

§ 6 Kontrolle der Bundesauftragsverwaltung durch Untersuchungsausschüsse des Bundestages

Johannes Klamet

Die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse des Bundestages sind regelmäßig Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und gehören zum Pflichtstoff in Studium und Erster juristischer Prüfung.¹ Aufgrund der großen Relevanz für Staatspraxis und Ausbildung lag es daher nahe, Fragestellungen des Rechts der Untersuchungsausschüsse zum Gegenstand der Anfängerhausarbeit der im Wintersemester 2018/19 von Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) ausgerichteten Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger zu machen.

Ein zentraler Aspekt der Hausarbeit betraf die Frage, ob und inwieweit Art und Weise des Vollzugs eines Gesetzes in Bundesauftragsverwaltung (insbesondere in Fällen des Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG) zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des deutschen Bundestages gemacht werden können. Diese Fragestellung wurde bislang, soweit ersichtlich, nicht durch das Bundesverfassungsgericht entschieden und bot den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Übung daher die Gelegenheit, sich jenseits bekannter Rechtsprobleme mit der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zu befassen. Im Folgenden soll anhand einer überblicksartigen Darstellung des gegenständlichen Themenbereichs ein Einblick in die Lehrtätigkeit des Instituts gegeben werden.

¹ Vgl. BVerfGE 67, 100; 77, 1; 105, 197; 113, 113; 124, 78; 143, 101 und überblicksartig aus der Ausbildungsliteratur *M. Nettesheim/R. Vetter*, JuS 2004, 219 ff.; *U. Mager/S. Oliver*, Jura 2003, 490 ff.; *T. Hebel/J. Schulz*, JuS 2010, 969 ff.

I. Das parlamentarische Untersuchungsrecht – Grundlagen und Grenzen

Verfassungsrechtliche Grundlage der Untersuchungsausschüsse des Bundestages ist Art. 44 GG. Obwohl es sich bei der parlamentarischen Enquête um ein zentrales Mittel der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsrechte des Bundestages handelt,² enthält Art. 44 GG keine explizite Regelung zulässiger Untersuchungsgegenstände. Aus der Eigenschaft des Untersuchungsausschusses als Hilfsorgan des Bundestages folgt aber, dass ihm nicht mehr Rechte zustehen können als dem Bundestag selbst und Untersuchungsverfahren folglich nur im Rahmen dieser verfassungsmäßigen Zuständigkeiten zulässig sind (sog. Korollartheorie, einfachgesetzlich geregelt in § 1 Abs. 3 PUAG).³

1. Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Das parlamentarische Untersuchungsrecht findet seine Grenzen daher insbesondere in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung des Grundgesetzes.⁴ Unzulässig sind hiernach aufgrund des Prinzips der vertikalen Gewaltenteilung Untersuchungsgegenstände, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.⁵ Ob und inwieweit der Vollzug von Gesetzen in Bundesauftragsverwaltung durch die Länder von einem Untersuchungsausschuss des Bundestages untersucht werden kann, bestimmt sich demnach grundsätzlich nach Art und Umfang der dem Bund zustehenden Verwaltungskompetenzen.⁶

² H. Klein, in: Maunz/Dürig GG, 83. EL 2018, Art. 44 Rn. 58.

³ M.-E. Geis, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 37; C. Seiler, AöR 129 (2004), 378 (385); P. Glaußen, in: Glaußen/Brockner (Hrsg.), Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 1, M. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 15 Rn. 258 ff. m.w.N.

⁴ BVerfGE 77, 1 (44); W. Simons, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, 193; J. Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, 41 ff.

⁵ BVerfGE 77, 1 (44); W. Simons, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, 123; M. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 15 Rn. 259.

