



Ausarbeitung

Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 198/18

Abschluss der Arbeit: 18.06.2018

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Fragestellung und Vorbemerkung

Die Ausarbeitung thematisiert verschiedene Fragen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Antrages zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Hintergrund der Fragestellung ist der Antrag der Fraktion der FDP zur „Einsetzung eines 2. Untersuchungsausschusses zum BAMF“.¹ In der parlamentarischen Diskussion wurden Zweifel an dessen verfassungsrechtlicher Zulässigkeit geäußert.²

Die nachfolgenden Ausführungen setzen sich mit den aufgeworfenen Rechtsfragen auseinander. Da die geltend gemachten Verstöße gegen verfassungsrechtliche Vorgaben oftmals neben rechtlichen Wertungen auch politische Beurteilungsspielräume enthalten, kann die vorliegende Ausarbeitung nur den rechtlichen Rahmen aufzeigen, ohne die Fragen abschließend zu bewerten. Eine solche abschließende Bewertung obliegt zunächst dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und sodann dem Plenum.

2. Anforderungen an einen Einsetzungsantrag

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erfolgt durch einen Einsetzungsbeschluss. Dieser legt den Untersuchungsgegenstand fest und ist damit Grundlage für das gesamte Untersuchungsverfahren insbesondere für die Beweiserhebung.³ Voraussetzung eines Einsetzungsbeschlusses ist wiederum ein entsprechender Einsetzungsantrag. Da der Antragsinhalt zu dem Inhalt des Einsetzungsbeschlusses unmittelbaren Bezug hat, schlagen die rechtlichen Anforderungen und Grenzen für den Einsetzungsbeschluss bereits auf den notwendigen Antragsinhalt durch. Der Antrag muss daher insbesondere hinreichend bestimmt sein und die Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts wahren. Er darf weiterhin das Ergebnis der Untersuchung nicht vorwegnehmen.⁴

3. Rechtliche Anforderungen und Grenzen für einen Einsetzungsbeschluss

3.1. Grenzen aus dem Bundesstaatsprinzip

Allgemein ist das Untersuchungsrecht des Bundestages und der von ihm eingesetzten Untersuchungsausschüsse auf den Kompetenzbereich des Bundes beschränkt.⁵ Untersuchungsgegenstände, die ausschließlich in die Kompetenz der Länder bzw. der Kommunen fallen, sind daher unzulässig.⁶ Der ausschließliche Kompetenzbereich der Länder begründet sich jedoch noch nicht

1 BT-Drs. 19/2524.

2 BT-PlPr 19/36 , S. 3438C - 3449A.

3 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, juris Rn. 117.

4 Zum Ganzen: Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 34, m.w.N.

5 BVerfGE, 77, 1 (44); Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 19.

6 Vgl. Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, 36. Edition 2018, Art. 44 GG Rn. 8; ders. in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 20; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 81. EL September 2017, Art. 44 GG Rn. 138.

dadurch, dass Behörden der Länder oder Kommunen gehandelt haben. Ein Untersuchungsausschuss des Bundestages kann auch Handlungen von Landes- oder Kommunalbehörden jedenfalls mittelbar untersuchen, wenn sie einen Bezug zum Kompetenzbereich des Bundes aufweisen. Dies ist etwa Fall, wenn der Vollzug von Bundesgesetzen durch die genannten Behörden untersucht werden soll. Anknüpfungspunkt einer solchen Untersuchung sind dann die Befugnisse, die die Bundesregierung beim Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 84 GG und Art. 85 GG innehält. Weiterhin können kompetenzrechtliche Gemengelagen Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein, die sich aus einer notwenigen Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden ergeben.⁷ Dem Bundesgesetzgeber obliegt es insbesondere, einen möglichen legislativen Handlungsbedarf zu ermitteln, der sich aus einem defizitären Gesetzesvollzug ergeben kann.⁸ Eine Grenze des aufgezeigten mittelbaren Untersuchungsrechts gegenüber Landes- und Kommunalbehörden besteht nach Auffassung in der Literatur jedoch dann, wenn es eigentlich allein um die Aufklärung von konkreten Missständen in Landes- oder Kommunalbehörde geht.⁹ Eine solche Aufklärung würde in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder fallen.

