweigerungsgründe	8
3.2.1.	Überwiegende Grundrechte	9
3.2.1.1.	Grundrechte des unter Treuhand gestellten Unternehmens	9
3.2.1.1.1.	Grundrechtsträgerschaft von Unternehmen mit staatlicher Beteiligung	9
3.2.1.1.2.	Grundrechtsträgerschaft trotz Treuhandverwaltung	10
3.2.1.1.3.	Grundrechtsträgerschaft von fremdstaatlich beherrschten Unternehmen	11
3.2.1.2.	Grundrechte (sonstiger) Dritter	13
3.2.2.	Belange des Staatswohls	13
4.	Fazit	14

1. Fragestellung und Einführung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Reichweite des parlamentarischen Fragerechts in Bezug auf Unternehmen, die gemäß § 17 des Gesetzes zur Sicherung der Energieversorgung (EnSiG)¹ oder § 6a Außenwirtschaftsgesetz (AWG)² unter Treuhandverwaltung gestellt wurden.

Im Folgenden werden zunächst die Regelungen zur Treuhandverwaltung im Überblick vorgestellt. Anschließend wird auf die Reichweite des parlamentarischen Fragerechts in diesen Fällen eingegangen.

2. Treuhandverwaltung im Überblick

§ 17 EnSiG und § 6a AWG berechtigen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) jeweils unter bestimmten Voraussetzungen, Unternehmen unter Treuhandverwaltung zu stellen.

Nach § 17 EnSiG kann das BMWE Unternehmen im Energiesektor unter bestimmten Voraussetzungen zur Abwehr einer drohenden Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit für bis zu sechs Monate unter Treuhandverwaltung stellen. Wenn die Voraussetzungen weiterhin vorliegen, kann die Treuhandverwaltung jeweils um bis zu sechs Monate verlängert werden.

Eine Treuhandverwaltung gemäß § 6a AWG kommt in Betracht, wenn Unternehmen den Sanktionen nach Art. 5aa Abs. 1 lit. c VO EU 833/2014³ unterfallen, weil sie mittelbar vom russischen Staat kontrolliert werden. Die Anordnung setzt zudem eine konkrete Gefahr für eines der in § 4 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter voraus. Dazu gehören beispielsweise die wesentlichen Sicherheitsinteressen Deutschlands, das friedliche Zusammenleben der Völker, die auswärtigen Beziehungen, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit von Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder die Deckung des lebenswichtigen Bedarfs. Die Treuhandverwaltung nach § 6a AWG ist zwar unbefristet, das BMWE muss allerdings alle sechs Monate prüfen, ob die Voraussetzungen weiterhin vorliegen, und die Verwaltung bei Entfall der Voraussetzungen aufheben.

Welchen Umfang die Treuhandverwaltung hat, richtet sich in beiden Fällen nach der jeweiligen Anordnung des BMWE.⁴ § 17 Abs. 4 EnSiG und § 6a Abs. 4 AWG sehen dieselben Regelbeispiele für den möglichen Umfang einer Treuhandverwaltung vor. Demnach kann die Anordnung einer Treuhandverwaltung insbesondere vorsehen, dass

1 Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung ([Energiesicherungsgesetz - EnSiG](#)) vom 20.12.1974 (BGBl. I S. 3681), zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 18.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347).

2 Außenwirtschaftsgesetz ([AWG](#)) vom 06.06.2013 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.02.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 27).

3 Verordnung (EU) [Nr. 833/2014](#) des Rates vom 31.07.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, zuletzt geändert am 24.04.2026.

4 Vgl. Schlegel, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 133. EL Januar 2026, § 17 EnSiG Rn. 40.

1. die Wahrnehmung der Stimmrechte der Gesellschafter des Unternehmens ausgeschlossen ist,
2. die Stimmrechte aus den Anteilen an dem Unternehmen auf eine Stelle des Bundes übergehen und diese Stelle berechtigt ist, Mitglieder der Geschäftsleitung abzuberufen und neu zu bestellen sowie der Geschäftsleitung Weisungen zu erteilen, und
3. die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis der Geschäftsleitung in Bezug auf das Vermögen des Unternehmens beschränkt ist und Verfügungen unter dem Vorbehalt der Zustimmung der nach Nummer 2 benannten Stelle des Bundes stehen.

