



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Das aktuelle Stichwort

Paradise Papers, parlamentarische Informationsansprüche und staatliche Auskunftspflichten gegenüber den Medien

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2017 zu Informationsrechten des Deutschen Bundestages

VON

Dr. Jörg Ukrow
geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

Koinzidenz begründet keine Korrelation und ist kein Beweis für Kausalität. An dieses logische Gesetz wird man erinnert, wenn am 5./6. November 2017 mit der Berichterstattung von ARD und Süddeutscher Zeitung über die sog. *Paradise-Papers*¹ auf fortdauernde Defizite der Steuer- und Finanzmarktregulierung² aufmerksam gemacht wird und das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 7. November 2017³ die parlamentarischen Informationsansprüche und damit verbunden Kontrollmöglichkeiten im Bereich der Finanzmarktregulierung stärkt.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft auf den ersten Blick nur Grundlagen und Grenzen der Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Bundesregierung. Sie ist indessen, bei allen Unterschiede im Detail, auch für die zukünftige Anwendung und Auslegung staatlicher Auskunftspflichten gegenüber den Medien⁴ von grundlegender Bedeutung. Denn eines haben parlamentarische Informationsansprüche und staatliche Auskunftspflichten im demokratischen Verfassungsstaat gemeinsam: Beide wurzeln in Kontrollfunktionen gegenüber Staatsgewalten.

Das Bundesverfassungsgericht leitet – in Anknüpfung an seine ständige Rechtsprechung – ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert, aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab. Diese Antworten sollen dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten die für ihre Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen und damit eine

¹ Vgl. http://www.sueddeutsche.de/thema/Paradise_Papers

² Zu den vorhergehenden sog. Panama Papers und den Bemühungen der EU um die Schließung von Regelungslücken, die Steueroasen ermöglichen, vgl. *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2017, Art. 63 AEUV Rn. 5, 452, 480 ff.

³ ECLI:DE:BVerfG:2017:es20171107.2bve000211

⁴ Diese Pflichten sind einfachgesetzlich insbesondere in den Landespresse- und -mediengesetzen sowie § 9a Rundfunkstaatsvertrag verankert.

sachgerechte Arbeit des Parlaments ermöglichen.⁵ Karlsruhe betont in diesem Zusammenhang, dass „(d)as parlamentarische Regierungssystem ... auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt (wird). Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung ... Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung ... 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“.⁶

Eine parallele Kontrollfunktion betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung mit Blick zunächst auf die Presse, im Nachgang zu der insoweit wegweisenden SPIEGEL-Entscheidung aus 1966 auch mit Blick auf die übrigen Massenmedien, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt sind. Bei der Presse- wie auch der Rundfunkfreiheit im verfassungsrechtlichen Sinne, die von ihrem Anwendungsbereich her dynamisch zu verstehen sind, handelt es sich um für die demokratische Gesellschaft unverzichtbare Grundrechte, die in ihrer Funktion nicht auf die klassische liberale Abwehr von direkten oder indirekten staatlichen Eingriffen beschränkt sind. Die Massenkommunikations-Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG legen dem Staat vielmehr die Verpflichtung auf, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um dieses Freiheitsrecht verwirklichen zu können. Hierzu zählt nicht zuletzt die Pflicht des Staates, dem Personenkreis, der vom personellen Anwendungsbereich der Grundrechte erfasst ist, einen Anspruch auf Auskunft gegenüber staatlichen Behörden zu sichern. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in seinem SPIEGEL-Urteil 1966 in ungeachtet der Wandlungen in der Medien- und Informationsgesellschaft weiterhin bedeutsamer Weise aus der öffentlichen Aufgabe der Medien hergeleitet, dass der Bürger, wenn er politische Entscheidungen treffen soll, „umfassend informiert sein (muss), aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse (*gleiches gilt für die übrigen Massenmedien*) hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. [...] In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und *Kontrollorgan* zwischen dem Volk und seinen politischen Vertretern in Parlament und Regierung“.⁷