Legt man die aufgezeigten Anforderungen hinsichtlich des hier gegenständlichen Einsetzungsantrages zugrunde, spricht nicht viel dafür, dass dieser mit den Grenzen des Bundesstaatsprinzips in Konflikt steht. Soweit im Einsetzungsantrag das Handeln von Landes- bzw. Kommunalbehörden thematisiert wird, geht es um deren Zusammenarbeit bzw. um deren Arbeitsweise bei der Anwendung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Vorgaben.¹⁰ Weiterhin soll der Informationsfluss zwischen den genannten Behörden aufgeklärt werden.¹¹ Neben der Aufklärung zielt der Untersuchungsauftrag auch darauf ab, Empfehlungen für den Vollzug des Asyl und Aufenthaltsrechts durch die zuständigen Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen zu geben.¹² Die genannten Gegenstände haben damit einen Bezug zum Vollzug des Bundesrechts, namentlich des Asyl und Aufenthaltsrechts. Soweit die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Behörden thematisiert wird, sind zudem immer auch Bundesbehörden an den Vorgängen beteiligt, sodass sich auch ein unmittelbarer Bezug zum Handeln von Bundesbehörden herstellen lässt, das zweifelsfrei dem Untersuchungsrecht des Bundestages unterliegt. Daneben dürfte eine Untersuchung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Behörden auch notwendig sein, um einen möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu ermitteln. Die Untersuchungsaufträge umfassen mithin lediglich das Interagieren der Behörden und gerade nicht interne Vorgänge bzw. Missstände von Landes- oder Kommunalbehörden.

7 Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 21.

8 Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 20; Glauben, Untersuchungskompetenz des Bundestages für Landesbehörden, DVBl 2012, 737 ff.

9 Vgl. Glauben, Untersuchungskompetenz des Bundestages für Landesbehörden, DVBl 2012, 737 (739).

10 Vgl. BT-Drs. 19/2524 S. 4.

11 Vgl. BT-Drs. 19/2524 S. 5.

12 Vgl. BT-Drs. 19/2524 S. 6.

3.2. Grenzen aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung

Mögliche Grenzen für einen Untersuchungsgegenstand können sich auch aus der Gewaltenteilung ergeben. Dies betrifft im Verhältnis zur Exekutive insbesondere den sog. unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Weiterhin darf ein Untersuchungsausschuss nicht unmittelbar in gerichtliche Verfahren einzugreifen.

3.2.1. Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung soll die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden vor einem Mit- bzw. Hineinregieren des Parlaments schützen.¹³ Geschützt wird insbesondere ein unausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

„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 Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“¹⁴

Differenziert werden muss demnach zunächst, ob es sich bei den zu untersuchenden Vorgängen um abgeschlossene oder noch laufende Sachverhalte handelt. Untersuchungsgegenstand soll ausweislich des Antragsinhaltes lediglich der Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum Beschluss der Einsetzung sein. Bereits zeitlich ist damit ausgeschlossen, dass der Antrag ausschließlich laufende Vorgänge zum Gegenstand hat. Dariüber hinaus legt der Antragsinhalt das Ziel einer solchen Ausforschung auch nicht nahe. Soweit im Einzelnen im Rahmen des späteren Untersuchungsverfahrens vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasste Vorgänge thematisiert werden würden, könnte und müsste dieser noch hinreichend berücksichtigt werden.¹⁵ Der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses steht der Grundsatz vorliegend nicht entgegen.

