

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 7. November 2017

- 2 BvE 2/11 -

- 1. Der parlamentarische Informationsanspruch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. Bei Vorliegen berechtigter Geheimhaltungsinteressen kann die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung geeignet sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen.**
- 2. Das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht unterliegt Grenzen, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben müssen. Vertraglich vereinbarte oder einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregelungen sind für sich nicht geeignet, das Frage- und Informationsrecht zu beschränken.**
- 3. Der Informationsanspruch des Parlaments kann sich als Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament nur auf Angelegenheiten beziehen, die in den Verantwortungsbereich der Regierung fallen. Die Verantwortlichkeit der Regierung im Kontext demokratischer Legitimation erstreckt sich auf alle Tätigkeiten von mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform. Dabei ist die Verantwortlichkeit der Regierung nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Einwirkungs- und Kontrollrechte beschränkt.**
- 4. Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung für die Deutsche Bahn AG bezieht sich auf die Ausübung der Beteiligungsverwaltung sowie auf die Regulierungstätigkeit der Bundesbehörden und die sachgerechte Erfüllung des Gewährleistungsauftrages aus Art. 87e Abs. 4 GG. Darüber hinaus liegt auch die unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG im Verantwortungsbereich der Bundesregierung. Der Verantwortungszusammenhang wird nicht durch Art. 87e GG aufgehoben.**

5. Die Bundesregierung ist nicht berechtigt, die Antwort auf parlamentarische Anfragen im Einzelfall unter Verweis auf die Betroffenheit der Grundrechte der Deutschen Bahn AG zu verweigern. Als vom Staat vollständig beherrschte juristische Person dient sie nicht der Ausübung individueller Freiheit Einzelner und kann sich nicht auf Grundrechte berufen. Auch räumt Art. 87e GG der Deutschen Bahn AG keinen abwehrrechtlichen Status gegenüber (gemeinwohlorientierten) Einwirkungen des Staates auf ihre Unternehmensführung ein.
6. Eine Grenze des Informationsanspruchs des Bundestages bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann.
 - a. Das fiskalische Interesse des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner (Beteiligungs-)Unternehmen stellt einen verfassungsrechtlichen Staatswohlbelang dar.
 - b. Die Funktionsfähigkeit staatlicher Aufsicht über Banken und andere Finanzinstitute, die Stabilität des Finanzmarktes und der Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise sind ebenfalls Belange des Staatswohls, die die Antwortpflicht der Bundesregierung auf parlamentarische Fragen beschränken können.
7. Das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht des Bundestages und die damit verbundene Auskunftspflicht der Bundesregierung stellen eine hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff dar. Einer weitergehenden gesetzlichen Regelung bedarf es insoweit nicht.
8. 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.
9. Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert. Einer besonderen Begründungspflicht unterliegt die Bundesregierung, soweit sie ihre Antwort nicht in einer zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erteilt, sondern dem Deutschen Bundestag eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung stellt.

Verkündet

am 7. November 2017

Fischböck

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über die Anträge

1. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag und die Antragsteller zu 1. und zu 5. in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes dadurch verletzt, dass sie die mit den schriftlichen Fragen Nr. 316 und 317 für den Monat Dezember vom 20. Dezember 2010 (Nr. 34 und 35 Bundestagsdrucksache 17/4350) erbetenen Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert oder nur unzureichend beantwortet hat. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten parlamentarischen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.
2. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag und die Antragsteller zu 1., zu 2. und zu 5. in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes dadurch verletzt, dass sie die mit den Fragen 1, 4, 6, 8, 11, 14 und 18 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3740) erbetenen Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert oder nur unzureichend beantwortet hat. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten parlamentarischen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.

3. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag und die Antragsteller zu 3., zu 4. und zu 5. in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes dadurch verletzt, dass sie die mit den Fragen 1, 2, 3, 4, 5 und 13 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3757), die mit den Fragen 16 - 19 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3766) sowie die mit den Fragen 1 - 14 der Kleinen Anfrage vom 4. Oktober 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3149) erbetenen Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert hat. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten parlamentarischen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.

- Antragsteller:
1. Dr. Gerhard Schick,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 2. Hans-Christian Ströbele,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 3. Dr. Anton Hofreiter,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 4. Winfried Hermann,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 5. Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN,
vertreten durch die Vorsitzenden Katrin Göring-Eckardt
und Dr. Anton Hofreiter,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Möllers,
Adalbertstraße 84, 10997 Berlin -

Antragsgegnerin: die Bundesregierung,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, MdB,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. und 10. Mai 2017 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Die Antragsgegnerin hat**
 - a. den Antragsteller zu 1. und die Antragstellerin zu 5. sowie den Deutschen Bundestag durch die Antworten vom 27. Dezember 2010 auf die Schriftliche Frage Nummer 34 der Bundestagsdrucksache 17/4350, soweit diese sich auf den beim Verkauf der IKB Deutsche Industriebank AG erzielten Kaufpreis bezieht, und auf die Schriftliche Frage Nummer 35 der Bundestagsdrucksache 17/4350,**
 - b. die Antragsteller zu 1. und zu 2. und die Antragstellerin zu 5. sowie den Deutschen Bundestag durch die Antworten auf die Fragen 1, 4, 6, 8, 11 und 18 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3740),**
 - c. den Antragsteller zu 3. und die Antragstellerin zu 5. sowie den Deutschen Bundestag durch die Antworten auf die Fragen 1 bis 5 und 13 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3757), auf die Frage 16 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3766) und auf die Fragen 1 bis 14 der Kleinen Anfrage vom 4. Oktober 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3149) in deren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt.**
- 2. Der Antrag zu 3. wird hinsichtlich des Antragstellers zu 4. insgesamt sowie hinsichtlich des Antragstellers zu 3. und der Antragstellerin zu 5. insoweit verworfen, als er sich auf die Beantwortung der Fragen 17, 18 und 19 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3766) durch die Bundesregierung bezieht.**

3. Die Anträge werden insoweit verworfen, als sie darauf abzielen, die Antragsgegnerin zu verpflichten, die in den genannten parlamentarischen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.
4. Im Übrigen wird der Antrag zu 2. der Antragsteller zu 1. und zu 2. und der Antragstellerin zu 5. hinsichtlich der Frage 14 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3740) zurückgewiesen.

Inhaltsverzeichnis

	Rn.
A. Sachbericht	1
I. Normativer und tatsächlicher Hintergrund	2
1. Komplex Deutsche Bahn AG	2
a) Grundgesetzänderung mit dem Ziel einer Bahnreform	4
b) Beschlussempfehlung zur Abgrenzung des Verantwortungsbereichs der Regierung mit Blick auf die Deutsche Bahn AG	7
2. Komplex Finanzmarktaufsicht	10
a) Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes	11
b) Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht	13
II. Gegenstand des Verfahrens	16
1. Kleine Anfragen zur Deutschen Bahn AG	17
a) Kleine Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“	18
b) Kleine Anfrage „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“	25
c) Kleine Anfrage „Zugverspätungen“	28
2. Schriftliche Fragen und Kleine Anfrage zur Finanzmarktaufsicht	33

a) Schriftliche Fragen zur IKB/Finanzmarktaufsicht	34
b) Kleine Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“	37
III. Einleitung des Organstreitverfahrens	47
IV. Vorbringen der Antragsteller	48
1. Tatsachenvortrag	48
2. Zulässigkeit	50
3. Begründetheit	56
V. Vorbringen der Antragsgegnerin	91
1. Tatsachenvortrag	91
2. Zulässigkeit	92
3. Begründetheit	96
VI. Stellungnahmen Äußerungsberechtigter und sachkundiger Dritter	137
1. Stellungnahmen zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben	138
2. Stellungnahme zum Themenkomplex Deutsche Bahn AG	140
3. Stellungnahmen zum Themenkomplex Finanzmarktaufsicht	154
VII. Nachreichen von Antworten	159
VIII. Mündliche Verhandlung	160
B. Zulässigkeit	161
I. Parteifähigkeit	162
II. Antragsgegenstand	165
III. Antragsbefugnis	166
1. Geltendmachung einer verfassungsrechtlichen Rechtsposition	167

2. Substantiierte Geltendmachung einer konkreten Möglichkeit der Rechtsverletzung	170
a) Auslegung des Antrags zu 1.	170
b) Teilweise fehlende Substantiierung des Antrags zu 3.	172
c) Anträge im Übrigen	173
IV. Verpflichtungsantrag	174
V. Rechtsschutzbedürfnis	177
1. Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller zu 1. bis 3. und der Antragstellerin zu 5.	178
2. Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers zu 4.	180
a) Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses durch Ausscheiden aus dem Bundestag	181
b) Kein subjektives Fortsetzungsfeststellungsinteresse	182
3. Spätere Beantwortung der Fragen und Herabstufung des Geheimhaltungsgrades	185
VI. Bezeichnung der als verletzt gerügten Bestimmung des Grundgesetzes	191
VII. Frist	192
VIII. Richtiger Antragsgegner	193
C. Begründetheit	194
I. Maßstab	195
1. Inhalt und Bedeutung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts	195
a) Kontrollbedürfnis zur Herstellung demokratischer Legitimation	196
b) Bedeutung der Öffentlichkeit	200
aa) Information eines parlamentarischen Kontrollgremiums	203

bb) Beantwortung der Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages als milderer Mittel	206
2. Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts	211
a) Keine Begrenzung durch gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitsregelungen	212
b) Verantwortungsbereich der Bundesregierung	214
aa) Verantwortung für nachgeordnete Behörden	215
bb) Verantwortung für mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindliche Unternehmen in Privatrechtsform	216
(1) Legitimationsbedürftigkeit erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand	217
(2) Kein Entfallen parlamentarischer Verantwortlichkeit bei fehlenden Einwirkungsbefugnissen	220
c) Gewaltenteilungsgrundsatz	227
d) Geheimhaltung mit Rücksicht auf Grundrechte Dritter	233
aa) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	234
bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung	236
cc) Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen	238
(1) Keine Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts	239
(2) Keine Grundrechtsberechtigung von der öffentlichen Hand vollständig oder mehrheitlich beherrschter juristischer Personen des Privatrechts	241
dd) Parlamentarisches Frage- und Informationsrecht sowie Auskunftspflicht als Eingriffsbefugnis	244
e) Geheimhaltung aus Gründen des Wohls des Bundes oder eines Landes (Staatswohl)	246

f) Unzumutbarkeit	249
3. Pflicht zur fragestellerfreundlichen Auslegung	251
4. Pflicht zur Begründung der Antwortverweigerung	253
a) Hinreichende Begründung der Antwortverweigerung	254
b) Besondere Begründung bei Beantwortung unter Anwendung der Ge- heimschutzordnung	257
c) Kein Nachschieben von Gründen	259
II. Fragenkomplex Deutsche Bahn AG	260
1. Verantwortungsbereich der Bundesregierung	261
a) Gewährleistungsverantwortung des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG	262
b) Verantwortung des Bundes für unternehmerische Tätigkeit der Deut- schen Bahn AG	263
2. Keine Geheimhaltung mit Rücksicht auf Grundrechte oder grundrecht- sähnliche Rechte der Deutschen Bahn AG	269
a) Keine Grundrechtsrelevanz von Art. 87e GG	270
b) Keine Garantie unternehmerischer Freiheit durch Art. 87e Abs. 3 GG als grundrechtsähnliches Abwehrrecht	275
3. Geheimhaltung aus Gründen des Staatswohls	281
4. Subsumtion	285
a) Kleine Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finan- zierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“	286
aa) Fragen 1 bis 3 der Kleinen Anfrage	287
bb) Fragen 4 und 5 der Kleinen Anfrage	291
cc) Frage 13 der Kleinen Anfrage	295

b) Kleine Anfrage „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“	297
c) Kleine Anfrage „Zugverspätungen“	302
III. Fragenkomplex Finanzmarktaufsicht	305
1. Verantwortungsbereich der Bundesregierung	306
a) Verantwortung für nachgeordnete Behörden	307
b) Verantwortung für beherrschte Institute	310
2. Geheimhaltung aus Gründen des Staatswohls	312
a) Funktionsfähigkeit der Finanzmarktaufsicht	313
b) Stabilität des Finanzmarktes	318
aa) Zeitmoment	319
bb) Transparenz als Mittel der Marktdisziplinierung	320
c) Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen	323
d) Fiskalische Interessen des Staates	325
3. Subsumtion	326
a) Schriftliche Fragen zur IKB/Finanzmarktaufsicht	327
aa) Schriftliche Frage 34	328
bb) Schriftliche Frage 35	331
b) Fragen 1, 4, 6, 8, 11 und 18 der Kleinen Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“	335
aa) Vorbemerkung	336
bb) Frage 1 der Kleinen Anfrage	340
cc) Frage 4 der Kleinen Anfrage	348
dd) Frage 6 der Kleinen Anfrage	351

ee) Frage 8 der Kleinen Anfrage	354
ff) Frage 11 der Kleinen Anfrage	358
gg) Frage 18 der Kleinen Anfrage	361
c) Frage 14 der Kleinen Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“	366
D. Auslagenentscheidung	372

Gründe :

A.

Die Antragsteller zu 1. bis 3. sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages, der Antragsteller zu 4. war es bis zum 26. Mai 2011. Die Antragstellerin zu 5. ist eine Fraktion des Deutschen Bundestages. Die Antragsteller wenden sich dagegen, dass die Antragsgegnerin - die Bundesregierung - verschiedene parlamentarische Anfragen aus dem Zeitraum Oktober bis Dezember 2010 nicht, nur unzureichend oder unter Verkennung der Geheimhaltungsbedürfnisse nicht öffentlich beantwortet habe. Die Fragen betrafen zum einen Gespräche 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 Zugverspätungen und deren Ursachen und zum anderen aufsichtsrechtliche Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber mehreren Banken in den Jahren 2005 bis 2008.

1

I.

1. Gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG in der bis zum 22. Dezember 1993 geltenden Fassung waren die Bundeseisenbahnen in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen. Hinsichtlich ihrer Wirtschaftsführung war die Deutsche Bundesbahn auf eine Doppelrolle als Wirtschaftsunternehmen einerseits und als eine dem Gemeinwohl verpflichtete Einrichtung andererseits festgelegt. Unter diesen rechtlichen Rahmenbedingungen zog ihre Tätigkeit eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte nach sich.

2

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2089) wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Neuordnung des Eisenbahnwesens des Bundes und der Länder, insbesondere für die Umwandlung der Bundeseisenbahnen in handelsrechtliche Gesellschaften, geschaffen. Ziel der Änderung war es, die Führung der bisherigen Bundeseisenbahnen als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form und die Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen auf die Länder sowie die Verwaltungszuständigkeit des Bundes für den Eisenbahnverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen sowie ausländischer Eisenbahnen auf den Schienennetzen deutscher Eisenbahnen im Grundgesetz zu verankern.

3

a) Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Regierungskoalition (BTDrucks 12/4610, BTDrucks 12/5015) wäre auch eine vollständige Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG zulässig gewesen. Da dies im Bundesrat auf Widerstand stieß, wurde im Gesetzgebungsverfahren eine Ergänzung dahingehend vorgenommen, dass die Mehrheit der Anteile beim Bund zu verbleiben hat. Zudem sollte die neue Grundgesetzbestimmung die „Sicherstellung einer politischen Verantwortung des Bundes für die Infrastruktur der Eisenbahnen des Bundes und dem Gemeinwohl dienende

4

Verkehrsangebote des Bundes“ bezwecken (vgl. BTDrucks 12/6280, S. 8). Der mit Wirkung vom 23. Dezember 1993 eingefügte Art. 87e GG lautet wie folgt:

(1) ¹Die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes wird in bundeseigener Verwaltung geführt. ²Durch Bundesgesetz können Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen werden.

(2) Der Bund nimmt die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden.

(3) ¹Eisenbahnen des Bundes werden als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt. ²Diese stehen im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfaßt. ³Die Veräußerung von Anteilen des Bundes an den Unternehmen nach Satz 2 erfolgt auf Grund eines Gesetzes; die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen verbleibt beim Bund. ⁴Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(4) ¹Der Bund gewährleistet, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. ²Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(5) ¹Gesetze auf Grund der Absätze 1 bis 4 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. ²Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, die die Auflösung, die Verschmelzung und die Aufspaltung von Eisenbahnunternehmen des Bundes, die Übertragung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes an Dritte sowie die Stilllegung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes regeln oder Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr haben.

Die Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung, die nach Art. 87e Abs. 1 und Abs. 2 GG bei Bund und Ländern verbleiben, werden auf Bundesebene in erster Linie durch das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), die Bundesnetzagentur und die Bundespolizei wahrgenommen.

5

Die Bahnstrukturreform wurde durch eine Reihe einfachrechtlicher Regelungen flankiert, die in dem Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27. Dezember 1993 (BGBl I S. 2378) zusammengefasst wurden.

6

b) Für das parlamentarische Fragerecht hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immu-

7

nität und Geschäftsordnung in seiner Beschlussempfehlung zur Auslegung und Handhabung des parlamentarischen Fragerechts einschließlich der Petitionsinformationsrechte vom 10. Oktober 1996 (BTDrucks 13/6149, S. 3; Zustimmung des Bundestages Prot. 13/194, S. 17508 [C]) als Abgrenzungskriterium allgemein festgehalten, dass parlamentarische Anfragen (Kleine und Große Anfragen, mündliche und schriftliche Fragen, Anfragen aufgrund des Petitionsinformationsrechtes usw.) zu Bereichen zulässig sind, für die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Parlamentarische Anfragen aus Bereichen, für die die Länder oder juristische oder natürliche Personen des Privatrechts allein verantwortlich sind, werden der Bundesregierung nicht zugeleitet. Als Hilfsmittel für die Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Anfragen an die Bundesregierung im Bereich privatisierter Unternehmen wird auf die Kriterienkataloge in den Anlagen 1 bis 3 verwiesen.

Anlage 1 zur „Abgrenzung der Zuständigkeiten Bund/Deutsche Bahn AG/ Länder infolge der Bahnreform“ (BTDrucks 13/6149, S. 4) unterscheidet zwischen der „staatlichen Verantwortung (Bund)“ und der „unternehmerischen Verantwortung (DB AG)“. Zur staatlichen Verantwortung gehören demnach die Gesetzgebung, Eisenbahnverwaltung und Gewährleistung der Gemeinwohlverpflichtung nach Art. 87e GG. Dies umfasst insbesondere die Aufstellung des Bedarfsplans für den Ausbau des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes, die Finanzierung der Investitionsmaßnahmen des Bedarfsplans in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes einschließlich Finanzierungsvereinbarung, die Verwaltung der Beteiligung des Bundes an der Deutschen Bahn AG im Rahmen der Kompetenzen des Aufsichtsrates beziehungsweise der Hauptversammlung nach Aktiengesetz sowie die Verhaltensweise der Aufsichtsratsmitglieder des Bundes im Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG und die Finanzierungsvereinbarungen nach dem Schienenwegeausbaugesetz zwischen Bund und Deutscher Bahn AG. Demgegenüber liegen sämtliche Geschäftstätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung und Vermarktung von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betreiben und Vermarkten der Eisenbahninfrastruktur in der alleinigen Verantwortung der Deutschen Bahn AG. Hierzu zählen unter anderem die Bemessung der Entgelte für die Nutzung des Fahrwegs, die Gestaltung des Angebots im Einzelnen wie Fahrpläne oder Pünktlichkeit, die Investitionsplanung im Unternehmen und der Bau von Trassen sowie deren Unterhaltung.

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat im Jahr 2008 empfohlen, an dieser Abgrenzung festzuhalten (BTDrucks 16/8467).

2. Die Streitgegenständlichen Fragen zur Finanzmarktaufsicht sind vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise zu sehen, die mit der sogenannten Subprime-Krise in den Vereinigten Staaten von Amerika begann und in der Folge auch bei einer Reihe großer Banken in Europa zu staatlichen Stützungsmaßnahmen in erheblichem Umfang führte.

a) In Deutschland wurde für diese Maßnahmen mit dem Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes vom 17. Oktober 2008

8

9

10

11

(Finanzmarktstabilisierungsgesetz - FMStG [BGBl I S. 1982]) ein entsprechendes Instrumentarium geschaffen. Insbesondere wurde mit dem in Artikel 1 dieses Gesetzes enthaltenen Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) der sogenannte Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) errichtet, der im Wesentlichen die Übernahme staatlicher Garantien für neu begründete Refinanzierungsverbindlichkeiten, die Beteiligung des Bundes an Unternehmen des Finanzsektors und die Übernahme von Risikopositionen (wie etwa wertberichtigungsbedürftige Forderungen oder Wertpapierpositionen) durch den Bund finanzieren konnte.

Ausführungsbestimmungen zum FMStFG wurden mit der Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung - FMStFV) vom 20. Oktober 2008 erlassen (eBAnz 2008, AT123 V1), die neben Regelungen über die Verwaltung des SoFFin Verfahrensregelungen für Garantieübernahmen, Rekapitalisierungen oder Risikoübernahmen sowie die dabei mit den dortigen Antragstellern zu vereinbarenden Bedingungen und Auflagen enthält. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 FMStFV sollen an Unternehmen des Finanzsektors, die Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds in Anspruch nehmen, bestimmte Anforderungen gestellt werden, um eine solide und umsichtige Geschäftspolitik zu gewährleisten. Gemäß § 5 Abs. 2 FMStFV soll bei Stabilisierungsmaßnahmen nach § 7 FMStFG (Rekapitalisierungen) den Unternehmen insbesondere aufgegeben werden, während der Dauer der Stabilisierungsmaßnahme grundsätzlich keine Dividenden zu leisten (Nr. 5), keine Bonifikationen zu zahlen (Nr. 4c) und die Vergütung ihrer Organmitglieder und Geschäftsleiter auf ein angemessenes Maß zu begrenzen, wobei eine monetäre Vergütung, die 500.000 Euro pro Jahr übersteigt, grundsätzlich als unangemessen gilt (Nr. 4a). 12

b) Infolge der Finanzmarktkrise wurden zudem die Informations- und Eingriffsbefugnisse der BaFin gegenüber den ihrer Aufsicht unterliegenden Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (§ 1 Abs. 1b Gesetz über das Kreditwesen [Kreditwesengesetz - KWG]) erweitert. 13

Die BaFin hat nach § 6 Abs. 2 KWG Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können. Hierzu sieht das KWG für die Institute bestimmte Anzeigepflichten vor und räumt der BaFin Befugnisse ein, die von Auskunfts- und Prüfungsrechten (§§ 44 ff. KWG) über die Verhängung von Bußgeldern (§§ 56 ff. KWG) bis zu konkreten, vollstreckbaren Anordnungen reichen, wie etwa Anweisungen an die Geschäftsführung des Instituts und die Untersagung von Verfügungen von einem bei dem Institut geführten Konto oder Depot (§ 6a Abs. 1 KWG) in bestimmten Fällen. Weitere Aufgaben und Befugnisse ergeben sich aus Spezialgesetzen. 14

Durch das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht 15

vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2305) hat die BaFin die weitergehenden Möglichkeiten erhalten, zum einen in bestimmten individuellen Risikosituationen zusätzliche Eigenmittelanforderungen an Institute zu stellen oder unter bestimmten Bedingungen einen Liquiditätsaufschlag anzuordnen, zum anderen Maßnahmen bei unzureichenden Eigenmitteln oder unzureichender Liquidität sowie bei Gefahr zu ergreifen. Schließlich wurden besondere Qualifikationsanforderungen für die Mitglieder der Verwaltungs- oder Aufsichtsorgane von Instituten aufgestellt und der BaFin die Möglichkeit eingeräumt, von den Instituten zu verlangen, unzuverlässige Mitglieder oder Mitglieder ohne die erforderliche Sachkunde abzurufen oder ihnen die Organtätigkeit zu untersagen.

II.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: 16

1. Die Antragsteller stellten mehrere Kleine Anfragen 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 Zugverspätungen und deren Ursachen. 17

a) Am 11. November 2010 stellten unter anderem die Antragsteller zu 3. und zu 4. sowie die Antragstellerin zu 5. eine Kleine Anfrage zum Thema „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ (BTDrucks 17/3757). Für die Antragsgegnerin antwortete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Schreiben vom 26. November 2010 (BTDrucks 17/4005 vom 30. November 2010). 18

Den Fragen war zu ihrem Hintergrund eine Vorbemerkung vorangestellt, in der unter anderem ausgeführt wurde: 19

„Der Bedarfsplan Schiene wird vom Bundesgesetzgeber aufgestellt, zuletzt mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Bundes-schienenwegeausbaugesetzes vom 22. September 2004. Der Bedarfsplan enthält insgesamt 58 Vorhaben, die ein Gesamtvolumen von rund 75 Mrd. Euro ausmachen. Für die Finanzierung dieser Bedarfsplanprojekte stehen im langjährigen Mittel ca. 1,1 bis 1,2 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung. Daher muss unter diesen Maßnahmen, die gesetzlich alle den gleichen Rang als ‚festgestellter Bedarf‘ genießen, eine Priorisierung vorgenommen werden. Gesetzlich vorgesehen ist dazu gemäß § 4 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, alle fünf Jahre die Prioritäten zu überprüfen. Der Investitionsrahmenplan (Fünfjahresplan) für den Ausbau der Schienenwege des Bundes bis 2010 vom April 2007, mit dem dieser gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen wurde, enthält mit insgesamt 38 Bedarfsplanprojekten und einem Gesamtfinanzbedarf von ca. 28 Mrd. Euro aber weit mehr Projekte mit einem weitaus höhe-

ren Finanzbedarf, als in der Laufzeit des Fünfjahresplans tatsächlich realisiert werden können. Auch diese so genannte Bedarfsplanüberprüfung legt keine Reihenfolge der Projektrealisierung fest, aus der sich ableiten lässt, welche Projekte in den folgenden Jahren gebaut werden und welche nicht.

Die tatsächlichen Entscheidungen über die Priorisierung der gesetzlich als Bedarf festgestellten Projekte wird weitgehend vor dem Gesetzgeber geheim gehalten und wesentliche Angaben, die auch für seine Haushaltsplanung erforderlich sind, werden ihm vorenthalten. Dies betrifft sowohl die weitere Priorisierung im Rahmen der sogenannten Fulda-Runden (siehe Abschnitt I.) als auch die Finanzierungsvereinbarungen, die bei Bedarfsplanprojekten geschlossen werden (Abschnitt II.):

I. Im Rahmen der Priorisierung der Bedarfsplanvorhaben finden alljährlich gemeinsame Gespräche zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dem Eisenbahn-Bundesamt und der Deutschen Bahn AG (DB AG) zum Sachstand der einzelnen Bedarfsplanvorhaben sowie zur Festlegung der weiteren Vorgehensweise bei der Abwicklung des Bedarfsplans statt. Bei diesen nach dem Tagungsort Fulda benannten Besprechungen unter Einbeziehung der regionalen Projektverantwortlichen der DB AG werden zu jedem einzelnen Bedarfsplanvorhaben Bau- bzw. Planungsverlauf, Finanzierung und bei der Realisierung aufgetretene Probleme eingehend erläutert, um bundesseitig ein umfassendes Bild von der aktuellen Situation bei der Umsetzung des Bedarfsplans zu erhalten und geeignete Schritte im Sinne einer effizienten und wirtschaftlichen Steuerung des Mitteleinsatzes abzustimmen. Dabei wird in der Regel auch ein Ausblick auf die kommenden Haushaltsjahre („Fulda-Liste“) diskutiert. Es ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar, Informationen hierzu dem Haushaltsgesetzgeber vorzuenthalten.

II. Gleiches gilt für den Bereich der Finanzierungsvereinbarungen. Finanzierungsvereinbarungen für Bedarfsplanprojekte werden wie die „Fulda-Listen“ ebenfalls zwischen dem Bund und einem Unternehmen, das sich ausschließlich im Bundesbesitz befindet, der zur Deutschen Bahn AG gehörenden DB Netz AG, geschlossen. Ihr genauer Inhalt, insbesondere die Verpflichtungen, welchen Eigenanteil die DB Netz AG jeweils bringen soll, wird dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bisher nicht zur Kenntnis gebracht. Diese Praxis steht im Gegensatz zu derjenigen bei Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung[en] für die Bestandsmittel zum Erhalt des

Schiennetzes, die den beiden Ausschüssen nicht nur zur Kenntnis gebracht werden, sondern über die der Verkehrs- und Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sogar abstimmen.“

Die durch die Antragsteller zum Streitgegenstand dieses Verfahrens gemachten Fragen und Antworten lauteten:

20

Frage 1: „Welche Gesamtkosten sind in den Fulda-Runden I bis IX jeweils für die Bedarfsplanprojekte Verkehrsprojekt Deutsche Einheit 8.1 Neubaustrecke (NBS) Ausbaustrecke (ABS) Nürnberg–Erfurt und Verkehrsprojekt Deutsche Einheit 8.2 NBS Erfurt–Gröbers(–Leipzig/Halle) in den ‚Fulda-Listen‘ eingestellt worden (bitte tabellarische Aufstellung nach Jahren und Projekten)?“

Frage 2: „Welche Gesamtkosten sind in den Fulda-Runden seit 2004 jeweils für die laufenden und fest disponierten Bedarfsplanprojekte des aktuellen Bundesverkehrswegeplans in den ‚Fulda-Listen‘ eingestellt worden (bitte tabellarische Aufstellung nach Jahren und Projekten)?“

Frage 3: „Welche Gesamtkosten sind in den Fulda-Runden seit 2004 jeweils für die neuen Vorhaben der Bedarfsplanprojekte des aktuellen Bundesverkehrswegeplans in den ‚Fulda-Listen‘ eingestellt worden (bitte tabellarische Aufstellung nach Jahren und Projekten)?“

Antwort: „Die Fragen 1 bis 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Vorlage einer entsprechenden Aufstellung ist nicht möglich. Entgegen den Annahmen des Fragestellers existieren weder einheitliche Listen für die stattgefundenen ‚Fulda-Runden‘, noch wurden solche Listen überhaupt in jedem Jahr erstellt. So gibt es beispielsweise auch für die im März 2010 stattgefundenen diesjährige Besprechung keine solche Liste.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den ‚Fulda-Runden‘ lediglich um einen internen, auf Arbeitsebene stattfindenden Prozess handelt. Entscheidungen über die Priorisierung von Vorhaben werden dort nicht getroffen, sondern sind entsprechenden Gesprächen zwischen dem Vorstand der Deutschen Bahn AG und der Bundesregierung vorbehalten.“

Frage 4: „Welche Finanzierungsvereinbarungen zum Neu- und Ausbau von Eisenbahninfrastruktur des aktuellen Bedarfsplans Schiene mit welchem Inhalt und welchem jeweiligen finanziellen Vo-

lumen hat die DB Netz AG seit dem Jahr 2004 mit dem Bund und möglichen weiteren Vertragsparteien (z. B. Bundesländern) abgeschlossen (tabellarische Aufstellung nach Projekten, Datum des Abschlusses, Vertragsparteien und Finanzvolumen pro Vertragspartei)?“

Frage 5: „Welcher Eigenanteil der DB Netz AG wurde dabei pro Finanzierungsvereinbarung jeweils festgelegt (tabellarische Aufstellung nach Projekten, Datum des Abschlusses und Finanzvolumen)?“

Antwort: „Die Fragen 4 und 5 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.“

Grundsätzlich finanziert der Bund die zuwendungsfähigen Kosten und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die nicht zuwendungsfähigen Kosten eines Vorhabens. Daher variiert die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten von Vorhaben zu Vorhaben. Eine entsprechende Statistik liegt der Bundesregierung jedoch nicht vor. In Anbetracht von rund 60 laufenden Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanvorhaben sowie einer jährlichen Anpassungsvereinbarung, die eine Vielzahl der Vorhaben fortschreibt, ist die kurzfristige Erstellung einer solchen Statistik nicht möglich.“

Frage 13: „Welche Gewinne sind laut aktueller Mittelfristplanung für die Jahre 2011 bis 2014 für die DB Netz AG, die DB Station & Service AG und die DB Energie GmbH geplant (bitte tabellarische Aufstellung)?“

Antwort: „Die Zahlen unterliegen der Verschwiegenheitspflicht nach den §§ 116, 395 des Aktiengesetzes.“

Mit Schreiben vom 7. Januar 2011 wies der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Enak Ferlemann den vom Parlamentarischen Geschäftsführer der Antragstellerin zu 5. Volker Beck gegenüber der Antragsgegnerin erhobenen Vorwurf einer unzureichenden Beantwortung u.a. dieser Kleinen Anfrage zurück. Es entspreche den Tatsachen, dass

21

„die in ihrer Bedeutung tendenziell überbewerteten Fulda-Runden eben keine im hinterfragten Zeitraum sinnvoll vergleichbaren Listen hervorgebracht haben.“

Denn der Schwerpunkt der „Fulda-Runden“ habe sich „stärker in Richtung Finanzierung“ verschoben. Dass „darüber hinaus in einigen Jahren überhaupt keine Ergebnislisten erstellt wurden“, liege etwa im Jahr 2010 an auf den Bundeshaushalt bezogenen Unwägbarkeiten.