In seinen bisherigen Anordnungen einer Treuhandverwaltung hat das BMWF diese Befugnisse ausgeschöpft, aber keine darüberhinausgehenden Regelungen getroffen.⁵

3. Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts

Der Bundestag hat gegenüber der Bundesregierung ein parlamentarisches Frage- und Informationsrecht, an dem die Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben. Dieses parlamentarische Fragerecht folgt aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG)⁶. Ihm entspricht grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung.⁷ Hintergrund des Fragerechts sind die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung und die aus dem Demokratieprinzip folgende Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.⁸ Die geschuldete Antwort erstreckt sich grundsätzlich auf alle Informationen, über die die Regierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand beschaffen könnte. Umfasst ist auch die Auskunft über Individualwissen von Regierungsmitgliedern, selbst, wenn es nicht aktenkundig ist.⁹

Allerdings ist das parlamentarische Fragerecht nicht grenzenlos. Es erstreckt es sich von vornherein nur auf Gegenstände, die zumindest mittelbar in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen.¹⁰ Außerdem kann die Bundesregierung die Auskunft verweigern, soweit dies durch verfassungsimmanente Rechtsgüter – wie insbesondere den Grundsatz der Gewaltenteilung, den Grundrechtsschutz oder Belange des Staatswohls – gerechtfertigt ist.¹¹ Im Folgenden wird zunächst erörtert, wie weit der Verantwortungsbereich der Bundesregierung bei einer Treu-

5 Vgl. Schlegel, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 133. EL Januar 2026, § 17 EnSiG Rn. 40 Fn. 1.

6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

7 Vgl. dazu bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Kontrolle und Daten Dritter, Ausarbeitung vom 19.10.2023, [WD 3 - 3000 - 118/23](#), S. 4 f.

8 Vgl. statt vieler BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (126).

9 Vgl. m.w.N. BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (147 f.).

10 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (133).

11 Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (138 ff.).

handverwaltung reicht (3.1). Anschließend wird auf potenzielle Besonderheiten im Bereich der Auskunftsverweigerungsgründe eingegangen (3.2).

3.1. Reichweite des Verantwortungsbereiches der Bundesregierung

Das parlamentarische Fragerecht beschränkt sich auf Angelegenheiten, die zumindest mittelbar in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen. Das folgt aus der Funktion des Fragerechts. Dieses soll dem Bundestag eine effektive Kontrolle der Regierung ermöglichen und ist zugleich Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.¹²

Dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung unterfällt die Tätigkeit der ihr unmittelbar nachgeordneten Behörden einschließlich der diesen von Dritten zur Verfügung gestellten Informationen, wenn und soweit sie für Entscheidungen oder sonstige Verwaltungsvorgänge relevant sind. Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung umfasst demnach nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinn, sondern darüber hinaus auch die Regierungsverantwortung. Erfasst sind sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich, also der Aufgabenbereich nachgeordneter Behörden.¹³

3.1.1. Treuhandverwaltung als Gegenstand des Fragerechts

Unter Anwendung dieser Maßstäbe fällt jedenfalls jede Entscheidung über den Bestand und die Handhabung der Treuhandverwaltung nach §§ 17 EnSiG und § 6a AWG durch das BMWF oder eine andere Stelle des Bundes in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung. Auskunftspflichtig ist sie insofern insbesondere bezüglich der Anordnung, Verlängerung und Nicht-Aufhebung der Treuhandverwaltung sowie über die Ausübung ihrer Rechte aus dem Treuhandverhältnis.

3.1.2. Unternehmerische Tätigkeit als Gegenstand des Fragerechts

Fraglich ist, ob sich das parlamentarische Fragerecht über die Treuhandverwaltung hinaus auch auf die unternehmerische Tätigkeit der treuhänderisch verwalteten Unternehmen erstreckt. Diese Frage ist, soweit ersichtlich, bislang nicht höchststrichterlich geklärt.

Die Tätigkeit von öffentlichen oder gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen, an denen der Bund zumindest mehrheitlich beteiligt ist und die deshalb seiner Kontrolle unterliegen, unterfällt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung. Das Gericht hat in seinem Urteil zur Deutsche Bahn AG ausgeführt, dass sich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung auf die Tätigkeit von mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform erstreckt.¹⁴ Nach Ansicht des Gerichts bedarf auch die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand demokratischer Legitimation. Jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter muss sich auf den Wil-

12 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (133).

13 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (133 f., 151).

14 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (134).

len des Volkes zurückführen lassen und diesem gegenüber verantwortet werden. Das gilt auch, wenn sich der Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eines – vollständig oder mehrheitlich – in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens in Privatrechtsform bedient. Bei einer solchen Aufgabenwahrnehmung in privatrechtlichen Organisationsformen ist die Verantwortlichkeit der Regierung gerade nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Einwirkungs- und Kontrollrechte beschränkt. Die Mitglieder eines Vertretungsorgans solcher Unternehmen unterliegen der besonderen Beobachtung der öffentlichen Hand, welche die Beteiligung gegenüber dem Volk verantworten muss. Außerdem ist es Aufgabe des Parlaments, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regierung auch in Bezug auf die Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen zu kontrollieren.¹⁵

Fraglich ist, ob sich diese Argumentation auf Unternehmen übertragen lässt, die der Treuhandverwaltung des Bundes unterstellt sind.