⁶ J. Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht,

2. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Zu berücksichtigen ist aber, dass auch das im Wesentlichen aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) abgeleitete Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung dem Untersuchungsrecht des Bundestages Grenzen zieht.⁷ Zwar hat das parlamentarische Enquêterecht im Wesentlichen eine umfassende Kontrolle der Exekutive zum Ziel, gleichwohl wird dieser aber ein Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum zugesprochen, der nicht durch einen Untersuchungsausschuss ausgeforscht werden darf (sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung).⁸

Während bereits abgeschlossene Vorgänge von diesem Kernbereich in der Regel nicht erfasst sind, darf in laufende Verhandlungen und Entscheidungsprozesse prinzipiell nicht eingegriffen werden.⁹ Hierdurch soll verhindert werden, dass die Kontrollbefugnisse des Untersuchungsausschusses zu einem im Grundgesetz nicht angelegten Mitentscheidungsrecht erstarken.¹⁰ Unabhängig von den dem Bund zustehenden Verwaltungskompetenzen sind daher laufende Verwaltungsverfahren regelmäßig einer Kontrolle entzogen.

II. Umfang der verwaltungskompetenzakzessorischen Kontrollkompetenzen des Bundes

Gemäß Art. 83, 84 GG werden die Bundesgesetze von den Ländern grundsätzlich als eigene Angelegenheit ausgeführt. Auch die Kontrolle der vollziehenden Gewalt ist in diesen Fällen primär Aufgabe der Länderparlamente und nicht des Bundestages.¹¹

2004, 41 m.w.N.; *P. Glauben*, in: *Glauben/Brockner* (Hrsg.), *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 3. Aufl. 2016, § 1 Rn. 37 ff.

⁷ BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120); 143, 101 (136); *M.-E. Geis*, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 40.

⁸ BVerfGE 67, 100 (139); BayVerfGH, NVwZ 1986, 822 (824); *E.-W. Böckenförde*, AöR 103 (1978), 1 (16 f.).

⁹ BVerfGE 67, 100 (139); *M.-E. Geis*, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 39.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 110, 119 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 143, 101 (137).

¹¹ Vgl. BVerfGE 77, 1 (44); *M.-E. Geis*, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 37.

Im Vergleich zum Regelfall der landeseigenen Verwaltung i.S.v. Art. 83, 84 GG stehen der Bundesexekutive in Fällen des Gesetzesvollzugs in Bundesauftragsverwaltung umfassendere Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse zu.¹² Die Bundesregierung kann beispielsweise nach Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG zur Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Aufsichtsbefugnisse die Vorlage von Akten – auch von nachgeordneten Landesbehörden¹³ – verlangen. Zudem unterstehen die Landesbehörden gemäß Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Dies gilt insbesondere auch für den Vollzug von Geldleistungsgesetzen i.S.v. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG, sofern der Bund die Hälfte oder mehr der Ausgaben des jeweiligen Gesetzes trägt, da Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG für diese Gesetze ebenfalls den Vollzug in Bundesauftragsverwaltung anordnet.

Zu beachten ist jedoch, dass es sich auch bei der Auftragsverwaltung i.S.v. Art. 85 GG um Landesverwaltung handelt, in deren Rahmen insbesondere die Wahrnehmungskompetenz und die grundsätzliche Organisationsgewalt dem jeweils ausführungspflichtigen Land zustehen.¹⁴ Hieraus könnte man ableiten, dass auch die Kontrolle der Auftragsverwaltung allein Sache der Landesparlamente sein muss.¹⁵ Das Nebeneinander der Kompetenzen des Bundes und der Länder scheint somit gegen eine Kontrollbefugnis der Untersuchungsausschüsse des Bundes in Fällen der Auftragsverwaltung zu sprechen.¹⁶

Eine derartige Sichtweise würde jedoch außer Acht lassen, dass es zum Zwecke der Beurteilung der Ordnungsgemäßheit der Wahrnehmung der dem Bund nach Art. 85 GG zustehenden Aufsichts- und Weisungsbefug-

¹² H. Jarass, in: Jarass/Pieroth GG, 15. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 1; A. Dittmann/D. Winkler, in: Sachs GG, 8. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 4.

¹³ Dies folgt *a maiore ad minus* daraus, dass die Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG a.E. auch Beauftragte zu sämtlichen Landesbehörden entsenden kann, vgl. H. Kube, ZG 2017, 124 (129) m.w.N.

¹⁴ BVerfGE 81, 310 (332); A. Dittmann/D. Winkler, in: Sachs GG, 8. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 9 f.; J. Suerbaum, in: BeckOK GG, 38. Edition Stand 15.8.2018, Art. 85 Rn. 6.