Der Funktion freier Medien im demokratischen Staat entspricht ihre Rechtsstellung nach der Verfassung. Der Staat ist i.S. der objektiv-rechtlichen Seite der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Massenmedien berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Auch „Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden“ sind prinzipielle Folgerungen daraus,⁸ weil Presse wie Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne ihrer öffentlichen Aufgabe als Kontrollorgan nur dann wirksam gerecht werden können, wenn sie über die dafür erforderlichen Informationen verfügen. Ohne die Absicherung der Möglichkeit zur Informationserlangung auch gegenüber den Staatsgewalten liefe der Kontrollauftrag der Medien in erheblichem, verfassungsrechtlich nicht hinnehmbarem Umfang leer. Denn vielfach verfügen nur staatliche Stellen sowie deren Unternehmen in privatrechtlichen Rechtsformen über Informationen, mittels deren Auswertung und Weitergabe auf Missstände im hoheitlichen Bereich – aber nicht nur dort – aufmerksam gemacht werden kann. Ebenso wie das Parlament seiner Kontrollfunktion gegenüber der Regierung nur über

⁵ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 195 unter Bezugnahme auf 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

⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 196 unter Bezugnahme auf 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

⁷ BVerfGE 20, 162 <174 f.> (Ergänzung und Hervorhebung des Verfassers)

⁸ BVerfGE 20, 162 <175 f.>

Informationsansprüche gerecht werden kann, können mithin Medien ihrer Kontroll- als Kern ihrer öffentlichen Aufgabe der Mitwirkung an individueller und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung nur genügen, wenn der Staat verpflichtet ist, den Medien Auskünfte zu erteilen.⁹

Die Orientierung der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen wie Auskunftsbegehren der Medien auf die Öffentlichkeit ist neben der Kontrollfunktion als Ausgangspunkt des jeweiligen Anspruchs von Parlament und Medien eine weitere Gemeinsamkeit: Das „Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion“ sind nicht nur „wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus“. ¹⁰ Der öffentliche Transport von Tatsachen und Austausch von Meinungen in, über und zwischen Medien ist auch für die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Medien unverzichtbar. Nur diese mediale Transparenz beugt nicht zuletzt auch der Entwicklung von Filterblasen in der digitalen Kommunikationsgesellschaft vor.¹¹ Solche Filterblasen sind im Stande, das kommunikative Fundament der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu unterhöhlen, indem die massenkommunikationsbezogenen Voraussetzungen erodieren, die der demokratische Verfassungsstaat zwar nicht selbst garantieren kann, ohne die er aber auch nicht dauerhaft seiner Aufgabe, die (über Art. 2 EUV als europäischer Besitzstand anerkannten) Grundwerte (u.a.) von Pluralismus, Toleranz und Solidarität zu schützen, entsprechen kann.

Allerdings bestehen Auskunftsansprüche der Medien verfassungsrechtskonform ebenso wenig grenzenlos wie der Informationsanspruch des Deutschen Bundestages und der einzelnen Abgeordneten. Ebenso wie das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht Grenzen unterliegt, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben müssen,¹² bestehen für die Auskunftsansprüche der Medien einfachgesetzliche Schranken, die verfassungsrechtlich vorgegeben und verfassungskonform auszulegen sind.

Eine solche gemeinsame Schranke stellt die Beachtung rechtlicher Zuständigkeiten dar: Weder Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten noch die Auskunftsansprüche der Medien können sich auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der befragten Stelle fallen. In Bezug auf eine Ablehnung von parlamentarischen Informationsbegehren mangels Zuständigkeit folgt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. November 2017 allerdings einem restriktiven Ansatz, der auch mit Blick auf die etwaige Verneinung von Auskunftsansprüchen der Medien bedeutsam ist. Auch wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur die Bundesregierung als Adressaten von parlamentarischen Informationsansprüchen betrifft, ist nichts dafür ersichtlich, dass die betreffenden Ausführungen nicht *mutatis mutandis* auch in Bezug auf Landesregierungen, Landesverwaltungen und sonstige Träger von Hoheitsgewalt heranzuziehen sind.

Dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung, auf den sich ein parlamentarischer Informationsanspruch wie ein medialer Auskunftsanspruch beziehen kann, unterfällt nach dem Urteil des BVerfG zunächst auch 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.

⁹ Vgl. hierzu auch *Heintschel von Heinegg*, Auskunftsansprüche der Presse gegenüber der Verwaltung, AfP 2003, 295 ff.; *Raabe*, Informations- und Auskunftspflichten der öffentlichen Hand gegenüber der Presse. Der verfassungsunmittelbar Auskunftsanspruch der Presse aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, 2010; *Weberling*: Informations- und Auskunftspflichten der öffentlichen Hand gegenüber Medien in der Praxis, AfP 2003, 304 ff., jeweils m.w.N.

¹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 196 unter Bezugnahme auf BVerfGE 70, 324 <355>; 84, 304 <329>; 124, 161 <193>; 130, 318 <344>

¹¹ Zu deren Gefährdungspotential vgl. *Hofstetter*, Das Ende der Demokratie: Wie die künstliche Intelligenz die Politik übernimmt und uns entmündigt, 2016

¹² Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 211 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 124, 78 <118>; 143, 101 <135>

Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung umfasst demnach nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinn, sondern darüber hinaus auch die Regierungsverantwortung. Erfasst sind sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich, mithin der Aufgabenbereich nachgeordneter Behörden.¹³ Auch in Bezug auf die Tätigkeit nachgeordneter Behörden, auch im Bereich der Landesverwaltungen, besteht mithin ein nicht nur einfachgesetzlich normierter, sondern verfassungsrechtlich vorgegebener Auskunftsanspruch der Medien.

Dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung unterfallen nach dem Urteil des BVerfG aber auch die Tätigkeiten von mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform.¹⁴ Gerade in Bezug auf solches unternehmerisches Engagement des Staates ist bedeutsam, dass vertraglich vereinbarte oder einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregelungen z.B. des Kreditwesengesetzes oder Aktiengesetzes für sich genommen nach der Entscheidung des BVerfG nicht geeignet sind, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht zu beschränken.¹⁵ Dies gilt in Bezug auf die verfassungsrechtliche Fundierung von Auskunftsansprüchen der Medien entsprechend. Einfachgesetzliche Regelungen können aber insoweit von Relevanz sein, als sie einen sich möglicherweise innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bewegendem Ausgleich konfligierender (Verfassungs-)Rechte – sei es zwischen parlamentarischem Informationsanspruch und verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen von dritten Staatsgewalten oder Grundrechten Dritter, sei es zwischen Auskunftsansprüchen der Medien und den vorgenannten Rechten – darstellen.¹⁶

Das Bundesverfassungsgericht betont in seinem Urteil mit dem Gebot der Beachtung der Grundrechte und dem Vorbehalt der Zumutbarkeit Schranken parlamentarischer Informationsrechte, die in gleicher Weise auch mit Blick auf Auskunftsansprüche der Medien bestehen. In Bezug auf diese Schrankentypen¹⁷ neigt Karlsruhe allerdings zu einer engen Auslegung, auf die sich Medien auch bei der Inanspruchnahme von Auskunftsansprüchen stützen können:

Nicht nur inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme solcher wie Rundfunkanstalten, Universitäten und Fakultäten, die unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind oder ihm Kraft ihrer Eigenart von vornherein zugehören), sondern auch juristische Personen des Privatrechts, die vollständig oder mehrheitlich vom Staat beherrscht werden, können sich nicht auf materielle Grundrechte berufen.¹⁸ Unternehmen wie die Deutsche Bahn AG unterliegen deshalb aus verfassungsrechtlichen Gründen mit Blick auf ihre Beherrschung durch den Staat nicht nur einer parlamentarischen, sondern auch einer medialen Kontrolle mittels auf diese beziehbarer und nicht grundrechtlich begrenzbarer Informationsrechte und Auskunftsansprüche. Eine Flucht aus dieser Kontrolle über die Wahl der privatrechtlichen Organisationsform ist verfassungsrechtlich versperrt.