Dafür sprechen auf den ersten Blick die weitreichenden Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand im Rahmen der Treuhandverwaltung. Wenn die Bundesregierung die Treuhand – wie in der Vergangenheit regelmäßig – im Umfang der Regelbeispiele des § 17 Abs. 4 EnSiG bzw. § 6a Abs. 4 AWG anordnet, kann die öffentliche Hand die Unternehmenstätigkeit in vergleichbarem oder sogar noch stärkerem Maß beeinflussen wie bei Unternehmen, an denen sie mehrheitlich beteiligt ist. Der Bund begibt sich im Rahmen der Treuhandverwaltung insofern vorübergehend in eine ähnliche Stellung wie bei einer Unternehmensbeteiligung. Dieses Argument greift indes nur, wenn die jeweilige Anordnung der Treuhandverwaltung einer staatlichen Stelle Kontrollrechte verleiht, die mit denen eines mehrheitlichen Anteilseigners oder Gesellschafters vergleichbar sind.

Allerdings folgen aus der Begründung des Urteils auch erhebliche Argumente gegen eine Erstreckung des Verantwortungsbereichs der Bundesregierung auf die unternehmerische Tätigkeit eines unter Treuhandverwaltung stehenden Unternehmens. Das BVerfG begründet die Erstreckung des Verantwortungsbereichs auf mehrheitlich in der Hand des Bundes befindliche Unternehmen nicht primär mit den Einflussmöglichkeiten der Regierung auf ein Unternehmen. Vielmehr stellt es auf die demokratische Legitimationsbedürftigkeit der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand als solche ab. Entscheidend ist, dass der Staat seine (eigenen) Aufgaben mittels eines Unternehmens in Privatrechtsform wahrnimmt. Bei einer Treuhandverwaltung könnte man zwar vertreten, dass der Staat seine Aufgaben der Sicherstellung der Versorgungssicherheit und Gefahrenabwehr mittels des unter Treuhand gestellten Unternehmens wahrnimmt. Die Treuhandverwaltung soll sicherstellen, dass ein Unternehmen seine Tätigkeit so fortführt, dass etwa Versorgungsengpässe vermieden und Gefahren abgewehrt werden können. Allerdings ist die Treuhandverwaltung gerade nicht darauf ausgelegt, dass der Staat sich der unternehmerischen Tätigkeit als eigene Aufgabe in Privatrechtsform annimmt. Die Treuhandverwaltung ist von vornherein auf eine vorübergehende – wenn auch intensive – Einflussnahme des Staates auf das betroffene private Unternehmen begrenzt. Wenn die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vorliegen, kann die Treuhandverwaltung nicht verlängert bzw. muss beendet werden. Der Staat erfüllt seine Aufgaben der Gewährleistung der Versorgungssicherheit (EnSiG) bzw. der Gefahrenabwehr (AWG) gerade nicht, indem er die unternehmerische Tätigkeit an sich zieht und selbst

15 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (134 f.).

wahrnimmt, sondern indem er das (weiterhin nicht staatseigene) Unternehmen mittels der Treuhandverwaltung vorübergehend steuert.

Auch das Argument des BVerfG, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regierung unterliege auch in Bezug auf die Beteiligungsverwaltung der Kontrolle des Bundestages, lässt sich auf die Treuhandverwaltung nicht übertragen. Der Bund ist gerade nicht an den der Treuhandverwaltung unterstellten Unternehmen beteiligt und trägt jedenfalls grundsätzlich auch kein unternehmerisches Risiko. Selbst die Kosten der Treuhandverwaltung trägt gemäß § 17 Abs. 8 EnSiG bzw. § 6a Abs. 7 AWG das unter Treuhandverwaltung gestellte Unternehmen selbst.

Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig nicht abschließend geklärt, ob der Verantwortungsbereich der Bundesregierung sich auf die Treuhandverwaltung als solche beschränkt oder auch die Tätigkeit des betroffenen Unternehmens erfasst. Die Argumentation des BVerfG zur Erstreckung des Verantwortungsbereichs der Regierung auf bundeseigene Unternehmen lässt sich aber jedenfalls nicht restlos auf die Treuhandverwaltung übertragen. Aufgrund der erheblichen Unterschiede zwischen Treuhandverwaltung und Unternehmensbeteiligung gilt dies selbst, wenn die Anordnung der Treuhandverwaltung einer öffentlichen Stelle des Bundes ähnliche Einwirkungsmöglichkeiten verleiht wie eine Mehrheitsbeteiligung.

3.2. Potenzielle Besonderheiten in Bezug auf Verweigerungsgründe

Soweit der Gegenstand der Frage dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung unterfällt, besteht grundsätzlich ein Fragerecht des Bundestages. Dieses Fragerecht kann durch Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt sein.

