



Sachstand

Ministererlaubnis und Bundestag

Ministererlaubnis und Bundestag

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 134/21
Abschluss der Arbeit: 23. Juli 2021
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.

1. Fragestellung

Gefragt wird, ob die Überwachung der Auflagen einer Ministererlaubnis ausschließlich einem Treuhänder übertragen werden darf, oder ob auch der Bundestag ein Recht auf Kontrolle der Einhaltung der Auflagen hat.

2. Ministererlaubnis und Kontrolle durch den Bundestag

Mit der Ministererlaubnis nach § 42 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kann der Bundesminister für Wirtschaft und Energie unter bestimmten Voraussetzungen einen vom Bundeskartellamt untersagten Unternehmenszusammenschluss erlauben. Die Erlaubnis kann nach § 42 Abs. 2 GWB unter Bedingungen und Auflagen gestellt werden.

Die Ministererlaubnis ist eine rein exekutive Angelegenheit.¹ Ein Recht des Bundestages, an der Erlaubnis beteiligt zu werden, ist weder gesetzlich noch verfassungsrechtlich vorgesehen. Dies gilt nicht nur für die Erteilung, sondern auch für die Ausführung der Erlaubnis und die Einhaltung ihrer Nebenbestimmungen. Ein verfassungsrechtliches Recht des Bundestages, an Entscheidungen der Exekutive mitzuwirken, gibt es nur in besonderen Fällen wie den Auslandseinsätzen der Bundeswehr.²

Bei der Ministererlaubnis verbleibt es in Bezug auf die parlamentarische Regierungskontrolle bei der Möglichkeit der Bundestagsabgeordneten, ihr Frage- und Informationsrecht nach Art. 38 Abs. 1 GG gegenüber der Bundesregierung auszuüben. Das Fragerecht gilt allerdings nicht unbegrenzt. Das Bundesverfassungsgericht hat Fallgruppen entwickelt, die die Beantwortungspflicht einschränken. Diese orientieren sich vor allem daran, ob durch eine erschöpfende Beantwortung parlamentarischer Anfragen berechnete Geheimhaltungsinteressen, Grundrechte Dritter oder der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung verletzt werden würden.³

In Bezug auf Unternehmen ist vor allem der nach Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen relevant. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse „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

1 So bereits Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Bestehen rechtliche Möglichkeiten des Deutschen Bundestages, Ministererlaubnisse nach § 24 Abs. 3/§ 42 GWB an einzelnen Stellen nach der Erteilung der Erlaubnis zu ändern?, WD 3 - 3000 - 476/07, S. 4 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/407372/cde471b76856e483719ead24977acac1/wd-3-476-07-pdf-data.pdf> (Stand: 23. Juli 2021); vgl. auch BT-Drs. 15/448, S. 2.

2 Siehe zu diesem Parlamentsvorbehalt, der sich allerdings nicht ausdrücklich aus dem Grundgesetz, sondern aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, Depenheuer, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 87a GG Rn. 142 ff.

3 Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, in: DÖV 2006, 185 (186).

Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“.⁴ Das danach erforderliche berechnete Geheimhaltungsinteresse des Geheimnisträgers besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.⁵ Als Beispiele nennt das Bundesverfassungsgericht unter anderem Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit sowie Kalkulationsunterlagen.⁶

Das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichem Auskunftsrecht des Parlaments und den ihm entgegenstehenden Positionen ist durch eine einzelfallbezogene Abwägung aufzulösen.⁷ Vor allem dann, wenn durch die Offenlegung Geheimhaltungs- oder Persönlichkeitsinteressen Einzelner betroffen sind, ist im Rahmen der Abwägung zu prüfen, ob als milderer Mittel die Möglichkeit besteht, sensible Daten durch Geheimnisschutzmaßnahmen vor einer öffentlichen Preisgabe zu bewahren. Ist dies der Fall, bleibt die Regierung regelmäßig zur Antwort verpflichtet.⁸ Bei Fragen der Abgeordneten besteht für die Bundesregierung grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Antworten unter Verweis auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse in der Geheimschutzstelle des Bundestages zu hinterlegen. Die Bundesregierung hat folglich zu überprüfen, ob eine Geheimhaltung durch die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages⁹ zu gewährleisten wäre.¹⁰ Ist dies möglich, hat dieser Weg als milderer Mittel Vorrang vor einer Verweigerung der Antwort.¹¹

Zu beachten ist allerdings, worauf das Fragerecht- und Informationsrecht gerichtet ist: Nach der herrschenden Meinung handelt es sich um ein sog. Fremdinformationsrecht.¹² Ein solches Recht zeichnet sich dadurch aus, dass dem Abgeordneten kein unmittelbarer Zugriff auf die begehrten Informationen gewährt wird, sondern diese Informationen von der Regierung übermittelt werden.¹³ Dem Fragerecht des einzelnen Abgeordneten steht daher zwar eine Antwortpflicht der

4 BVerfGE 115, 205 (230).

5 BVerwG, NVwZ 2009, 1113 (1114).

6 BVerfGE 115, 205 (231).

7 Vgl. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 89.

8 Glauben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, in: DÖV 1995, 941 (945).

9 Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

10 Vgl. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 47. Edition Stand: 15. Mai 2021, Art. 38 Rn. 171 f.; BVerfGE 124, 161 (193); BVerfGE 146, 1 (43 f.).

11 Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 47. Edition Stand: 15. Mai 2021, Art. 38 Rn. 171.

12 Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 39; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 43 Rn. 118 m.w.N.

13 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Das Akteneinsichtsrecht als Auskunftsrecht des einzelnen Abgeordneten, WD 3 - 3000 - 293/15, S. 4 ff., <https://www.bundestag.de/resource/blob/407670/5eae43e90f9843f068a9b15950babdccc/wd-3-293-15--pdf-data.pdf> (Stand: 23. Juli 2021).

Bundesregierung gegenüber, nicht aber eine Pflicht zur Herausgabe bestimmter Dokumente.¹⁴ Der Abgeordnete kann sich jedoch mit konkreten, den Inhalt von Akten betreffenden Fragen an die Bundesregierung wenden.

Im Zuge der Beratungen über die Änderung des GWB im Jahr 2017 wurde von einigen Fraktionen die Einführung einer Beteiligung des Bundestages an der Ministererlaubnis gefordert. So schlugen Bündnis 90/Die Grünen ein Recht zur Abgabe eines Votums des Bundestages vor, von dem der Bundesminister für Wirtschaft und Energie nur mit Zustimmung der Bundesregierung abweichen können sollte.¹⁵ DIE LINKE. hingegen forderte die vollständige Ersetzung der Ministererlaubnis durch eine Parlamentserlaubnis.¹⁶ Beide Anträge wurden letztlich abgelehnt.¹⁷

14 Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2020, Art. 43 Rn. 118 m.w.N.

15 BT-Drs. 18/11455.

16 BT-Drs. 18/10240.

17 Plenarprotokoll 18/221, S. 22138.