Es spricht vieles dafür, dass mit Blick auf die dargestellte, eine demokratische Kontrolle absichernde objektiv-rechtliche Seite des in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten

¹³ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 215 unter Bezugnahme auf Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Juli 2006 - Vf. 11-IVa-05 -, juris, Rn. 421 ff.; Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 70 ff.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 216 unter Bezugnahme auf Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Juli 2006 - Vf. 11-IVa-05 -, juris, Rn. 421 ff.; Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 70 ff.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Leitsatz 2 sowie Rn. 213

¹⁶ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 213

¹⁷ Daneben anerkennt das BVerfG den Gewaltenteilungsgrundsatz mit dem Schutz vor Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung sowie das Staatswohl, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann, als verfassungskonforme Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs; vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 227 ff., 246 ff.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 239 ff.

Grundrechtsschutzes neben parlamentarischen Informationsansprüchen¹⁹ auch mediale Auskunftsansprüche einen über die öffentliche Hand hinausreichenden Adressatenkreis haben: Sie dürften nicht nur gegenüber dem Staat und öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform bestehen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Die medialen Auskunftsansprüche dürften kraft Verfassungsrechts unmittelbar auch gegenüber gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bestehen, an denen sowohl private als auch öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht sind.

In Bezug auf den Vorbehalt der Zumutbarkeit ist bedeutsam, dass sich die im Bereich der Regierung vorhandenen Informationen nicht auf die Gesamtheit der vorhandenen Dokumente beschränkt, sondern auch das persönliche, nicht aktenkundige Wissen der handelnden Personen erfasst.

Ebenfalls für die Praxis des Umgangs mit Auskunftsbegehren von Medien bedeutsam sind schließlich die Ausführungen des BVerfG zur Auslegung einer gestellten Frage sowie zur Begründungspflicht bei der Ablehnung der Beantwortung von Fragen:

Von Medien angefragte Behördenvertreter müssen im Lichte der Entscheidung des BVerfG 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 bei der Antwort darauf hingewiesen werden, dass die Frage in einem bestimmten Sinn verstanden werde oder zur Zeit eine Beantwortung nicht möglich sei.²⁰

Ebenso wie 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, folgt aus dem verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruch eine entsprechende Begründungspflicht, auch mit Blick auf eine etwaige verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Ablehnung des Auskunftsbegehrens. Eine Begründung der Antwortverweigerung ist nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist.²¹ Ein pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht oder medialen Auskunftsanspruch Grenzen setzen, genügt in keinem Fall. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen.²²

Mit seiner Entscheidung vom 7. November 2017 stärkt das BVerfG mithin nicht nur das Parlament im System der *checks and balances* der Verfassungsorgane. Es trägt mittelbar auch dazu bei, die Rolle der Medien als sog. *public watchdog*, wie sie insbesondere durch den EGMR²³ herausgearbeitet wurde, weiter zu fördern. Nach *Panama* und *Paradise Papers* kann damit nicht zuletzt auch zur weiteren Aufklärung von Missständen im Bereich einer globalisierten Finanzmarktarchitektur weiter beigetragen werden.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 242 f.

²⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 252 unter Bezugnahme auf Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2012 - StGH 1/12 -, juris, Rn. 56 f..

²¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 253 f. unter Bezugnahme auf 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

²² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017 – 2 BvE 2/11 – Rn. 256 unter Bezugnahme auf BVerfGE 124, 78 <128>

²³ Die Funktion der Medien als „public watchdog“ wurde erstmals im Fall *Barthold* ausdrücklich erwähnt; EGMR, EuGRZ 1985, 170 ff.; vgl. auch EGMR *Bladet Tromsø/Norwegen*, NJW 2000, 1015 (1016) m.w.N.; EGMR *Fressoz u. Roire/Frankreich*, NJW 1999, 1315 (1316) sowie z.B. *Holoubek*, Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, AfP 2003, 193 (194)