Anerkannt als kollidierendes Verfassungsgut ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der insbesondere den Willensbildungsprozess der Regierung vor parlamentarischem Zugriff schützt. Darüber hinaus können auch Grundrechte Betroffener oder Belange des Staatswohls einer Auskunft entgegenstehen. Diese Verfassungsgüter müssen mit dem parlamentarischen Fragerecht abgewogen und in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die Abwägung ist für jede einzelne mögliche Auskunft und die Art und Weise der Auskunftserteilung vorzunehmen. Unter Umständen darf die Regierung die Auskunft nur teilweise verweigern. Sofern Geheimhaltungsinteressen der öffentlichen Beantwortung der Frage ausnahmsweise entgegenstehen, kann die Beantwortung der Fragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages ein geeignetes milderes Mittel als die Verweigerung der Antwort darstellen. Für eine allgemeine Übersicht des Fragerechts und seiner Grenzen wird auf die vorhandenen Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste verwiesen.¹⁶

Im Folgenden wird deshalb lediglich auf Besonderheiten eingegangen, die sich im Hinblick auf kollidierende Grundrechte oder Staatswohlbelange bei Fragen im Zusammenhang mit einer Treuhandverwaltung ergeben könnten.

¹⁶ Vgl. ausführlich zum Schutz der Grundrechte Dritter und dem Interessenausgleich bei Geheimschutzinteressen Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Kontrolle und Daten Dritter, Ausarbeitung vom 19.10.2023, [WD 3 - 3000 - 118/23](#); zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und Staatswohlbelangen Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarisches Fragerecht, Ausarbeitung vom 31.08.2023, [WD 3 - 3000 - 087/23](#).

3.2.1. Überwiegende Grundrechte

Eine Grenze des Fragerechtes kann sich wie gesagt aus den Grundrechten ergeben, an die die öffentliche Gewalt – und damit auch die Bundesregierung – gemäß Art. 1 Abs. 3 GG gebunden ist.

3.2.1.1. Grundrechte des unter Treuhand gestellten Unternehmens

Die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen greift regelmäßig in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der juristischen oder natürlichen Person, die das betroffene Unternehmen führt, ein.¹⁷ Als grundsätzlich vom Schutzbereich des Art. 12 GG erfasste Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden dabei alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.¹⁸ Wenn durch die Beantwortung einer parlamentarischen Frage in ein Grundrecht eingegriffen wird, muss diese Beeinträchtigung mit dem Auskunftsinteresse des Bundestages und der Öffentlichkeit abgewogen werden. Im Einzelfall kann auch die Beantwortung der Frage unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages einen angemessenen Interessenausgleich darstellen.¹⁹

Bei Unternehmen, die unter Treuhandverwaltung gestellt werden, wird es sich regelmäßig um eine juristische Person handeln. Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte grundsätzlich auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Deshalb sind inländische Gesellschaften, deren (stimmberechtigte) Anteile mehrheitlich in den Händen von Privatpersonen liegen, grundsätzlich grundrechtsberechtigt. Auf die Staatsangehörigkeit der Anteilseigner bzw. Gesellschafter kommt es insofern nicht an.²⁰

Im Einzelfall könnten sich in Treuhandkonstellationen allerdings Zweifel an der Grundrechtsfähigkeit des unter Treuhand gestellten Unternehmens bestehen. Dies hätte zur Folge, dass eine Beschränkung des parlamentarischen Fragerechtes aufgrund ihrer Grundrechte nicht in Betracht käme. Im Folgenden wird zunächst die Rechtsprechung des BVerfG zur Grundrechtsträgerschaft staatlich beherrschter Unternehmen dargestellt. Davon ausgehend wird diskutiert, ob die Anordnung der Treuhandverwaltung die Grundrechtsträgerschaft eines Unternehmens beeinträchtigen kann. Anschließend wird darauf eingegangen, inwieweit Unternehmen, die von ausländischen Staaten beherrscht werden, grundrechtsfähig sind.

3.2.1.1.1. Grundrechtsträgerschaft von Unternehmen mit staatlicher Beteiligung

Nach der Rechtsprechung des BVerfG können sich gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen der deutsche Staat beteiligt ist und die er beherrscht, nicht auf Grundrechte berufen. Anzu-

17 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Kontrolle und Daten Dritter, Ausarbeitung vom 19.10.2023, [WD 3 - 3000 - 118/23](#).

18 Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.11.2010, BVerfGE 128, 1 (56).

19 Vgl. dazu bereits unter 3.2, ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Kontrolle und Daten Dritter, Ausarbeitung vom 19.10.2023, [WD 3 - 3000 - 118/23](#).

20 Vgl. Huber, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 320.

nehmen ist eine solche „Beherrschung“ durch den Staat regelmäßig, wenn der Staat mehrheitlich an dem Unternehmen beteiligt ist. Insofern wird auch eine mittelbare Beteiligung des Staates über zwischengestaltete juristische Personen als ausreichend angesehen. Die Tätigkeiten solcher Unternehmen sind kein Ausdruck der Freiheit von (grundrechtsberechtigten) Privatpersonen, die als personales Substrat der Unternehmen vor einem „Durchgriff“ des Staates geschützt werden müssen. Vielmehr versteht das BVerfG die Unternehmenstätigkeit als staatliches Handeln unter Beteiligung Privater. Der Staat kann sich seiner Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG nicht entziehen, indem er seine Aufgaben in Privatrechtsform wahrnimmt. Unternehmen, die (mehrheitlich) in der Hand des deutschen Staates liegen und von ihm beherrscht werden, sind deshalb an die Grundrechte gebunden. Nach Auffassung des BVerfG kann der in Privatrechtsform handelnde Staat nicht gleichzeitige Adressat und Berechtigter von Grundrechten sein (Konfusionsargument).²¹

3.2.1.1.2. Grundrechtsträgerschaft trotz Treuhandverwaltung

Diese Rechtsprechung des BVerfG bezieht sich bislang ausschließlich auf öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Dass diese Argumentation sich auf Unternehmen übertragen lässt, die unter Treuhandverwaltung stehen, ist zweifelhaft.