¹⁵ Vgl. A. Dittmann/D. Winkler, in: Sachs GG, 8. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 9 f.

¹⁶ W. Simons, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, 123; vgl. S. Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 35.

nisse erforderlich sein kann, Beweise über die Art und Weise des Gesetzesvollzuges in den Ländern zu erheben.¹⁷ Die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Aufsichts- und Weisungsbefugnisse durch die Bundesexekutive unterliegt der Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse des Bundestages.¹⁸ Dies spricht im Ergebnis dafür, dass die Tätigkeit der Landesverwaltungen zu diesem Zweck mittelbar untersucht¹⁹ und insoweit es für diese Kontrolle erforderlich ist zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Bundes gemacht werden kann.

III. Aktuelle Entwicklungen – Ausgeweitete Erhebungsrechte des Bundes in den Ländern

Für ein derartiges Untersuchungsrecht spricht des Weiteren der Vergleich mit mehreren im Jahr 2017 in das Grundgesetz eingefügten Vorschriften.²⁰ So ist der Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG – nunmehr ausdrücklich²¹ – ermächtigt, zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes Erhebungen außerhalb der Bundesverwaltung vorzunehmen. Dies umfasst insbesondere Erhebungen bei Stellen der Länderverwaltung, die Bundesmittel verwalten.²² Weitere Erhebungsrechte der Bundesregierung finden sich in den neugeschaffenen Art. 104b Abs. 2 S. 4 und 104c S. 2 GG.

Dem Grundgesetz ist daher der Gedanke nicht fremd, dass Beweiserhebungen bei Länderverwaltungen durch Stellen des Bundes zu Zwecken der Kontrolle des Bundes zulässig sind. Eine vergleichbare Konstellation stellt der hier besonders interessierende Vollzug von Geldleistungsgesetzen i.S.v.

¹⁷ Vgl. *J. v. Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz PUAG, Vor. D Rn. 23.

¹⁸ *S. Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 35; *J. v. Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz PUAG, Vor. D Rn. 24.

¹⁹ *M.-E. Geis*, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 37; *S. Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 35 m.w.N.

²⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.7.2017, BGBl I 2347.

²¹ In Rspr. und Schrifttum waren derartige Erhebungsrechte schon vor Änderung des Grundgesetzes anerkannt und wurden maßgeblich auf Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG gestützt, vgl. BVerfGE 127, 165 (212); BVerwGE 116, 92; *H. Kube*, ZG 2017, 124 (127).

²² *H. Butzer*, in: BeckOK GG, 36. Edition Stand 15.2.2018, Art. 114 Rn. 19; *H. Jarass*, in: Jarass/Pieroth GG, 15. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 7.

Art. 104a Abs. 3 GG durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung dar. Auch in diesen Fällen stehen Fragen der ordnungsgemäßen Verwendung durch den Bund bereitgestellter Mittel im Fokus, sodass der systematische Vergleich mit Art. 114 Abs. 2 S. 2, Art. 104b Abs. 2 S. 4 und Art. 104c S. 2 GG seinerseits für ein verhältnismäßig weitgehendes Untersuchungsrecht des Bundestages streitet.

IV. Fazit

Wie der Überblick über diesen Problembereich gezeigt hat, kann die Vollzugspraxis von Landesbehörden in Fällen der Bundesauftragsverwaltung – insbesondere also in Fällen des Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG – (mittelbar) Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Bundestages sein. Die Untersuchung darf jedoch nur soweit gehen, wie dies zur Kontrolle der Aufsichtstätigkeit der Bundesexekutive erforderlich ist.²³ Eine hierüber hinausgehende Kontrolle ist unzulässig.²⁴

²³ I. E. zustimmend C. Degenhart, Klausurenkurs im Staatsrecht II, 8. Aufl. 2017, Rn. 483; T. Hebel/J. Schulz, JuS 2010, 969 (970); M.-E. Geis, Examens-Repetitorium Staatsrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. 268.

²⁴ Vgl. M.-E. Geis, HStR, 3. Aufl., Bd. III (2005), § 55 Rn. 37; S. Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 35.