3.2.2. Eingriff in die Tätigkeit der Gerichte

Es ist grundsätzlich zulässig, dass Untersuchungsverfahren Sachverhalte zum Gegenstand haben, die auch Gegenstand von anhängigen oder abgeschlossenen Gerichtsverfahren sind.¹⁶ Unzulässig wäre es aber, eine gerichtliche Entscheidung als solche zum Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens zu machen oder in ein laufendes Verfahren einzugreifen. Zulässig soll es hingegen sein,

13 Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 23.

14 BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, juris Rn. 123.

15 Vgl. Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 24.

16 BayVerfGH, NVwZ NVwZ 2015, 438 (4. LS); Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, 36. Edition 2018, Art. 44 GG Rn. 15.

Umstände, die zur gerichtlichen Entscheidung geführt haben, zu thematisieren.¹⁷ Der hier zu beurteilende Einsetzungsantrag beinhaltet die Frage, „ob das BAMF und seine Außenstellen sowie die Verwaltungsgerichte den Herausforderungen einer massenhaften Zuwanderung ausreichend gewachsen waren oder unter Berücksichtigung früherer Prognosen über die Flüchtlingsbewegung hätten gewappnet sein müssen, insbesondere hinsichtlich der Dauer der Verfahren, der Qualität der Entscheidungen und der unterschiedlichen Bewertung von gleichgelagerten Fällen in verschiedenen Bundesländern“. Der Untersuchungsgegenstand beinhaltet weder eine Auseinandersetzung mit konkreten gerichtlichen Entscheidungen, noch hat er konkrete laufende Gerichtsverfahren zum Gegenstand. Geklärt werden sollen vielmehr die Auswirkungen des Regierungshandels auf die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungsgerichte. Dies dürfte kaum die vom Gewaltenteilungsgrundsatz geschützte Rolle der Gerichte berühren.

3.3. Unzulässige Vorwegnahme des Untersuchungsergebnisses

Aus dem Sinn und Zweck eines Untersuchungsverfahrens als ein Mittel der Sachverhaltaufklärung folgt ein grundsätzliches Verbot einer Vorwegnahme des Untersuchungsergebnisses. Ein Untersuchungsausschuss dient der Aufklärung und kann daher nicht von vorherein auf ein bestimmtes Ergebnis festgelegt werden.¹⁸ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen führt hierzu aus:

„Aus der hergebrachten Funktion des Untersuchungsausschusses, dem Parlament Informationen zu verschaffen, folgt ein Verbot vorweggenommener Feststellungen und Wertungen in Bezug auf den zu untersuchenden Sachverhalt. Die Verschiebung der Bedeutung parlamentarischer Untersuchungen hin zum Instrument der politischen Auseinandersetzung führt zu keiner Relativierung dieses Verbots. Die Grenze unzulässiger Antizipation ist dort erreicht, wo die konkrete Fassung des Einsetzungsbeschlusses die Untersuchungen von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis festlegt oder eine Beschränkung der Tätigkeit auf Ausschnitte der in Frage stehenden Lebenssachverhalte zu einer verzerrten Wahrnehmung der Tatsachen führen muss (vgl. BVerfGE 49, 70 [87 f.]; StGH BW, Urteil vom 26. Juli 2007 - GR 2/07 - Entscheidungsumdruck S. 32 ff.).“¹⁹

Der vorliegende Einsetzungsantrag enthält keine derartige Vorwegnahme der Untersuchungsergebnisse. Zwar ist er hinsichtlich der im ersten Teil aufgezeigten Unregelmäßigkeiten beim BAMF deutlich tendenziös; eine Festlegung auf bestimmte Ergebnisse enthält er jedoch nicht. Dafür sprechen vor allem Formulierungen wie „Der Untersuchungsausschuss soll sich ein Gesamtbild

17 Glauben, in: Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 43 f. m.w.N.

18 Vgl. Brocke, in: Epping/Hillgruber, GG, 36. Edition 2018, Art. 44 GG Rn. 33.

19 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 186.

verschaffen“, „soll [...] klären“, sowie „der Frage nachgehen“.²⁰ Auch der konkrete Auftragsteil unter Punkt III definiert einen ausdrücklichen Klärungsauftrag.²¹