Für eine Übertragung der Rechtsprechung auf Fälle der Treuhandverwaltung sprechen zwar auf den ersten Blick die umfassenden Möglichkeiten zur Einflussnahme durch den Staat. Aufgrund dieser Kontrolle könnte man die unternehmerische Tätigkeit des Unternehmens nicht mehr als Ausdruck der Freiheit seiner Anteilseigner, sondern als staatliches Handeln unter Beteiligung Privater betrachten. Eine staatliche Steuerung auch im unternehmerischen Bereich könnte dafür sprechen, das Unternehmen einer Grundrechtsbindung zu unterwerfen. Da eine juristische Person nicht gleichzeitig grundrechtsgebunden und -berechtigt sein kann, schied eine Grundrechtsträgerschaft des Unternehmens aus. Auch hier greift das Argument der Kontrollmöglichkeiten allerdings nur, wenn die Anordnung der Treuhand dem Staat eine intensive Einflussnahme ermöglicht, die mit den Rechten bei einer Mehrheitsbeteiligung vergleichbar ist.

Für die Grundrechtsträgerschaft von Unternehmen unter Treuhandverwaltung spricht, dass an dem Unternehmen auch bei einer Treuhandverwaltung grundrechtsberechtigte Anteilseigner bzw. Gesellschafter beteiligt sind, die vor einem Durchgriff des Staates geschützt werden. In Betracht der weitreichenden Möglichkeiten des Staates zur Einflussnahme erscheinen sie sogar besonders schutzbedürftig gegenüber staatlichen Maßnahmen. Für das betroffene Unternehmen würde ein Entfall der Grundrechtsträgerschaft eine erhebliche Einschränkung bedeuten, die über die ohnehin bereits bestehenden Beeinträchtigungen durch die Treuhandverwaltung deutlich hinausginge. Zudem stellt die Treuhandverwaltung keine erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates dar, sondern dient primär der Gefahrenabwehr und Versorgungssicherheit. Der Staat zieht die unternehmerische Betätigung gerade nicht als „eigene Aufgabe“ an sich, sondern wirkt temporär – wenn auch intensiv – auf ein privates Unternehmen ein. Das Instrument der Treuhand ist gerade auf eine nur vorübergehende Einwirkung auf das Unternehmen ausgelegt. Eine Verwal-

21 Vgl. zu Grundrechtsbindung und -trägerschaft bei Unternehmensbeteiligungen des deutschen Staates BVerfG, Beschluss vom 19.07.2016 - 2 BvR 470/08, Rn. 25 ff.; BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (313 f.); zum diesbezüglichen Streitstand in der juristischen Literatur Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19, Rn. 268 ff.

tungsmaßnahme, die zu einem temporären Grundrechtsverlust einer (juristischen) Person führt, ohne dass sich die Beteiligungsverhältnisse als solche verändern, ist dem GG fremd. Sie würde es dem Staat ermöglichen, den Grundrechtsschutz dieser Person zeitweilig durch die Anordnung der Treuhandverwaltung zu umgehen. Gegen einen temporären Grundrechtsverlust spricht auch der Vergleich mit der Treuhandverwaltung eines Unternehmens, das von einer natürlichen Person geführt wird. In diesem Fall wäre klar, dass diese natürliche Person sich weiterhin auf ihre Grundrechte berufen kann. Es ist nicht ersichtlich, warum dies anders sein sollte, wenn Privatpersonen über eine zwischengeschaltete juristische Person unternehmerisch tätig werden. Systematisch spricht gegen die Annahme eines temporären Verlusts der Grundrechtsträgerschaft schließlich Art. 18 GG, der hohe Anforderungen an eine Grundrechtsverwirkung stellt.

Sollte trotz dieser Argumente von einem Verlust der Grundrechtsträgerschaft ausgegangen werden, könnte man diskutieren, ob sich aus künftigen Grundrechten des Unternehmens eine Einschränkung des Fragerechts ergeben kann. Eine solche Vorwirkung auf die derzeitige Rechtslage hat das BVerfG im Fall der Deutsche Bahn AG mit Blick auf den Umstand, dass künftig private Anteilseigner hinter der AG stehen könnten, abgelehnt.²² Ob dies in Bezug auf ein der Treuhandverwaltung unterstehendes Unternehmen angesichts des absehbaren und zwingenden Endes der Treuhandverwaltung beim Wegfall ihrer Voraussetzungen anders zu beurteilen wäre, ist offen.