22

Aus diesem Grund seien die hinterfragten Informationen „nicht in der erforderlichen

23

Form verfügbar“, was neben den Fragen 1 bis 3 auch die Fragen 4, 5 und 9 betreffe. Eine nachträgliche statistische Aufbereitung würde

„den Zeitrahmen zur Beantwortung von Kleinen Anfragen bei weitem sprengen und erhebliche Teile der personellen Kapazitäten binden, ohne zu gewährleisten, dass aus den Ergebnissen tatsächlich die gewünschten Aussagen ableitbar sind.“

Deshalb sei der „in den Antworten enthaltene Verweis auf die nicht verfügbaren Statistiken [...] legitim“. Die mit Frage 13 erbetenen Angaben zur Mittelfristplanung seien Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG beziehungsweise der Konzerntöchter, die gemäß §§ 116, 395 Aktiengesetz (AktG) der Verschwiegenheitspflicht unterfielen. Darüber hinaus seien sie dem unternehmerischen Bereich zuzuordnen und damit gemäß der verbindlichen Festlegung (BTDrucks 13/6149) dem Verantwortungsbereich der Regierung entzogen. 24

b) Wiederum am 11. November 2010 stellten unter anderem die Antragsteller zu 3. und zu 4. sowie die Antragstellerin zu 5. eine Kleine Anfrage zum Thema „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“ (BTDrucks 17/3766). Für die Antragsgegnerin antwortete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Schreiben vom 26. November 2010 (BTDrucks 17/4008 vom 30. November 2010). 25

Die durch die Antragsteller zum Streitgegenstand dieses Verfahrens gemachten Fragen und Antworten lauteten: 26

Frage 16: „Welche über die Wirtschaftlichkeitsrechnung hinausgehenden Daten hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft SUSAT & PARTNER OHG bei der Deutschen Bahn AG angefordert?“

Antwort: „Die durch den Wirtschaftsprüfer eingesehenen Daten sind Arbeitsunterlagen, die der berufsständischen Verschwiegenheitspflicht der Wirtschaftsprüfer nach § 43 der Wirtschaftsprüferordnung sowie der mit der DB AG abgeschlossenen Vertraulichkeitsvereinbarung unterliegen.“

Frage 17: „Hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den Schlussfolgerungen der Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Deutschen Bahn AG uneingeschränkt zugestimmt, oder hat sie einzelne Ergebnisse der Untersuchung nicht geteilt? Wenn ja, welche Ergebnisse wurden mit welcher Begründung nicht geteilt?“

Frage 18: „Haben die Wirtschaftsprüfer auf Baukostenrisiken hingewiesen, und wenn ja, welche und in welcher Höhe?“

Frage 19: „Haben die Wirtschaftsprüfer Bedingungen formuliert, die eingehalten werden müssten, damit die Wirtschaftlichkeit des Projekts erreicht wird, und wenn ja, welche Bedingungen waren dies im Einzelnen?“

Antwort: „Die Fragen 17 bis 19 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Verlauf seiner Prüfung hat der Prüfer einige methodische Korrekturen vorgenommen. Die durch die Gutachter genannten Risiken einer Baupreiserhöhung über die 1 Mrd. Euro hinaus und einer geringeren EU-Förderung wurden in die Verhandlungen aufgenommen. Der Prüfer kam zu dem Schluss, dass die in der WR zusätzlich unterstellten Finanzierungsbeiträge verbindlich zu vereinbaren sind.“

In seinem Schreiben vom 7. Januar 2011 führte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Enak Ferlemann gegenüber dem Parlamentarischen Geschäftsführer der Antragstellerin zu 5. Volker Beck mit Bezug auf die Fragen 17 bis 19 ergänzend aus, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung „grundsätzlich bestätigt“ worden seien. Die in der Antwort benannten zusätzlichen Risiken (reduzierte EU-Fördermittel, Bauzeitverzögerungen, Kostensteigerungen) seien nicht quantifiziert worden. Die Empfehlung, die unterstellten zusätzlichen Finanzierungsbeiträge vertraglich festzuschreiben, sei umgesetzt worden.

27

c) Am 4. Oktober 2010 stellten unter anderem die Antragsteller zu 3. und zu 4. sowie die Antragstellerin zu 5. eine Kleine Anfrage zum Thema „Zugverspätungen“ (BT-Drucks 17/3149). Diese enthielt folgende Fragen:

28

Frage 1: „Wie viele Verspätungsminuten wurden in den letzten fünf Jahren erfasst (Auflistung bitte nach Jahren)?“

Frage 2: „Wie viele infrastrukturbedingte Verspätungsminuten fielen darunter?“

Frage 3: „Wie viele Verspätungsminuten fielen in den letzten fünf Jahren auf mangelbedingte Langsamfahrstellen im Fern- und Ballungsnetz (Auflistung bitte nach Jahren)?“

Frage 4: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf das Warten von Anschlusszügen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 5: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Verzögerungen im Betriebsablauf (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 6: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Gleisbelegungen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 7: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Überholungen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 8: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf die verspätete Bereitstellung der Züge (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 9: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Störungen am Triebwagen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 10: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf technische Störungen an einem Wagen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 11: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Weichenstörungen, Signalstörungen und Stellwerkstörungen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 12: „Wie viele Verspätungsminuten entfielen auf Signalstörungen (bitte Auflistung der letzten fünf Jahre)?“

Frage 13: „Wie viele Verspätungsminuten sind auf die unzureichende Funktionalität der Bahnsteige der DB Station & Service AG zurückzuführen (Auflistung bitte der letzten fünf Jahre)?“

Frage 14: „Wie viele Verspätungsminuten wiesen welche Bahnhöfe der Kategorien 1 bis 3 in den letzten fünf Jahren auf (Auflistung bitte nach Jahr und Verspätungsreihenfolge)?“

Frage 15: „Wie hoch war die Gesamtsumme der Entschädigungszahlungen, die die Deutsche Bahn AG letztes Jahr an ihre Fahrgäste geleistet hat (Auflistung bitte nach Monaten)?“

Für die Antragsgegnerin antwortete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Schreiben vom 15. Oktober 2010 (BTDrucks 17/3336 vom 19. Oktober 2010). 29

In einer Vorbemerkung wurde ausgeführt: 30

„Der Bundesregierung liegen zu den Fragen 1 bis 14 keine Angaben vor. Die erfragten Informationen gehören vollständig in den Bereich der Geschäftstätigkeiten der DB AG. (Siehe dazu die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Bundestagsdrucksache 13/6149, vom 18. November 1996.)“

Die Frage 15 wurde wie folgt beantwortet: 31

„Im Zeitraum von Ende Juli bis Dezember 2009 nach Einführung der neuen Fahrgastrechte wurden 261 191 Anträge auf Fahrpreisentschädigung gestellt, das entspricht 0,5 Prozent der Reisenden. Die Anträge auf Fahrpreisentschädigung verteilten sich zu 68 Prozent (177 610 Anträge) auf einstündige und zu 32 Prozent (83 581 Anträge) auf zweistündige Verspätungen. Angaben zur Höhe der Entschädigungsleistungen liegen nicht vor. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.“

Mit gesondertem Schreiben wies der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Jan Mücke den vom Parlamentarischen Geschäftsführer der Antragstellerin zu 5. Volker Beck gegenüber der Antragsgegnerin erhobenen Vorwurf, diese habe die Kleine Anfrage zu Unrecht inhaltlich nicht beantwortet, zurück. Nur bezüglich der mit Frage 15 begehrten Auskünfte hätten der Antragsgegnerin Informationen vorgelegen, die vollständig weitergeleitet worden seien. Die mit den Fragen 1 bis 14 erbetenen Informationen lägen der Antragsgegnerin nicht vor, sie wiesen auch keinen Bezug zu ihrem Verantwortungsbereich auf. Der Beschluss des Bundestagsausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung aus dem Jahre 1996 (BTDrucks 13/6149 vom 18. November 1996) enthalte eine „verbindliche konkrete Abgrenzung der Verantwortungsbereiche“ nebst einem Kriterienkatalog, der im März 2008 (BTDrucks 16/8467 vom 10. März 2008) bestätigt worden sei. Darin sei die Thematik „Pünktlichkeit“ ausdrücklich dem Verantwortungsbereich der Deutschen Bahn AG zugewiesen worden. 32

2. Darüber hinaus richteten die Antragsteller an die Antragsgegnerin Fragen zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gegenüber mehreren Banken in den Jahren 2005 bis 2008. 33

a) Der Antragsteller zu 1. stellte der Antragsgegnerin am 20. Dezember 2010 zwei Schriftliche Fragen: 34

„Aus welchen Gründen wurde die IKB Deutsche Industriebank im August 2008 verkauft, und welcher Kaufpreis wurde erzielt?“ (BTDrucks 17/4350, Nr. 34, S. 20).

„In welchen Fällen hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Banken, die Hilfen von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) oder anderen staatlichen Ebenen erhalten haben, den Rückerwerb eigener und am Markt mit Abschlägen notierter Verbindlichkeiten, insbesondere solcher nach § 10 Absatz 4, 5, 5a oder 7 des Kreditwesengesetzes (KWG), nicht genehmigt und aus welchen Gründen?“ (BTDrucks 17/4350, Nr. 35, S. 21).

Für die Antragsgegnerin antwortete der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Steffen Kampeter am 27. Dezember 2010 auf die erste Frage (BTDrucks 17/4350 vom 30. Dezember 2010, Nr. 34, S. 20 f.): 35

„Die bestehenden Alternativen zum Verkauf der IKB waren im Frühjahr und Sommer 2008 intensiv geprüft und aus folgenden Gründen letztendlich verworfen worden:

Eine Fortführung der IKB im Mehrheitsbesitz der KfW Bankengruppe, mit dem Ziel einer Veräußerung zu einem späteren Zeitpunkt nach einer Sanierung, hätte eine deutliche Risikoausweitung für die KfW Bankengruppe bedeutet. Zudem fehlte der KfW Bankengruppe

neben der notwendigen Sanierungserfahrung auch die personelle Kapazität für eine solche Aufgabe. Auch EU-beihilferechtlich wäre mit größten Schwierigkeiten zu rechnen gewesen.

Eine ‚geordnete Abwicklung‘ hätte ebenfalls vorübergehend das Risiko der KfW Bankengruppe deutlich erhöht und wäre nicht verträglich gewesen mit dem Ziel, einen wichtigen Finanzierungspartner für den Mittelstand zu erhalten. Ob damit am Ende ein substanzuell besseres wirtschaftliches Ergebnis verbunden gewesen wäre, muss zumindest bezweifelt werden.

Die Insolvenz als mögliche Option war ebenfalls zu keinem Zeitpunkt eine realistische Alternative. Bereits bei Ausbruch der Krise entschieden sich KfW Bankengruppe, Bundesregierung und deutsche Kreditwirtschaft auf den Rat ausgewiesener Fachleute hin gegen diese Option. Eine Insolvenz der IKB hätte zu einem weitreichenden Vertrauensverlust und zu einem großen Schaden für den Finanzplatz Deutschland geführt – mit negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung.

Der Verkauf der IKB stellte unter den gegebenen schwierigen Marktbedingungen die bestmögliche Lösung dar. Mit dem Verkauf der IKB konnten die Risiken für Bund und KfW Bankengruppe aus damaliger Sicht weitestmöglich reduziert werden. Die IKB blieb als wichtiger Mittelstandsfinanzierer in Deutschland erhalten und die KfW Bankengruppe konnte sich wieder voll auf ihre Kernaufgabe als Förderbank konzentrieren.

Über den Kaufpreis wurde vertraglich Vertraulichkeit vereinbart. Sämtliche der Vertraulichkeit unterliegende Unterlagen zu IKB-Stützung und -Verkauf einschließlich des Kaufvertrags lagen von September 2008 bis Oktober 2009 in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Einsicht aus; das Bundesministerium der Finanzen hat im Haushalts- und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 24. September 2008 in geheimer Sitzung hierzu, insbesondere auch zum Kaufpreis, berichtet.“

Eine Antwort auf die zweite Frage verweigerte die Antragsgegnerin. Zur Begründung führte sie aus (BTDrucks 17/4350 vom 30. Dezember 2010, Nr. 35, S. 21 f.):

36

„Die von Ihnen angefragten Informationen unterliegen dem Offenbarungsverbot des § 9 KWG. Dieses Offenbarungsverbot leitet sich aus Artikel 12 des Grundgesetzes (GG) ab. Das in Artikel 12 GG verbrieft Grundrecht steht Ihrem Informationsanspruch als Abgeordneter entgegen und würde bei einer Bekanntgabe durch die Bundesregierung verletzt. Die Bundesregierung ist aber ebenso wie der

Deutscher Bundestag zum Schutz der Grundrechte verpflichtet. Eine detaillierte Angabe, bei welchen Banken aus welchen Gründen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht den Rückerwerb eigener Verbindlichkeiten nicht genehmigt hat, kann daher in der für schriftliche Einzelfragen nach § 105 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Verbindung mit Nummer 14 der Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen) vorgesehenen und zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise nicht erfolgen. Ergänzend weise ich darauf hin, dass die Möglichkeit offensteht, auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages oder eines seiner Ausschüsse über eine Übermittlung der von Ihnen begehrten Informationen unter Wahrung der Geheimhaltungspflicht gemäß § 353b Absatz 2 Nummer 1 des Strafgesetzbuchs hinzuwirken.

Nach Vorlage eines solchen Beschlusses könnten Ihnen nach VS-Eintrag und Hinterlegung in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages bzw. mündlicher Auskunft in eingestufter Sitzung (mit Beschluss nach § 2 der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages) die begehrten Informationen zur Verfügung gestellt werden.“

b) Am 11. November 2010 stellten unter anderem die Antragsteller zu 1. und zu 2. sowie die Antragstellerin zu 5. eine Kleine Anfrage mit dem Titel „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“ (BTDrucks 17/3740). 37

Die verfahrensgegenständlichen Fragen lauteten: 38

„1. An welchen Aufsichtsrats- bzw. Verwaltungsratssitzungen oder sonstigen Sitzungen von Gremien mit Kontrollaufgaben (beispielsweise Kreditausschuss) haben jeweils Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in den Jahren 2005 bis 2008 teilgenommen, und in wie vielen davon haben sie das Wort ergriffen (mit der Bitte um institutionsspezifische Angaben jeweils für BaFin und Bundesbank sowie um institutsspezifische Angaben für die Banken BayernLB, Sachsen LB, WestLB, HSH Nordbank, IKB Deutsche Industriebank, Düsseldorfer Hypothekenbank, Hypo Real Estate – HRE, Commerzbank bzw. Dresdner Bank)?

4. Wie viele Aufsichtsgespräche hat die BaFin bzw. die Bundesbank jeweils mit den Instituten gemäß Frage 1 in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführt (mit der Bitte um Angaben auf Jahresbasis, Differenzierung nach anlassbezogenen bzw. routinemäßigen Gesprächen sowie nach den Institutionen BaFin und Bundesbank)?

6. Wie viele Sonderprüfungen nach § 44 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) hat die BaFin in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils bei den in Frage 1 genannten Instituten veranlasst (mit der Bitte um jahres- und institutsspezifische Angaben)?

8. Inwiefern gab es Gespräche zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesbank bzw. der BaFin und den in Frage 1 genannten Instituten über die aufsichtliche Behandlung von außerbilanziellen Conduits (wie Rhineland Funding und Rhinebridge bei der IKB oder die Ormond-Quay-Struktur bei der Sachsen LB)?

Falls es Gespräche gab, wann fanden diese Gespräche statt, und welche Personen waren daran beteiligt?

War der deutschen Finanzaufsicht bei der Einschätzung, dass die Gestaltung der Conduits im Einklang mit der damaligen bankenaufsichtlichen Behandlung solcher Conduits stand (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 13 auf Bundestagsdrucksache 17/1118), jederzeit bewusst, dass die Conduits der Landesbanken – wie z. B. der Sachsen LB – über Garantie- und Patronatserklärungen sowie die Gewährträgerhaftung von den jeweiligen Landeshaushalten garantiert wurden und damit letztlich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, nicht aber die Investoren die Risiken der Conduits trugen?

Falls nein, warum nicht, und inwiefern hat sich die damalige Einschätzung (vgl. Antwort zu Frage 13 auf Bundestagsdrucksache 17/1118) geändert?

Seit wann und durch welche konkreten Maßnahmen (wie Verordnungen, Rechtsänderungen etc.) ist sichergestellt, dass derartige Conduits heute nicht mehr in Einklang mit dem Bankenaufsichtsrecht stehen?

11. Inwiefern und mit welchen konkreten Maßnahmen haben die Bundesbank und die BaFin auf die HSH Nordbank eingewirkt, die internen Kontrollen und die Risikosteuerung auf neue Entwicklungen im Geschäftsmodell der HSH Nordbank (z. B. Schnellankaufverfahren und Omegageschäfte) auszurichten (mit der Bitte um institutionsspezifische Angaben jeweils für BaFin und Bundesbank)?

14. In welchen Feldern befanden sich die in Frage 1 genannten Institute in der Zwölf-Felder-Matrix der Risikoklassifizierungen jeweils in den Jahren 2005 bis 2008 (vgl. BaFin-Jahresbericht '06, S. 68; BaFin-Jahresbericht '07, S. 128; BaFin-Jahresbericht '08, S. 126; BaFin-Jahresbericht '09, S. 141)?

18. Welche Daten sind der Bundesregierung bekannt über Ge-

halts- und Bonuszahlungen von mehr als 500 000 Euro jährlich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterhalb der Vorstandsebene von aus dem Bankenrettungsfonds Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) unterstützten (z. B. durch Garantien, Rekapitalisierungen, Risikoübernahmen, Bad-Bank-Auslagerungen) Finanzinstituten (bitte aufschlüsseln nach Finanzinstitut, Art der SoFFin-Hilfe, Jahr, Mitarbeiterzahl, Betrag)?“

Namens der Antragsgegnerin antwortete das Bundesministerium der Finanzen mit Schreiben vom 25. Januar 2011 (BTDrucks 17/4617 vom 27. Januar 2011). In einer Vorbemerkung wurde ausgeführt:

39

„Die Bundesregierung ist bei der Beantwortung von Fragen aus dem Parlament verfassungsrechtlich verpflichtet, die Grundrechte der von diesen Fragen betroffenen Grundrechtsträger zu wahren. Dies sind vor allem die von den Artikeln 12 und 14 des Grundgesetzes (GG) geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Kreditinstitute. ‚Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden 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‘ (BVerfGE 115, 205/230 zum Schutz aus Artikel 12 GG). Die erfragten Angaben betreffen Aktivitäten bzw. Einschätzungen der Bankenaufsicht mit Bezug zu einzelnen Kreditinstituten und sind somit nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich.

Ob ein Interesse ein ‚berechtigtes‘ ist, hängt insbesondere davon ab, ob ein Bekanntwerden der betreffenden Information geeignet wäre, die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. BVerwG NVwZ 2009, 1113 f.; BGHSt 41, 140/142). Dies ist hier der Fall, da Informationen über Aufsichtsmaßnahmen bzw. Einschätzungen der Bankenaufsicht in Bezug auf einzelne Institute grundsätzlich immer geeignet sind, die Wettbewerbsposition des jeweiligen Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.

Darüber hinaus wird der Umfang der Antwortpflicht der Bundesregierung auch durch Umstände des Staatswohls begrenzt, da die öffentliche Bekanntgabe der erbetenen Informationen öffentliche Interessen gefährden kann. Gemäß § 6 des Kreditwesengesetzes (KWG) hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Aufgabe, Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanz-

dienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.

Dafür ist es von Bedeutung, dass das aufsichtliche Handeln oder Einschätzungen und Bewertungen der Aufsicht mit Bezug zu einzelnen Instituten nicht offengelegt werden, um die Funktionsfähigkeit der Bankenaufsicht nicht zu beeinträchtigen.

Konkret kann die öffentliche Beantwortung zu einem Reputationschaden einzelner Kreditinstitute führen, der typischerweise aus dem Bekanntwerden bankenaufsichtlicher Maßnahmen folgt. Der Aufsicht steht ein gefächertes Maßnahmenkatalog zur Verfügung. Dabei entfalten die Maßnahmen der Bankenaufsicht grundsätzlich keine oder nur begrenzte Öffentlichkeitswirkung. Dies gilt z. B. für Eingriffe bei organisatorischen Mängeln (Anordnung nach § 25a Absatz 1 Satz 8 KWG). Nicht öffentlich werden daneben vor allem auch interne Einschätzungen der Bankenaufsicht hinsichtlich der Lage einzelner Institute (Beispiel: Risikoklassifizierung). Werden beispielsweise eine negative Risikoklassifizierung oder ein Einschreiten der BaFin gegen organisatorische Mängel bekannt, besteht die konkrete Gefahr, dass das Institut einen Vertrauensverlust erleidet, obwohl derzeit noch keine Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen des Instituts gegenüber seinen Gläubigern besteht. Ein solcher Vertrauensverlust kann – gerade in einer angespannten Marktsituation – diese Gefahr und damit durchaus auch die Insolvenz des Instituts herbeiführen und – vor allem soweit systemrelevante Institute betroffen sind – sogar erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen. Die besondere Bedeutung dieses Geheimnisschutzes hat der Gesetzgeber im Übrigen auch durch § 9 KWG zum Ausdruck gebracht.

Die hier erfragte Zusammenstellung der Teilnahme der Bankenaufsicht an den Sitzungen der Gremien mit Kontrollaufgaben bestimmter Banken über mehrere Jahre hinweg und die Dokumentation der Häufigkeit, mit der die Bankenaufsicht sich in den Gremien äußerte, ließe zudem Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen der betroffenen Bank, ihren Geschäften und der Bankenaufsicht zu. Die Verbreitung einer solchen Zusammenstellung wäre geeignet, in der Öffentlichkeit einen Eindruck zu vermitteln, ob und in welchem Umfang der Geschäftsbetrieb einer Bank aus Sicht der Bankenaufsicht einer gewissen Kontrolle bedürfte.

Eine solche Information kann die Position einer Bank gegenüber Kunden und Konkurrenten nachhaltig und irreversibel beeinflussen. So könnte eine Bank als nur noch bedingt vertrauenswürdig er-

scheinen, weil sie in besonderer Weise beaufsichtigt wird, oder im anderen Fall besonderes Vertrauen verdienen, weil sie anscheinend weniger als andere Banken im Fokus der Bankenaufsicht stand.

Zwar betreffen die angefragten Einzelinformationen einen mehrere Jahre zurückliegenden Zeitraum. Das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Institute besteht aber fort, da Marktteilnehmer typischerweise daraus Rückschlüsse auf die gegenwärtige und zukünftige wirtschaftliche Lage und Wettbewerbssituation der Institute ziehen.

Vor diesem Hintergrund ist es der Bundesregierung nach sorgfältiger Abwägung des Informationsinteresses der Abgeordneten einerseits und der angesprochenen Geheimschutzinteressen andererseits nicht möglich, die begehrten Informationen – soweit nicht im Folgenden anders gekennzeichnet – ohne Einstufung als VS-vertraulich herauszugeben.“

Frage 1 wurde wie folgt beantwortet:

40

„Die BaFin hat nach § 44 Absatz 4 KWG ein Teilnahme- und Rede-recht an Gremiensitzungen; betroffene Institute müssen das Entsende- und Rederecht der BaFin nach § 44 Absatz 4 Satz 3 KWG dulden. Die Teilnahme dient in erster Linie der aufsichtlichen Informationsgewinnung. BaFin-Vertreter ergreifen regelmäßig nur das Wort, um auf bankenaufsichtlich bedenkliche Sachverhalte hinzuweisen. Die bankenaufsichtliche Sachverhaltsaufklärung und -analyse setzt sich im Nachgang zu den Gremiensitzungen fort, sofern sich aufgrund der Sitzungsunterlagen bzw. der Gesprächsinhalte im Rahmen der Gremiensitzungen offengebliebene aufsichtsrechtliche Fragestellungen ergeben, die der weiteren Klärung bedürfen. Mitarbeiter der Bundesbank können von der BaFin als Vertreter im Sinne des § 44 Absatz 4 KWG entsandt werden. Auch besteht die Möglichkeit, dass Mitarbeiter der Aufsicht auf Einladung der Institute an den Gremiensitzungen teilnehmen.

Ein Wortprotokoll über diese Sitzungen wird regelmäßig nicht geführt. Wortmeldungen der Aufsicht sind damit für die Beantwortung der Anfrage nicht darstellbar.

Im gefragten Zeitraum haben Mitarbeiter von BaFin und/oder Bundesbank bei den genannten Kreditinstituten insgesamt an 193 Sitzungen von Gremien mit Kontrollaufgaben teilgenommen.

Die Teilnahme von Mitarbeitern der BaFin bzw. Bundesbank an Sitzungen von Gremien mit Kontrollaufgaben ist ein weitreichender Eingriff in die Grundrechte der Institute und äußerst sensibel. Eine Veröffentlichung detaillierter Informationen birgt daher schon des-

halb die Gefahr eines irreversiblen Vertrauensverlustes in das jeweilige Institut mit entsprechender Reaktion des Marktes, insbesondere seiner Gläubiger.

Eine Auflistung der Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter[n] der Bundesbank bzw. der BaFin an Sitzungen der genannten Gremien kann nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nicht in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.“

Die Antwort auf Frage 4 hinsichtlich der Aufsichtsgespräche lautete:

41

„Aufsichtsgespräche sind ein Instrument der Erkenntnisgewinnung für die Aufsicht. Routinemäßige Aufsichtsgespräche mit den einzelnen Instituten dienen insbesondere der regelmäßigen Erörterung der wirtschaftlichen Entwicklung, der Risikolage sowie der allgemeinen Geschäftslage der Institute auf Grundlage der ausgewerteten Jahresabschlussunterlagen. Die BaFin hat das Recht zur Teilnahme. Die Aufsichtsgespräche werden von der Bundesbank grundsätzlich jährlich durchgeführt; insbesondere bei kleinen Instituten, deren Solvenz gesichert ist und die bankenaufsichtlich unauffällig sind, kann auf eine jährliche Durchführung von Aufsichtsgesprächen verzichtet werden. Unter anderem bei personellen Veränderungen in Schlüsselpositionen kann es zu mehreren routinemäßigen Aufsichtsgesprächen pro Jahr kommen.

In den Jahren 2005 bis 2008 wurden routinemäßige Aufsichtsgespräche mit den in Frage 1 genannten Instituten wie nachfolgend dargestellt durchgeführt. In Bezug auf die Deutsche Bundesbank (BBk) sind dabei teilweise auch telefonische Aufsichtskontakte enthalten.

[wird tabellarisch ausgeführt]

Anlassbezogene Aufsichtsgespräche haben Sachverhalte oder Themen zum Gegenstand, die aufgrund bedeutender Entwicklungen beim Institut eine besondere bankenaufsichtliche Würdigung erfordern. Die Initiative zu anlassbezogenen Aufsichtsgesprächen kann von der Bundesbank oder der BaFin ausgehen; sie sind jeweils zwischen BaFin und Bundesbank abzustimmen. Die jeweils andere Institution hat ein Teilnahmerecht. Solche Aufsichtsgesprä-

che haben deshalb eine andere Wertigkeit als routinemäßige Aufsichtsgespräche. Es besteht die Gefahr, dass durch die Offenlegung der Anzahl der anlassbezogenen Aufsichtsgespräche auf Einzelinstitutsbasis, selbst wenn dies, wie hier gefragt, für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum erfolgte, die Wettbewerbsposition der betroffenen Institute nachteilig beeinflusst wird. Nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann in der Sache daher keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.“

Auf die Frage 6 zu den Sonderprüfungen nach § 44 KWG antwortete die Antragsgegnerin wie folgt:

42

„Bei den in Frage 1 genannten Kreditinstituten ordnete die BaFin in den Jahren 2005 bis 2008 insgesamt 64 Prüfungen gemäß § 44 KWG an. Von diesen Prüfungsanordnungen entfielen zehn auf das Jahr 2005, 13 auf das Jahr 2006, 22 auf das Jahr 2007 und 19 auf das Jahr 2008.

Für die erfragten Detailinformationen gilt das in der Vorbemerkung der Bundesregierung erläuterte Geheimhaltungsinteresse bezüglich der Kontrollintensität der Bankenaufsicht im Hinblick auf einzelne Institute, da bereits aus der Kenntnis der Zahl von Sonderprüfungen der Bankenaufsicht bei einem Kreditinstitut ein irreversibler Vertrauensverlust in das jeweilige Institut mit entsprechender Reaktion des Marktes, insbesondere seiner Gläubiger, entstehen kann. Zumindest bei systemrelevanten Kreditinstituten kann dies zu erheblichen negativen Auswirkungen auf die Stabilität des gesamten Finanzmarktes führen. Nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann in der Sache daher keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.“

Frage 8 beantwortete die Antragsgegnerin:

43

„Die deutsche Bankenaufsicht hat mit einigen der in Frage 1 genannten Kreditinstitute zu unterschiedlichen Zeiten Gespräche geführt, die auch das Thema der außerbilanziellen Conduits zum Gegenstand hatten. Darüber hinaus wurden auch schriftliche

Stellungnahmen zu diesem Thema erbeten. Inhaltlich zielten die Gespräche auf den Umfang, die bilanzielle Behandlung, die Risikoüberwachung und die wirtschaftlichen Risiken der von den Vehikeln erworbenen Vermögensgegenstände ab. Zum Teil war auch die Refinanzierung dieser Konstrukte Gegenstand der Gespräche. Die Aufsicht ging regelmäßig davon aus, dass die Gestaltung der Conduits im Einklang mit den damals geltenden bankenaufsichtlichen Regelungen stand. Anhaltspunkte dafür, dass die damals geltenden bankenaufsichtlichen Regelungen, insbesondere in Bezug auf die Konsolidierung gemäß § 10a KWG bzw. Anrechnung von Liquiditätsfazilitäten im Grundsatz I bzw. gemäß §§ 13 bis 14 KWG nicht beachtet wurden, ergaben sich aus der Berichterstattung der Jahresabschlussprüfer sowie den geführten Gesprächen nicht.

Bankenaufsichtliche Vorschriften, wie die Eigenmittelanforderungen und Großkreditvorschriften, sollen das Abdecken bestimmter Risiken durch Eigenkapital und die Eindämmung von Klumpenrisiken mit dem Ziel sicherstellen, die Gläubiger eines Instituts zu schützen. Gestaltungen, die das Umgehen aufsichtsrechtlicher Regelungen bezwecken, können nicht immer ausgeschlossen werden. Hierzu gehört sicher auch die Nutzung von Conduit-Konstruktionen. Als Konsequenz aus der Finanzkrise sind verschiedene bankenaufsichtliche Anforderungen verschärft worden, um die Risikoerfassung und -abdeckung zu verbessern. Diese verteuern derartige Konstruktionen und können deren Nutzung so einschränken.

So wurde zum Beispiel die Nullanrechnung für Marktstörungsfazilitäten gestrichen und die laufzeitbezogene Unterscheidung der Höhe der anzusetzenden Konversionsfaktoren für die typischerweise im Conduit-Zusammenhang vergebenen Verbriefungs-Liquiditätsfazilitäten beseitigt. Bei der für die Großkreditbetrachtung bedeutsamen Zusammenfassung von Kreditnehmern wurde der Kreis der Zusammenfassungstatbestände erweitert. So können bereits einseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten ebenso zur Bildung einer Risikoeinheit führen, wie die wirtschaftliche Abhängigkeit von einer gemeinsamen Refinanzierungsquelle. Die betrifft insbesondere auch Zweckgesellschaften oder Conduit-Strukturen. Die vom Committee of European Banking Supervisors (CEBS) veröffentlichten Leitlinien zur Bankenrichtlinie stellen nunmehr klar, dass ein Liquidität bereitstellendes Institut sämtliche Conduits, die von derselben Hauptrefinanzierungsquelle abhängig sind, zu einem einzigen Kreditnehmer zusammenzufassen hat. Die BaFin wird demnächst ein Rundschreiben veröffentlichen, in dem die Verwaltungspraxis zu diesen CEBS-Guidelines erläutert wird.

Handelsrechtlich sind seit Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes am 29. Mai 2009 zudem Zweckgesellschaften gemäß § 290 Absatz 2 Nummer 4 HGB in den bilanziellen Konsolidierungskreis des Unternehmens einzubeziehen, das nach wirtschaftlicher Betrachtung die Mehrheit der Risiken und/oder Chancen der Zweckgesellschaft trägt.

Für die erfragten Detailinformationen gilt das in der Vorbemerkung der Bundesregierung erläuterte Geheimhaltungsinteresse bezüglich der Kontrollintensität der Bankenaufsicht im Hinblick auf einzelne Institute, da auch hier bereits hieraus ein irreversibler Vertrauensverlust in das jeweilige Institut mit entsprechender Reaktion des Marktes, insbesondere seiner Gläubiger, entstehen kann. Bei der Frage nach der Behandlung außerbilanzieller Conduits ist daher auch zu berücksichtigen, dass die in der Vergangenheit abgeschlossenen Geschäfte bis heute Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Institute haben.

Nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann in der Sache daher keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 der GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Bundestages zur Verfügung gestellt.“

Auf Frage 11 betreffend die HSH Nordbank führte die Antragsgegnerin unter Verweis auf die Vorbemerkung aus:

44

„Für die erfragten Detailinformationen gilt das in der Vorbemerkung der Bundesregierung erläuterte Geheimhaltungsinteresse bezüglich bankenaufsichtlicher Maßnahmen, da unabhängig vom Anlass der Maßnahme bereits hieraus ein irreversibler Vertrauensverlust in das jeweilige Institut mit entsprechender Reaktion des Marktes, insbesondere seiner Gläubiger, entstehen kann. Dies gilt insbesondere für Fragen nach der Ausrichtung der internen Kontrollen und der Risikosteuerung von Kreditinstituten. Nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann in der Sache daher keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.“

Die Antwort auf Frage 14 zur Zwölf-Felder-Matrix wurde als Verschlussache VS-

45

Vertraulich eingestuft und in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt. Im Schreiben vom 25. Januar 2011 wurde hierzu ausgeführt:

„Die Antwort wird eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt. Das Geheimhaltungsinteresse ergibt sich daraus, dass der Matrixeintrag aus der Zusammenschau unterschiedlichen Faktoren entsteht, und aus dem Ergebnis keine Schlüsse auf einen einzelnen Faktor (etwa Liquiditätsrisiko) gezogen werden dürfen, aber genau dies seitens des Marktes zu befürchten ist. Zudem können durch den Vergleich der Einstufung verschiedener Institute durch die Bankenaufsicht negative Marktreaktionen noch verstärkt werden.