3.2.1.1.3. Grundrechtsträgerschaft von fremdstaatlich beherrschten Unternehmen

Zweifel an der Grundrechtsträgerschaft des Trägers eines unter Treuhandverwaltung gestellten Unternehmens bestehen, wenn es sich dabei um eine juristische Person handelt, die mehrheitlich in der Hand ausländischer Staaten liegt. Das könnte auch im Rahmen der Treuhandverwaltung relevant werden, zumal § 6a AWG eine Treuhandverwaltung gerade für Unternehmen vorsieht, die aufgrund einer mittelbaren Kontrolle durch den russischen Staat europäischen Sanktionen unterfallen.

Bis vor einigen Jahren ging die herrschende Meinung davon aus, dass fremdstaatlich beherrschte Unternehmen sich ähnlich wie durch den deutschen Staat beherrschte Unternehmen nicht auf materielle Grundrechte berufen können.²³ Zwar greift in diesen Fällen das Konfusionsargument nicht, weil ausländische Staaten nicht an deutsche Grundrechte gebunden sind.²⁴ Fremdstaatlich beherrschte Unternehmen gelten aber als „verlängerter Arm“ der jeweiligen Staaten, die als solche ebenfalls nicht grundrechtsberechtigt sind.²⁵ Hinter fremdstaatlich beherrschten Unternehmen stehen somit keine grundrechtsberechtigten Personen, die vor dem Durchgriff des deutschen Staates geschützt werden müssten.²⁶

22 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (133).

23 Vgl. Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19, Rn. 304; Kaufhold, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Rn. 76.

24 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (315).

25 Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19, Rn. 304 ff.

26 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (316); BVerwG, Urteil vom 14.03.2023 - 8 A 2.22, Rn. 92.

2016 hat das BVerfG allerdings entschieden, dass eine erwerbswirtschaftlich tätige inländische juristische Person des Privatrechts, die vollständig von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union getragen wird, sich wegen der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Ausnahmefällen auf die Eigentumsfreiheit berufen und Verfassungsbeschwerde erheben kann.²⁷ Der Entscheidung lag eine Verfassungsbeschwerde der Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH (Vattenfall) zugrunde, die über eine schwedische Muttergesellschaft durch den schwedischen Staat gehalten wurde. Vattenfall griff mit der Verfassungsbeschwerde eine Novelle des Atomgesetzes an, die Vattenfall möglicherweise zur frühzeitigen Abschaltung des von ihr gehaltenen Kernkraftwerks gezwungen hätte. Das BVerfG hielt die Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG in Bezug auf die Frage, ob auch fremdstaatlich beherrschte juristische Personen Grundrechtsschutz genießen, grundsätzlich für „offen“, weil die Argumente zur fehlenden Grundrechtsfähigkeit deutscher öffentlicher Unternehmen sich nur teilweise auf fremdstaatlich beherrschte Unternehmen übertragen ließen.²⁸ Erst im Wege einer europarechtskonformen Auslegung unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit und der EMRK kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass Vattenfall angesichts der besonderen Umstände des Falles ausnahmsweise Verfassungsbeschwerde unter Berufung auf Art. 14 GG erheben konnte. Das liege unter anderem daran, dass der Vattenfall-Gesellschaft ohne die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde gegen die Novelle des Atomgesetzes keine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet sei. Dies berühre angesichts der Tatsache, dass Vattenfall durch die Gesetzesnovelle an der weiteren Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch den Betrieb des Kernkraftwerkes gehindert werde, die Niederlassungsfreiheit.²⁹

Ob und inwieweit sich diese Entscheidung des BVerfG auf Fälle des parlamentarischen Fragerechts übertragen lässt, ist offen. In der juristischen Literatur wird das Urteil teils sowohl in Bezug auf die Annahme, die Niederlassungsfreiheit sei betroffen, als auch unter Verweis auf die Möglichkeit des Rechtsschutzes im Wege einer Feststellungsklage kritisiert.³⁰ Teils wird aber auch diskutiert, inwieweit andere völkerrechtliche Vereinbarungen zur Grundrechtsberechtigung fremdstaatlich beherrschter Unternehmen führen könnten.³¹ Für eine Übertragbarkeit könnten zwar Gesichtspunkte des Rechtsschutzes fremdstaatlich beherrschter Unternehmen sprechen. Das BVerfG selbst betont aber den Ausnahmecharakter der Entscheidung und scheint sie jedenfalls auf Unternehmen zu beschränken, die von Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehalten werden.³² Das Bundesverwaltungsgericht hält eine Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen trotz staatlicher Beherrschung für möglich, wenn sie in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit fallen und ihnen kein fachgerichtlicher Rechtsschutz gegen gesetzlich geregelte Ein-

27 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (2. Leitsatz).