Nach sorgfältiger Abwägung mit den Informationsrechten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann in der Sache daher keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen.“

Frage 18 über Gehalts- und Bonuszahlungen von mehr als 500.000 Euro jährlich beantwortete die Antragsgegnerin wie folgt:

46

„Informationen betreffend die Vertragsgestaltung zwischen den aus dem Bankenrettungsfonds SoFFin unterstützten Finanzinstituten und ihren Beschäftigten sind, auch wenn sie Mitarbeitern der Bundesregierung z. B. im Rahmen der Aufsichtsrats Tätigkeit bekannt werden, vertraulich zu behandeln. Eine Äußerung des Bundesministeriums der Finanzen gegenüber Dritten zu Einzelheiten der Vertragsgestaltung bzw. der Aufsichtsrats Tätigkeit ist nicht zulässig, § 116 Satz 2 des Aktiengesetzes. Dies gilt ebenso für Informationen, die der Bundesregierung durch die Tätigkeit der Finanzmarktstabilisierungsanstalt bekannt werden, § 3b des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes. Diese Verschwiegenheitspflichten sind notwendiges Korrelat zur Pflicht der Geschäftsleitung, dem Aufsichtsrat, aber auch den Mitarbeitern des Finanzmarktstabilisierungsfonds, in Gesellschaftsangelegenheiten in voller Offenheit zu begegnen. Diese Offenheit ist für das gesetzlich vorgegebene Zusammenwirken der Unternehmensorgane, aber auch im Rahmen der Finanzmarktstabilisierung, unverzichtbar und letztlich Ausfluss der grundgesetzlich verbürgten Berufs-, Eigentums- und Unternehmensfreiheit, Artikel 12 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 1 GG. Das Bekanntwerden der geforderten Informationen würde den betroffenen Unternehmen, die unverändert im Wettbewerb bestehen müssen, einen erheblichen Nachteil beibringen, da Vertragskonditionen von Mitbewerbern am Markt leicht unter- bzw. überboten wer-

den können.

Daher kann in der Sache keine Auskunft in der für Kleine Anfragen nach § 104 i. V. m. § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen. Die Antwort wird deshalb eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.“

III.

Mit ihrem am 18. März 2011 eingegangenen Antrag haben die Antragsteller zu 1. bis 4. und die Antragstellerin zu 5. ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet. Sie begehren die Feststellung, dass die Antragsgegnerin die von ihnen erbetenen Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert oder nur unzureichend beantwortet und sie sowie den Deutschen Bundestag in den Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt hat. Darüber hinaus begehren sie, die Bundesregierung zu verpflichten, die erbetenen Auskünfte zu erteilen. 47

IV.

1. In tatsächlicher Hinsicht bestreiten die Antragsteller, dass die vollständige Beantwortung ihrer finanzmarktbezogenen Fragen die Funktionsfähigkeit der Bankenaufsicht gefährden könne. Im Gegenteil dürfte die Funktionsfähigkeit einer Behörde durch öffentliche Beobachtung eher befördert als geschmälert werden. Auch die von der Antragsgegnerin angeführten „irreversiblen Vertrauensverluste“ seien nicht zu befürchten. Die Vorgänge lägen zum Teil bereits Jahre zurück und es sei allgemein bekannt, dass sämtliche Banken, für die Informationen erfragt worden seien, mit Staatshilfen gerettet worden seien. Dass die Veröffentlichung der Kontrollpraxis der BaFin im Jahre 2008 bei spezifischen Banken geeignet sein solle, die Bankenkrise zu verstetigen und zu verschärfen, sei nicht nachvollziehbar. Entsprechendes gelte für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Finanzmärkte. 48

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragsteller auf eine extensive Praxis der Einstufung als Verschlussache durch die Antragsgegnerin hingewiesen. Diese hinterlege zunehmend Informationen nur eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages. Dies stelle keine Erfüllung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts dar, sondern ein aliud. Zwar sei ein Erkenntnisgewinn bei nicht öffentlichen Antworten nicht zu verneinen, das politische Gewicht der öffentlichen Information überwiege aber. 49

2. Die Antragsteller sehen ihre Anträge als zulässig an. 50

a) Die Antragsteller seien antragsbefugt. Die Antragsteller zu 1. bis 4. verteidigten eigene Rechte als Bundestagsabgeordnete, während die Antragstellerin zu 5. als Fraktion sowohl eigene als auch – in zulässiger Prozessstandschaft – Rechte des 51

Deutschen Bundestages geltend machen könne. Die Antragsgegnerin habe die Fragen der Antragsteller entweder nicht, nicht vollständig oder nicht öffentlich beantwortet, wobei im letztgenannten Fall der Geheimnisschutz überspannt beziehungsweise die Geheimhaltungsbedürftigkeit unzureichend begründet werde.

b) Die in den Hauptanträgen formulierten Leistungsbegehren seien zulässig. Soweit es um das Verpflichtungsbegehren gehe, sei in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass in besonders gelagerten Konstellationen auch im Organstreitverfahren ein Verpflichtungsurteil erlassen werden könne. Ein solcher Fall liege vor. In dem Entscheidungsausspruch müsse ausdrücklich die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Beantwortung ihrer Fragen aufgenommen werden, weil dies zur effektiven Durchsetzung ihrer verfassungsrechtlichen Rechte erforderlich sei. Die Unzulänglichkeit eines Feststellungstenors habe sich im Nachgang zum eine Kleine Anfrage zur geheimdienstlichen Informationsbeschaffung, -speicherung und -weitergabe über Abgeordnete betreffenden Verfahren (BVerfGE 124, 161) gezeigt. Obgleich das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 1. Juli 2009 festgestellt habe, dass die Antragsgegnerin Auskünfte unter Berufung auf verfassungsrechtlich nicht tragfähige Erwägungen verweigert habe, sei die Frage nur zögerlich und lückenhaft beantwortet worden. Insbesondere sei die Antwort trotz mehrfacher Aufforderung erst Ende Oktober 2009 und damit nach den Wahlen zum Deutschen Bundestag erfolgt. Angesichts der Dauer eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens würde die Möglichkeit einer gerichtlichen Beanstandung der unzureichenden Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Feststellung dem politischen Interesse an einer zeitnahen Antwort nicht gerecht werden.

52

c) Den Antragstellern fehle es auch nicht am Rechtsschutzbedürfnis.

53

Das Rechtsschutzbedürfnis entfalle nicht deshalb, weil die Antragsgegnerin nach öffentlicher Berichterstattung über die Absicht der Antragsteller, ein Organstreitverfahren einzuleiten, ergänzende Erläuterungen übersandt beziehungsweise die Herabstufung einer Antwort von „geheim“ auf „VS-Vertraulich“ vorgenommen habe. Denn in der Antwortpraxis der Antragsgegnerin komme nach wie vor eine gefestigte Rechtsüberzeugung zum Ausdruck, die nach Auffassung der Antragsteller unzutreffend sei. Zur Klärung dieser Kontroverse bedürfe es einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

54

Auch das Ausscheiden des Antragstellers zu 4. aus dem Deutschen Bundestag lasse sein Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Das Verfassungsprozessrecht kenne das Erfordernis einer Wiederholungsgefahr nicht, wie sich auch aus der Senatsrechtsprechung ergebe. In der mündlichen Verhandlung stützten sich die Antragsteller zudem auf das Argument einer Rechtsnachfolge und damit des fortbestehenden Feststellungsinteresses anderer Abgeordneter der Fraktion.

55

3. Zur Begründetheit führen die Antragsteller an, aus Art. 38 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folge ein Recht des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten auf erschöpfende und öffentliche Beantwortung parlamentarischer Anfragen,

56

soweit keine Belange von Verfassungsrang entgegenstünden.

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht diene in der parlamentarischen Demokratie nicht allein der Kontrolle des Verhaltens von Regierung und nachgeordneten Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung, sondern auch der Vorbereitung verbesserter Gesetzgebung. Ohne Informationen über das Verhalten mittelbarer Staatsverwaltung und sonstiger Erscheinungsformen staatlichen Handelns könne das Parlament nicht entscheiden, ob es diese Organisationsform beibehalten oder verändern solle. 57

a) Vorbehaltlich entgegenstehender Gründe habe die Regierung verfügbares Wissen mitzuteilen oder sich die angefragten Informationen zu beschaffen, soweit sich bei den Fragen ein Bezug zum Verantwortungsbereich der Regierung ergebe. Ein solcher Bezug sei insbesondere auch bei der Ausübung von Aufsichtstätigkeit gegeben. 58

aa) Zum Verantwortungsbereich der Regierung zähle die Tätigkeit nachgeordneter Behörden sowohl hoheitlicher als auch nicht hoheitlicher Art. Die Auskunftspflicht werde dabei nicht durch die Reichweite der aufsichtsbehördlichen Befugnisse gegenüber Dritten begrenzt, sondern erstrecke sich auf das gesamte aktuelle Wissen der Behörde sowie auf dasjenige potentielle Wissen, das aufgrund bestehender Auskunftsrechte von Dritten zu erfragen sei. Zur Ausübung solcher Auskunftsrechte sei die Regierung gegenüber den Fragestellern verpflichtet. 59

bb) Entsende die Bundesregierung Vertreter in Unternehmensorgane privater Unternehmen, unterfielen deren Entscheidungen vollumfänglich der Auskunftspflicht, nicht aber die Meinungsbildung im Gremium oder die Umsetzung etwaiger Beschlüsse durch die Geschäftsführung. Wenn den Vertretern gesellschaftsrechtliche Auskunftsrechte zustünden, seien sie verpflichtet, diese Rechte zum Zwecke der Beantwortung einer parlamentarischen Frage auszuüben. 60

Hinsichtlich der Geschäftstätigkeit privatrechtlicher Unternehmen mit Bundesbeteiligung sei zwischen Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu unterscheiden. 61

Befinde sich die fragliche Gesellschaft vollständig im Eigentum des Bundes, erstrecke sich das parlamentarische Frage- und Informationsrecht auf die gesamte Geschäftstätigkeit. Insbesondere stehe bei Aktiengesellschaften auch die aus § 119 AktG fließende Befugnis des Vorstandes, die Geschäfte ohne Bindung an Weisungen der Aktionäre zu leiten, der Zurechnung nicht entgegen. Denn die Personalkompetenz des Aufsichtsrates sichere dem Alleineigentümer Bund einen umfassenden - wenn auch indirekten - Einfluss auf den Vorstand. Damit sei die Bundesregierung auch nicht darauf beschränkt, sich Informationen über Vertreter im Aufsichtsrat zu beschaffen. 62

Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, an denen der Bund neben privaten Anteilseignern beteiligt sei, hänge die Zurechenbarkeit zum Verantwortungsbereich der 63

Regierung davon ab, welche Möglichkeiten der Einflussnahme ihr eröffnet seien. Stelle man auf das Merkmal der Beherrschung des Unternehmens durch den Bund ab und lege zur näheren Konkretisierung das aktienrechtliche Verständnis des § 17 AktG zu Grunde, komme es darauf an, ob der Bund in der Lage sei, die Geschäfte des Unternehmens zu bestimmen. Dieser Einfluss sei regelmäßig bei Mehrheitsbesitz gegeben, könne aber auch in anderen Herrschaftsmitteln begründet sein. Falls umgekehrt weder Weisungsrechte bestünden, noch der Bund mangels Mehrheitsbeteiligung indirekt über die Wahl des Aufsichtsrats auf die Besetzung des Vorstandes und damit dessen Verhalten einwirken könne, scheidet eine Zurechnung der Geschäftstätigkeit des Unternehmens zum Verantwortungsbereich der Regierung aus. In diesem Fall beziehe sich die Auskunftspflicht (allein) auf diejenigen Informationen, über die die Regierung aufgrund der Minderheitenbeteiligung verfüge, sowie auf die Beweggründe für die Investition selbst.

b) Der Auskunft stehe nicht entgegen, dass es an einer einfachrechtlichen Rechtsgrundlage für die Informationsweitergabe an den Bundestag fehle. Gegen die gesetzliche Ausgestaltung der Informationsbeziehungen zwischen Bundesregierung und Bundestag spreche, dass das Verhältnis zweier Verfassungsorgane nicht den Standards grundrechtlicher Eingriffsvorbehalte unterfalle, weil andernfalls ein demokratischer Prozess im parlamentarischen Regierungssystem konstituierender Willensbildungsprozess nicht möglich wäre. 64

c) Von Verfassungs wegen habe die Antwort auf parlamentarische Fragen öffentlich zu erfolgen. Die Hinterlegung einer Antwort als Verschlussache bewirke einen Eingriff in den Prozess demokratischer Meinungsbildung, da es den Abgeordneten verwehrt sei, die erfragten Informationen in den demokratischen Meinungsbildungsprozess zu überspielen. Praktisch handele es sich deshalb weiterhin um privates Wissen, an das kein politisches Handeln anschließen könne. Diese schwerwiegende Beeinträchtigung des Fragerechts bedürfe einer spezifischen Rechtfertigung von Verfassungsrang, die in jedem Einzelfall dargelegt werden müsse. 65

d) Die Verweigerung der (öffentlichen) Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen könne nicht unter Verweis auf den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gerechtfertigt werden. 66

aa) Dabei sei in den vorliegenden Fallkonstellationen zu beachten, dass nicht Persönlichkeitsrechte von Individuen, sondern allein Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wirtschaftlicher Unternehmen in Rede stünden. Diese seien verfassungsrechtlich nur geschützt, wenn die Unternehmen grundrechtsfähig seien und die angefragten Informationen in den Schutzbereich eines Grundrechts fielen. Während ein lediglich teilweises Halten von Anteilen durch den Bund die Grundrechtsfähigkeit grundsätzlich unberührt lasse, fehle sie der Deutschen Bahn AG und der Hypo Real Estate Holding AG (HRE) deshalb, weil diese zu 100 % im Eigentum des Bundes stünden. 67

bb) Der Konflikt zwischen den Grundrechten der von der begehrten Auskunft mittelbar Betroffenen und dem verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruch des Deutschen 68

Bundestages sei im Wege der praktischen Konkordanz zu bewältigen. Die Bundesregierung könne die Antwort auf eine parlamentarische Frage verweigern, wenn die Informationsweitergabe unverhältnismäßig sei.

Aus der Herleitung des Schutzes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aus Art. 12 GG folge, dass die geheim zu haltenden Informationen einen spezifischen Wettbewerbsbezug aufweisen, also vor Konkurrenten verborgen werden müssten. Es komme entscheidend auf die Marktverhältnisse und die Wettbewerbsbedingungen an. So müssten für die betroffenen Kreditinstitute, die einen besonders sensiblen Markt bedienten, andere Maßstäbe gelten als für die Deutsche Bahn AG. Auch sei es in besonderem Maße begründungsbedürftig, die Auskunft hinsichtlich vergangener und abgeschlossener Sachverhalte mit Verweis auf den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu verweigern. Keinesfalls dürften ganze Branchen pauschal vom parlamentarischen Informationsrecht ausgenommen werden, wie es die Antragsgegnerin mit Bezug auf die Kreditinstitute getan habe.

69

Als weiteres Kriterium müsse berücksichtigt werden, in welchem Umfang die Unternehmen staatliche Hilfen in Anspruch nähmen. Hierdurch bewegten sie sich aus der Sphäre des Wettbewerbs hinaus, dem sie gerade nicht standhalten könnten, und lehnten sich an den Staat an, dessen Handeln in weitergehendem Maße Gegenstand öffentlicher Erörterung sein müsse. So sei etwa im Sozialrecht anerkannt, dass sich die Empfänger staatlicher Leistungen staatlicher Kontrolle unterwerfen müssten, die ihre Berufsfreiheit stärker als sonst beschränke. Unhaltbar sei die Auffassung, wonach die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen das grundrechtliche Schutzbedürfnis erhöhe. Dies wäre eine ungerechtfertigte Benachteiligung solcher Institute, die staatliche Hilfen nicht in Anspruch nehmen müssten.

70

cc) Weiterhin sei zu beachten, dass das verfassungsunmittelbare parlamentarische Informationsrecht zwar nicht durch Gesetz modifiziert werden könne. Gleichwohl könne sich die Bundesregierung aufgrund der aus Art. 20 Abs. 3 GG resultierenden Bindung an die geltenden Gesetze nicht unter Verweis auf den Vorrang der Verfassung von einfachrechtlichen Vorgaben lösen. Darüber hinaus könne sich die gesetzliche Regelung als hinreichend bestimmter Ausgleich mit kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten politischen Prioritäten erweisen.

71

Die von der Antragsgegnerin bemühten aktienrechtlichen Verschwiegenheitspflichten stünden demgegenüber einer öffentlichen Beantwortung der Fragen - zumindest in den streitgegenständlichen Fällen - nicht entgegen.

72

Die von der Bundesregierung in den Aufsichtsrat entsandten Vertreter seien aktienrechtlich über alle Belange der Gesellschaft zu informieren (§ 111 AktG) und, gleich ob Beamte oder im Übrigen weisungsfreie externe Sachverständige, hierüber der Bundesregierung berichtspflichtig. Dies folge unmittelbar aus der Verfassung, darüber hinaus auch aus der Prüfungspflicht nach § 53 Abs. 1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz - HGrG).

73

Gemäß § 394 Satz 1 AktG seien Berichte dieser Aufsichtsratsmitglieder von der Verschwiegenheitspflicht grundsätzlich ausgenommen, wobei mit Rücksicht auf das verfassungsrechtliche Informationsrecht nicht nur die Informationsweitergabe an die Regierung, sondern auch die an das Parlament zulässig sei. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien gemäß § 394 Satz 2 AktG durch das Aufsichtsratsmitglied nur zu offenbaren, wenn die Offenbarung nach dem Inhalt der parlamentarischen Anfrage erforderlich und das Auskunftsbegehren von einem objektiven öffentlichen Interesse getragen sei. Werde die Weitergabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vom Informationsinteresse gedeckt, sei es gemäß § 395 AktG Aufgabe des Bundes, die erforderliche Geheimhaltung sicherzustellen.

74

Der in §§ 394, 395 AktG geregelte Bericht des entsandten Aufsichtsratsmitglieds sei keineswegs die einzige Informationsquelle für die Bundesregierung. Vielmehr obliege es gemäß § 93 Abs. 1 Satz 1 AktG dem Vorstand, auf Anfrage über die Offenbarung eines Unternehmensinternums zu entscheiden. Diese Entscheidung habe der Vorstand allein am Interesse der Gesellschaft auszurichten. Bei einer Beteiligung der öffentlichen Hand flössen die öffentlichen Interessen als Ausdruck des Anteilseignerinteresses in das Unternehmensinteresse ein. Halte der Bund an der fraglichen Gesellschaft alle Anteile, entsprächen die Anteilseignerinteressen im Prinzip den Interessen der Öffentlichkeit. Es sei dem Vorstand daher grundsätzlich erlaubt, Interna an den staatlichen Alleinaktionär weiterzugeben. Beziehe sich die Frage hingegen auf ein Unternehmen, an dem der Bund neben Privaten beteiligt sei, müsse der Vorstand deren Interessen berücksichtigen. Nur wenn private Aktionäre zusammen weniger als 5% des Grundkapitals hielten und sie deshalb gemäß §§ 327a ff. AktG auch ausgeschlossen werden könnten, weil ihnen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine verfassungsrechtlich geschützten Gestaltungsinteressen an der Gesellschaft zukämen, stünden ihre Interessen einer Informationsweitergabe an das Parlament nicht entgegen.

75

Auch aus § 9 KWG ergebe sich keine Verschwiegenheitspflicht, die die von der Antragsgegnerin angenommene pauschale Begrenzung der Antwortpflicht rechtfertige. So erfasse die Verschwiegenheitspflicht nur solche Informationen, die aus dem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsverhältnis gewonnen würden, nicht aber solche, über die der Staat als Anteilseigner verfüge. § 9 KWG sehe zudem ausdrücklich eine Ausnahme für gesetzliche Offenbarungspflichten vor, zu denen auch der verfassungsrechtliche Informationsanspruch des Bundestages zähle.

76

Die Reichweite der berufsrechtlichen Verschwiegenheitspflicht der Wirtschaftsprüfer gemäß § 43 Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung - WiPrO) sei gerade bei Kollision mit anderen gesetzlichen Pflichten umstritten. Wiederum sei die Auslegung der einfachrechtlichen Regelung auf die Ebene des Verfassungsrechts gehoben.

77

Auch § 3b FMStFG rechtfertige keine pauschale Antwortverweigerung. Die Norm stehe nicht nur unter dem Vorbehalt vorrangigen Verfassungsrechts, sondern belas-

78

se auch hinreichende Spielräume für eine angemessene Antwortpraxis. So sei nur die unbefugte Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen untersagt, weshalb sich im Einzelfall aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Befugnis zur Informationsweitergabe begründen lasse. Schließlich zeige § 3b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 FMStFG, dass Informationen an die Aufsichtsbehörden und damit in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung gelangen könnten. Die Weitergabe von dort sei zulässig, wenn keine anderen verfassungsrechtlichen Belange entgegenstünden.

dd) Die Antragsgegnerin könne sich nicht auf vertraglich begründete Verschwiegenheitspflichten berufen. Die Regierung könne verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich bestehende Auskunftspflichten nicht beliebig abbedingen. Allerdings könne eine vertragliche Verschwiegenheitsverpflichtung den Anspruch auf Schutz der Geschäftsgeheimnisse konkretisieren. Ausnahmsweise könne bei Vorliegen einer spezifischen Rechtfertigung im Einzelfall die Möglichkeit von Wettbewerbsnachteilen und Schadensersatzpflichten die Reichweite der Antwortpflicht mitbestimmen. Den Privaten müsse jedoch bewusst sein, dass ihre vertraglichen Beziehungen wegen der besonderen Stellung ihres Vertragspartners besonderen Publizitätsanforderungen unterlägen.

79

e) Soweit sich parlamentarische Fragen auf die Deutsche Bahn AG bezögen, müsse dem Umstand Rechnung getragen werden, dass diese im Alleineigentum des Bundes stehe.

80

So verfüge die Antragsgegnerin durchaus über die angefragten Informationen, weil diese entweder den von ihr entsandten Aufsichtsratsmitgliedern, unter anderem beamteten Staatssekretären verschiedener Ministerien, bekannt seien oder von ihr auf dem aktienrechtlich vorgesehenen Wege beschafft werden könnten. Überdies unterstehe die Deutsche Bahn AG der Aufsicht verschiedener Bundesbehörden.

81

Aktienrechtlich seien die Vertreter im Aufsichtsrat berechtigt, unbeschränkt zu berichten. Selbst wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen wären, hätte dies nur zur Konsequenz, dass im Folgenden der Deutsche Bundestag zur Geheimhaltung verpflichtet sei.

82

Als zu 100 % im Alleineigentum des Bundes stehende Gesellschaft sei die Deutsche Bahn AG nach den allgemeinen Grundrechtslehren vermittlels Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet und könne daher nicht zugleich am grundrechtlichen Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse teilhaben. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits festgestellt, dass Unternehmen im Alleineigentum des Staates selbst grundrechtsverpflichtet seien.

83

Die Grundrechtsfähigkeit folge auch nicht aus dem Gebot formeller Privatisierung in Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG. Der Norm sei allein zu entnehmen, dass die Deutsche Bahn AG in privatrechtlicher Form geführt werde und sich der Bund der Formen des Privatrechts bedienen müsse, um seinen Einfluss auf die Gesellschaft geltend zu machen. Der Wortlaut des Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG rechtfertige daher - anders als in

84

der Literatur teilweise vertreten - keine unterschiedliche Behandlung der Deutschen Bahn AG im Vergleich zu anderen Eigengesellschaften des Staates. Bei dem jetzigen Stand der Bahnprivatisierung könne aus Art. 87e GG keine Schranke für das parlamentarische Informationsrecht hergeleitet werden. Denn gemäß Art. 87e Abs. 4 GG treffe den Bund weiterhin die Gewährleistungsverantwortung für die Schieneninfrastruktur, die ihrerseits Gegenstand parlamentarischer Kontrolle sein müsse. Weil es im Bereich der Deutschen Bahn AG keine strikte organisatorische Trennung zwischen Netz und Betrieb gebe, könne zwischen beiden Bereichen nicht trennscharf unterschieden werden, insbesondere sei eine Querfinanzierung möglich.

f) Bei Anwendung dieser Maßstäbe ergebe sich für die streitgegenständlichen Fragen, dass diese zu Unrecht nicht beantwortet worden seien. 85

aa) Hinsichtlich der Kleinen Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ habe die Antragsgegnerin die Fragen zu den „Fulda-Runden“ nicht hinreichend beantwortet. Sie habe die Frage wegen angeblich abweichender Entscheidungsstrukturen, die den Antragstellern unbekannt seien, „ins Leere laufen lassen“. Die tatsächlich zur Verfügung stehenden Informationen habe sie nicht unter Verweis auf eine „faktische Unmöglichkeit“ verweigern dürfen, weil sie verfassungsrechtlich verpflichtet sei, die erfragten Informationen zu beschaffen. Auch stünden die angeführten aktienrechtlichen Vorgaben einer Antwort nicht entgegen, da das Aktienrecht bei bedeutenden Gegenständen wie den hier erfragten faktisch bindenden Vorentscheidungen mit zentraler Bedeutung für die Verkehrswegeplanung keine Beschränkung der Antwortpflicht bewirke. 86

bb) Ziel der Kleinen Anfrage „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“ sei es gewesen, die Gesamtwirtschaftlichkeit des Projekts zu kontrollieren, an dem der Bund (rund 1,2 Mrd. Euro) beziehungsweise über die Deutsche Bahn AG das Bundesvermögen (rund 1,5 Mrd. Euro) einen hohen Anteil trage und bei dem es zu erheblichen Baukostensteigerungen gekommen sei. Eine Aufklärung in den parlamentarischen Ausschüssen sei gescheitert, weil jede Einsichtnahme in die Wirtschaftlichkeitsberechnung verweigert worden sei. Die Antwortverweigerung der Antragsgegnerin sei ohne hinreichend substantiierte Darlegung konkreter verfassungsrechtlicher Belange erfolgt. 87

cc) Die Beantwortung der Kleinen Anfrage „Zugverspätungen“ habe die Antragsgegnerin unter Verweis auf fehlende Informationen zu Unrecht verweigert. Die Antragsgegnerin sei aktienrechtlich befugt, sich die erfragten Informationen zu beschaffen und an die Fragesteller weiterzuleiten. Der Verweis auf die Beschlüsse des Bundestagsausschusses zur Abgrenzung der Verantwortungsbereiche sei unbehelflich, weil verfassungsrechtlich unbeachtlich. Überdies falle die in Rede stehende Bedarfsplanung auch nach diesen Kriterien in den Bereich der Regierung. 88

dd) Bei der Beantwortung der Schriftlichen Fragen des Antragstellers zu 1. zur IKB/Finanzmarktaufsicht (Antrag zu 1.) bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse an der Kenntnis des beim Verkauf der IKB erzielten Preises, um den Einsatz öffentlicher 89

Mittel und das Vorgehen einer (haushalterischen) Kontrolle unterziehen zu können. Jedenfalls habe die Antragsgegnerin keine hinreichende Begründung dafür geliefert, warum die Fragen nicht öffentlich beantwortet werden könnten. Der pauschale Hinweis auf das Bestehen vertraglicher Abreden genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen ebenso wenig wie derjenige auf die erfolgte nicht öffentliche Auslegung beziehungsweise vertrauliche Berichterstattung. Der Verweis auf die Möglichkeit, einen Beschluss des Deutschen Bundestages herbeizuführen, verkenne schließlich die Bedeutung des Auskunftsrechts als Minderheitenrecht.

ee) Die Kleine Anfrage zur Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt (Antrag zu 2.) diene dazu, zum einen mögliche Missstände und normative Defizite im Bereich der Finanzmarktaufsicht und der Wirtschaftsprüfung (Frage 8) aufzuzeigen, und zum anderen, mögliche Fehler in der Finanzmarktaufsicht und die Verantwortlichkeit hierfür aufzudecken. Die Frage nach der Risikoklassifizierung der unterstützten Finanzinstitute vor der Krise (Frage 14) ziele darauf, mögliche Defizite offen zu legen, zumal dieses Instrument nach wie vor genutzt werde. An der Kenntnis der Gehälter des mittleren Managements bestehe ein öffentliches Interesse, weil nur so die Verwendung öffentlicher Mittel einer politischen Beurteilung unterzogen werden könne. Die entsprechende Frage 18 sei anonymisiert formuliert worden, um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen nicht zu berühren. Als mittelbar vom Bund Alimentierte müssten diese es sich gefallen lassen, dass die Höhe der Gehälter - wie bei Beamten - öffentlich bekannt sei. Im Übrigen sei die Kenntnis dieser Informationen erforderlich, um überprüfen zu können, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichten und die Anforderungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 FMStFG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 FMStFV eingehalten würden.

90

V.

1. Die Antragsgegnerin trägt in tatsächlicher Hinsicht zur Fortdauer der Finanzkrise bis 2012 vor. Dieses Fortdauern zeige sich zunächst an der Nutzung der Einlagenfazilität der Europäischen Zentralbank. Liehen Banken überschüssige Liquidität nicht gewinnbringend anderen Banken, sondern legten sie stattdessen bei der Europäischen Zentralbank an, so deute dies darauf hin, dass sie einen Verlust ihrer Anlage befürchteten, mithin an der Solvenz der Mehrheit des Bankensektors zweifelten. Vor der Finanzkrise seien die EZB-Einlagen im Durchschnitt nicht höher gewesen als 10 Millionen Euro. Am Jahresende 2007 hätten sie bei 1,9 Milliarden Euro gelegen, Ende 2008 bei 250 Milliarden Euro, Ende 2009 bei 174 Milliarden Euro, Ende 2010 bei 89 Milliarden Euro, Ende 2011 bei 413 Milliarden Euro. Am 9. Mai 2012 habe der Wert bei 823 Milliarden Euro gelegen. Zweitens zeige sich die gesteigerte Risikobewertung an den Prämien für Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps). Der Preis für die Versicherung gegen den Ausfall einer Forderung von 1 Millionen Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren habe am Interbankenmarkt am Jahresende 2006 noch 629 Euro betragen, Ende 2007 seien es 4.000 Euro gewesen, Ende 2009 rund 7.000 Euro, Ende 2010 knapp 15.000 Euro, Ende 2011 deutlich über 27.000 Euro und am 9. Mai 2012 habe der Wert bei 26.547 Euro gelegen. Schließlich sei die er-

91

höhte Risikoeinschätzung auch an den Zinsunterschieden bei Staatsanleihen im Euro-Raum abzulesen.

2. Die Antragsgegnerin hält die Anträge für nur teilweise zulässig. 92

a) Die Anträge seien teilweise unsubstantiiert, so dass es an einer plausiblen Darlegung einer Rechtsverletzung fehle. Zum Antrag zu 3. hätten die Antragsteller keine konkreten Bezüge zwischen Fragen und Antwortbegründung hergestellt und es ver säumt, sich substantiiert mit den darin vorgebrachten Argumenten aus- einanderzu- setzen. Hinsichtlich der Kleinen Anfrage zu den „Fulda-Runden“ hätten sie sich nicht dazu verhalten, dass die Informationen nicht nur nicht vorhanden, sondern auch die Beschaffung und kurzfristige Aufbereitung der Antworten unmöglich sowie die aktien- rechtlichen Verschwiegenheitspflichten zu beachten gewesen seien. 93

b) Die Anträge seien ferner insofern unzulässig, als sie auf einen Verpflichtungsaus- spruch gerichtet seien. Die Antragsgegnerin sei sich der verfassungsrechtlichen Ver- antwortung bewusst und stets bereit, das Informationsbedürfnis des Parlaments zu befriedigen, soweit gegenläufige Interessen nicht entgegenstünden. Diese Haltung zeige sich auch in den Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretäre Mücke und Ferlemann, in denen diese die Positionen der Antragsgegnerin gegenüber dem Par- lamentarischen Geschäftsführer der Antragstellerin zu 5. Volker Beck ausführlich dargelegt hätten. Die Antwortpraxis im Nachgang zur Entscheidung BVerfGE 124, 161 sei, anders als von den Antragstellern behauptet, kein Beleg für die Unwilligkeit der Antragsgegnerin, ihren verfassungsrechtlichen Verpflichtungen umgehend nach- zukommen. Die geschuldete Ergänzung der Antwort sei knapp drei Monate nach Be- kanntgabe der Entscheidung erfolgt. Dieser Zeitraum entspreche dem Abstimmungs- bedarf innerhalb der Regierung. 94

c) Mit Ausscheiden des Antragstellers zu 4. aus dem Deutschen Bundestag sei das Rechtsschutzbedürfnis für ihn entfallen, da sich die behauptete Rechtsverletzung in seiner Person nicht wiederholen werde und ein objektives Klarstellungsinteresse nicht bestehe. 95

3. Die Anträge seien unbegründet. 96

Die Antragsgegnerin sei nicht verpflichtet, Fragen nach unternehmensbezogenen Informationen, von denen sie als Gesellschafterin oder im Rahmen der Aufsicht Kenntnis erlangt habe, öffentlich zu beantworten. Die von ihr gemäß Art. 20 Abs. 3 GG zu beachtenden und im Übrigen auch verfassungsrechtlich unbedenklichen Re- geln des Gesellschafts-, Aufsichts- und Regulierungsrechts stünden dem entgegen. Die Einstufung mancher Antworten als Verschlussache entspreche der Parlament und Regierung gemeinsam obliegenden Gemeinwohlverantwortung, die vollständige Geheimhaltung anderer Antworten trage der Privatwirtschaftlichkeit betroffener Un- ternehmen Rechnung. 97

a) Die Antwortpflicht der Bundesregierung setze voraus, dass diese für den Gegen- stand der Anfrage zumindest mittelbar verantwortlich zeichne. Weil das Interpellati- 98

onsrecht allein die Kontrolle der Regierung durch das Parlament ermöglichen solle, sei dieses gegenständlich auf die in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgänge beschränkt. Nicht ausreichend zur Begründung einer Antwortpflicht sei folglich der Umstand, dass die erfragte Information von Bedeutung für die Gesetzgebung sein könne. Die Unterstützung des Deutschen Bundestages bei seiner Gesetzgebungstätigkeit sei nicht Aufgabe der Regierung und damit nicht Funktion des Frage- und Informationsrechts.

Demnach sei für die Reichweite des Frage- und Informationsrechts die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Regierung und unmittelbar betroffener Stelle maßgeblich. Während die Regierung hinsichtlich eigenen Verhaltens ebenso wie desjenigen der unmittelbaren Staatsverwaltung voll verantwortlich sei, beschränke sich die Verantwortlichkeit für andere Stellen und private Unternehmen auf die gesetzlich eröffnete Einflussmöglichkeit. Dies habe zur Konsequenz, dass es für das Bestehen einer Antwortpflicht nicht ausreiche, dass die Regierung über die erfragten Informationen verfüge. Speziell mit Blick auf die Unternehmen, an denen der Bund beteiligt sei, beschränke sich das Frage- und Informationsrecht allein auf das Verhalten der Regierung und ihrer Vertreter im Aufsichtsrat. Wäre die Regierung verpflichtet, weitergehendes Wissen zu offenbaren oder zur Beantwortung der Frage von ihren gesellschaftsrechtlichen Informationsrechten Gebrauch zu machen, würde das Unternehmen Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle, das Parlament so in den Aufsichtsrat integriert, Raum für exekutives Handeln genommen und würden Privatisierungsentscheidungen unterlaufen. Hinsichtlich der Deutschen Bahn AG bestünde zudem ein Widerspruch zur Wertentscheidung des Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG, die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen zu führen.

99

Mit Blick auf die streitgegenständlichen Fragen unterfielen daher dem Verantwortungsbereich der Regierung zum einen die nachgeordneten Aufsichtsbehörden BaFin, die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) sowie die Eisenbahnaufsichtsbehörden und zum anderen der Finanzmarktstabilisierungsfonds als öffentliche Einrichtung des Bundes. Im Bereich der Unternehmen des Privatrechts mit Beteiligung des Bundes sei die Regierung (nur) für die Ausübung der gesellschaftsrechtlich bestehenden Einflussmöglichkeiten, insbesondere für das Verhalten in Hauptversammlung und Aufsichtsrat verantwortlich.

100

b) Bei Vorliegen gegenläufiger Geheimhaltungsinteressen sei eine nicht öffentliche Antwort der Regierung zulässig. Die Beeinträchtigung der Fragesteller durch eine nicht öffentliche Antwort sei weniger gravierend als von den Antragstellern dargestellt. Sie hindere nicht daran, die gewonnenen Erkenntnisse zu kommunizieren und politisch zu nutzen. Die parlamentarische Untersuchung von möglichen Fehlentwicklungen oder Kontrollversagen sei auch auf Basis von als vertraulich eingestuft Informationen möglich.

101

c) Der Informationsanspruch finde seine Grenzen im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, dem Staatswohl sowie der Grundrechts- und Gesetzesbindung der

102

Regierung.

aa) Die Finanzdienstleistungsaufsicht diene der Stabilität des Finanzmarktes und damit dem vom Bundesverfassungsgericht anerkannten „Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Gesamtwirtschaft“.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben sei die BaFin zwar vom Gesetzgeber mit weitreichenden Ermittlungs-, Prüfungs- und Auskunftsrechten gegenüber den beaufsichtigten Instituten ausgestattet worden. Gleichwohl sei sie - weit mehr als andere Ordnungsbehörden - auf die freiwillige und bereitwillige Informationsweitergabe angewiesen. Die Kooperationsbereitschaft sei jedoch nur solange gegeben, wie die Institute Gewissheit darüber hätten, dass ihre Informationen nicht offengelegt würden. Ohne diese Kooperationsbereitschaft sei es nahezu unmöglich, problematische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, weil Aktualität, Qualität und Umfang der zur Verfügung gestellten Informationen leiden würden. Diese Defizite könnten nicht durch den Einsatz der gesetzlichen Mittel ausgeglichen werden. Die Veröffentlichung der erfragten Informationen hätte unabsehbare Folgen für die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung durch die Aufsichtsbehörde.

Zudem wäre die Stabilität des Finanzmarktes gefährdet, wenn Informationen „mangels Hintergrundkenntnis (...) missverstanden, aus Spekulationsgründen entkontextualisiert oder von Wettbewerbern und Marktteilnehmern zu sonstigen Zwecken instrumentalisiert“ würden. Weil der Finanzmarkt besonders sensibel reagiere, sei die Solvenz der betroffenen Institute auch dann gefährdet, wenn objektiv kein Anlass bestehe, an deren Zahlungsfähigkeit zu zweifeln.

Diese Nachteile seien auch nicht mit Blick auf die große Bedeutung des parlamentarischen Informationsrechts hinzunehmen.

bb) Mit Blick auf die streitgegenständlichen Fragen sei die Geheimhaltungsbedürftigkeit (noch) nicht durch Zeitablauf entfallen.

Da für die Entscheidung der Regierung eine Vielzahl von Faktoren relevant sei, müsse dieser ein Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Abgeschlossenheit des Sachverhalts und der Risikoträchtigkeit der Veröffentlichung, das heißt im konkreten Fall der Gegenwärtigkeit und Intensität der Finanzkrise sowie der Sensibilität der Informationen für den Finanzmarkt, zugebilligt werden. Die Annahmen der Regierung, die Finanzkrise und die Neigung der Finanzmärkte zur Überinterpretation hielten an, so dass die Gesamtwirtschaft leicht beeinträchtigt werden könne und es im Interesse der Öffentlichkeit liege, Anleger nicht weiter zu verunsichern, seien nicht zu beanstanden.

cc) Die Veröffentlichung von Informationen der Finanzdienstleistungsaufsicht beeinträchtige nicht nur den Zweck der Aufsicht, für Stabilität am Finanzmarkt zu sorgen, sondern sei überdies mit den Grundrechten der betroffenen Institute, namentlich Art. 12 und 14 GG, nicht vereinbar. Die bestehenden, weitgehenden Informations- und Aufsichtsrechte der Finanzdienstleistungsaufsicht seien mit diesen Grundrech-

ten nur vereinbar, weil gemäß § 9 KWG die Verschwiegenheit der Kontrolleure einschließlich der vorgesetzten Stellen gesetzlich gesichert sei. Allenfalls eine nicht öffentliche Antwort unter Geltung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages sei den Betroffenen zumutbar.

Müsste hingegen mit einer Veröffentlichung der Informationen infolge einer parlamentarischen Anfrage gerechnet werden, stiege die Eingriffsintensität der Maßnahmen der Finanzdienstleistungsaufsicht und machte diese häufig unverhältnismäßig. Grund hierfür sei die Gefahr überzogener Reaktionen der Marktteilnehmer bei der Veröffentlichung solcher Informationen, die (voreilige) Rückschlüsse auf die Verhältnisse der Institute zögen, weshalb ein ungerechtfertigter Vertrauensverlust eintreten könne. 110

Anders als die Antragsteller meinten, sei der Grundrechtsschutz der betroffenen Institute nicht dadurch geschmälert worden, dass diese staatliche Hilfen in Anspruch genommen hätten. Denn zum einen sei diesem Kriterium in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter den Voraussetzungen der Geheimhaltung oder bei Vorliegen einer besonderen „gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung“ ausschlaggebende Bedeutung beigemessen worden, zum anderen sei der Erfolg der staatlichen Unterstützung im Falle der Finanzkrise - anders als in anderen Zusammenhängen - gerade davon abhängig, dass keine umfassende Transparenz hergestellt werde. Insbesondere seien die Institute nicht durch die staatlichen Hilfen vor den geschilderten Reaktionen des Marktumfeldes abgeschirmt. 111

Überdies drohten im Falle der Finanzdienstleistungsaufsicht bei Veröffentlichung sachlicher, aber der Natur der Sache gemäß stets diffuser und interpretationsfähiger Informationen aufgrund des gegebenen Spekulationspotentials unvorhergesehene Vermögensverluste bei Gläubigern der betroffenen Institute. Vor diesem Hintergrund hätten auch die Gläubiger ein grundrechtlich fundiertes Interesse daran, dass Kenntnisse aus Aufsichtsmaßnahmen nicht ohne weiteres an die Öffentlichkeit gelangten. 112

d) Das Antwortverhalten der Antragsgegnerin sei auch insofern verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, als Informationen erfragt worden seien, die sich auf Unternehmen bezögen, an denen der Bund beteiligt sei. Aus den aktienrechtlichen Vorschriften, die mit der Verfassung in Einklang stünden, folge die Unzulässigkeit der öffentlichen Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen. 113

Anders als von den Antragstellern vorgetragen, sei das Auskunftsrecht des Aufsichtsrats nicht unbeschränkt und zu beliebigen Zwecken einsetzbar. Vielmehr habe der Vorstand nur über die Geschäftsführung, das heißt über Führungsentscheidungen und wesentliche Einzelmaßnahmen zu berichten, wie sich aus § 111 und § 90 AktG ergebe. Die Ausübung des Informationsrechts sei missbräuchlich, wenn sie nicht an den Gesellschaftsinteressen, sondern an Eigeninteressen des Aufsichtsrats ausgerichtet sei. 114

Die Mitglieder des Aufsichtsrats seien gemäß § 93 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit 115

§ 116 AktG gegenüber den Aktionären und damit auch gegenüber der öffentlichen Hand zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit nicht (bundes-) gesetzliche Ausnahmen geschaffen worden seien. Zu diesen zähle die in §§ 394, 395 AktG geregelte Offenbarungsbefugnis für Aufsichtsratsmitglieder, die Gebietskörperschaften als Gesellschaftern Bericht erstatten müssten, was mit einer Ausweitung der Verschwiegenheitspflicht auf die Berichtsempfänger einhergehe. Damit habe der Gesetzgeber bewusst den Kreis der Informationsempfänger nur soweit ausweiten wollen, wie dies zu einer effektiven Beteiligungsverwaltung erforderlich sei. Die Verschwiegenheitspflicht der Antragsgegnerin als Berichtsempfängerin gemäß § 395 AktG umfasse, anders als die Antragsteller meinten, nicht nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern alle vertraulichen Angaben, deren Weitergabe an Dritte zu Nachteilen für das Unternehmen führen könnte.

Bei der Feststellung, ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse mit Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliege, sei allein auf eine mögliche Schädigung der Wettbewerbsposition abzustellen. Unrichtig sei die Auffassung der Antragsteller, das Gesellschaftsinteresse könne (bei Eigengesellschaften) mit dem öffentlichen Interesse gleichgesetzt werden. Vielmehr seien die Organe der (Aktien-)Gesellschaft nur insoweit befugt, Gemeinwohlbelange zu berücksichtigen, als diese im Gesellschaftszweck Niederschlag fänden. 116

e) Anders als von den Antragstellern vorgetragen, folge aus dem Eigentum des Bundes an der Deutschen Bahn AG keine Ausweitung der Antwortpflicht der Regierung. 117

Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Fraport-Entscheidung (BVerfGE 128, 226) festgestellt, dass es öffentlich beherrschten Unternehmen zwar verwehrt sei, sich auf die „Subjektivität gewillkürter Freiheit“ zu berufen. Dennoch könnten sie sich nach der „Logik des Marktes“ verhalten. 118

Im Übrigen sei die Festlegung des Art. 87e Abs. 3 Satz 1 und 2 GG auf den Betrieb der Deutschen Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen zu beachten. Damit seien eine Ausrichtung nach den Grundsätzen der Privatwirtschaftlichkeit und eine Befreiung von Gemeinwohlbindungen verbunden, die einer Aufgabenprivatisierung gleichkomme. Wegen dieses Privatisierungsauftrages sei die Deutsche Bahn AG grundsätzlich wie jedes andere Wirtschaftsunternehmen zu behandeln. Der Bund sei daher nicht gehalten, sich über die Regeln des Gesellschaftsrechts hinaus Einwirkungsmöglichkeiten vorzubehalten. Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss aus dem Jahre 2011 zum Nichtbestehen eines Parlamentsvorbehalts bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen durch die Deutsche Bahn AG festgehalten, dass diese nach marktwirtschaftlicher Handlungsrationalität agieren könne (BVerfGE 129, 356). Zu dieser gehöre auch eine gewisse Autonomie gegenüber dem Bund, die unabhängig von der fehlenden Grundrechtsfähigkeit Schranken für die Beeinträchtigung von Unternehmensinteressen durch die Regierung setze und die Geheimhaltung von Unternehmensinterna umfasse. Die dadurch bewirkte Beschrän- 119

kung des parlamentarischen Informationsrechts sei als Folge der Nutzung der privatrechtlichen Handlungsformen hinzunehmen.

f) Für die Anwendung dieser Maßstäbe auf die streitgegenständlichen Fragen bedeute dies: 120

aa) Bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ habe die Antragsgegnerin die Unwissenheit der Fragesteller über die tatsächlichen Strukturen der Priorisierung von Bedarfsplanvorhaben nicht ausgenutzt, sondern ein erkennbares Wissensdefizit beseitigt und ausgehend von den realen Entscheidungsstrukturen geantwortet. 121

Die mit den Fragen 4 und 5 erbetenen Statistiken lägen nicht vor, sie müssten mit großem Aufwand erstellt werden. Die Verpflichtung zu einer solchen Informationsbeschaffung stehe unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit, wobei der Regierung ein Einschätzungsspielraum zukomme. Vorliegend habe die Antragsgegnerin angesichts der großen Zahl der laufenden Projekte und deren jährlicher Anpassung darauf verzichtet, weil eine Antwort „auch unter Nutzung von in Einzelfällen möglichen kurzzeitigen Fristverlängerungen“ einen nicht leistbaren Aufwand erfordert hätte. 122

Auskünfte über Mittelfristplanungen der Gewinne der DB Netz AG, der DB Service & Station AG und der DB Energie GmbH, auf die die Frage 13 ziele, seien zu Recht vollständig verweigert worden. Alleingesellschafterin dieser Unternehmen sei die Deutsche Bahn AG, weshalb der Bund nicht unmittelbar beteiligt sei und eine Verantwortlichkeit der Regierung ohnehin ausscheide. Informationen, die die Regierung mittelbar über diese Unternehmen erlange, unterlägen der aktienrechtlichen Verschwiegenheitspflicht, weil es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handele. Auch würde der in Art. 87e Abs. 3 und 4 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließend beschriebene Mitwirkungsbereich des Parlaments überschritten. Die Frage knüpfe nicht am durch das Parlament allein zu kontrollierenden Verhalten der Regierung, sondern am Unternehmen selbst an und mache dieses unmittelbar zum Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass die Deutsche Bahn AG von der öffentlichen Verwaltung verselbständigt, ihre kommerzielle Ausrichtung abgesichert und ihr unternehmerische Selbstbestimmung eingeräumt worden sei. Die einzelnen wirtschaftlichen Entscheidungen müssten daher einer parlamentarischen Kontrolle entzogen sein. 123

Der Bundestagsausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung habe in Ausübung der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie, die auch den Nachvollzug und die Konkretisierung der Rechte der Abgeordneten und anderer Beteiligter umfasse, die Verantwortungsbereiche von Regierung und Deutscher Bahn AG in Folge der Bahnreform in einer Weise abgegrenzt, die dieser Rechtslage entspreche. Demnach falle die Mittelfristplanung als interne Planung in den unternehmerischen Verantwortungsbereich der Deutschen Bahn AG. 124

bb) Bei dem Projekt „Stuttgart 21“ handele es sich um ein eigenwirtschaftliches Projekt der Deutschen Bahn AG und nicht um ein Bedarfsplanprojekt. Deshalb seien die Zugriffsmöglichkeiten des Bundes und damit der Verantwortungsbereich der Regierung stark beschränkt. Das Gutachten, auf das Frage 16 der Kleinen Anfrage „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“ gerichtet sei, habe die Regierung wegen möglicher mittelbarer Folgen für den Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn AG ausnahmsweise in Auftrag gegeben. Es enthalte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG, die zum unternehmerischen Kernbereich zählten. Deshalb sei eine Weitergabe der Informationen ohne Einwilligung der Deutschen Bahn AG nicht zulässig. Das Wirtschaftsprüferprivileg des § 43 WiPrO und die vertragliche Verschwiegenheitsvereinbarung zeichneten diese Lage nach. 125

cc) Die auf die statistische Aufzählung und Aufschlüsselung von Verspätungsminuten zielenden Fragen der Kleinen Anfrage „Zugverspätungen“ habe die Regierung zu Recht nicht beantwortet. Sie habe über die erfragten Daten nicht verfügt und sie auch nicht zum Zwecke der Weitergabe beschaffen können. Die genannten Verspätungstatbestände könnten nicht eindeutig einem bestimmten Unternehmen zugeordnet werden, weil sie sowohl im Bereich der Schieneninfrastruktur als auch des Schienenverkehrs verursacht werden könnten. Hinsichtlich der Fragen 9 und 10 sei der Verantwortungsbereich der Bundesregierung bereits deshalb nicht betroffen, weil sich die angegebenen Störungen auf alle Eisenbahnverkehrsunternehmen beziehungsweise alle Halter von Eisenbahnfahrzeugen bezögen. Schließlich könne die Regierung keine Auskünfte über solche Sachverhalte erteilen, die den Kernbereich unternehmerischer Tätigkeit der Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen beträfen. Soweit die Deutsche Bahn AG betroffen sei, folge dies aus den beschränkten gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten. Aber auch die Aufsichts- und Regulierungsbehörden erhöben die angefragten Daten nicht. Vor diesem Hintergrund erweise sich die vom Deutschen Bundestag vorgenommene Abgrenzung der Verantwortungsbereiche, die Fragen der Pünktlichkeit der Deutschen Bahn AG zuordnet, als richtig. 126

dd) Die Entscheidung der Antragsgegnerin, die mit der Kleinen Anfrage „Finanzmarktaufsicht“ erfragten einzelinstitutsbezogenen Informationen nur unter Geltung der Geheimschutzordnung weiterzugeben, sei mit Blick auf die Sensibilität der Finanzmärkte in der noch immer anhaltenden Finanzkrise gerechtfertigt gewesen. 127

Auch habe die Begründung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Die Begründung der Verweigerung einer (öffentlichen) Antwort müsse einerseits so genau sein, dass die Fragesteller entscheiden könnten, ob sie gegen die Verweigerung vorgehen sollten. Dabei seien für eine vollständige Antwortverweigerung andere Maßstäbe anzulegen als bei einer nicht öffentlichen Antwort. Andererseits dürfe der Zweck der Antwortverweigerung, die Geheimhaltung der erfragten Informationen, nicht durch die Begründungspflicht gefährdet werden. 128

Die Beantwortung der Frage 1 sei faktisch unmöglich, weil Wortprotokolle nicht ge- 129

führt worden seien. Die Verweigerung einer öffentlichen Antwort auf die Frage nach der Anzahl der Teilnahmen von Mitarbeitern der Finanzaufsicht (BaFin und Bundesbank) an Gremiensitzungen sei gerechtfertigt, weil diese nur bei besonderem Anlass durchgeführt würden. Damit sei ihre Veröffentlichung geeignet, den Eindruck zu erwecken, das Institut bedürfe besonderer Aufsicht, was zu Vertrauensverlusten auf Seiten der Geschäftspartner und zur relativen Besserstellung der Konkurrenz führen könne. Diesen Verwerfungen könne eine gesamtwirtschaftliche Tragweite zukommen.

Gleiches gelte für die mit den Fragen 4 und 6 erbetenen institutsspezifischen Auskünfte zu Aufsichtsgesprächen und Sonderprüfungen. Während routinemäßige Aufsichtsgespräche keine Rückschlüsse auf die Lage des Instituts ermöglichten, sei dies bei anlassbezogenen Aufsichtsgesprächen und Sonderprüfungen anders. Das Bekanntwerden institutsspezifischer Angaben berge die Gefahr irreversibler Vertrauensverluste. 130

Frage 8, die auf die aufsichtsrechtliche Behandlung außerbilanzieller Conduits ziele, habe öffentlich nur in zusammengefasster Form beantwortet werden können. Die institutsspezifische Einschätzung der Eigenmittelausstattung und Liquiditätsvorsorge habe mit Rücksicht auf die sonst drohenden Vertrauensverluste und Nachteile im Wettbewerb nur nicht öffentlich mitgeteilt werden können. 131

Gleiches gelte für die nicht öffentliche Beantwortung der Frage 11 nach konkreten Einzelmaßnahmen gegenüber der HSH Nordbank, weil sie Angaben zur aufsichtsrechtlichen Einschätzung der internen Kontrolle und Risikosteuerung beinhalte. 132

Die gleiche Gefährdung der einzelnen Institute wie der Gesamtwirtschaft habe einer öffentlichen Beantwortung der Frage 14 nach der Einstufung der Institute in der Zwölf-Felder-Matrix der Risikoklassifizierung entgegengestanden. Dabei handele es sich um eine umfassende Gesamtaussage über die einzelnen Institute, in die alle verfügbaren Informationen einfließen, insbesondere auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die der Aufsicht offenbart worden seien. 133

Frage 18 nach der Vergütung von Angestellten durch die betroffenen Unternehmen betreffe einen Sachverhalt außerhalb des Verantwortungsbereichs der Antragsgegnerin. Die Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern ändere nichts daran. Es stehe dem Gesetzgeber frei, eine Pflicht zur Veröffentlichung dieser Informationen zu schaffen, wie er es für die Krankenkassen getan habe. 134

ee) Im Hinblick auf die Schriftlichen Fragen zur IKB sei der Antrag zu 1. insoweit unbegründet, als die erste Teilfrage nach den Beweggründen des Verkaufs der IKB ausführlich beantwortet worden und von den Antragstellern auch nicht gerügt worden sei. Gleiches gelte für die zweite Teilfrage nach dem Kaufpreis, die nur nicht öffentlich beantwortet werden können. 135

Die Beantwortung der zweiten Frage erfordere die Mitteilung aufsichtsbehördlicher Einschätzungen, deren Veröffentlichung die Wettbewerbsposition der betroffenen In- 136

stitutionen schwächen würde. Eine öffentliche Beantwortung der Frage sei daher ausgeschlossen gewesen. Die Antragsgegnerin habe erst bei nochmaliger Durchsicht der Akten bemerkt, dass die Frage bedauerlicherweise gar nicht beantwortet worden sei. Sie werde dies unverzüglich nachholen und die Antwort dann in der Geheimschutzstelle hinterlegen.

VI.

Zu dem Antrag haben der Landtag Rheinland-Pfalz und als sachkundige Dritte gemäß § 27a BVerfGG die Deutsche Bahn AG, der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, die IKB Deutsche Industriebank AG, die Commerzbank AG, der Verband „Die Deutsche Kreditwirtschaft“, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Hypo Real Estate Holding AG (nun GmbH) schriftlich Stellung genommen.

137

1. Die Bundesregierung sei dem Deutschen Bundestag und dessen Abgeordneten und Fraktionen zur Auskunft über ihre Tätigkeit nur insoweit verpflichtet, als ihr Verantwortungsbereich betroffen sei. Dieser erstreckte sich auf sämtliche Informationen, die die Bundesministerien in Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden erlangten – wie etwa das Bundesministerium der Finanzen über die BaFin und die FMSA als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Bei privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen bestehe eine Verantwortlichkeit jedenfalls bei vollständig im Eigentum des Bundes stehenden Unternehmen. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen hänge die Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Parlament vom Umfang der staatlichen Beteiligung sowie dem Maß der Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten ab. Je größer die Beteiligung und die Einwirkungsmöglichkeiten seien, desto weiter reiche die grundsätzliche Verantwortlichkeit. Insoweit sei auf die bestehenden einfachrechtlichen Maßgaben abzuheben, die Umfang und Grenzen einer solchen Kontrolle festlegten. Nicht in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Regierung fielen Informationen über privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen, die vollständig in privater Hand seien. Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle seien einerseits Bereiche, in denen die Regierung und ihre Mitglieder tätig geworden seien, andererseits Bereiche, in denen die Regierung kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden könne, das heißt der tatsächlich wahrgenommene und der verantwortete Aufgabenbereich.

138

Soweit sich die Stellungnahmen mit der Grundrechtsfähigkeit der Institute und Unternehmen befassen, wird ausgeführt, das Bundesverfassungsgericht habe eine solche Grundrechtsfähigkeit von Unternehmen auch bei einer staatlichen Beteiligung von mehr als 30 % – in Bezug auf die Deutsche Telekom AG und die Deutsche Post AG – noch bejaht. Der Grundrechtsschutz sei vor allem bei börsennotierten Unternehmen von besonderer Relevanz. Die Überlegung der Antragsteller, der Grundrechtsschutz von Unternehmen nach Art. 12 Abs. 1 GG reduziere sich, wenn diese Unterstützung durch den Staat annähmen, treffe nicht zu.

139

2. Die Deutsche Bahn AG geht in ihrer Stellungnahme davon aus, dass die parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung im Wesentlichen nur im Zusammenhang mit hoheitlichem Handeln von Bundesbehörden bestehe, während ihre Geschäftstätigkeit grundsätzlich nicht vom Informationsanspruch des Parlaments erfasst werde. Soweit sich der Bund an privatrechtlichen Unternehmen beteilige, beschränke sich die Verantwortlichkeit der Bundesregierung auf Aspekte der Beteiligungsverwaltung. Die Bundesregierung könne aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG) hingegen nicht für die Unternehmensführung bei der Deutschen Bahn AG verantwortlich sein. 140

a) Mit Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG habe der verfassungsändernde Gesetzgeber die Grundentscheidung für eine Privatisierung der Eisenbahnen des Bundes und ihrer Aufgaben getroffen. Im Einklang mit dieser Zielsetzung sei die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewählt worden, in der das Prinzip der Trennung der Kapitaleigner und der Unternehmensleitung stärker als in anderen Gesellschaftsformen ausgeprägt sei. Durch die Wahl dieser Gesellschaftsform sei die in Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG angelegte Trennung von Verwaltungs- und Unternehmensaufgaben im deutschen Eisenbahnwesen abgesichert worden. Zugleich begründe die Vorschrift eine eigene wehrfähige Rechtsposition der Eisenbahnen des Bundes, die staatlichen Eingriffen in ihre unternehmerische Betätigung Grenzen setze. Der Schutzbereich der Unternehmensfreiheit gemäß Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG umfasse insbesondere die Organisationsfreiheit, das heißt die gesellschaftsrechtliche Organisation des Unternehmens sowie die konzerninterne Aufgabenverteilung. Geschützt seien ferner die Entwicklung neuer Verkehrsprodukte und ihre wirtschaftliche Verwertung auf den Verkehrsmärkten sowie die Wettbewerbsfreiheit und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft. Schließlich schütze die Unternehmensfreiheit die auf Förderung des unternehmerischen Erfolges gerichtete Außendarstellung und Werbung. 141

Nach den eigenen Angaben der Antragsteller hätten die begehrten Informationen zur kurz- und mittelfristigen Budgetplanung dazu verwendet werden sollen, politische Forderungen im öffentlichen Raum an die Deutsche Bahn AG und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) des Konzerns zu adressieren, auch wenn unternehmerische Entscheidungen hierdurch negativ beeinflusst werden könnten. Von einer solchen direkten politischen Einflussnahme durch den Bundestag auf unternehmerische Entscheidungen wolle Art. 87e Abs. 3 GG die Eisenbahnen des Bundes gerade schützen. Auch das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages an unternehmerischen Einzelentscheidungen jenseits der legislativen Mitgestaltungsmöglichkeit deren Fähigkeit zum verfassungsrechtlich gewollten Handeln nach marktwirtschaftlicher Handlungsrationalität in erheblichem Maße beeinträchtigen würden. 142

Eine Offenlegung vertraulicher Unternehmensdaten gegenüber dem Deutschen Bundestag greife in die Unternehmensfreiheit gemäß Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG ein. Solche Eingriffe seien nur gerechtfertigt, wenn sie aufgrund oder durch ein Gesetz er- 143

folgten, dem Schutze eines Rechtsgutes von Verfassungsrang dienten und den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügten. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt, sofern der Eingriff in Ausübung des parlamentarischen Fragerechts erfolge.

Entgegen der Ansicht der Antragsteller werde der verfassungsrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht dadurch gemindert, dass Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur zum großen Teil mit öffentlichen Mitteln gefördert würden. Aus öffentlichen Mitteln finanzierte Vermögenswerte stellten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein Eigentum zweiter Klasse dar und genössen nicht einen minderen verfassungsrechtlichen Schutz. Sofern im Zusammenhang mit einer staatlichen Förderung weitergehende Eingriffsbefugnisse beständen, beschränkten sich diese grundsätzlich auf die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung staatlicher Mittel oder die Missbrauchsprävention. Ein allgemein verringerter Geheimnisschutz gerade wegen einer staatlichen Förderung sei dagegen nicht zu erkennen. 144

b) Die Unternehmen des Konzerns Deutsche Bahn AG – die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und die EIU – hätten ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der begehrten Informationen. 145

Der Bedarfsplan Schiene werde vom Bundesgesetzgeber jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren aufgestellt. Im jährlichen Rhythmus fänden zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), dem Eisenbahnbundesamt (EBA) und den EIU, namentlich der DB Netz AG, der DB Energie GmbH und der DB Station & Service AG, Gespräche zur Eisenbahnbedarfsplanung statt, die sogenannten Fulda-Runden. Im Rahmen dieser Gespräche auf Arbeitsebene würden der aktuelle Sachstand und die Planungen für jedes Einzelprojekt erörtert und die künftige Planung und Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten abgestimmt. Die Ergebnisse der Gespräche bildeten die Grundlage für die Planungs- und Finanzierungsentscheidungen des Bundes einerseits und der Deutschen Bahn AG sowie ihrer Tochtergesellschaften andererseits. Die Ergebnisse der Runden bildeten aber nur Zwischenschritte ab, die bis zur abschließenden Entscheidung auf Seiten des Bundes und des Unternehmens veränderlich blieben. 146

Der Herausgabe der begehrten Informationen zu den „Fulda-Runden“ stünden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG und deren EIU entgegen. Im Rahmen der „Fulda-Runden“ würden Planungen und Kosten von Infrastrukturprojekten der EIU erörtert, insbesondere die voraussichtlichen Investitionskosten einschließlich der Eigenmittelanteile, die voraussichtlichen Projektlaufzeiten und der Sachstand in einzelnen Gerichtsverfahren, die Infrastrukturprojekte betreffen. Dabei handele es sich um die Geschäftstätigkeit der EIU betreffende unternehmensbezogene Informationen, die nur den Teilnehmern und außerhalb der betroffenen Unternehmen nur der zuständigen Fachabteilung des BMVBS und des EBA bekannt seien. An der Geheimhaltung dieser Informationen bestehe ein berechtigtes Interesse der 147

Deutschen Bahn AG und der EIU. Öffentliche Informationen über die Projektplanung und die damit verbundenen Projektgesamtkosten könnten zu strategischen Angebotspreisen der Bauindustrie führen. Die Baufirmen könnten ihre Angebote an den veranschlagten Kosten ausrichten. Unmittelbare Folge wären steigende Baukosten zum wirtschaftlichen Nachteil der EIU. Aufgrund der begrenzten Haushaltsmittel würden die erhöhten Projektkosten mittelbar zu einem reduzierten oder verlangsamten Infrastrukturausbau führen. Zugleich würde die Wettbewerbsposition der EVU der Deutschen Bahn AG als Anbieter von Verkehrsleistungen gegenüber konkurrierenden Verkehrsträgern beeinträchtigt. Mit den durch das BMVBS jährlich veröffentlichten Verkehrsinvestitionsberichten würde den parlamentarischen Informationsbedürfnissen Genüge getan, ohne dass sensible Informationen offengelegt würden.

In den Finanzierungsvereinbarungen würden insbesondere die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten, der Planungskostenpauschale und des Eigenmittelanteils der EIU geregelt. Sie enthielten Angaben darüber, welcher Anteil der zuwendungsfähigen Kosten als zuwendungsfähiges Darlehen und welcher Anteil als Baukostenzuschuss finanziert werde. Weiterhin wiesen sie die komplexe Berechnung der Vorfinanzierungskosten anhand des Kapitalbetrages, des Zinssatzes und der Zinsperiode aus. Darüber hinaus enthielten sie detaillierte Aufstellungen über die Kosten einzelner Gewerke und die Weiterentwicklung der Kostenstruktur. Die Anlagen enthielten Streckenübersichten nebst im Einzelnen ausgewiesener Kosten, detaillierte Kostenübersichten und Mittelabflussdiagramme. Unter Hinzuziehung der konkreten Maßnahmebeschreibung ließen diese Angaben den Rückschluss auf die Ermittlung dieser Kosten und damit auf die interne Kalkulation der DB Netz AG zu.

148

Die Mittelfristplanung der Deutschen Bahn AG und ihrer EIU falle nicht in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung. In der Mittelfristplanung sei die grundlegende unternehmenspolitische Ausrichtung des Konzerns festgelegt. Zugleich sei die Planung von zentraler Bedeutung für die operative Steuerung des Unternehmens.