28 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (314 ff., 317).

29 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (317 f.).

30 Vgl. Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19 Rn. 305 ff.; Kaufhold, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Rn. 81 ff.

31 Vgl. kritisch Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19 Rn. 316 ff., 318 ff.

32 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, BVerfGE 143, 246 (2. Leitsatz); Kahl/Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 197. Lieferung, 3/2019, Art. 19 Rn. 307; Kaufhold, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Rn. 80.

griffe zur Verfügung steht.³³ Eine Übertragung der Argumentation des BVerfG in dem Vattenfall-Urteil auf Fälle des Fragerechts kommt allenfalls in Betracht, wenn die Beantwortung einer parlamentarischen Frage die europäische Niederlassungsfreiheit verletzen könnte. Das BVerfG hat die Grundrechtsberechtigung von Vattenfall unter anderem damit begründet, dass die angegriffene Gesetzesnovelle das Unternehmen an dem weiteren Betrieb des Kernkraftwerkes und somit der Ausübung seiner Niederlassungsfreiheit gehindert hätte. Zweifelhaft ist die Übertragbarkeit der Vattenfall-Entscheidung deshalb insbesondere dann, wenn die Offenlegung von unternehmensbezogenen Informationen das betroffene Unternehmen nur geringfügig beeinträchtigt und es nicht an der Fortführung seines Betriebs hindert.

3.2.1.2. Grundrechte (sonstiger) Dritter

Je nach der in Rede stehenden Information könnten auch die Grundrechte sonstiger Personen – wie beispielsweise der Aktionäre, Geschäftspartner oder Angestellter – das parlamentarische Fragerecht im Einzelfall begrenzen. So könnten die Berufsfreiheit oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Form des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) Dritter berührt sein, wenn Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten dieser Personen offengelegt werden sollen.

Die Tatsache, dass die Beantwortung einer parlamentarischen Frage sich negativ auf den Wert der Gesellschaftsanteile eines Unternehmens auswirken könnte, begründet bei Betriebsgeheimnissen zwar einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Gesellschaft selbst (vgl. dazu unter 3.2.1.1.), aber wohl keinen Eingriff in die Grundrechte der Inhaber der Gesellschaftsanteile. Das Eigentum an Gesellschaftsanteilen wie etwa Aktien ist zwar grundsätzlich durch Art. 14 GG geschützt.³⁴ Dieser Schutz erstreckt sich auf die mitgliedschaftlichen Rechte (z.B. Stimmrechte, Auskunftsansprüche und sonstige Kontrollbefugnisse) sowie auf die vermögensrechtlichen Ansprüche auf Gewinnbeteiligung und eine Beteiligung am Liquidationserlös im Falle der Abwicklung. Nicht geschützt sind jedoch der Wert eines Anteils oder einzelne wertbildende Faktoren.³⁵

3.2.2. Belange des Staatswohls

Ob Staatswohlbelange einer Beantwortung entgegenstehen, ist eine Frage des Einzelfalles. Das Staatswohl kann etwa betroffen sein, wenn durch das Bekanntwerden einer Information die innere oder äußere Sicherheit bedroht, die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben erschwert, die auswärtigen Beziehungen beeinträchtigt oder wirtschaftliche Nachteile drohen würden.³⁶

Im Kontext der Treuhandverwaltung könnte das Staatswohl insbesondere betroffen sein, wenn eine Offenlegung die mit der Anordnung der Treuhandverwaltung verfolgten Zwecke der Versorgungssicherheit oder Gefahrenabwehr beeinträchtigen würde. Die Sicherstellung der Versorgung

33 BVerwG, Urteil vom 14.03.2023 - 8 A 2.22, Rn. 92.

34 Vgl. mit zahlreichen Nachweisen Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 14 Rn. 310 f.

35 Vgl. BVerfG, Urteil vom 11.07.2012, BVerfGE 132, 99 (119 f.).

36 Vgl. Harks, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, 979 (981).

der Bevölkerung mit kritischen Rohstoffen (z.B. Öl, Gas, Strom, Wasser, Nahrung etc.) dürfte einen Staatswohlbelang darstellen.³⁷ § 17 EnSiG ist auf Unternehmen der kritischen Energieinfrastruktur zugeschnitten. Insofern erscheint es – je nach der Sensibilität der erfragten Information – durchaus denkbar, dass die Offenlegung bestimmter Informationen die (Energie-)Versorgungssicherheit oder Sicherheit kritischer Infrastrukturen beeinträchtigen könnte. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob durch die Beantwortung der Frage unter Anwendung der Geheimschutzordnung ein angemessener Interessenausgleich hergestellt werden könnte.