149

An der Geheimhaltung der nur einem begrenzten Personenkreis bekannten Wirtschaftlichkeitsberechnung 2006 bestehe ein berechtigtes Interesse. Aus den dort enthaltenen Angaben zu den Projektausgaben für die einzelnen Gewerke könnten Rückschlüsse auf die diesbezügliche Kostenkalkulation der Deutschen Bahn AG gezogen werden. Diese Erkenntnisse könnten Einfluss auf die Vergabepreise sowohl für „Stuttgart 21“ als auch für andere Vorhaben haben. Auf der Grundlage dieser Informationen könnten potenzielle Bewerber ihre Angebote so gestalten, dass ein sparsamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz gerade nicht mehr gewährleistet sei.

150

Gegenstand des Gutachtens der Wirtschaftsprüfergesellschaft sei die Prüfung der rechnerischen und methodischen Richtigkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Deutschen Bahn AG zu „Stuttgart 21“ gewesen. Allerdings sei die Prüfung der Gutachter teilweise darüber hinausgegangen, namentlich dort, wo die in die Wirtschaftlichkeitsberechnung eingeflossenen Angaben hinsichtlich des notwendigen Mengenrüstes und deren Bewertung hinterfragt worden seien. Insofern enthalte das

151

Gutachten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG. Darüber hinaus lasse es Rückschlüsse auf die Ansätze zu projektbezogenen Ausgaben und Einnahmen zu, soweit die Gutachter hierzu Angaben gefordert hätten.

Die begehrten Informationen zu Zugverspätungen betreffen den Kernbereich der unternehmerischen Betätigung der EVU und EIU des Konzerns, nämlich die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen und den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur. Dies sei insbesondere die Gestaltung des Angebotes im Einzelnen und schließe den Aspekt der Pünktlichkeit ein. Zugleich seien Zugverspätungen ein zentrales unternehmenspolitisches Thema mit Auswirkungen insbesondere auf Investitionsplanungen der EVU und EIU. 152

Eine detaillierte Mitteilung der Pünktlichkeitswerte und der Ursachen für Verspätungen außerhalb des Konzerns erfolge im Wesentlichen nur auf Grundlage der Verkehrsverträge für den öffentlichen Personennahverkehr. Diese Verträge pönalisierten schlechte Pünktlichkeitswerte zum Teil streckenscharf. Damit gingen teilweise sehr detaillierte Berichtspflichten gegenüber dem Aufgabenträger einher, zum Beispiel die Mitteilung der Pünktlichkeit je Zug und Haltestelle und der Verspätungsursache. Der jeweilige Vertragspartner müsse die übermittelten Daten vertraulich behandeln. 153

3. Die Stellungnahmen zu dem Schwerpunkt Finanzmarktaufsicht äußern sich zu der Verschwiegenheitspflicht der mit Aufsichts- und Kontrollaufgaben befassten Regierungs- und Behördenvertreter sowie zu der zu befürchtenden Gefährdung der Aufsichtstätigkeit bei Herausgabe von institutsspezifischen Tatsachen. Sie tragen vor, die einfachgesetzlich statuierten Verschwiegenheitspflichten der BaFin und des FMSA bildeten die Grundlage für das Zusammenwirken zwischen Aufsicht und Institut. Die Verschwiegenheitspflicht der mit Aufsichts- und Kontrollaufgaben befassten Regierungs- und Behördenvertreter sei als Grundvoraussetzung für eine effektive Beaufsichtigung und die Stabilität des Finanzmarktes anzusehen. Die Aufsichtsbehörden erlangten nicht nur allgemeine Kenntnisse über die Umsetzung aufsichtsrelevanter Vorschriften, sondern – insbesondere durch ihre Teilnahme an Gremiensitzungen der Institute – auch Einblick in die allgemeine Geschäftsentwicklung, die Risikotragfähigkeit und die Strategie des Instituts, von der Personalpolitik bis zur Vertriebssteuerung. Diese vertraulichen Informationen beinhalteten vielfach wettbewerbsrelevante Angaben, deren Veröffentlichung die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig beeinflussen könne. Der Gesetzgeber habe die Verschwiegenheitspflicht ausdrücklich mit der Absicht gefasst, das notwendige Vertrauen in die Integrität der Aufsichtspraxis und eine entsprechende Kooperationsbereitschaft sicherzustellen. 154

Der Aufsicht würden viele Informationen, gerade auch über kritische Entwicklungen, auf freiwilliger Basis und überobligatorisch übermittelt. Durch diese freiwilligen Informationen würden bankaufsichtliche Maßnahmen häufig erst veranlasst. Durch eine Verpflichtung der Bundesregierung, die im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht über BaFin und FMSA erhaltenen Informationen aufgrund parlamentarischer Anfra- 155

gen offenzulegen, wäre das Vertrauensverhältnis gefährdet mit nicht unerheblichen Auswirkungen auf das künftige Informationsverhalten der Institute gegenüber diesen Aufsichtsbehörden. Diese wären so auf die Durchsetzung von Auskunftsansprüchen im förmlichen Verwaltungsverfahren angewiesen und auf nachträgliche ordnungsrechtliche Repressionen zurückgeworfen, die nicht gleichermaßen effektiv wären.

Zudem habe die Finanzmarktkrise die „seismographische Empfindlichkeit“ des auf Vertrauen aufbauenden Finanzsystems gezeigt. Die Offenlegung vertraulicher Informationen über Kreditinstitute im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage könne verbunden mit einer verkürzten und unter Umständen verzerrten oder fehlerhaften Medienberichterstattung im Einzelfall das allgemeine Vertrauen der Einleger und anderer Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems erschüttern. 156

Die Vertreter von Gebietskörperschaften seien nach §§ 116, 93 Abs. 1 Satz 2 AktG zur Verschwiegenheit über vertrauliche Angelegenheiten verpflichtet. Nichts anderes ergebe sich aus §§ 394, 395 AktG. Bei der Weitergabe von Informationen durch die Vertreter habe der jeweilige Berichtsempfänger nach § 395 AktG ebenfalls die Vertraulichkeit zu wahren. Hieran fehle es offenkundig, wenn vertrauliche Betriebsinterne ungeschützt gegenüber sämtlichen Abgeordneten des Deutschen Bundestages offengelegt würden. An eine Institution, bei der wie im Fall eines Parlaments die Geheimhaltung nicht gewährleistet sei, dürfe daher nicht berichtet werden. Die §§ 394, 395 AktG modifizierten die strengen aktienrechtlichen Verschwiegenheitspflichten der § 116 Satz 1 in Verbindung mit § 93 Abs. 1 Satz 3, § 116 Satz 2 AktG lediglich für Zwecke der haushaltsrechtlichen Beteiligungsverwaltung und -prüfung öffentlicher Gebietskörperschaften. 157

Zu berücksichtigen sei die zwischen der Commerzbank AG und der FMSA am 19. Dezember 2008 abgeschlossene und im Jahr 2009 ergänzte vertragliche Vereinbarung, wonach das Parlament über die Angaben der Commerzbank AG nur unter Wahrung des Geheimschutzes unterrichtet werden dürfe. Diese vertragliche Vereinbarung konkretisiere die Regelungen des FMStFG über die Offenbarungspflichten der Bank gegenüber der Bundesanstalt einerseits und die Verschwiegenheitspflicht der Mitarbeiter der Behörde andererseits. 158

VII.

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2012 teilte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Steffen Kampeter dem Antragsteller zu 1. mit, dass eine erneute Prüfung der Schriftlichen Frage Nr. 317 (BTDrucks 17/4350, S. 21) zu den von der BaFin nicht genehmigten Fällen eines Rückerwerbes eigener und am Markt mit Abschlägen notierter Verbindlichkeiten vorgenommen worden sei. Diese habe ergeben, dass die Frage zwar nach wie vor nicht öffentlich beantwortet, eine Antwort aber eingestuft in der Geheimschutzstelle zur Verfügung gestellt werden könne. Dies habe er veranlasst. 159

VIII.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 9. und 10. Mai 2017 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Die Beteiligten haben ihren Vortrag vertieft und ergänzt. Als sachkundige Dritte gemäß § 27a BVerfGG hat das Bundesverfassungsgericht die Deutsche Bahn AG, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, die Deutsche Bundesbank, die IKB Deutsche Industriebank AG, die Hypo Real Estate Holding GmbH, die Commerzbank AG und für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Herrn Prof. Dr. Volker Wieland sowie für das Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern Herrn Prof. Dr. Martin Hellwig angehört. Diese haben sich insbesondere zu Fragen der Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bahn AG sowie der Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Finanzmarkt-aufsicht und des Erfolges staatlicher Stützungsmaßnahmen durch die verfahrensgegenständlichen parlamentarischen Anfragen geäußert. 160

B.

Der Antrag zu 3. ist hinsichtlich des Antragstellers zu 4. insgesamt sowie hinsichtlich des Antragstellers zu 3. und der Antragstellerin zu 5. insoweit unzulässig, als er sich auf die Beantwortung der Fragen 17, 18 und 19 der Kleinen Anfrage vom 11. November 2010 (BTDrucks 17/3766, S. 2) durch die Bundesregierung bezieht. Unzulässig sind alle Anträge ferner insoweit, wie sie über die Feststellung der Rechtsverletzung hinaus darauf gerichtet sind, die Bundesregierung zu verpflichten, die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Im Übrigen sind die Anträge zulässig. 161

I.

Die Parteifähigkeit der Antragsteller zu 1. bis 4. folgt aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Als Abgeordneten des Deutschen Bundestages kommt ihnen gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu, den sie im Organstreitverfahren als „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verteidigen können (stRspr seit BVerfGE 2, 143 <166 f.>; vgl. auch etwa BVerfGE 112, 363 <365>; 114, 121 <146>; 124, 161 <184>; 137, 185 <223 Rn. 104>; 140, 115 <138 Rn. 55>). Der Antragsteller zu 4. hat seine Parteifähigkeit nicht mit dem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag am 26. Mai 2011 verloren. Maßgeblich für die Parteifähigkeit von Abgeordneten im Organstreit ist grundsätzlich ihr Status zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben (vgl. BVerfGE 4, 144 <152>; 102, 224 <231>; 108, 251 <270 f.>; 136, 277 <299 f. Rn. 60>; 139, 194 <220 Rn. 96>; 140, 115 <138 Rn. 55>) – hier am 18. März 2011. 162

Die Antragstellerin zu 5. ist als Fraktion des Deutschen Bundestages nach § 63 BVerfGG in Organstreitigkeiten parteifähig. Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (vgl. BVerfGE 2, 143 <160>; 20, 56 <104>; 43, 142 <147>; 140, 115 <138 Rn. 56>). Sie sind zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind (vgl. BVerfGE 70, 324 <350 f.>; 163

124, 161 <187>; 139, 194 <220 Rn. 96>), und berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen (vgl. BVerfGE 45, 1 <28 f.>; 67, 100 <125>; 68, 1 <69>; 140, 115 <138 f. Rn. 56>).

Die Bundesregierung als oberstes Bundesorgan (Art. 62 ff. GG) ist sowohl in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als auch in § 63 BVerfGG ausdrücklich als mögliche Antragsgegnerin genannt. 164

II.

Die Anträge beziehen sich auf taugliche Antragsgegenstände. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG kann Antragsgegenstand im Organstreitverfahren sowohl eine Maßnahme als auch ein Unterlassen sein. Es kommt somit nicht darauf an, ob es sich bei den gerügten Antworten der Antragsgegnerin jeweils um eine Maßnahme in Form der Verweigerung einer hinreichenden Antwort oder um ein Unterlassen in Form einer pflichtwidrigen Nichtbeantwortung oder einer nicht hinreichenden Beantwortung der jeweiligen Anfrage handelt. Die Antwortverweigerung, die schlichte Nichtbeantwortung und die nicht hinreichende Beantwortung der Anfragen der Antragsteller können diese konkret in ihrem jeweiligen Rechtskreis aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG betreffen. Dies gilt gleichermaßen für die nicht öffentliche Beantwortung. Somit sind die Maßnahmen oder Unterlassungen auch rechtserheblich (vgl. BVerfGE 96, 264 <277>; 103, 81 <86>; 104, 310 <324>; 137, 185 <223 Rn. 105>; 139, 194 <220 f. Rn. 98>). 165

III.

Die Antragsteller sind überwiegend antragsbefugt. 166

1. Ein die Antragsteller und die Antragsgegnerin umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis (vgl. BVerfGE 1, 208 <221>; 84, 290 <297>; 124, 161 <185>; 137, 185 <224 Rn. 107>; 139, 194 <221 Rn. 99>; 140, 115 <144 Rn. 74>; stRspr) liegt vor. Die Antragsteller beanstanden Antworten der Antragsgegnerin auf an diese gerichtete parlamentarische Anfragen. Der Organstreit betrifft damit die Reichweite des verfassungsrechtlich verankerten Frage- und Informationsrechts sowie die grundsätzliche Verpflichtung der Bundesregierung, auf Fragen im Parlament Rede und Antwort zu stehen (vgl. BVerfGE 124, 161 <185>; 137, 185 <224 Rn. 107>; 139, 194 <221 Rn. 99>). Das Frage- und Informationsrecht wird verletzt, wenn auf berechtigte Fragen nicht oder nicht vollständig geantwortet wird. Eine Rechtsverletzung liegt auch vor, wenn unter Verkennung des Geheimnisschutzes eine öffentliche Antwort verweigert oder eine unzureichende Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit gegeben wird (vgl. BVerfGE 124, 161 <185>). 167

An diesem Frage- und Informationsrecht haben die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teil (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; 137, 185 <230 f. Rn. 129>; 139, 194 <221 Rn. 99>). Ihnen steht folg- 168

lich ein eigenes subjektiv-öffentliches organschaftliches Recht auf Beantwortung ihrer Fragen zur Seite. Eine unzureichende Antwort verletzt aufgrund dieses Ableitungszusammenhangs zugleich den Deutschen Bundestag in seinen Rechten (vgl. BVerfGE 139, 194 <221 Rn. 99>).

Daraus folgt für die Fraktionen im Deutschen Bundestag, dass sie nicht nur die Verletzung in eigenen Rechten rügen (vgl. BVerfGE 91, 246 <250 f.>; 100, 266 <270>; 124, 161 <187>), sondern darüber hinaus, unabhängig von ihrer Beteiligung an der Frage, ein Recht aus dem Rechtskreis des Deutschen Bundestages (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) in nach § 63 BVerfGG zulässiger Prozessstandschaft geltend machen können (vgl. BVerfGE 124, 161 <187>; 139, 194 <221 Rn. 99>). 169

2. a) Der Antrag zu 1. wäre deshalb unzulässig, als danach – wörtlich genommen – der Antragsteller zu 1. als Abgeordneter (auch) die Verletzung von Rechten des Deutschen Bundestages und die Antragstellerin zu 5. als Fraktion (auch) die Verletzung in eigenen Rechten rügt, obwohl sie – anders als bei den Anträgen zu 2. und zu 3. – an den Anfragen nicht beteiligt war. Sachgerecht ist der Antrag allerdings dahingehend auszulegen, dass der Antragsteller zu 1. (nur) rügt, durch die angegriffene Maßnahme in seinem (derivativen) Frage- und Informationsrecht verletzt worden zu sein, und die Antragstellerin zu 5. (nur) eine Rechtsverletzung des Deutschen Bundestages geltend macht. 170

Weiterhin ist der Antrag zu 1. unter Heranziehung der Antragschrift dahingehend zu verstehen und insoweit substantiiert, als die Antragsteller die Antwort der Antragsgegnerin auf die Frage Nummer 34 der BTDrucks 17/4350 ausschließlich im Hinblick auf die Verweigerung der Beantwortung der Teilfrage nach dem beim Verkauf der IKB Deutsche Industriebank AG erzielten Kaufpreis rügen. 171

b) Nicht hinreichend substantiiert ist das Vorbringen der Antragsteller zu dem Antrag zu 3., soweit die Fragen 17 bis 19 der Kleinen Anfrage zur Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Projekt „Stuttgart 21“ (BTDrucks 17/3766) betroffen sind. Die Fragen wurden durch die Bundesregierung – wenn auch knapp – beantwortet (BTDrucks 17/4008, S. 5). Die Antragschrift enthält keine konkreten Ausführungen dazu, was hinsichtlich dieser Antworten gerügt wird. Obgleich die Antragsgegnerin dies in ihrer Antragsrüge moniert hat, ist auch in der Replik hierzu keine Ergänzung vorgenommen worden. 172

c) Im Übrigen haben die Antragsteller hinreichend dargelegt, dass sie und der Deutsche Bundestag durch das angegriffene Verhalten der Antragsgegnerin in Rechten verletzt sein können, die ihnen durch das Grundgesetz übertragen worden sind. Sie machen geltend, dass die Antragsgegnerin die Fragen unter Verkennung ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht nicht oder mit unzureichender Begründung beantwortet habe. Zudem geht aus der Antragsbegründung hervor, dass die Antragsgegnerin unter Verkennung des Geheimnisschutzes wie auch einer unzureichenden Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit die Fragen nicht in der für schriftliche Einzelfragen nach § 105 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO- 173

BT) in Verbindung mit Nummer 14 der Anlage 4 zur GO-BT vorgesehenen und zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise beantwortet habe. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass das beanstandete Verhalten der Antragsgegnerin Rechte des Deutschen Bundestages und eigene Rechte der Antragsteller, die aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, verletzt.

IV.

Unzulässig sind die Anträge ferner insoweit, als sie über die Feststellung der Rechtsverletzung hinaus darauf gerichtet sind, die Bundesregierung zu verpflichten, die erbetenen Auskünfte zu erteilen. 174

Gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG stellt das Bundesverfassungsgericht im Fall eines begründeten Antrags fest, dass die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Damit stellt das Gesetz es grundsätzlich in das Ermessen des Antragsgegners, wie er eine verfassungsgemäße Lage herstellt. Dem Gericht ist deshalb im Regelfall ein Verpflichtungsausspruch verwehrt (grundlegend BVerfGE 20, 119 <129>; 124, 161 <188>; 136, 277 <301 Rn. 64>; zu einer Sonderkonstellation BVerfGE 112, 118 <147 f.>). 175

Dabei ist zu bedenken, dass die Verbindlichkeit der Feststellung nicht hinter einem Verpflichtungsausspruch zurückbleibt; insbesondere ist der Erlass einer Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 BVerfGG nicht von einem Verpflichtungsausspruch abhängig. Für eine Abweichung von der - die Regelung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG konkretisierenden - Vorschrift des § 67 BVerfGG bestünde daher auch dann kein Anlass, wenn man die Besorgnis der Antragsteller hinsichtlich einer generell zögerlichen Antwortpraxis teilte. 176

V.

Die Antragsteller zu 1. bis 3. und die Antragstellerin zu 5. haben ein Rechtsschutzinteresse (1.). Das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers zu 4. ist entfallen, weil dieser am 26. Mai 2011 nach Niederlegung des Mandats aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden ist (2.). Die partielle nachträgliche Erganzung beziehungsweise Änderung des Geheimhaltungsgrades einzelner Antworten hat das Rechtsschutzbedürfnis hingegen nicht (teilweise) entfallen lassen (3.). 177

1. Auch im Organstreitverfahren ist das Rechtsschutzbedürfnis des Organs grundsätzlich Voraussetzung für die Sachentscheidung (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <127>; 68, 1 <77>; 119, 302 <307 f.>; 124, 78 <113>; 140, 115 <146 Rn. 80>). Das Organstreitverfahren ist eine kontradiktorische Parteistreitigkeit. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <29 f.>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 134, 141 <194 Rn. 160>; 136, 190 <192 Rn. 5>; 140, 115 178

<146 Rn. 80>).

Da Bestand und Reichweite des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts in Bezug auf Angelegenheiten der Deutschen Bahn AG und der Finanzmarktaufsicht zwischen den Beteiligten umstritten und klärungsbedürftig sind, ist das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller zu 1. bis 3. und der Antragstellerin zu 5. zu bejahen. Es stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung die Antwort auf die Fragen mit Verweis auf die Beschränkung des Frage- und Informationsrechts bei Beteiligungen des Bundes, die entgegenstehenden gesetzlichen oder vertraglichen Verschwiegenheitspflichten, die schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen und Institute sowie die möglichen Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Aufsichtsbehörden und für die Gesamtwirtschaft verweigern beziehungsweise nicht öffentlich geben durfte. Andere gleichwertige verfassungsrechtliche oder parlamentarisch-politische Handlungsmöglichkeiten bestehen nicht. 179

2. Das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers zu 4. ist hingegen entfallen. 180

a) Das Ausscheiden eines Antragstellers aus dem Deutschen Bundestag führt grundsätzlich zum Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses im Organstreitverfahren, wenn und weil sich ein solcher oder ein ähnlicher Streit zwischen den Beteiligten nicht wiederholen kann, es sei denn, dass ein sonstiges schutzwürdiges Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage besteht (vgl. BVerfGE 87, 207 <209>; vgl. auch BVerfGE 102, 224 <232>; 119, 302 <307 f.>, allerdings mit der Besonderheit, dass zwischenzeitlich auch die jeweils angegriffene Norm geändert worden war; siehe BVerfGE 136, 190 <192 ff. Rn. 4 ff.> zum Ausscheiden des Antragsgegners aus dem Bundestag). 181

b) Ein subjektives (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse (vgl. BVerfGE 119, 302 <308>) liegt in der Person des Antragstellers zu 4. nicht vor. Im Verhältnis zwischen diesem und der Antragsgegnerin besteht keine Wiederholungsgefahr (vgl. BVerfGE 119, 302 <308>; 136, 190 <193 Rn. 7> m.w.N.), weil nicht zu erwarten ist, dass der Antragsteller alsbald wieder ein Bundestagsmandat erwirbt. 182

Auch kann der Antragsteller zu 4. aus dem Umstand, dass ihm - öffentlichkeitswirksam - Unrecht widerfahren sein könnte, nichts für sich herleiten. Denn ein „bloßes Rehabilitationsinteresse“ genügt - anders als bei Grundrechtsverletzungen - nicht, um das Bedürfnis einer retrospektiven Feststellung von Rechtsverstößen zu begründen (vgl. BVerfGE 136, 190 <192 f. Rn. 6>). 183

Überdies hat der Antragsteller zu 4. keine präjudizielle Bedeutung der erstrebten Entscheidung für andere Rechtsverhältnisse geltend gemacht. 184

3. Auch die spätere Beantwortung beziehungsweise die Herabstufung des Geheimhaltungsgrades der Antworten hat das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen lassen. 185

a) Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung mitteilt, bei erneuter Durchsicht und Prüfung der Antworten festgestellt zu haben, dass Frage 35 nicht nur 186

nicht öffentlich beantwortet, sondern eine Antwort gänzlich unterblieben sei, und so- dann der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen mit Schreiben vom 9. Oktober 2012 an den Antragsteller zu 1. erklärt habe, dass nun- mehr die Übersendung der Antwort an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bun- destages veranlasst worden sei, ist dem zu entnehmen, dass sie ihre eigene Vorge- hensweise im Nachhinein nicht mehr als zulässig ansieht.

Dem ursprünglichen Begehren der Fragesteller wurde damit aber gleichwohl nicht voll- ständig entsprochen. Ein Rechtsschutzbedürfnis besteht zum einen fort, soweit die Antwort nicht öffentlich gegeben worden ist (siehe unten Rn. 190). Zum andern wür- de es erst dann entfallen, wenn die Antragsgegnerin über die bloße Ergänzung der Antworten hinaus auch die streitige Verpflichtung zur öffentlichen Beantwortung der Fragen nicht mehr in Abrede stellte. Eine Verpflichtung zur Beantwortung der Fragen hat die Antragsgegnerin bislang nicht anerkannt. Auch wenn man die Rechtsverlet- zung als abgeschlossen betrachten und für diesen Fall ein besonderes „Fortset- zungsfeststellungsinteresse“ für das Organstreitverfahren fordern wollte, bestünde ein solches in Form einer Wiederholungsgefahr und eines objektiven Klarstellungsinter- esses (vgl. BVerfGE 121, 135 <152>; 131, 152 <194>; vgl. auch BVerfGE 137, 185 <230 Rn. 126 f.> zur angekündigten Änderung der Antwortpraxis).

b) Soweit die Antragsteller in der Antragsschrift ausgeführt haben, die Antragsgeg- nerin habe nach Bekanntwerden der Einleitung des Organstreitverfahrens die „Be- antwortung der Kleinen Anfragen in Bundestagsdrucksache von ‚VS-geheim‘ in ‚VS- vertraulich‘ durch eine Mitteilung des Bundesfinanzministeriums v. 2.2.2011“ geändert, haben sie diese Mitteilung nicht vorgelegt und nicht näher angegeben, um welche Antworten es sich hierbei konkret gehandelt hat. Es bleibt daher unklar, in Be- zug auf welche Antworten eine Herabstufung der Geheimhaltungsstufe erfolgt sein soll.

Darauf kommt es jedoch für das Rechtsschutzbedürfnis nicht an. Zwar unterliegen als „geheim“ eingestufte Informationen und Dokumente nach der Geheimschutzord- nung des Deutschen Bundestages strengeren Regelungen für die Einsichtnahme und Weitergabe. Die Antragsteller sehen sich aber bereits durch die Einstufung als solche in ihrem parlamentarischen Fragerecht verletzt. Ihnen geht es darum, dass sie Informationen, die durch die Bundesregierung mit einem Geheimhaltungsgrad verse- hen wurden, nicht „in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielen“ kön- nen. Damit handele es sich praktisch weiterhin um Wissen, an das sich kein politi- sches Handeln anschließen könne.

Durch eine etwaige Änderung des Geheimhaltungsgrades ohne dessen Aufhebung entfällt das Rechtsschutzinteresse daher nicht.

VI.

Die Antragsteller haben entsprechend § 64 Abs. 2 BVerfGG die Bestimmungen des Grundgesetzes bezeichnet, gegen die die beanstandeten Maßnahmen ihrer Ansicht

nach verstoßen.

VII.

Der am 18. März 2011 eingegangene Antrag wahrt die Sechsmonatsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG. Die Antragsteller rügen Antworten der Antragsgegnerin vom 19. Oktober 2010 und 30. November 2010 (Antrag zu 3.), vom 30. Dezember 2010 (Antrag zu 1.) und vom 27. Januar 2011 (Antrag zu 2.). 192

VIII.

Die Bundesregierung ist die richtige Antragsgegnerin. Ihre zwischenzeitliche Neukonstituierung ist unerheblich, da hierdurch ihre Organidentität nicht berührt wird. 193

C.

Die Anträge sind – soweit zulässig – überwiegend begründet. 194

I.

1. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG 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 Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; stRspr). Aus dem Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments folgt für die Mitglieder der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen. Die Antworten der Bundesregierung auf schriftliche Anfragen und auf Fragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages sollen dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten die für ihre Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen. Die Bundesregierung schafft so mit ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen die Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit des Parlaments (vgl. zum Ganzen BVerfGE 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 105, 252 <270>; 105, 279 <306>; 124, 161 <187 ff.>; 137, 185 <230 f. Rn. 129>; 139, 194 <223 Rn. 104>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 85). 195

a) Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine vollständige Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>; 137, 185 <231 Rn. 130>; 139, 196

194 <223 f. Rn. 105>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 86). Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben. Daher kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <219, 222>; 124, 78 <121>; 137, 185 <231 f. Rn. 130>; 139, 194 <223 f. Rn. 105>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 86).

Die Kontrollfunktion ist zugleich Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 87).

197

Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird außer durch die Wahl des Parlaments, die vom Parlament beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung auch durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung hergestellt. Das „Ausgehen“ der Staatsgewalt vom Volk muss für das Volk wie auch für die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Es muss ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht werden, ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 f. Rn. 107>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 87). Nur das vom Volk gewählte Parlament kann den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen ihren Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Im Fall der nicht durch unmittelbare Volkswahl legitimierten Amtswalter und Organe setzt die demokratische Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt regelmäßig voraus, dass sich die Bestellung der Amtsträger auf das Staatsvolk zurückführen lässt und ihr Handeln eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt. In personeller Hinsicht ist eine hoheitliche Entscheidung demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbro-

198

chene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt. Letztere entfaltet Legitimationswirkung aufgrund der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung (vgl. BVerfGE 93, 37 <67 f.>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <124>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>; 139, 194 <225 Rn. 107>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 87).

Geheimhaltung gegenüber dem Parlament beschränkt die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen (vgl. BVerfGE 130, 76 <128>; 137, 185 <233 Rn. 132>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 88). 199

b) Der parlamentarische Informationsanspruch ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>). Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; vgl. auch BVerfGE 130, 318 <344>; siehe ferner BVerfGE 84, 304 <329>). 200

Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet nicht nur Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Verfahren sich so nicht ergäben (vgl. BVerfGE 70, 324 <355> unter Verweis auf BVerfGE 40, 237 <249>). Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ermöglicht auch die Kontrolle durch die Bürger und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler (vgl. BVerfGE 125, 104 <124>; 130, 318 <344>). Diese parlamentarische Verantwortung gegenüber den Wählern ist ein zentraler Mechanismus des effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 83, 60 <71 f.>; 93, 37 <66>). Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können (vgl. BVerfGE 44, 125 <147>). 201

Gegebenenfalls sind allerdings Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die geeignet sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>). Auch Grundrechte Betroffener können die Prüfung gebieten, ob eine öffentliche Erörterung gerechtfertigt ist oder ob die Grundrechte bestimmte Vorkehrungen parlamentarischer Geheimhaltung erfordern (vgl. BVerfGE 77, 1 <47>; 124, 78 <125>). 202

aa) So ist die Übernahme von Aufgaben des Plenums durch geheim tagende parlamentarische Untergremien in bestimmten Fällen möglich (vgl. BVerfGE 70, 324 <364>; 130, 318 <359 ff.>), allerdings muss dies auf wenige Ausnahmen mit eng be- 203

grenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein (vgl. BVerfGE 130, 318 <360>).

Es ist zu beachten, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder wahrnimmt (BVerfGE 130, 318 <342>; vgl. auch schon BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; ferner BVerfGE 131, 230 <235>). Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen (vgl. BVerfGE 130, 318 <342>). 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 (vgl. BVerfGE 131, 230 <235>). Es bedarf eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 131, 230 <235>; 137, 185 <241 f. Rn. 151>).

204

Überträgt der Deutsche Bundestag zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang einem von ihm aufgrund seiner Selbstorganisationsbefugnis eingerichteten Ausschuss oder einem anderen Untergremium einzelne der von ihm zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist (vgl. BVerfGE 130, 318 <353>). Auch Belange des Geheimnisses im Interesse verfassungsrechtlich geschützter Güter sind als zwingende Gründe des Staatswohls grundsätzlich geeignet, die Einschränkung von Statusrechten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 70, 324 <358 f.>; 130, 318 <359>; vgl. auch BVerfGE 131, 230 <235>). Die Staatspraxis kennt das aus elf Abgeordneten gebildete Parlamentarische Kontrollgremium, das unter anderem die nachrichtendienstliche Tätigkeit überwacht (BVerfGE 130, 318 <359>). Zudem hat es das Bundesverfassungsgericht gebilligt, dass über die Wirtschaftspläne der Geheimdienste des Bundes nicht das Plenum, sondern ein wesentlich kleineres, geheim verhandelndes und ausschließlich zu diesem Zwecke gebildetes Gremium berät, weil aus der Vielzahl der Informationen, die bei der Beratung bekannt werden, mosaikartig auch ein Bild von den konkreten Operationen der Geheimdienste gewonnen werden und dies darüber hinaus zur Gefährdung von Personen führen kann (BVerfGE 70, 324 <364>). Ebenso wie bei militärischen Geheimnissen oder sonstigen aus Gründen des Staatsschutzes geheim zu haltenden Informationen kann die Geheimhaltungsordnung möglicherweise auch dann keine ausreichende Vorsorge bieten, wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen (vgl. BVerfGE 130, 318 <362>; 137, 185 <242 f.

205

Rn. 152>).

bb) Auch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung kann geeignet sein, als milderes Mittel einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen. 206

Das Bundesverfassungsgericht erkennt die Anwendung der Geheimschutzordnung grundsätzlich als ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse an (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 124, 78 <124 f.>; 130, 318 <362>; 131, 152 <208>; 137, 185 <264 Rn. 199>; 143, 101 <143 Rn. 139>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 97). Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (vgl. BVerfGE 143, 101 <143 Rn. 139>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 98). 207

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. Die Anwendung der Geheimschutzordnung konfliktiert allerdings mit der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments. Die genannten Ausnahmenvorschriften ändern nichts daran, dass die Öffentlichkeit der Beratungen nach Art. 42 Abs. 1 GG für die parlamentarische Entscheidungsfindung grundsätzlich unverzichtbar ist. Die Informationsrechte des Parlaments dürfen nicht dazu führen, dass sich über den parlamentarischen Geheimnisschutz die Arbeits- und Funktionsweise des Parlaments in den wichtigen Bereichen grundlegend verschiebt und diese spezifische Öffentlichkeitsfunktion ausgeblendet wird (vgl. BVerfGE 137, 185 <264 Rn. 199>). 208

Eine unter Bedingungen der Geheimschutzordnung erlangte Information können die Parlamentarier nicht in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielen. Wenn das Parlament unter Anwendung der Geheimschutzordnung informiert wird, ist daher zwar formal der Zurechnungszusammenhang zwischen Regierung und Parlament gewahrt. Der weitere Verantwortungszusammenhang zum Volk ist unterbrochen. Der Wahlvorgang sichert die Kontrolle des Volkes über die Benutzung der Macht durch die politische Mehrheit (BVerfGE 5, 85 <199>). Ohne die entsprechende Information kann die Wählerschaft weder das Handeln der Regierung noch die parlamentarische Reaktion auf die erlangte Information zur Kenntnis nehmen und bewerten. Beides ist aber für die demokratische Legitimation durch den Wahlakt essentiell (vgl. BVerfGE 137, 185 <264 Rn. 200>). 209

Aber auch im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament wird der Kontrollzu- 210

sammenhang durch die Anwendung der Geheimschutzordnung abgeschwächt. Öffentlichkeit ist essentiell für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments. Während die zur Vorbereitung von Gesetzgebung begehrten Informationen dem Parlament auch dann den gewünschten Sachverstand verschaffen und damit ihren Zweck erfüllen, wenn sie nicht öffentlich sind, verhält es sich mit Informationen zum Zweck der politischen oder der Rechtskontrolle anders. In der politischen Realität ist das Fragerecht in seiner Kontrolldimension ganz überwiegend ein Mittel der Opposition, welches zu seiner Wirksamkeit grundsätzlich auf Öffentlichkeit angewiesen ist. Fällt das Öffentlichkeitselement weg, so scheidet in der Praxis zumindest eine sanktionierende Kontrolle aus (vgl. BVerfGE 137, 185 <264 f. Rn. 201>).

2. Der Informationsanspruch des Deutschen Bundestages und der einzelnen Abgeordneten besteht gleichwohl nicht grenzenlos. 211

a) Das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht unterliegt Grenzen, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben müssen (vgl. BVerfGE 124, 78 <118>; 143, 101 <135 Rn. 111> zum Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses). 212

Die vertraglich vereinbarten oder einfachgesetzlichen Verschwiegenheitsregelungen des Kreditwesengesetzes oder Aktiengesetzes sind daher für sich genommen nicht geeignet, das Frage- und Informationsrecht zu beschränken. Dies gilt auch für die Richtlinien, die der Deutsche Bundestag selbst in seinem Geschäftsordnungsrecht für parlamentarische Anfragen zu öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform erlassen hat. Einfachgesetzliche Regelungen können aber insoweit von Relevanz sein, als sie einen sich möglicherweise innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bewegendem Ausgleich konfligierender (Verfassungs-)Rechte darstellen. 213

b) Da das Interpellationsrecht aus der Kontrollfunktion des Parlaments herrührt und zugleich Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ist, kann sich der Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten von vornherein nicht auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen. Insoweit fehlt es an einer Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag (vgl. BVerfGE 124, 161 <189, 196>; 137, 185 <233 Rn. 134>; 139, 194 <225 Rn. 107>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 90). 214

aa) 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 (vgl. BVerfGE 124, 161 <196 f.> zum Bundesamt für Verfassungsschutz; vgl. BVerfGE 139, 194 <225 ff. Rn. 108 ff.> zur Bundespolizei; vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 90 zu den Nachrichtendiensten des Bundes). Der Verantwort- 215

tungsbereich 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, mithin der Aufgabenbereich nachgeordneter Behörden (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Juli 2006 - Vf. 11-IVa-05 -, juris, Rn. 421 ff.; ebenso Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 70 ff. zur Verantwortlichkeit der bayerischen Staatsregierung für die Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 - 7/07 -, juris, Rn. 246).

bb) Die Tätigkeiten von mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform unterfallen ebenfalls dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung. 216

(1) Dies ergibt sich aus der Legitimationsbedürftigkeit erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand. Da das parlamentarische Fragerecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 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. 217

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter der demokratischen Legitimation. Es muss sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 77, 1 <40>; 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 107, 59 <87>; 130, 76 <123>). 218

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 (vgl. BVerfGE 98, 145 <162 f.>). 219

(2) Bei der Aufgabenwahrnehmung in privatrechtlichen Organisationsformen ist die Verantwortlichkeit der Regierung nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Einwirkungs- und Kontrollrechte beschränkt. Die Reichweite des Fragerechts kann nicht mit der Reichweite bestehender Ingerenzbefugnisse oder mit dem bestimmenden Einfluss der Regierung gleichgesetzt werden. Die Regierung ist dem Parlament nicht nur für ihre Amtsführung im Sinne einer Rechenschafts- und Einstandspflicht für eigenes 220

Handeln verantwortlich (so aber Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. Januar 2000 - 6/99 -, NVwZ 2000, S. 671 <672>; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Juli 2006 - Vf. 11-IVa-05 -, juris, Rn. 421 ff.; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 5. November 2009 - 133-I-08 -, juris, Rn. 107 ff.).

Zwar kann die in eine ununterbrochene Legitimationskette eingebundene Ministerialverwaltung dem jeweiligen öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen demokratische Legitimation nur vermitteln, wenn sie auf dessen Tätigkeit Einfluss hat. Aus dem Erfordernis demokratischer Legitimation staatlichen Handelns (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) folgt daher eine Pflicht des Staates, sich hinreichende Einwirkungsrechte auf das Unternehmen vorzubehalten (vgl. Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 129 ff.; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat - Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzip der Exekutive, 1991, S. 258 f.; Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip - Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, 2000, S. 171 ff., 225 ff.; vgl. auch schon Ipsen, JZ 1955, S. 593 <598 f.>).

221

Die Art der erforderlichen Einwirkungsrechte ist damit aber nicht vorgegeben. Demokratische Legitimation kann sowohl organisatorisch-personell, also durch eine ununterbrochene, auf das Volk zurückzuführende Legitimationskette für die mit der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten betrauten Amtswalter, als auch sachlich-inhaltlich über eine strikte Bindung an die von der Volksvertretung erlassenen Gesetze oder durch eine sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit, einschließlich der dazugehörigen Kontrolle, für die Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben hergestellt werden. Insgesamt muss ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht werden, ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>; 139, 194 <224 f. Rn. 107>).

222

Das erreichte Maß an demokratischer Legitimation bei Aktiengesellschaften, bei denen der Bund Alleineigentümer ist, hängt sowohl von der Auswahl, Bestellung und Abberufung der entsandten Vertreter (organisatorisch-personelle Legitimation) als auch von den diese treffenden Berichtspflichten und ihrer Weisungsgebundenheit (sachlich-inhaltliche Legitimation) ab.

223

Die Mitglieder des Vorstandes werden vom Aufsichtsrat bestellt. Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden wiederum durch die mit Vertretern des Bundes besetzte Hauptversammlung gewählt oder durch den Bund entsandt (§ 101 Abs. 2 AktG) und damit allein nach dem Willen der Bundesregierung bestellt. Damit besitzen die Mitglieder des Vorstandes einer solchen Aktiengesellschaft nach den für die funktionale Selbstverwaltung entwickelten Kriterien in personeller Hinsicht die volle demokratische Legitimation, weil sie – gemäß dem „Prinzip der doppelten Mehrheit“ – vom Aufsichtsrat bestellt werden (vgl. BVerfGE 107, 59 <88>), der seinerseits mehrheitlich mit Vertre-

224

tern besetzt ist, die vom Bund als Alleinaktionär in der Hauptversammlung bestimmt worden sind. Besonders augenfällig ist die personelle Legitimation, wenn hohe Regierungsbeamte in den Aufsichtsrat entsandt werden.

Hinzu kommen – wenn auch beschränkte – Prüfungs- und Aufsichtsrechte des vom Bund personell beherrschten Aufsichtsrats (§ 111 AktG), wobei die Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, gemäß § 394 AktG – bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Rahmen des Berichtszwecks – frei sind, (jedenfalls) den die Beteiligung verwaltenden Stellen der Ministerialverwaltung (vgl. § 395 Abs. 1 AktG) zu berichten. Zwar trifft es zu, dass die Mitglieder des Aufsichtsrates dem Interesse der Gesellschaft verpflichtet sind und im Grundsatz ohne Bindung an Weisungen agieren müssen (vgl. zum aktienrechtlichen Grundsatz BGHZ 36, 296 <306>; BGHZ 169, 98 <106 Rn. 18>; Habersack, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 4. Aufl. 2014, § 111 Rn. 136 ff. m.w.N.). Die Wahl privater Unternehmensformen für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben kann daher zu einem Kontroll-, Steuerungs- und Legitimationsdefizit führen. Dies bedeutet aber nicht, dass das Gesellschaftsrecht an die Steuerungsbedürfnisse des Staates als Anteilseigner anzupassen ist, sondern dass dieser selbst die Rechtsform für die ihm obliegende Aufgabenwahrnehmung zu wählen hat, die die erforderlichen Einwirkungsmöglichkeiten gewährleistet. Reichen die gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsrechte nicht aus, um eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung für die Geschäftstätigkeit einer vollständig vom Bund gehaltenen Aktiengesellschaft sicherzustellen, beschränkt sich der verfassungsrechtliche Verantwortungsbereich der Regierung nicht etwa auf die Ausübung der gesellschaftsrechtlichen Befugnisse, die der Regierung aufgrund der Aktionärsstellung des Bundes zustehen, oder auf die Wahrnehmung einer etwaigen Gewährleistungsverantwortung. Wo – wie im Bereich funktionaler Selbstverwaltung, aber auch mit Blick auf öffentliche Unternehmen – die Möglichkeiten der Einflussnahme hinter dem fachaufsichtlichen Instrumentarium aus umfassenden Informations- und unbeschränkten Weisungsrechten zurückbleiben, kann sich die Regierung nicht ihrer Verantwortung begeben.

225

Auf die Frage, ob der Legitimationszusammenhang dann den Anforderungen des Demokratieprinzips genügt, kommt es nicht an. Denn eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und damit eine Antwortpflicht bleibt – ähnlich wie bei Handlungen jenseits der rechtlichen (Zuständigkeits-)Grenzen – auch bei einer defizitären Legitimationskette bestehen.

226

c) Weitere Grenzen des Auskunftsanspruchs ergeben sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214>; 124, 78 <120>; 131, 152 <206>; 137, 185 <233 Rn. 135 ff.>; 143, 101 <136 Rn. 117>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 91).

227

Der Grundsatz der Gewaltenteilung zielt auf Machtverteilung und die sich daraus ergebende Mäßigung staatlicher Herrschaft. In seiner grundgesetzlichen Ausformung

228

als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient er zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) (vgl. BVerfGE 124, 78 <120>; 137, 185 <233 Rn. 135>). In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist die Teilung der Gewalten nicht als absolute Trennung realisiert und geboten. Die Zweige der Staatsgewalt sind aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, dürfen aber ihrer jeweiligen Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; stRspr). Das Gewaltenteilungsprinzip ist damit zugleich Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>; 137, 185 <233 Rn. 135>; 143, 101 <136 f. Rn. 118>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 91).

Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört zunächst die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214, 222>; 124, 78 <120>; 137, 185 <234 Rn. 136>; 143, 101 <137 Rn. 119>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 92). Bei dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung handelt es sich um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlässt und über den der Bundestag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist (BVerfGE 137, 185 <235 Rn. 136> mit Verweis auf BVerfGE 131, 152 <206>). Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (vgl. BVerfGE 143, 101 <137 Rn. 120>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 93).

229

Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz vor Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung erschöpft sich jedoch nicht in dieser Abschirmung gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Kompetenzausübung der Regie-

230

rung, sondern wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus (vgl. BVerfGE 143, 101 <137 Rn. 121>). Zwar scheiden parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akte aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen handelt; grundsätzlich können auch Informationen aus dem Bereich der regierungsin-
ternen Willensbildung dem parlamentarischen Zugriff unterliegen (vgl. BVerfGE 137, 185 <249 Rn. 168>).

Allerdings würde ein – sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender – schrankenloser parlamentarischer Anspruch auf Informationen aus diesem Bereich vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist (vgl. BVerfGE 110, 199 <215>; 124, 78 <121>). Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen sind danach zwar nach Abschluss der jeweiligen Entscheidung nicht mehr im selben Maße geschützt wie in der Phase, in der die Kenntnisaufnahme Dritter diesen einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung verschaffen würde (vgl. BVerfGE 137, 185 <249 f. Rn. 169>). Jedoch sind auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <216>; 124, 78 <121>; 137, 185 <250 Rn. 169>). Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs lassen sich in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>; 137, 185 <250 Rn. 169>). Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>; 137, 185 <250 Rn. 169>). In ihr kommt zum Ausdruck, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung einerseits gerade dazu bestimmt ist, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, andererseits aber diese Funktion auch stören kann und daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß bedarf (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>; 137, 185 <250 Rn. 169>).

231

Als funktioneller Belang fällt bei abgeschlossenen Vorgängen nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (vgl. BVerfGE 110, 199 <221>; 124, 78 <122 f.>; 137, 185 <250 Rn. 170>).

232

d) Ferner können das Fragerecht der Abgeordneten und die Antwortpflicht der Bundesregierung dadurch begrenzt sein, dass diese gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte zu beachten haben (vgl. BVerfGE 67, 100 <142>; 76, 363 <387>; 77, 1 <46>;

233

124, 78 <125>; 137, 185 <243 Rn. 153>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 100).

aa) Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offen gelegt oder verlangt er deren Offenlegung, so ist Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt (vgl. BVerfGE 115, 205 <230>; 128, 1 <56>; 137, 185 <243 Rn. 154>). Dabei ist das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbar, soweit sie eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit ausüben, die ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise einer juristischen wie einer natürlichen Person offen steht (vgl. BVerfGE 50, 290 <363>; 115, 205 <229>; 137, 185 <243 Rn. 154>; stRspr). 234

Das Freiheitsrecht des Art. 12 Abs. 1 GG schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt. Erfolgt die unternehmerische Tätigkeit nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, wird die Reichweite des Freiheitschutzes auch durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen (vgl. BVerfGE 105, 252 <265>; 115, 205 <229>; 137, 185 <243 Rn. 154>). Behindert eine den Wettbewerb beeinflussende staatliche Maßnahme eine juristische Person in ihrer beruflichen Tätigkeit, so stellt dies eine Beschränkung ihres Freiheitsrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG dar (vgl. BVerfGE 86, 28 <37>; 115, 205 <230>; 137, 185 <243 f. Rn. 154>). Denn durch eine Offenlegung kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb beeinträchtigt werden. Wird exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten. So können unternehmerische Strategien durchkreuzt werden. Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen (BVerfGE 115, 205 <230>; 137, 185 <244 Rn. 155>). 235

bb) Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 78, 77 <84>; 84, 192 <194>; 96, 171 <181>; 103, 21 <32 f.>; 113, 29 <46>; 115, 320 <341>; 128, 1 <42>). Das Recht gewährt seinen Trägern insbesondere Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>; 67, 100 <143>; 84, 239 <279>; 103, 21 <33>; 115, 320 <341>; 128, 1 <42>). Ein Eingriff in dieses Recht liegt etwa vor, wenn die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Auskunft über die Einkünfte von Bankmitarbeitern erteilt und diese dabei „bestimmbar“ oder „identifizierbar“ sind (vgl. BVerfGE 128, 1 <46>; BVerfGK 13, 336 <340>). 236

Juristische Personen sind über Art. 19 Abs. 3 GG ebenfalls Trägerinnen des Rechts 237

auf informationelle Selbstbestimmung, soweit es auf Art. 2 Abs. 1 GG gestützt ist (vgl. BVerfGE 118, 168 <202 f.>; 128, 1 <43>). Eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage besteht allerdings nicht stets bereits deshalb, weil eine staatliche Stelle Kenntnisse erlangt, die einen Bezug zu einer bestimmten juristischen Person und ihrer Tätigkeit aufweisen (vgl. BVerfGE 118, 168 <204>). Die informationelle Maßnahme muss vielmehr die betroffene juristische Person einer Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen (vgl. BVerfGE 118, 168 <204>).

cc) Inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts, die vollständig oder mehrheitlich vom Staat beherrscht werden, können sich nicht auf materielle Grundrechte berufen. 238

(1) Inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich nicht auf die materiellen Grundrechte berufen (vgl. BVerfGE 4, 27 <30>; 15, 256 <262>; 21, 362 <368 ff.>; 35, 263 <271>; 45, 63 <78>; 61, 82 <100 f.>; zuletzt BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 187). Das Fehlen ihrer Grundrechtsfähigkeit hat das Bundesverfassungsgericht auf eine Reihe verschiedener, sich zum Teil ergänzender Gründe gestützt. So könne der nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebundene Staat nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter von Grundrechten sein (vgl. BVerfGE 15, 256 <262>; 21, 362 <369 f.>). Auch bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Organisationseinheiten handele es sich, vom Menschen und Bürger als dem ursprünglichen Inhaber der Grundrechte her gesehen, jeweils nur um eine besondere Erscheinungsform der einheitlichen Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 4, 27 <30>; 21, 362 <370>). Nur wenn die Bildung und Betätigung einer juristischen Person Ausdruck der freien Entfaltung von privaten, natürlichen Personen sei, wenn insbesondere der Durchgriff auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lasse, sei es gerechtfertigt, juristische Personen als Grundrechtsinhaber anzusehen und sie kraft dessen auch in den Schutzbereich bestimmter materieller Grundrechte einzubeziehen (vgl. BVerfGE 21, 362 <369>; 61, 82 <101>; 68, 193 <206>). Die juristischen Personen öffentlichen Rechts stünden dem Staat bei Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht in der gleichen grundrechtstypischen Gefährdungslage gegenüber wie der einzelne Grundrechtsträger (vgl. BVerfGE 45, 63 <79>; 61, 82 <102>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 188). 239

Abweichendes gilt für jene juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind oder ihm kraft ihrer Eigenart von vornherein zugehören, wie Rundfunkanstalten, Universitäten und deren Fakultäten (vgl. BVerfGE 31, 314 <321 f.>; 74, 297 <317 f.>; 93, 85 <93>; 107, 299 <309 f.>) oder Kirchen und sonstige öffentlich-rechtliche Weltanschauungsgemeinschaften (vgl. BVerfGE 19, 129 <132>; 30, 112 <119 f.>; 42, 312 <321 f.>; 70, 138 <160 f.>). 240

(2) Mit im Wesentlichen gleichen Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht 241

auch juristischen Personen des Privatrechts, deren Anteile sich ausschließlich in den Händen des Staates befinden, die Grundrechtsfähigkeit im Hinblick auf materielle Grundrechte abgesprochen und sie der Grundrechtsbindung unterworfen, auch weil ansonsten die Frage der Grundrechtsfähigkeit der öffentlichen Hand in nicht geringem Umfang von der jeweiligen Organisationsform abhängig wäre (vgl. BVerfGE 45, 63 <79 f.>; 68, 193 <212 f.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 190). Entsprechendes gilt für sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sofern der Staat mehr als 50 % der Anteile an diesen juristischen Personen des Privatrechts hält (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 190; entsprechend zur Frage der Grundrechtsbindung BVerfGE 128, 226 <244, 246 f.>).

(a) Für öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, ist anerkannt, dass die Grundrechtsbindung nicht nur den oder die Träger des jeweiligen Unternehmens trifft, sondern das Unternehmen selbst. Dies entspricht dem Charakter eines solchen Unternehmens als verselbständigte Handlungseinheit und stellt eine effektive Grundrechtsbindung unabhängig davon sicher, ob, wieweit und in welcher Form der oder die Eigentümer gesellschaftsrechtlich auf die Leitung der Geschäfte Einfluss nehmen können und wie – bei Unternehmen mit verschiedenen öffentlichen Anteilseignern – eine Koordination der Einflussrechte verschiedener öffentlicher Eigentümer zu gewährleisten wäre. 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 (vgl. BVerfGE 128, 226 <245 f.>).

242

(b) Nichts anderes hat für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen sowohl private als auch öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, zu gelten, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden (vgl. BVerfGE 128, 226 <246>). Auch bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfasst die Frage der Grundrechtsbindung das jeweilige Unternehmen insgesamt und kann nur einheitlich beantwortet werden. Sie sind gleichfalls als verselbständigte Handlungseinheiten tätig. Das Kriterium der Beherrschung mit seiner Anknüpfung an die eigentumsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse stellt nicht auf konkrete Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich der Geschäftsführung ab, sondern auf die Gesamtverantwortung für das jeweilige Unternehmen. Anders als in Fällen, in denen die öffentliche Hand nur einen untergeordneten Anteil an einem privaten Unternehmen hält, handelt es sich dann grundsätzlich nicht um private Aktivitäten unter Beteiligung des Staates, sondern um staatliche Aktivitäten unter Beteiligung von Privaten. Für sie gelten unabhängig von ihrem Zweck oder Inhalt die allgemeinen Bindungen staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Bei der Entfaltung dieser Aktivitäten sind die öffentlich beherrschten Unternehmen unmittelbar durch die Grundrechte gebunden und können sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen (vgl. BVerfGE 128, 226 <246 f.>; vgl. auch BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 204).

243

dd) Das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht des Bundestages und die damit verbundene Auskunftspflicht der Bundesregierung stellen eine hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff dar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt in der Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln der Regierung (vgl. BVerfGE 105, 252 <268>; 105, 279 <301>). Einer weitergehenden gesetzlichen Regelung bedarf es insoweit nicht. 244

Hat der Gesetzgeber aber einen Weg zur Lösung des Konflikts zwischen dem Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten einerseits und dem Schutz der Grundrechte der betroffenen Unternehmen andererseits durch eine einfachgesetzliche Regelung vorgezeichnet, ist sein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Überlässt er die Entscheidung hingegen den Organen der Rechtsanwendung, so sind deren Eingriffshandlungen verfassungsrechtlich darauf zu überprüfen, ob die zugrunde gelegten Annahmen und Abwägungsregeln sowie ihre Abwägung im konkreten Fall den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, das heißt auch, ob sie innerhalb des den Entscheidungsträgern gewährten Einschätzungsspielraums verbleiben und zur Herstellung praktischer Konkordanz im konkreten Streitfall führen (vgl. BVerfGE 137, 185 <258 Rn. 185> mit Verweis auf BVerfGE 115, 205 <233 f.>). 245

e) Eine weitere Grenze des Informationsanspruchs des Bundestages bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>; 124, 78 <123>; 137, 185 <240 Rn. 149>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 95). 246

Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht setzt, ist unter Berücksichtigung seiner Bedeutung im Verfassungsgefüge zu beantworten. Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Gefährdung des Staatswohls (vgl. BVerfGE 124, 78 <123>; 137, 185 <204 Rn. 149>). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bundestag in der Geheimschutzordnung in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Aufgabenerfüllung des Bundestages festgelegt hat (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 77, 1 <48>; vgl. auch BVerfGE 70, 324 <359>). Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt. Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 137, 185 <240 f. Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 139>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 97 f.). Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut 247

ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind (vgl. BVerfGE 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Mithin kann die Berufung auf das Wohl des Bundes gerade gegenüber dem Bundestag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Dass auch die Beachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen, denn diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 137, 185 <241 Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 138>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 98).

Die Geheimschutzbestimmungen des Bundestages lassen allerdings die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt (BVerfGE 67, 100 <137>; 70, 324 <359>; 137, 185 <241 Rn. 150>). Die Bundesregierung ist daher nicht verpflichtet, Verschlussachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Bundestag vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet (vgl. BVerfGE 67, 100 <137>; 137, 185 <241 Rn. 150>). 248

f) 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 (vgl. BVerfGE 124, 161 <197>). 249

Die im Bereich der Regierung vorhandenen Informationen sind nicht auf die Gesamtheit der vorhandenen Dokumente beschränkt, sondern umfassen auch das persönliche, nicht aktenkundige Wissen der handelnden Personen. Eine erschwerte Zugänglichkeit oder Auswertbarkeit von Quellen mag im Einzelfall dazu führen, dass sich die Regierung auf eine Unzumutbarkeit fristgerechter Beantwortung berufen kann; sie vermögen aber nicht generell die Beschränkung der Antwortpflicht auf dokumentierte Gegenstände zu rechtfertigen (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 5. November 2009 - 133-I-08 -, juris, Rn. 102; Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 21. Dezember 2010 - HVerfG 1/10 -, juris, Rn. 77). Die Bundesregierung muss daher alle ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen (vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 - 7/07 -, juris, Rn. 252). 250

3. Angesichts der hohen Bedeutung des parlamentarischen Fragerechts kann von 251

dem Fragesteller eine sorgfältige Formulierung seiner Fragen erwartet werden (vgl. BVerfGE 137, 185 <229 Rn. 124>). 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 (vgl. BVerfGE 137, 185 <229 Rn. 124>). Dabei gelten für die Auslegung einer parlamentarischen Anfrage grundsätzlich die allgemeinen Auslegungsregeln, somit ist zunächst insbesondere vom Wortlaut und vom Zusammenhang auszugehen, in den die Frage gestellt wurde (vgl. BVerfGE 110, 199 <213>; 137, 185 <228 f. Rn. 124>).

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 Auslegung ist im Zweifel so vorzunehmen, dass die Frage keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Verbleiben nach der Auslegung der Frage Zweifel an deren Inhalt oder ist die Frage mehrdeutig, kann die Regierung bei der Antwort darauf hinweisen, dass sie die Frage in einem bestimmten Sinn versteht oder ihr zur Zeit eine Beantwortung nicht möglich ist (vgl. Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2012 - StGH 1/12 -, juris, Rn. 56 f.). 252

4. Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>; 137, 185 <244 Rn. 156>) oder in nicht öffentlicher Form erteilt. 253

a) Die Bundesregierung muss – auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen – den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Dies kann er nur dann, wenn er anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessenen, ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden kann, ob er die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte er unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Hierzu muss er Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können. Eine Begründung der Antwortverweigerung ist nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>; 137, 185 <244 Rn. 156>; 139, 194 <231 f. Rn. 121>; 143, 101 <144 Rn. 143>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 107). 254

Einer ausführlicheren Begründung bedarf es, wenn die Bundesregierung Auskünfte zu Umständen aus ihrem Verantwortungsbereich verweigern will, etwa weil es sich um einen Vorgang aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung handelt 255

oder weil in seltenen Ausnahmefällen Gründe des Staatswohls der Auskunfterteilung entgegenstehen. In diesen Fällen bedarf der Fragesteller näherer Angaben, um die Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsrecht einerseits und den betroffenen Belangen, die zur Versagung der Auskünfte geführt haben, andererseits auf ihre Plausibilität hin überprüfen zu können (vgl. BVerfGE 139, 194 <232 Rn. 123>).

Ein pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genügt in keinem Fall. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde (vgl. BVerfGE 124, 78 <128>). 256

b) Einer besonderen Begründungspflicht unterliegt die Bundesregierung, soweit sie ihre Antwort nicht in der nach § 104 in Verbindung mit § 75 Absatz 3 und § 76 Absatz 1 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erteilt, sondern sie eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung stellt. Denn der parlamentarische Informationsanspruch als solcher ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. 257

Die Begründung der nicht öffentlichen Beantwortung muss so ausführlich und plausibel sein, wie es das Geheimhaltungsinteresse zulässt. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Informationen geheimhaltungsbedürftig sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Jahren oder sogar nach Abschluss des betreffenden Vorgangs nicht Gegenstand einer öffentlichen Antwort sein können (vgl. BVerfGE 124, 78 <128 f.>). 258

c) Ein Nachschieben von Gründen kommt nicht in Betracht, da es den Zweck des Begründungserfordernisses verfehlen würde. Dieses soll gewährleisten, dass der Fragesteller die Gründe der Antwortverweigerung erfährt und so in die Lage versetzt wird, sie nachzuvollziehen und die Erfolgsaussichten einer Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen. Ist die Verschaffung vollständiger Information zunächst ohne zureichende Begründung abgelehnt worden, so vermag eine erst im Organstreitverfahren gegebene ergänzende Begründung nichts an dem darin liegenden Rechtsverstoß zu ändern (vgl. BVerfGE 124, 78 <147>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 108). 259

II.

Der Antrag zu 3. ist – soweit zulässig – in vollem Umfang begründet. 260

1. Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung für die Deutsche Bahn AG ist eröffnet. 261

a) Die Verantwortung bezieht sich zunächst auf die Ausübung der Beteiligungsverwaltung durch die hierfür zuständige Regierung sowie auf die Regulierungstätigkeit der Bundesbehörden und die sachgerechte Erfüllung des Gewährleistungsauftrages aus Art. 87e Abs. 4 GG. Das Parlament benötigt für die Beurteilung der Frage, ob der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz hinreichend Rechnung getragen wird, Informationen über eben diese Verkehrsbedürfnisse und die Verkehrsangebote. Der Gesetzgeber muss bewerten können, ob und wie er bei einer dauerhaften Nicht- oder Schlechterfüllung des Gewährleistungsauftrages, die strukturell bedingt ist, namentlich auf einer nicht hinreichenden Steuerungsmöglichkeit der öffentlichen Hand beruht, eingreifen kann oder sogar eingreifen muss. 262

b) Darüber hinaus liegt auch die unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG im Verantwortungsbereich der Bundesregierung. Die Verantwortlichkeit der Regierung im Kontext demokratischer Legitimation erstreckt sich auf alle Vorgänge einschließlich des unternehmerischen Handelns als Alleineigentümerin einer Aktiengesellschaft – somit auch der Deutschen Bahn AG –, für die über die Regierung demokratische Legitimation des Deutschen Bundestages in Anspruch genommen wird. 263

Grundsätzlich ist von der Legitimationsbedürftigkeit der Geschäftstätigkeit öffentlicher Unternehmen auszugehen. Dabei genügt die maßgebliche Mitwirkung bei der Bestellung der Aufsichtsräte (und so mittelbar der Vorstände) sowie der Bestand von (auch nur mittelbaren) Einwirkungsmöglichkeiten, um die (parlamentarische) Verantwortlichkeit der Regierung zu begründen. Nicht erforderlich ist es demgegenüber, dass die Regierung in der Lage ist, Einfluss auf die konkret in Rede stehende Geschäftstätigkeit zu nehmen. 264

Nichts anderes ergibt sich für die unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG. Der Verantwortungszusammenhang wird nicht durch Art. 87e GG aufgehoben, der in seinen Absätzen 3 und 4 GG eine bestimmte Form der Privatisierung für die Eisenbahnen des Bundes und der verbleibenden staatlichen Aufgaben vorsieht, nämlich eine Organisationsprivatisierung bei derzeit voller Eigentümerstellung des Bundes. 265

Eine Freistellung vom Erfordernis demokratischer Legitimation wäre auch dann nicht anzunehmen, wenn der Wortlaut von Art. 87e GG und die Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung es nahelegten, dass über eine bloße Organisationsprivatisierung hinaus auch eine Aufgabenprivatisierung intendiert ist und die Erbringung von Eisenbahndiensten danach keine unmittelbar gemeinwohlgebundene Verwaltungsaufgabe des Bundes mehr sein soll, und zwar auch keine, die dieser mithilfe eines von ihm beherrschten Unternehmens zu erfüllen hätte, sondern eine privatwirtschaftliche, nach Marktgesetzen ohne besondere Gemeinwohlbindung und mit dem Ziel der Gewinnerzielung betriebene Aufgabe privatrechtlicher Unternehmen 266

(vgl. Hommelhoff/Schmidt-Aßmann, Die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen, ZHR 160 (1996), S. 521 <551 ff.>; Möstl, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87e Rn. 80 [Nov. 2006]; Gersdorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 87e Rn. 47; Hammer, Die unternehmerische Freiheit der Eisenbahnen des Bundes, DÖV 2011, S. 761 <766 f.>; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 87e, Rn. 10; Heise, Die Deutsche Bahn AG zwischen Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohlverantwortung, 2013, S. 338 ff.; 343 ff.; Windhorst, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 87e Rn. 42).

Denn solange der Bund eine Gewährleistungsverantwortung sowohl für die Schienenwege als auch für die Verkehrsangebote trägt und diese nicht nur über das Regulierungsrecht wahrnehmen, sondern zugleich als Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG deren Geschäftspolitik im Rahmen der rechtlich bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten und personellen Verflechtungen zumindest bis zu einem gewissen Grade beeinflussen kann, kann er nicht von jedweder Verantwortung für die Unternehmensführung freigestellt werden. Im Übrigen ist die Gewährleistungsverantwortung des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG nicht immer klar von der grundsätzlich gewinnorientierten Unternehmensführung nach Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG zu trennen beziehungsweise ohne Kenntnisse über diese zu beurteilen.

267

Es bleibt dabei, dass jede staatliche Tätigkeit demokratischer Legitimation bedarf und demokratisch verantwortet werden muss, so dass bei dem derzeitigen Stand der Verflechtung von Staat und Unternehmen der Verantwortungsbereich der Bundesregierung im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts für die Deutsche Bahn AG eröffnet ist.

268

2. Die Bundesregierung ist nicht berechtigt, die Antwort auf parlamentarische Anfragen im Einzelfall unter Verweis auf die Betroffenheit der Grundrechte der Deutschen Bahn AG (a) oder eine dieser zustehenden grundrechtsähnlichen Freiheit (b) zu verweigern.

269

a) Die Deutsche Bahn AG kann sich nicht auf Grundrechte, namentlich auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG berufen, da sämtliche Anteile an ihr vom Staat gehalten werden. Als vom Staat vollständig beherrschte juristische Person dient sie nicht der Ausübung individueller Freiheit Einzelner.

270

Der Verweis auf die Festlegung der Deutschen Bahn AG auf erwerbswirtschaftliche Betätigung durch Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG und die fehlende unmittelbare Gemeinwohlverpflichtung gebieten keine andere Bewertung. Zwar ist nicht zu verkennen, dass die Regelung funktional auf das Marktprinzip und die damit verbundene wettbewerbliche Gleichstellung der Marktteilnehmer zielt. Hieraus lässt sich aber nicht ableiten und ist auch aus der Gesetzeshistorie nicht ersichtlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Regelung selbst eine *lex specialis* zu Art. 1 Abs. 3 beziehungsweise Art. 19 Abs. 3 GG schaffen und der Deutschen Bahn AG Grundrechtsfähigkeit zusprechen wollte (vgl. Dreier, in: ders., GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 1

271

III Rn. 73; vgl. auch Masing, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 90 Rn. 34 zu Art. 87f GG).