In seinem Urteil zur Deutsche Bahn AG hat das BVerfG einen grundrechtlichen Schutz von Unternehmensgeheimnissen zwar abgelehnt, weil die Deutsche Bahn AG in der Hand des Bundes liegt. Das Gericht hat aber anerkannt, dass auch fiskalische Interessen des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner Unternehmen einen verfassungsrechtlich anzuerkennenden Staatswohlbelang darstellen können.³⁸ Diese Argumentation über „fiskalische Interessen“ Deutschlands lässt sich auf Unternehmen unter Treuhandverwaltung indes nicht ohne Weiteres übertragen. Erstens hat das BVerfG seine Argumentation teilweise auf den verfassungsrechtlichen Auftrag des Staates zum Betrieb von Bahn und Post nach Art. 87e und 87f GG gestützt. Zweitens besteht ein erheblicher Unterschied zu einer Unternehmensbeteiligung des Bundes darin, dass im Rahmen der Treuhandverwaltung fremdes, nicht bundeseigenes Vermögen verwaltet wird. Bei bundeseigenen Unternehmen wirkt es sich unmittelbar auf den öffentlichen Haushalt aus, wenn die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen den Wert der gehaltenen Anteile oder die Geschäftsergebnisse beeinträchtigt mit der Folge, dass sich die Gewinnabschöpfung mindert oder Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt erforderlich werden.³⁹ Bei einer Treuhandverwaltung fremden Vermögens ist dies hingegen nicht der Fall.

4. Fazit

Das Fragerecht des Bundestages erstreckt und beschränkt sich grundsätzlich auf alle Gegenstände, die in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen (vgl. dazu unter 3.1.).

Wenn ein Unternehmen nach § 17 EnSiG oder § 6a AWG unter die Treuhandverwaltung des Bundes gestellt wird, fällt jedenfalls jede Entscheidung über den Bestand und die Handhabung der Treuhandverwaltung durch das BMWF oder eine andere Stelle des Bundes in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung.

Offen ist hingegen, ob über die Treuhandverwaltung als solche hinaus auch die Tätigkeit des betroffenen Unternehmens dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung unterfällt. Die Argumentation des BVerfG zur Erstreckung des Verantwortungsbereichs der Regierung auf die Tätigkeit bundeseigener Unternehmen lässt sich jedenfalls nicht restlos auf die Treuhandverwaltung übertragen. Das gilt selbst, wenn eine öffentliche Stelle des Bundes im Rahmen der Treuhandver-

37 Vgl. zu dem Gewährleistungsauftrag des Staates in Bezug auf die Verfügbarkeit von Energie Altenschmidt, in: Heusch/Ullrich/Posser, Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024, § 17 Rn. 22 ff.

38 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (156 f.).

39 BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, BVerfGE 147, 50 (156).

waltung ähnliche Einwirkungsmöglichkeiten erlangt wie bei einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes.

Auch wenn der Verantwortungsbereich der Bundesregierung eröffnet ist, kann das parlamentarische Fragerecht durch Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt sein. Als kollidierende Rechtsgüter anerkannt sind insofern der Kernbereich exekutiver Eigenverwaltung, überwiegende Grundrechte und Belange des Staatswohls. Diese müssen ggf. mit dem Informationsinteresse des Parlaments und der Öffentlichkeit abgewogen und in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Im Einzelfall können eine teilweise Beantwortung oder eine Beantwortung unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages geeignet sein, um einen solchen Ausgleich herzustellen (vgl. dazu unter 3.2).

Wenn durch die Beantwortung einer Frage Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens preisgegeben werden, greift dies in die Berufsfreiheit der Person ein, die das Unternehmen führt. Neben natürlichen Personen können sich auch inländische juristische Personen auf Grundrechte berufen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

Das BVerfG hat zwar entschieden, dass staatlich kontrollierte öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen sich nicht auf Grundrechte berufen können. Das betrifft insbesondere Unternehmen, an denen der deutsche Staat mehrheitlich beteiligt ist. Die dieser Entscheidung zugrundeliegende Argumentation lässt sich aber allenfalls teilweise auf Unternehmen übertragen, die der Treuhandverwaltung unterstehen. Es spricht deshalb einiges dafür, dass sich auch Unternehmen, die eine Stelle des Bundes treuhänderisch verwaltet, auf Grundrechte berufen können.

Zweifel an der Grundrechtsträgerschaft eines Unternehmens bestehen aber unabhängig von der Treuhandverwaltung, wenn das Unternehmen über Beteiligungen fremdstaatlich beherrscht wird. Nach der bisherigen Rechtsprechung kann sich ein fremdstaatlich beherrschtes Unternehmen allenfalls ausnahmsweise auf Grundrechte berufen, wenn ansonsten die Niederlassungsfreiheit verletzt sein könnte und das Unternehmen keinen fachgerichtlichen Rechtsschutz erlangen kann.

Ob Staatswohlbelange einer Beantwortung entgegenstehen, bedarf der Klärung im Einzelfall. Im Kontext der Treuhandverwaltung liegt dies insbesondere nahe, wenn die Beantwortung einer Frage die mit der Treuhandverwaltung verfolgten Ziele der Versorgungssicherheit oder Gefahrenabwehr beeinträchtigen würde.