Ursprüngliches Ziel der Bahnreform war es, die Eisenbahn den anderen Verkehrsträgern gleichzustellen, also eine strikte Trennung von staatlicher Gewährleistungsverantwortung und unternehmerischer Leistungserbringung vorzunehmen. Vieles spricht dafür, dass damit die Herstellung eines Antagonismus zwischen Staat und Bahnunternehmen gewollt war, der privatwirtschaftliche Handlungsrationitäten im Eisenbahnsektor freisetzen sollte. Damit sollte gleichwohl keine subjektiv-rechtliche Emanzipation der Eisenbahnen des Bundes einhergehen, die ihnen allgemein Grundrechtsfähigkeit vermittelt. 272

Der Umstand, dass künftig hinter der Deutschen Bahn AG private Anteilseigner, also grundrechtsfähige natürliche Personen, stehen können, zeitigt keine Vorwirkung auf die derzeitige Rechtslage (vgl. Isensee, Schutz des staatsabhängigen Unternehmens vor Sonderbelastungen - Inpflichtnahme der Deutschen Bahn für die bahnpolizeilichen Kosten des Bundesgrenzschutzes, in: P. Kirchhof u.a. (Hrsg.), Festschrift für Klaus Vogel, 2000, S. 93 <105 f.>). 273

Aus der fehlenden Grundrechtsberechtigung der Deutschen Bahn AG dürften sich auch kaum wettbewerbliche Nachteile für diese ergeben. Denn die Wettbewerbsordnung des einfachen Rechts gilt grundsätzlich für alle Unternehmen gleichermaßen und in gleicher Auslegung. Wo etwaige Nachteile aber aus verfassungsrechtlichen Vorgaben – wie hier dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht – resultieren, sind sie Folge der derzeit vollen Eigentümerstellung des Bundes. 274

b) Auch stattet Art. 87e GG die Deutsche Bahn AG nicht mit eigenen Rechten gegenüber anderen staatlichen Stellen aus; ihr wird kein abwehrrechtlicher Status gegenüber (gemeinwohlorientierten) Einwirkungen des Staates auf ihre Unternehmensführung verschafft. 275

Es wird zwar vertreten, dass Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG in teleologischer Auslegung ein subjektiv-öffentliches Recht der Eisenbahnen des Bundes entnommen werden müsse (vgl. Hammer, Die unternehmerische Freiheit der Eisenbahnen des Bundes, DÖV 2011, S. 761 <767 f.>). Mit der Grundgesetzänderung seien die Eisenbahnen des Bundes aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert und organisatorisch, wirtschaftlich und finanziell verselbständigt worden (vgl. Gersdorf, Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor, 2015, S. 108 f.). Ihnen komme ein autonomer Entscheidungsspielraum bezüglich der Unternehmenspolitik, insbesondere auch des operativen Geschäfts zu, in den der Bund nicht eingreifen dürfe. Die Deutsche Bahn AG habe folglich eine grundrechtsähnliche Freiheit gegenüber dem Staat als Eigentümer, die die Grundrechtsbindung gegenüber dem Bürger unberührt lasse (so Jochum, Die Grundrechtsbindung der Deutschen Bahn, NVwZ 2005, S. 779 <781>; vgl. auch Windthorst, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 87e Rn. 48, 68). 276

Diese Sichtweise vermag jedoch nicht zu überzeugen. 277

Ursprünglich war bei der Bahn eine „Entlassung“ in marktwirtschaftliche Strukturen gewollt. Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturdienstleistungen sollten, wie bei anderen Verkehrsträgern auch, nach den Regeln des Marktes bereitgestellt werden; auf die Leistungserbringung selbst sollte der Staat keinen unmittelbaren Einfluss haben (BTDrucks 12/5015, S. 6 f. - ursprünglicher Regierungsentwurf). Das Eigentum an der Schieneninfrastruktur sollte nicht beim Bund verbleiben, um eine unternehmerische Handhabung der Infrastruktur als Produktionsmittel zu ermöglichen (BTDrucks 12/5015, S. 16 - Gegenäußerung der Bundesregierung). 278

Allerdings ist dieses Konzept nicht Gesetz geworden. Der Bundesrat hat seinen Widerstand gegen eine vollständige Kapitalprivatisierung und seinen abweichenden Vorschlag, das Schienennetz im unmittelbaren Eigentum des Bundes zu belassen, mit dem zu geringen Einfluss auf private Eigentümer begründet (BTDrucks 12/5015, S. 11). Dies hat zu dem Kompromiss geführt, wonach zwar nicht das Eigentum am Schienennetz, wohl aber die Mehrheit an dem Unternehmen, auf das die Infrastruktur übergeht, beim Bund verbleiben muss (Art. 87e Abs. 3 Satz 2 und 3 GG) und diesen eine Gewährleistungsverantwortung trifft (Art. 87e Abs. 4 GG). 279

Die Vorschrift des Art. 87e GG wurde in erster Linie als Freistellung von staatsorganisatorischen Bindungen (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F.) verstanden (vgl. BTDrucks. 12/5015, S. 7); für eine beabsichtigte subjektiv-rechtliche Ermächtigung der Deutschen Bahn AG ist nichts ersichtlich. Die Regelung eines solchen Rechts wäre überdies unvollkommen, da eine Möglichkeit der verfassungsgerichtlichen Durchsetzung nicht geschaffen worden ist. 280

3. Das (fiskalische) Interesse des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner (Beteiligungs-)Unternehmen stellt einen verfassungsrechtlichen Staatswohlbelang dar. 281

Der einfachrechtlich gewährte Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kann das verfassungsrechtlich verankerte Frage- und Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung zwar nicht unmittelbar einschränken, mittelbar aber insoweit, als er seinerseits dem Schutz öffentlicher Belange, die verfassungsrechtlich anzuerkennen sind, dient. Die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmens kann Auswirkungen auf den Wert der gehaltenen Anteile oder auf das Geschäftsergebnis haben, letzteres mit der Folge, dass sich die Gewinnabschöpfung mindert oder Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt erforderlich oder umfänglicher werden. Auch wenn privatrechtlich organisierte Unternehmen, die sich ganz oder mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden, keinen Grundrechtsschutz genießen, besteht doch zumindest ein auch verfassungsrechtlich anerkennenswertes öffentliches Interesse daran, dass deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt werden. Andernfalls könnte der Staat nicht über solche Gesellschaften mit dem Ziel wirtschaftlich erfolgreichen Handelns am Markt teilnehmen, was das Grundgesetz aber in den Art. 87e und 87f GG ausdrücklich vorsieht. 282

Das öffentliche Interesse an der möglichst effektiven Verwendung staatlicher Gelder ist zudem berührt, weil die Offenbarung von Kostenstrukturen und Budgets Auswirkungen auf die Angebote der Werkunternehmer haben kann. Eine Verteuerung von Infrastrukturmaßnahmen kann ebenfalls höhere Zuschüsse des Bundes erforderlich machen. Betroffen ist das Interesse an der Funktionsfähigkeit der EIU, das sich im Gewährleistungsauftrag des Art. 87e Abs. 4 GG niederschlägt. 283

Das Grundgesetz geht zwar, wie Art. 87e GG zeigt, davon aus, dass der Staat auch unternehmerisch im Wettbewerb am Markt tätig sein oder sich an privaten Unternehmen beteiligen kann. Damit ist offenbar die Vorstellung verbunden, dass sich der Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Kräfte des Marktes zunutze machen oder eine Aufgabe sogar ganz in den Markt entlassen kann. Durch eine hohe Transparenz seiner (Beteiligungs-)Unternehmen würden diese (nicht unumstrittenen) positiven Effekte möglicherweise beeinträchtigt oder beseitigt. Allerdings dürfte auszuschließen sein, dass der Staat hierdurch gehindert würde, die ihm obliegenden Aufgaben überhaupt noch zu erfüllen. Letztlich stehen also in erster Linie fiskalische Interessen im Raum, die zwar nicht unerheblich, aber mit einer Bedrohung der Sicherheit oder gar des Bestandes des Bundes oder eines Landes nicht vergleichbar sind. 284

4. Die Antragsgegnerin hat die Grenzen ihrer Antwortpflicht bei der Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen betreffend den Themenkomplex Deutsche Bahn AG verkannt und hierdurch Rechte der Antragsteller und des Deutschen Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt. 285

a) Die Antragsgegnerin hat ihrer Antwortpflicht in Bezug auf die Kleine Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ (BTDrucks 17/3757) nicht genügt. 286

aa) Indem die Antragsgegnerin auf die Fragen 1 bis 3 dieser Kleinen Anfrage hinsichtlich der in den „Fulda-Runden“ eingestellten Gesamtkosten für Bedarfsplanprojekte die Antwort unter Hinweis auf die Unmöglichkeit der Vorlage einer entsprechenden Aufstellung verweigert hat, hat sie das Fragerecht des Antragstellers zu 3. und der Antragstellerin zu 5. in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verkürzt. Die Antwort kann nicht durch Verweis auf die Nichtexistenz jährlich und einheitlich erstellter Listen für die stattgefundenen „Fulda-Runden“ verweigert werden. 287

(1) Hinsichtlich der Fulda-Listen ist zunächst festzuhalten, dass die Bundesregierung deren Existenz implizit einräumt, wenn sie mitteilt, es gebe „beispielsweise“ für die Besprechung aus dem März 2010 keine solche Liste, und diese Listen seien im Übrigen nicht einheitlich. Erstmals mit der Antragserwiderung im Verfahren wurde behauptet, die Informationen existierten nicht und könnten von der Antragsgegnerin auch nicht beschafft werden. Diese Behauptung steht allerdings erneut im Widerspruch zu der schriftsätzlichen Erläuterung, aufgrund geänderter inhaltlicher Schwerpunkte der „Fulda-Konferenzen“ sei die Form der vorhandenen Ergebnisdarstellung sehr unterschiedlich. Damit wird wiederum bestätigt, dass es durchaus Listen gibt, allerdings in unterschiedlicher Darstellungsform. Wenn 2010 keine Liste erstellt wurde, 288

so ist hiermit nicht erläutert, weshalb die erbetenen Listen für die weiteren Jahre seit 2004 nicht vorgelegt werden können. Die Erteilung von Teilantworten steht nicht im freien Ermessen der Regierung. Diese ist vielmehr verpflichtet, eine solche Teilantwort zu geben, wenn eine vollständige Beantwortung der Frage nicht möglich ist (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 21. Dezember 2010 - HVerfG 1/10 -, juris, Rn. 94).

Auch der Einwand, die tatsächlich vorhandenen Listen seien nicht einheitlich und nicht in der erforderlichen Form verfügbar, kann für sich genommen eine vollständige Antwortverweigerung nicht rechtfertigen, schon weil damit weder eine rechtliche oder faktische Unmöglichkeit behauptet noch sonst auf einen anerkannten Antwortverweigerungsgrund Bezug genommen wird. Im Übrigen ist es Sache der Fragesteller, darüber zu befinden, ob sie diese für eine Beurteilung der anstehenden Priorisierungen der Bedarfsplanprojekte nutzen können. 289

(2) Soweit die Antragsgegnerin anführt, die „Fulda-Runden“ würden lediglich auf Arbeitsebene geführt, während die Entscheidungen über die Priorisierung von Vorhaben in Gesprächen zwischen dem Vorstand der Deutschen Bahn AG und der Bundesregierung getroffen würden, ist in Rechnung zu stellen, dass die Antragsteller nicht nach den Entscheidungen selbst gefragt haben, sondern nach den diesen zugrunde liegenden Tatsachen, nämlich den sogenannten Fulda-Listen. Insoweit vermag der Hinweis der Antragsgegnerin auf den fehlenden Entscheidungscharakter der „Fulda-Runden“ die Verweigerung einer Beantwortung der Fragen nicht zu rechtfertigen. Ungeachtet dessen setzt eine sachgerechte Bewertung von Entscheidungen gerade die Kenntnis des Kontexts und des Informationsstands voraus, an dem Entscheidungsträger ihr Verhalten ausrichten (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 5. November 2009 - 133-I-08 -, juris, Rn. 112). 290

bb) Die Antwort auf die Fragen 4 und 5 der Kleinen Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ (BTDrucks 17/3757) hat die Antragsgegnerin ebenfalls zu Unrecht verweigert. 291

Die Antragsgegnerin hat die Antwort auf diese Fragen mit der Begründung abgelehnt, die Höhe der vom Bund finanzierten zuwendungsfähigen Kosten variere von Vorhaben zu Vorhaben. Eine entsprechende Statistik liege der Bundesregierung nicht vor, und es sei in Anbetracht von rund 60 laufenden Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanvorhaben sowie einer jährlichen Anpassungsvereinbarung, die eine Vielzahl der Vorhaben fortschreibe, nicht möglich, eine solche kurzfristig zu erstellen. 292

Mit dieser Begründung behauptet die Antragsgegnerin nicht die Unmöglichkeit der Beantwortung der Anfrage, sondern lediglich das Unvermögen, diese innerhalb der Zwei-Wochen-Frist des § 104 Abs. 2 Halbs. 1 GO-BT zu beantworten. Dies stellt keine hinreichende Begründung für die Antwortverweigerung dar. Die Frist für die Beantwortung einer Kleinen Anfrage kann nach § 104 Abs. 2 Halbs. 2 GO-BT durch den Präsidenten des Bundestages im Benehmen mit dem Fragesteller verlängert werden. 293

Die Antragsgegnerin hat nicht vorgetragen, einen solchen Antrag erfolglos gestellt zu haben (vgl. BVerfGE 124, 161 <197>).

Soweit die Antragsgegnerin nachträglich mit Schreiben vom 7. Januar 2011 die Unzumutbarkeit der Aufbereitung behauptet, weil dies den Zeitrahmen zur Beantwortung von Kleinen Anfragen bei weitem sprengen und erhebliche Teile der personellen Kapazitäten binden würde, ohne zu gewährleisten, dass aus den Ergebnissen tatsächlich die gewünschten Aussagen ableitbar sind, wird dies dem Rang des parlamentarischen Auskunftsrechts nicht gerecht. Die Bundesregierung treffen im Rahmen des Zumutbaren grundsätzlich auch Rekonstruktionspflichten (vgl. BVerfGE 124, 161 <197 f.>). Schließlich darf die Regierung bei etwaiger Unzumutbarkeit einer vollständigen Antwort eine Teilantwort – im Sinne einer auf erkennbar unvollständiger Informationserhebung gründenden Antwort – nicht allein mit der Begründung verweigern, sie schulde nur vollständige Antworten. Sollte auch dies nicht möglich sein, müsste die Bundesregierung zumindest den Aufwand, der die Unzumutbarkeit begründen soll, so umschreiben, dass die Fragesteller diesen auf Plausibilität und den Schluss der Unzumutbarkeit auf seine Richtigkeit überprüfen können.

cc) Die Antragsgegnerin hat ferner ihrer Antwortpflicht in Bezug auf Frage 13 der Kleinen Anfrage „Fulda-Runden der Deutschen Bahn AG und Finanzierungsvereinbarungen zu Bedarfsplanprojekten“ zu den Gewinnplanungen 2011 bis 2014 (BT-Drucks 17/3757) nicht genügt, soweit sie angeführt hat, die Zahlen unterlägen der Verschwiegenheitspflicht nach §§ 116, 395 AktG.

Die schlichte Berufung auf die Verschwiegenheitspflichten des Aktienrechts ist zur Begründung der Antwortverweigerung nicht ausreichend. Die Frage, ob das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitete Frage- und Informationsrecht des Bundestages gegenüber der Regierung eine (verfassungskonforme) Auslegung der §§ 394, 395 AktG erfordert, wonach stets eine öffentliche Information des Bundestages zu erfolgen hat, die auch eine Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache erlaubt, bedarf an dieser Stelle keiner Entscheidung, da die Antragsgegnerin die Antwort gänzlich verweigert hat.

b) Auch die Antwort auf die Frage 16 der Kleinen Anfrage zur Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Projekt „Stuttgart 21“ (BTDrucks 17/3766) hat die Antragsgegnerin in verfassungsrechtlich zu beanstandender Weise verweigert. Die Antwort, wonach die durch den Wirtschaftsprüfer eingesehenen Daten Arbeitsunterlagen seien, die der berufsständischen Verschwiegenheitspflicht der Wirtschaftsprüfer nach § 43 der WiPrO sowie der mit der Deutschen Bahn AG abgeschlossenen Vertraulichkeitsvereinbarung unterliegen, stellt keine hinreichende Begründung für eine vollständige Antwortverweigerung dar.

Nach § 43 Abs. 1 Satz 1 WiPrO hat der Wirtschaftsprüfer seinen Beruf unabhängig, gewissenhaft, verschwiegen und eigenverantwortlich auszuüben. Hieraus ergibt sich die Pflicht des Wirtschaftsprüfers, die Unterlagen des Auftraggebers Dritten gegenüber vertraulich zu behandeln. Die Regelung dient dem Schutz des Vertrauens der

Mandanten und der Öffentlichkeit in den Berufsstand des Wirtschaftsprüfers (vgl. Keller, in: Hense/Ulrich, WPO, 2008, § 43 Rn. 54).

Es ist schon einfachrechtlich nicht ersichtlich, weshalb die allein den Wirtschaftsprüfer treffende Verschwiegenheitspflicht die Antragsgegnerin daran hindern sollte, mitzuteilen, welche Daten die Wirtschaftsprüfer bei der Deutschen Bahn AG angefordert haben. Dies gilt umso mehr, als die Antragsgegnerin nach eigenem Vorbringen das Gutachten zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Deutschen Bahn AG für das Projekt „Stuttgart 21“ wegen möglicher Folgen für den Bund als Eigentümer selbst in Auftrag gegeben hat. Insofern vermag auch das – erst im Verfahren vorgebrachte – Argument nicht zu überzeugen, bei dem Projekt „Stuttgart 21“ handele es sich um ein eigenwirtschaftliches Projekt der Deutschen Bahn AG und nicht um ein Bedarfsplanprojekt, so dass die Zugriffsmöglichkeiten des Bundes und damit der Verantwortungsbereich der Regierung stark beschränkt seien.

299

Soweit sich die Antragsgegnerin in ihrer Antwortverweigerung auf eine vertragliche Verschwiegenheitsvereinbarung zwischen der Deutschen Bahn AG und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft berufen hat, kann dies die Antwortverweigerung ebenfalls nicht rechtfertigen. Es ist schon nicht dargetan, dass sich die Deutsche Bahn AG ihrerseits gegenüber den Wirtschaftsprüfern vertraglich verpflichtet hat, über die gutachterliche Prüfung und deren Ergebnis Stillschweigen zu bewahren. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin nicht geltend gemacht, ihr lägen die erfragten Informationen nicht vor, etwa weil die Deutsche Bahn AG unter Berufung auf die Vereinbarung die Weitergabe verweigert hätte. Es erschiene auch nicht plausibel, dass ihr als Auftraggeberin des Gutachtens die erfragten Informationen nicht vorliegen.

300

Die erst im Organstreitverfahren vorgebrachte Behauptung, das Gutachten, auf das Frage 16 der Kleinen Anfrage „Wirtschaftlichkeitsberechnung für Stuttgart 21“ gerichtet sei, enthalte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG, die zum unternehmerischen Kernbereich zählten, und deshalb sei eine Weitergabe der Informationen ohne Einwilligung der Deutschen Bahn AG nicht zulässig, vermag die Antwortverweigerung nicht nachträglich zu rechtfertigen. Zum einen hätte sie schon bei der Antwortverweigerung selbst aufgestellt werden müssen. Zum anderen ist sie unerheblich. Die streitgegenständliche Frage richtet sich nicht auf das Gutachten als Ganzes, sondern nur darauf, welche über die Wirtschaftlichkeitsberechnung hinausgehenden Daten die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Deutschen Bahn AG angefordert hat. Es hätte näherer Darlegung bedurft, weshalb die Antwort auf diese Anfrage ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis beinhalten soll. Gegen die Behauptung, das Gutachten betreffe den unternehmerischen Kernbereich, spricht auch das eigene Vorbringen der Antragsgegnerin, die Regierung habe das Gutachten wegen möglicher mittelbarer Folgen für den Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn AG ausnahmsweise in Auftrag gegeben.

301

c) Die Antragsgegnerin durfte die Antwort auf die Fragen 1 bis 14 der Kleinen Anfrage „Zugverspätungen“ (BTDrucks 17/3149) nicht mit der Begründung verweigern, die

302

erfragten Informationen gehörten vollständig in den Bereich der Geschäftstätigkeiten der Deutschen Bahn AG und ihr lägen diese nicht vor.

Die unternehmerische Tätigkeit der Deutschen Bahn AG fällt in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung, die die 100%ige Beteiligung des Bundes an diesem Unternehmen verwaltet. Darüber hinaus betrifft die Problematik erheblicher Verspätungen im Zugverkehr der Deutschen Bahn AG auch den Gewährleistungsauftrag des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. 303

Die Antwortverweigerung der Bundesregierung könnte allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Unmöglichkeit gerechtfertigt sein. 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. 304

III.

Die Anträge zu 1. und 2. sind – soweit zulässig – im Wesentlichen begründet. 305

1. Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung erstreckt sich auf die Finanzmarktaufsicht und auf von ihr beherrschte Finanzinstitute. 306

a) Er ist im Rahmen des Hierarchieprinzips ohne weiteres eröffnet, soweit es um Informationen geht, die bei nachgeordneten Behörden vorliegen. 307

Die Bankenaufsicht wird in Deutschland von der BaFin und der Bundesbank gemeinsam ausgeübt (§ 7 KWG). Die BaFin ist gemäß § 1 Abs. 1 Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen errichtet worden und untersteht nach § 2 FinDAG dessen Rechts- und Fachaufsicht. 308

Keine nachgeordnete Behörde – und damit nicht im Verantwortungsbereich der Bundesregierung tätig – ist hingegen die Deutsche Bundesbank, die nach § 2 Satz 1 Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BundesbankG) eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts und nach § 12 Satz 1 BundesbankG bei der Ausübung ihrer Befugnisse von Weisungen der Bundesregierung unabhängig ist. 309

b) Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung erstreckt sich auch auf von ihr beherrschte Finanzinstitute. 310

Die Streitgegenständlichen Fragen beziehen sich zum Teil auf Banken, die im Zuge von Rettungsmaßnahmen in der Finanzkrise verstaatlicht wurden. So wird die Hypo Real Estate Holding AG (nun GmbH) seit dem 13. Oktober 2009 zu 100 % vom SoFFin gehalten und stellt ausweislich der Entsprechenserklärung des Vorstands und des Aufsichtsrats der Hypo Real Estate Holding AG zum Public Corporate Governance Kodex des Bundes vom 31. März 2016 eine 100%ige Beteiligung des Bundes dar. Der Anteil der staatlichen KfW an der IKB betrug vor dem Verkauf an den Investor Lone Star nach einer Kapitalerhöhung im August 2008 über 90,8 % (vgl. Jahresabschluss und Lagebericht der IKB Deutsche Industriebank AG 2008/2009, S. 18). An der Commerzbank AG hielt der Bund hingegen im Streitgegenständlichen Zeitraum 2011 nur 25 % und eine Aktie (vgl. Geschäftsbericht 2011, S. 33); derzeit ist er nur noch mit etwa 15 % beteiligt (vgl. Geschäftsbericht 2016, S. 17). 311

2. Die Funktionsfähigkeit staatlicher Aufsicht über Finanzinstitute, die Stabilität des Finanzmarktes und der Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise sind Belange des Staatswohls, die die Antwortpflicht der Bundesregierung auf parlamentarische Fragen beschränken können. 312

a) Das Grundgesetz selbst enthält keine ausdrückliche Regelung, aus der sich die Funktionsfähigkeit der Aufsicht über die Banken und den Finanzmarkt als Rechtsbeziehungswise Schutzgut von Verfassungsrang ableiten lässt. Angesichts der Bedeutung des Finanzmarktes, dessen Probleme – wie sich im Zuge der Finanzkrise gezeigt hat – auch auf die Realwirtschaft durchschlagen, liegt aber auf der Hand, dass die staatliche Aufsicht über die auf diesem Markt tätigen Finanzinstitute und die Regulierung dieser Tätigkeit eine wichtige Funktion ist, die im elementaren Interesse des Staates liegt. Die Aufsicht dient der Bewältigung marktspezifischer Risiken und bildet eine wesentliche Rahmenbedingung desjenigen Marktes, auf dem die in Anspruch genommenen Unternehmen tätig sind. Die staatliche Aufsichtstätigkeit soll daher das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Gesamtwirtschaft schützen (vgl. BVerfGE 124, 235 <246 f.>). Die Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute dient insbesondere dazu, Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können (§ 6 Abs. 2 KWG). 313

Zwar bedarf es zur Geltendmachung eines Geheimhaltungsgrundes keiner im Einzelfall belegbaren Gefährdung der Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Behörde. Es 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. Erschwerungen der behördlichen Aufgabenwahrnehmung oder nicht auf konkreten Tatsachen beruhende 314

Annahmen eines möglichen Rückgangs der Kooperationsbereitschaft der beaufsichtigten Unternehmen als Folge der Bekanntgabe der Informationen genügen aber nicht, zumal der Gesetzgeber davon ausgeht, dass auf der Grundlage der gesetzlichen Mitwirkungspflichten die Aufgaben effektiv zu bewältigen sind. Würde allein der in den Vordergrund der Überlegungen gestellte Umstand, dass die BaFin bei ihrer Aufgabenerfüllung auf die freiwillige Mitarbeit der beaufsichtigten Finanzinstitute angewiesen sei und folglich bei jedweder Einschränkung dieser Kooperation zwangsläufig in ihrer Tätigkeit behindert werde, als ausreichend betrachtet, käme dies letztlich einem vollständigen Ausschluss des Zugangs zu den der BaFin in ihrer Aufsichts- und Kontrolltätigkeit nach dem KWG übermittelten Informationen und damit in der Sache einer Bereichsausnahme gleich (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 23. Juni 2011 - 20 F 21.10 -, juris, Rn. 19 ff.; Hessischer Verwaltungsgeschichtshof, Beschluss vom 2. März 2010 - 6 A 1684/08 -, juris, Rn. 9 ff., 15). Sollten die gesetzlichen Befugnisse der BaFin nicht ausreichen, um ihrer Aufgabe als Aufsichtsbehörde hinreichend nachzukommen, und sollte sie daher tatsächlich zwingend auf die freiwillige und überobligatorische Preisgabe von Informationen durch die beaufsichtigten Finanzinstitute angewiesen sein, so wäre hier jedenfalls gesetzgeberisch nachzusteuern.

Bei der Einschätzung, ob und in welchem Ausmaß nachteilige Auswirkungen tatsächlich zu erwarten sind, ist schließlich zu berücksichtigen, dass in anderen Staaten die dortigen Aufsichtsbehörden – ohne Funktionsbeeinträchtigungen – durchaus einer legislativen Kontrolle sowie damit verbundener Berichtspflichten unterfallen und daher weitgehende Transparenz hergestellt wird. 315

So sind das amerikanische Federal Reserve System (Fed) und dessen zentrales Führungsorgan, das Board of Governors of the Federal Reserve System (FRB), zwar rechtlich unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Die Fed beschreibt sich selbst aber als unabhängige Regierungsbehörde, die gegenüber der Öffentlichkeit und dem Kongress rechenschaftspflichtig ist. Eine Rückkopplung an den Kongress erfolgt über umfangreiche Berichtspflichten (https://www.federalreserve.gov/faqs/about_12798.htm [zuletzt abgerufen am 12. Juli 2017]; vgl. auch Heun, Die Zentralbank in den USA: das Federal Reserve System, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 9 [1998], S. 241 <259 f.>). Das FRB, dessen Mitglieder vom Präsidenten mit Zustimmung des Senates („by and with the advice and consent of the Senate“) ernannt werden, wird in der Literatur sogar als „independent agency des Kongresses“ bezeichnet (vgl. Schäfer, Bankenaufsichtsrecht in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, 2011, S. 110; siehe auch Heun, Die Zentralbank in den USA: das Federal Reserve System, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 9 [1998], S. 241 <245, 259 f.>). 316

Auch die Financial Services Authority (FSA) des Vereinigten Königreichs ist gegenüber dem Finanzministerium und damit mittelbar gegenüber dem Parlament verantwortlich. So wird der dem Finanzministerium vorzulegende Tätigkeitsbericht über dieses an das Parlament weitergeleitet. Die FSA wird regelmäßig zu Sitzungen des 317

Finanzausschusses (Treasury Select Committee) geladen und dort angehört (<http://www.fsa.gov.uk/about/who/accountability/parliament> [zuletzt abgerufen am 12. Juli 2017]).

b) Charakteristisch für den Finanzmarkt ist, dass Fehlentwicklungen, denen die Aufsicht vorbeugen soll, nicht nur das einzelne Institut, sondern in besonderem Maße den Markt insgesamt betreffen. Es handelt sich um ein vernetztes Marktsystem wechselseitiger Abhängigkeiten, das in besonderem Maß vom Vertrauen der Marktteilnehmer in hinreichende Kontrollmechanismen abhängig ist (vgl. Kaufhold, Systemaufsicht: Anforderungen an die Ausgestaltung einer Aufsicht zur Abwehr systemischer Risiken entwickelt am Beispiel der Finanzaufsicht, 2016, S. 36 ff., 137 ff., 181 ff.). Die Begründung zum Regierungsentwurf des Kreditwesengesetzes (vgl. BT-Drucks 3/1114, S. 19 f.) hebt hervor, dass der Finanzmarkt wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig für seine Tätigkeit das uneingeschränkte Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sicherheit und das solide Geschäftsgebaren des gesamten Gewerbes zur Voraussetzung hat. Führen Schwierigkeiten eines Instituts zu Verlusten der Einleger, kann dadurch leicht auch das Vertrauen in die anderen Institute beeinträchtigt werden. Außerdem wirken sich ernstere Schwierigkeiten im Finanzmarkt wegen dessen volkswirtschaftlich zentraler Stellung erfahrungsgemäß auch auf andere Wirtschaftszweige aus (vgl. BVerfGE 124, 235 <246 f.>).

318

aa) Trotz des Einschätzungs- und Prognosespielraums der Bundesregierung hinsichtlich der Abgeschlossenheit der Finanzkrise und der in diesem Zusammenhang ergriffenen aufsichtlichen Maßnahmen sowie des Ausmaßes der mit einer Offenlegung einhergehenden Beeinträchtigung, insbesondere der ins Feld geführten irrationalen Reaktionen der hoch sensiblen Märkte, kann dies nicht dazu führen, dass Transparenz und demokratische Kontrolle während der Finanzkrise uneingeschränkt hintenan stehen müssen und gleichzeitig dieses Argument auf lange Zeit fortwirkt.

319

bb) Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Transparenz als Mittel zur Marktdisziplinierung dient.

320

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat bereits 1998 in seinem Bericht zur Bedeutung von Informationen für eine wirksame Marktdisziplin und eine wirksame Bankenaufsicht festgehalten, dass Transparenz Sicherheit und Solidität des Bankwesens schaffe. Die regelmäßige Offenlegung von aktuellen und verlässlichen Informationen habe für den Markt besondere Bedeutung, da Transparenz Vertrauen aufbauen, den Zugang zu den Kapitalmärkten verbessern und Marktunsicherheiten verringern könne. Wenn Marktteilnehmer „wohlinformierte“ Entscheidungen treffen könnten, fördere dies ein „effizienteres und umsichtigeres“ Verhalten der Banken und aller Marktteilnehmer. Eine frühzeitige Offenlegung könne das Ausmaß von Marktstörungen verringern, da die Marktteilnehmer kontinuierlicher informiert würden und daher bei neuen Informationen über die aktuelle Lage nicht so leicht überreagieren dürften. Dabei sei zu beachten, dass etwa bei der Risikobeurteilung stets eine gewisse Unsicherheit bestehe, da die Rechnungslegungs- und Offenlegungsstandards der Länder sehr unter-

321

schiedlich seien und bei der Anwendung ein erheblicher Interpretations- und Ermessensspielraum bestehe sowie eine gewisse Vertraulichkeit zu wahren sei. Dass die Offenlegung für eine geschwächte Bank Probleme mit sich bringen könne, widerlege nicht das Argument, dass sie für solide Banken einen Anreiz biete, ihre Geschäfte auch weiterhin solide und effizient zu führen (vgl. Arbeitsgruppe „Transparenz“ des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, Verbesserung der Transparenz im Bankwesen - Offenlegung und aufsichtsrelevante Informationen zur Förderung eines sicheren und soliden Bankwesens, September 1998).

Im Bereich der Bankenaufsicht verpflichtet der deutsche Gesetzgeber mit § 26a KWG die Kreditinstitute, regelmäßig qualitative und quantitative Informationen über die Eigenmittelstruktur und -anforderungen, die Risiken ihrer Geschäftstätigkeit, das Risikomanagementverfahren, die angewandten Kreditrisikominderungsstechniken, Verbriefungstransaktionen, Vergütung und Verschuldung zu veröffentlichen. § 26a KWG ergänzt die Transparenzanforderungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (CRR), die im Wesentlichen den bereits bisher bestehenden Offenlegungsanforderungen der mit der CRR aufgehobenen Bankenrichtlinie 2006/48/EG entsprechen. Die Offenlegungspflicht ermöglicht eine Beurteilung von Integrität und Tragfähigkeit einzelner Unternehmen und ihrer geschäftlichen Strategien (vgl. Ohler, Wirtschafts- und Finanzmarktberichterstattung zwischen Medienfreiheit und Regulierung, AfP 2010, S. 101 <101 f.>; Auerbach/Klotzbach, in: Schwennicke/Auerbach, KWG, 3. Aufl. 2016, § 26a Rn. 1, 3; Hillen, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, CRR-VO, 5. Aufl. 2016, § 26a KWG Rn. 1 ff.).

c) Der Erfolg staatlicher Stützungsmaßnahmen in der Finanzkrise stellt einen Belang des Staatswohls dar. 323

Der Bund hat im Zuge der Finanzkrise der Jahre 2007/2008 Zuwendungen an Finanzinstitute vergeben, um das Banken- und Finanzsystem zu stabilisieren und vor einer existenzgefährdenden Entwicklung zu bewahren. Diese Zielsetzung könnte konterkariert werden, wenn ein Institut durch Preisgabe sensibler Informationen wirtschaftliche Nachteile erleidet oder gar in seiner Existenz bedroht wird. Damit wäre der Erfolg der unter Aufwendung von Steuergeldern in Milliardenhöhe vorgenommenen staatlichen Stützungsmaßnahmen gefährdet. Zudem würde auf diese Weise das Gebot missachtet, wirtschaftlich und sparsam mit staatlichen Mitteln umzugehen. 324

d) Das fiskalische Interesse an der Werterhaltung der Anteile der öffentlichen Hand an den Finanzinstituten kann hingegen allein und für sich genommen kein eigener Staatswohlbelang sein. Einen allgemeinen Anspruch des am Markt teilnehmenden Staates auf Werterhalt seiner Beteiligungen gibt es nicht und kann es nicht geben, da damit das Markt- und Wettbewerbsprinzip außer Kraft gesetzt würde. Für Institute, an denen der Staat aufgrund von Stützungsmaßnahmen alle oder die Mehrheit der Anteile hält, besteht aber ein auch verfassungsrechtlich anerkennenswertes öffentliches 325

Interesse am Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

3. Die Antragsgegnerin hat die Grenze ihrer Antwortpflicht bei der Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen zum Themenkomplex Finanzmarktaufsicht teilweise verkannt und hierdurch Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt. 326

a) Die Antragsgegnerin hat ihrer Antwortpflicht in Bezug auf die Schriftlichen Fragen zur IKB/Finanzmarktaufsicht (BTDrucks 17/4350) nicht genügt. 327

aa) Die Antwort auf die in Frage 34 der BTDrucks 17/4350 enthaltene Teilfrage nach dem beim Verkauf der IKB erzielten Kaufpreis hat die Antragsgegnerin zu Unrecht verweigert. 328

Der Hinweis, über den Kaufpreis sei vertraglich Vertraulichkeit vereinbart worden, sämtliche der Vertraulichkeit unterliegende Unterlagen zu IKB-Stützung und -Verkauf einschließlich des Kaufvertrags hätten von September 2008 bis Oktober 2009 in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Einsicht ausgelegt und das Bundesministerium der Finanzen habe im Haushalts- und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in geheimer Sitzung hierzu berichtet, ist für eine Antwortverweigerung nicht hinreichend. 329

Der Umstand, dass an anderer Stelle und zu einem anderen Zeitpunkt geheim über den Kaufpreis berichtet wurde, kann die Beantwortung der Frage nicht ersetzen. Es wäre daher konkret anzugeben gewesen, weshalb die Antwort zum Zeitpunkt der Bearbeitung durch die Antragsgegnerin Ende 2010 verweigert wurde. Hierzu kann der schlichte Verweis auf (nicht vorgelegte) vertragliche Verschwiegenheitsvereinbarungen nicht ausreichen, zumal diese die Bundesregierung nach eigenem Vortrag in den Jahren 2008/2009 ersichtlich nicht gehindert haben, dem Bundestag über den Kaufpreis – unter Anwendung der Geheimschutzordnung – zu berichten. 330

bb) Die Antragsgegnerin war nicht berechtigt, die Antwort auf Frage 35 der BTDrucks 17/4350 zur Versagung der Genehmigung für den Rückerwerb eigener Verbindlichkeiten ohne hinreichende Begründung zu verweigern. 331

Der Verweis auf die Verschwiegenheitspflicht des § 9 KWG und die Möglichkeit, auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages oder eines seiner Ausschüsse hin die Informationen nach VS-Eintrag in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu hinterlegen beziehungsweise mündliche Auskunft in eingestufte Sitzung zu erteilen, genügt nicht. 332

§ 9 KWG kann als einfachrechtliche Regelung das verfassungsrechtliche Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages nicht begrenzen. Vielmehr ist er – auch im Lichte von Art. 38 GG – so auszulegen, dass er einer Auskunfterteilung dann nicht entgegensteht, wenn höherrangige öffentliche Interessen eine solche erfordern. Ein solches Interesse kann das parlamentarische Fragerecht darstellen. Ob dieses im Verhältnis zu den grundrechtlich oder über das Staatswohl geschützten 333

Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater oder öffentlicher Banken als höher-rangig anzusehen ist, muss die Bundesregierung jeweils im Einzelfall im Wege einer auf praktische Konkordanz und schonenden Ausgleich abzielenden Abwägung ermitteln. Die dabei anzustellenden Erwägungen sind von ihr in der Begründung zu ihrer Antwortverweigerung mitzuteilen, damit der Fragesteller anhand dieser Begründung entscheiden kann, ob sein verfassungsrechtlich verankertes Fragerecht hinreichend berücksichtigt und gewichtet worden ist. Der pauschale Verweis auf ein aus Art. 12 GG abzuleitendes Offenbarungsverbot reicht insoweit nicht aus. Vorliegend können zudem auch Banken betroffen sein, die im Zuge von Stützungsmaßnahmen verstaatlicht wurden und daher nicht grundrechtsfähig sind.

Soweit die Bundesregierung darauf verweist, die erfragten Informationen könnten nach Vorlage eines entsprechenden Beschlusses des Bundestages unter Anwendung der Geheimschutzordnung übermittelt werden, räumt sie implizit ein, dass sie zur vollständigen Antwortverweigerung nicht berechtigt war. Sie verkennt dabei jedoch, dass es nicht Sache der Fragesteller ist, einen Beschluss des Deutschen Bundestages herbeizuführen, um der Bundesregierung eine Antwort unter Anwendung der Geheimschutzordnung zu ermöglichen. Der Geheimhaltungsgrad nach § 3 Abs. 2 Satz 1 der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages wird durch die herausgebende Stelle, vorliegend durch die Bundesregierung, bestimmt. Antworten, die auch aus verfassungsrechtlichen Gründen einer vertraulichen Behandlung im Deutschen Bundestag bedürfen, sind daher unter Angabe des Geheimhaltungsgrades an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu übermitteln, wie dies in anderen hier Streitgegenständlichen Fällen auch geschehen ist.

334

b) Die Antragsgegnerin hat ihre Antwortpflicht hinsichtlich der Fragen 1, 4, 6, 8, 11 und 18 der Kleinen Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“ (BTDrucks 17/3740) verkannt.

335

aa) In ihrer Vorbemerkung zur Antwort auf die Kleine Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“ (BTDrucks 17/3740) hat die Antragsgegnerin zunächst zutreffend ausgeführt, dass sie sich verpflichtet sieht, bei der Beantwortung von Fragen aus dem Parlament die Grundrechte der von diesen Fragen betroffenen Grundrechtsträger zu wahren, namentlich die durch Art. 12 (und Art. 14) GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Kreditinstitute. Sie hat dabei die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses übernommen und darauf abgestellt, dass es wesentlich darauf ankommt, ob ein Bekanntwerden der betreffenden Information geeignet wäre, die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Der sodann gezogene Schluss, dies sei hier der Fall, da Informationen über Aufsichtsmaßnahmen oder Einschätzungen der Bankenaufsicht in Bezug auf einzelne Institute grundsätzlich immer geeignet seien, die Wettbewerbsposition des jeweiligen Unternehmens nachteilig zu beeinflussen, ist hingegen zu pauschal. Ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, hängt von den einzelnen erfragten Informationen ab.

336

Entsprechendes gilt für die Ausführungen zur Funktionsfähigkeit der Finanzmarktaufsicht als Staatswohlbelang. Die generelle Aussage, aufsichtliches Handeln oder Einschätzungen und Bewertungen der Aufsicht mit Bezug zu einzelnen Instituten dürften nicht offengelegt werden, um die Funktionsfähigkeit der Bankenaufsicht nicht zu beeinträchtigen, kann in dieser Pauschalität eine Antwortverweigerung nicht begründen, da sie dazu führte, die Tätigkeit der BaFin der parlamentarischen Kontrolle vollständig zu entziehen. Die drohende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Aufsicht muss daher ebenso wie drohende Vertrauensverluste des Marktes in Bezug auf beaufsichtigte Institute konkret und nachvollziehbar dargelegt werden.

337

Dass die hier erfragte Zusammenstellung der Teilnahme der Bankenaufsicht an den Sitzungen der Gremien mit Kontrollaufgaben bestimmter Banken über mehrere Jahre hinweg ebenso wie die Dokumentation der Häufigkeit, mit der die Bankenaufsicht sich in den Gremien äußerte, Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen der betroffenen Bank und der Bankenaufsicht zuließe und der Öffentlichkeit einen Eindruck vermitteln könnte, ob und in welchem Umfang der Geschäftsbetrieb einer Bank aus Sicht der Bankenaufsicht einer gewissen Kontrolle bedurfte, kann als Antwortverweigerungsgrund nicht ausreichen. Auch eine generelle Beschränkung auf die nicht öffentliche Beantwortung der diesbezüglichen Fragen lässt sich so nicht rechtfertigen. Wenn schon die bloße Tatsache der Beaufsichtigung und ihrer Häufigkeit nicht der parlamentarischen Kontrolle zugänglich wären, dann verbliebe im Ergebnis kein relevanter kontrollierbarer Bereich der Aufsicht. Dies hätte zur Folge, dass die Finanzmarktaufsicht keine sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation mehr in Anspruch nehmen könnte. Die Legitimationskette wäre zwar nicht zwischen BaFin und Bundesregierung, wohl aber zwischen dieser und dem Bundestag unterbrochen. Die dann verbleibende personelle und institutionelle Legitimation könnte angesichts der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des in Rede stehenden Verwaltungshandelns kein ausreichendes Legitimationsniveau herstellen.

338

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die erfragte Aufsichtstätigkeit zum Zeitpunkt der Fragen bereits mehrere Jahre zurücklag und schon damals allgemein bekannt war, dass sich die betroffenen Finanzinstitute in einer besonderen Schieflage befunden hatten und teilweise mit ganz erheblichen staatlichen Mitteln gerettet werden mussten. Der in den Vorbemerkungen angeführte Hinweis der Bundesregierung, das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Institute bestehe gleichwohl fort, da Marktteilnehmer typischerweise daraus Rückschlüsse auf die gegenwärtige und zukünftige wirtschaftliche Lage und Wettbewerbssituation der Institute zögen, genügt insoweit als Antwortverweigerungsgrund nicht. Zudem würde eine solche Argumentation dazu führen, dass die Aufsichtstätigkeit der BaFin nicht nur während, sondern auch noch Jahre nach einer Finanzkrise der parlamentarischen Kontrolle entzogen wäre, so dass auch eine Aufarbeitung etwaiger vergangener Versäumnisse und eine darauf gestützte Erarbeitung von Lösungen zur Vermeidung künftiger Krisen nicht möglich wäre.

339

bb) Die Antragsgegnerin hat die Antwort auf Frage 1 der Kleinen Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“ (BTDrucks 17/3740) zur Teilnahme der BaFin an Aufsichtsratssitzungen der (später) SoFFin-gestützten Finanzinstitute in den Jahren 2005 bis 2008 zu Unrecht verweigert. 340

Die von der Bundesregierung angeführten Gründe reichen nicht aus, um die öffentliche Beantwortung der Frage nach der Teilnahme der BaFin an den Gremiensitzungen zu verweigern und sich auf eine vertrauliche Antwort zu beschränken. 341

(1) Die Bundesregierung beruft sich anscheinend auf zwei verschiedene Grenzen des Fragerechts und ihrer Antwortpflicht. Soweit es heißt, die Teilnahme von Mitarbeitern der BaFin beziehungsweise der Bundesbank an Sitzungen von Gremien mit Kontrollaufgaben sei äußerst sensibel und ein weitreichender Eingriff in die Grundrechte der Finanzinstitute, könnte man dies so verstehen, dass sich die Bundesregierung auf Grundrechte Dritter als Grenze des Fragerechts berufen wolle. Allerdings wird hier der Grundrechtseingriff nicht in der öffentlichen Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, sondern in der Gremienteilnahme selbst als Aufsichtsmittel gesehen. Insofern beschränken sich die Antwortverweigerungsgründe auf die mit der Veröffentlichung detaillierter Informationen verbundene Gefahr eines irreversiblen Vertrauensverlustes in das jeweilige Institut mit entsprechender Reaktion des Marktes, insbesondere seiner Gläubiger. 342

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort nicht klargestellt, wie sie diesen Belang in das Gefüge der anerkannten Antwortverweigerungsgründe einordnet, namentlich ob es hierbei um den Schutz von Grundrechten der (privaten) Banken oder um Belange des Staatswohls gehen soll. 343

Die Frage der Antragsteller zielte darauf zu erfahren, an wie vielen Gremiensitzungen bestimmter Finanzinstitute Mitarbeiter der BaFin in einem bestimmten Zeitraum teilgenommen haben. Zwar mögen die Finanzinstitute ein Interesse an der Geheimhaltung dieser Tatsachen haben. Es handelt sich hierbei aber weder um technisches noch um kaufmännisches Wissen des jeweiligen Finanzinstituts, mithin nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Es geht allein um einen Umstand, der mit der externen Beaufsichtigung durch Behörden verbunden ist. Auch werden nicht Informationen erfragt, die die Banken der BaFin im Rahmen von Beaufsichtigungsmaßnahmen preisgeben mussten, so dass auch deren Kooperationsverhalten nicht in Rede steht. Vielmehr ist Fragegegenstand die Anzahl behördlicher Maßnahmen. Behördliches Handeln wird aber nicht dadurch zu einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, dass das hierdurch betroffene Unternehmen ein Interesse an der Geheimhaltung dieses Handelns hat. 344

Somit könnte allenfalls die Vermeidung irreversibler Vertrauensverluste in das jeweilige Finanzinstitut mit entsprechender Reaktion des Marktes als Staatswohlbelang geeignet sein, eine Antwortverweigerung zu rechtfertigen. Wenn die Veröffentlichung von Informationen über die staatliche Bankenaufsicht zu Vertrauensverlusten und entsprechenden Marktreaktionen führen sollte, dann wäre die Vermeidung die- 345

ser Reaktionen und der damit wiederum verbundenen Gefahr für den gesamten Bankensektor ein aner kennenswerter Staatswohlbelang, und zwar sowohl wegen der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Aufsicht als auch wegen der durch Stützungsmaßnahmen betroffenen fiskalischen Interessen des Staates. Allerdings bedarf es angesichts des Verfassungs rangs und der Bedeutung des parlamentarischen Fragerechts für die demokratische Kontrolle des Handelns der Regierung und ihrer nachgeordneten Behörden einer konkreten Darlegung, aufgrund welcher genauen Umstände welche Art von Marktreaktion erwartbar und wahrscheinlich ist.

Vorliegend hätte es einer solchen konkreten Darlegung schon deshalb bedurft, weil nur Aufsichtsmaßnahmen der Jahre 2005 bis 2008, das heißt im Zeitraum vor Eintritt der Finanzkrise, erfragt wurden. Es ist allgemein bekannt, dass die Banken, auf die sich die Frage bezog, in den Folgejahren – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – in Schieflage gerieten und teilweise erheblich durch den Staat gestützt werden mussten, bis hin zu einer vollständigen Verstaatlichung etwa bei der HRE. Es hätte dargelegt werden müssen, warum die Informationen über die Aufsichtstätigkeit der BaFin und der Bundesbank in Bezug auf diese Finanzinstitute vor der Finanzkrise bei einer Veröffentlichung Ende 2010/Anfang 2011 noch geeignet sein sollten, das Vertrauen der Märkte zu erschüttern. 346

(2) Hinsichtlich der Wortmeldungen erscheint die Angabe der Bundesregierung, Wortprotokolle über diese Sitzungen würden regelmäßig nicht geführt, Wortmeldungen der Aufsicht seien damit für die Beantwortung der Anfrage nicht darstellbar, auslegungsbedürftig. Die Angabe „regelmäßig“ bedeutet nicht, dass in den relevanten Sitzungen kein Wortprotokoll geführt wurde. Die Antragsgegnerin hätte darlegen müssen, dass in den konkret nachgefragten Sitzungen keine Wortprotokolle angefertigt wurden. Soweit die Antragsgegnerin sich darauf berufen wollte, dass es ihr unmöglich oder unzumutbar sei, nachträglich zu rekonstruieren, ob Wortprotokolle geführt wurden und ob sich jeweils Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden zu Wort gemeldet haben, hätte es näherer Ausführungen zum Umfang des mit der Rekonstruktion verbundenen Aufwandes bedurft. 347

cc) Auch bei der Verweigerung einer öffentlichen Antwort auf Frage 4 der Kleinen Anfrage betreffend die Aufsichtsgespräche der BaFin beziehungsweise der Bundesbank mit den Finanzinstituten in den Jahren 2005 bis 2008 hat die Antragsgegnerin die Reichweite ihrer Begründungspflicht verkannt. 348

Die abstrakte Berufung auf die möglicherweise bestehende Gefahr, dass durch die Offenlegung der Anzahl der anlassbezogenen Aufsichtsgespräche auf Einzelinstitutionsbasis die Wettbewerbsposition der betroffenen Finanzinstitute nachteilig beeinflusst werden könne, rechtfertigt für sich genommen die Verweigerung einer öffentlichen Antwort nicht. Die Anberaumung solcher Gespräche stellt kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der jeweiligen Finanzinstitute dar, sondern staatliches Aufsichtshandeln. Dass durch die öffentliche Mitteilung anlassbezogener Aufsichtsge- 349

sprache vor Ausbruch der Finanzkrise Grundrechte der Finanzinstitute – soweit diese überhaupt Grundrechtsschutz in Anspruch nehmen können – betroffen sind, ist nicht erkennbar. Auch geht es nicht um Angaben der Finanzinstitute gegenüber der BaFin, so dass eine mögliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Aufsicht aufgrund freiwilliger Kooperation nicht im Raume steht.

Die Wettbewerbsposition der einzelnen Finanzinstitute kann auch nicht als Staatswohlbelang anerkannt werden. Soweit das Funktionieren der Finanzmarktaufsicht und fiskalische Interessen des Staates an der Wirksamkeit erfolgter und der Vermeidung künftiger Stützungsmaßnahmen angesprochen sind, reicht die Begründung auch bei dieser Antwort nicht aus. Es liegen keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor und sind auch nicht dargetan, dass die Kenntnis der Öffentlichkeit von Aufsichtsmaßnahmen der Jahre 2005 bis 2008 bei danach bekanntermaßen in Schieflage geratenen und gestützten Finanzinstituten noch Ende 2010/Anfang 2011 tatsächlich zu negativen Reaktionen auf den Märkten hätte führen können.

dd) Die Antragsgegnerin hat die Verweigerung der Antwort auf Frage 6 der Kleinen Anfrage zu Sonderprüfungen der BaFin ebenfalls nicht hinreichend begründet. Die Begründung macht für sich genommen nicht plausibel, warum nur eine eingestufte, mithin nicht öffentliche Antwort erteilt werden konnte.

Auch bei dieser Frage sind keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beaufsichtigten Kreditinstitute betroffen, so dass der Schutz von Grundrechten dieser Institute nicht in Rede steht, ebenso wenig wie deren freiwillige Kooperation mit der BaFin. Es geht wiederum nur um (gesetzlich vorgesehene) Aufsichtsmaßnahmen des Staates.

Die Angaben der Bundesregierung zu den mit der Offenlegung der Sonderprüfungen der Jahre 2005 bis 2008 verbundenen Gefahren für das Vertrauen in die geprüften Finanzinstitute und zu möglichen Marktreaktionen reichen auch hier nicht aus, um die Verweigerung einer öffentlichen Antwort zu begründen. Die Bundesregierung hätte näher begründen müssen, weshalb bei so lange zurückliegenden Maßnahmen Ende 2010/Anfang 2011 noch negative Marktreaktionen in Bezug auf bekanntermaßen staatlich gestützte Finanzinstitute zu erwarten waren.

ee) Die Antragsgegnerin hat die Notwendigkeit, die Antwort auf Frage 8 der Kleinen Anfrage zur aufsichtlichen Behandlung außerbilanzieller Conduits nur eingestuft zu erteilen, nicht hinreichend begründet.

Auch diese Frage zielt nicht auf die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der beaufsichtigten Finanzinstitute. Gefragt wird vielmehr nach der Behandlung von sogenannten Conduits durch die Aufsichtsbehörden, nach den diesbezüglich mit den Banken geführten Gesprächen, nach dem damaligen Kenntnisstand der Behördenmitarbeiter und nach Rechtsänderungen in Bezug auf diese Conduits in Folge der Finanzkrise.

Wiederum verbleibt als Argument der Antragsgegnerin allein die nicht näher be-

gründete oder gar belegte Annahme, schon das Bekanntwerden der Kontrollintensität der Bankenaufsicht im Hinblick auf einzelne Institute könne zu einem irreversiblen Vertrauensverlust in das jeweilige Finanzinstitut mit entsprechenden Reaktionen des Marktes führen. Sie macht jedoch keine konkreten und auf den Einzelfall bezogene Angaben dazu, weshalb und mit welchen Reaktionen genau zu rechnen sein soll. Im Ergebnis scheint sie der Ansicht zu sein, dass die Kontrollintensität der Bankenaufsicht der öffentlichen parlamentarischen Kontrolle generell entzogen sei. Eine solche Bereichsausnahme sehen aber weder die Verfassung noch das einfache Recht vor.

Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Antwort auf Frage 8 ergänzend anführt, dass die in der Vergangenheit abgeschlossenen Geschäfte bis heute Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Finanzinstitute hätten, ist auch diese Angabe nicht bestimmt genug, um eine angemessene Abwägung zwischen den betroffenen Staatswohlbelangen – wenn man die Wettbewerbsfähigkeit der Banken als einen solchen ansehen wollte – und dem parlamentarischen Fragerecht zu ermöglichen. Sie ist überdies zu undifferenziert, soweit sich etwa einzelne Conduits in der Abwicklung befinden. Es bedürfte näherer Darlegung, dass selbst in einer solchen Situation mit der Offenlegung von früheren Maßnahmen der Bankenaufsicht nach wie vor die Gefahr „irreparabler Vertrauensverluste“ und „irrationaler Marktreaktionen“ einhergehen würde, die das parlamentarische Informationsinteresse zurücktreten ließe.

357

ff) Die Antragsgegnerin hat die Verweigerung der öffentlichen Beantwortung der Frage 11 zu Maßnahmen der BaFin beziehungsweise der Bundesbank gegenüber der HSH Nordbank nicht hinreichend begründet und damit ihre verfassungsrechtliche Pflicht verkannt.

358

Diese Frage bezieht sich mit den internen Kontrollen und der Risikosteuerung der HSH Nordbank auf unternehmensbezogene Tatsachen und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung die HSH Nordbank möglicherweise ein berechtigtes Interesse hat. Es kann offen bleiben, ob es sich bei den Techniken der Steuerung und Kontrolle um Betriebsgeheimnisse und bei den Organisationsstrukturen innerhalb der Bank sowie deren personeller und sächlicher Ausstattung um Geschäftsgeheimnisse handelt. Die HSH Nordbank ist eine Landesbank, die aus der Fusion der Landesbanken von Hamburg und Schleswig-Holstein hervorgegangen ist und deren Anteile sich im maßgeblichen Zeitraum ganz überwiegend in öffentlicher Hand befanden. Sie ist folglich nicht grundrechtsberechtigt und war es auch im fraglichen Zeitraum nicht.

359

Ein Interesse an der Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der HSH Nordbank als Staatswohlbelang kann sich daher zum einen als fiskalisches Interesse auf Länderebene auf Seiten der Eigentümer ergeben. Zum anderen könnte das fiskalische Interesse des Bundes berührt sein, wenn tatsächlich ein irreparabler Vertrauensverlust einträte und die Bank durch hieraus resultierende Marktreaktionen in eine Schieflage geriete, die die Leistungsfähigkeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein überstiege und Folgewirkungen auf dem gesamten Finanzsektor zeitigte.

360

Dies bedürfte allerdings einer näheren Erläuterung durch die Antragsgegnerin im Rahmen der Verweigerung einer öffentlichen Antwort. Die HSH Nordbank musste aufgrund der Finanzkrise durch Garantien des SoFFin und durch Eigenkapitalhilfen und Garantien der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein in Milliardenhöhe gerettet werden (vgl. Konzerngeschäftsbericht 2010, S. 6 f.). Wenn die streitgegenständliche Frage nun darauf abzielt, zu erfahren, durch welche Maßnahmen Aufsichtsbehörden auf die HSH Nordbank eingewirkt haben, um die internen Kontrollen und die Risikosteuerung auf neue Entwicklungen im Geschäftsmodell auszurichten, dann ist nicht von vornherein ersichtlich, wie eine diesbezügliche Antwort zu Vertrauensverlusten führen könnte. Eher wäre eine Vertrauensstärkung zu erwarten, es sei denn, dass solche Aufsichtsmaßnahmen unterblieben sein sollten. In diesem Fall wäre die parlamentarische Aufklärung aber umso bedeutsamer.

gg) Die Antragsgegnerin hat zu Unrecht die Antwort auf Frage 18 zu den Gehalts- und Bonuszahlungen über 500.000 Euro bei SoFFin-gestützten Finanzinstituten nur eingestuft erteilt. 361

Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung bezieht sich auf alles staatliche Handeln der Exekutive des Bundes, für das demokratische Legitimation erforderlich ist und in Anspruch genommen wird, also auch auf die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand durch die 100%ige oder mehrheitliche Beteiligung an privatrechtlich organisierten Unternehmen. Folglich konnte die Antragsgegnerin jedenfalls in Bezug auf die Banken, an denen der Bund – gegebenenfalls mittelbar über den SoFFin – mehrheitlich beteiligt ist, die Beantwortung der Frage nicht unter Verweis auf ihre fehlende Verantwortung verweigern. Es kann daher dahinstehen, ob sie dies mit ihrer vorliegenden Antwort überhaupt getan hat. 362

Offensichtlich stellen Vergütungsvereinbarungen Geschäftsgeheimnisse dar. Es handelt sich um unternehmensbezogene Tatsachen, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Es ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass mit der Offenlegung von Vergütungsstrukturen die Gefahr der Abwerbung von Mitarbeitern und der sinkenden Attraktivität des Arbeitgebers einhergehen kann. 363

Soweit es um das Grundrecht der betroffenen Mitarbeiter auf informationelle Selbstbestimmung geht, wurde zwar keine namentliche Aufschlüsselung erbeten. Allerdings erscheint es plausibel, dass Experten in der Lage sein könnten, die Angaben einzelnen Personen zuzuordnen. Dies gilt umso mehr, je kleiner der Kreis der für eine Vergütung von über 500.000 Euro in Betracht kommenden Personen ist. 364

Gleichwohl überwiegt das parlamentarische Interesse an einer öffentlichen Antwort mit dem Ziel der Kontrolle der Mitarbeitervergütung bei vom SoFFin gestützten Finanzinstituten das Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen. Denn es geht um die Verwendung der durch den öffentlichen Haushalt den Finanzinstituten zur Verfügung gestellten Mittel. Dabei ist die Wertung des Gesetz- und Verordnungsgebers zu berücksichtigen, dass bei Banken, die auf der Grundlage von § 7 FMStFG 365

gestützt wurden, während der Dauer der Stabilisierungsmaßnahme gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 4a FMStFV eine Vergütung der Organmitglieder und Geschäftsleiter, die 500.000 Euro pro Jahr übersteigt, grundsätzlich als unangemessen gilt. Zwar hat der Verordnungsgeber von der Ermächtigungsgrundlage in § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 FMStFG, Anforderungen an die Vergütung der Organe, Angestellten und wesentlichen Erfüllungsgehilfen zu bestimmen, nur im Hinblick auf die Organmitglieder und Geschäftsleiter Gebrauch gemacht. Allerdings sollen nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 FMStFV die Institute über die konkrete Vergütung der Organmitglieder und Geschäftsleiter hinaus ihre Vergütungssysteme insgesamt auf ihre Anreizwirkung und Angemessenheit überprüfen. Vergütungssysteme sollen nicht zur Eingehung unangemessener Risiken verleiten, sondern an langfristigen und nachhaltigen Zielen ausgerichtet sein. Im Hinblick auf das parlamentarische Informationsinteresse kann es daher keinen Unterschied machen, auf welcher Ebene eine entsprechend hohe Vergütung gezahlt und staatliche Mittel eingesetzt werden. Insofern stellt die anonymisierte Veröffentlichung von Gehältern über 500.000 Euro bei gestützten Finanzinstituten eine Konsequenz der kontrollbedürftigen Vergabe von Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen dar. Zwar mag die Gefahr bestehen, dass die auf diese Weise kontrollierten Finanzinstitute Ziel verstärkter Personalabwerb Bemühungen anderer Finanzinstitute werden. Das hiermit verbundene Maß an Transparenz ist vor dem Hintergrund der ohnehin geltenden normativen Vorgaben beschränkt; mögliche negative Effekte sind insofern hinzunehmen. Soweit mit der Frage lediglich eine Aufschlüsselung nach Finanzinstitut, Art der SoFFin-Hilfe, Jahr, Mitarbeiterzahl und Betrag erbeten wurde, ist hiermit ein für die einzelnen Mitarbeiter geringerer Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden als im Falle der Namensnennung, selbst wenn es für einige wenige Personen mit Expertenwissen möglich sein sollte, auf einzelne Personen rückzuschließen. Im Übrigen ist das allgemeine Bekanntwerden der Vergütung für die Betroffenen nicht der engeren Privatsphäre zuzuordnen, sondern dem beruflichen Bereich.

c) Die Antragsgegnerin hat die Antwort auf die Frage 14 der Kleinen Anfrage „Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich Finanzmarkt“ (BTDrucks 17/3740) zur Einordnung der (später) SoFFin-gestützten Finanzinstitute in die Zwölf-Felder-Matrix in den Jahren 2005 bis 2008 berechtigterweise als VS-Vertraulich eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt.

366

Ungeachtet der Frage, ob in Bezug auf die Zwölf-Felder-Matrix Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beaufsichtigten privaten Kreditinstitute betroffen sein könnten, kann die Bekanntgabe der Risikoeinstufung eines privaten Kreditinstitutes durch die BaFin beziehungsweise durch die Antragsgegnerin in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen. Das Freiheitsrecht des Art. 12 Abs. 1 GG schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt. Behindert eine den Wettbewerb beeinflussende staatliche Maßnahme eine juristische Person in ihrer beruflichen Tätigkeit, so stellt dies eine Beschränkung ihres Freiheitsrechts aus

367

Art. 12 Abs. 1 GG dar (vgl. BVerfGE 86, 28 <37>; 115, 205 <230>; 137, 185 <243 f. Rn. 154>). Eine Information der Öffentlichkeit durch Offenlegung der Einstufung nur einiger Finanzinstitute in die Matrix kann die Gefahr begründen, dass der Markt mangels weiterer Anhaltspunkte jede Einstufung unterhalb der höchsten Stufe als negativ ansehen könnte.

Soweit öffentliche, verstaatlichte oder teilverstaatlichte Kreditinstitute wie die HRE betroffen sind, sind diese zwar nicht grundrechtsfähig, ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind aber als Staatswohlbelang geschützt. 368

Dem steht das parlamentarische Interesse an der Kontrolle der Aufsichtstätigkeit der BaFin über die Kreditinstitute gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anfrage sich nur auf die Jahre 2005 bis 2008 richtet, also den Zeitraum (kurz) vor Beginn der Finanzkrise. Den Fragestellern geht es ersichtlich darum, festzustellen, ob die BaFin mit ihrer Zwölf-Felder-Matrix das Risiko, welches sich in den Folgejahren tatsächlich realisierte, angemessen erfasst und erkannt hat. Dieses Kontrollinteresse ist gewichtig, da es um die Aufarbeitung der Finanzkrise und ihrer Ursachen sowie um die Möglichkeiten zur Vermeidung künftiger Krisen durch gegebenenfalls verbesserte Aufsichtsmechanismen geht. 369

Die Annahme der Antragsgegnerin, dass die Veröffentlichung einer Risikoeinstufung von Kreditinstituten in den Jahren 2007 und 2008 auch Ende 2010/Anfang 2011 geeignet ist, Marktreaktionen auszulösen, die sowohl das jeweils betroffene Institut schädigen als auch im Extremfall eine neue Finanzkrise herbeiführen können, ist nicht von vornherein auszuschließen. Dabei besteht auch bei den nicht grundrechtsberechtigten verstaatlichten Finanzinstituten ein staatliches Interesse an der Vermeidung neuer Risiken bei diesen und in der Folge auf dem gesamten Finanzmarkt. 370

Vor diesem Hintergrund stellt die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages ein Instrument eines angemessenen Ausgleichs zwischen den verfassungsrechtlich anzuerkennenden Geheimhaltungsinteressen der Kreditinstitute und der Antragsgegnerin einerseits und dem parlamentarischen Informations- und Kontrollinteresse andererseits dar. 371

D.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagererstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor. 372

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 7. November 2017 -
2 BvE 2/11**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. November 2017 - 2 BvE 2/11
- Rn. (1 - 372), http://www.bverfg.de/e/es20171107_2bve000211.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:es20171107.2bve000211