3.4. Bestimmtheitsgebot

Anforderungen für den Einsetzungsantrag ergeben sich auch aus dem Bestimmtheitsgebot. Demnach muss dieser wie auch der nachfolgende Einsetzungsbeschluss so hinreichend bestimmt sein, dass dem später eingesetzten Untersuchungsausschuss kein Ermessensspielraum verbleibt, den Umfang des Untersuchungsgegenstandes selbst zu bestimmen. Der Bundestag selbst muss den Rahmen abstecken, innerhalb dessen sich ein Untersuchungsausschuss betätigen darf.²² Die Umschreibung des Untersuchungsgegenstandes muss dabei derart genau sein, dass sich die thematischen Begrenzungen mit den Mitteln der Auslegung eindeutig ermitteln lassen.²³ Da die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses jedoch einer konkreten Aufklärung des Sachverhaltes erst vorausgeht, dürfen oftmals Lücken hinsichtlich einzelner Aufklärungspunkte bestehen. Da sich solche Lücken naturgemäß nicht vermeiden lassen, bzw. gerade durch die Arbeit des Untersuchungsausschusses aufgeklärt werden sollen, ist es dem Parlament unbenommen, den Untersuchungsgenstand umfassender zu formulieren.²⁴

Hintergrund der hier aufgezeigten Anforderungen ist zum einen die Rollenverteilung zwischen dem Parlament als Ganzen und dem Untersuchungsausschuss als dessen Hilfsorgan; zum anderen gebietet es der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, da der Einsetzungsbeschluss auch Grundlage einer möglichen Beweisaufnahme nebst eines Einsatzes von Zwangsmitteln ist.²⁵ Im Ergebnis muss der Antrag bzw. der spätere Einsetzungsbeschluss so gefasst sein, dass sich für die Arbeit des Untersuchungsausschusses ein klares Arbeitsprogramm ergibt.²⁶

Gemessen an diesen Voraussetzungen drängt sich beim vorliegenden Einsetzungsantrag eine mögliche Unbestimmtheit jedenfalls nicht auf. Mögliche Unklarheiten bzw. offene Formulierungen lassen sich zumindest im Wege der Auslegung lösen. Ferner beinhaltet der Einsetzungsantrag (vgl. Punkt III.)²⁷ einen Katalog mit überwiegend sehr konkreten Prüfaufträgen, der die allgemein

20 Vgl. BT-Drs. 19/2524 S. 3 f.

21 Vgl. BT-Drs. 19/2524 S. 5.

22 BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, juris Rn. 117.

23 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 167.

24 M.w.N. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 166; Glauben, in: Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 6 Rn. 8.

25 Glauben, in: Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 6 Rn. 8 f.

26 In diesem Sinne auch: Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 164.

27 BT-Drs. 19/2524 S. 5 f.

gehaltenen Prüfaufträge unter Punkt II. entsprechend konkretisiert. Ob sich im Rahmen einer abschließenden verfassungspolitischen Bewertung dennoch Unbestimmtheiten im Antrag ergeben, obliegt einer Entscheidung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

3.5. Inhaltliche Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Eine weitere mögliche verfassungsrechtliche Hürde für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stellt das Erfordernis einer inhaltlichen Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes dar. Der Untersuchungsgegenstand muss dabei grundsätzlich mit vorhersehbarem Aufwand in begrenzter Zeit behandelt werden können.²⁸ Ein Abschluss des Untersuchungsverfahrens innerhalb der Legislaturperiode ist jedoch nicht erforderlich. Teilergebnisse reichen grundsätzlich aus.²⁹ Unzulässig sind jedoch solche Einsetzungsbeschlüsse, die jegliche zeitliche und personale Einschränkung vermissen lassen.³⁰ Sollen Untersuchungsgegenstände breiter angelegt werden, ist zudem ein klares Arbeitsprogramm erforderlich, um zu verhindern, dass der Untersuchungsausschuss von sich aus nur einzelne Teilaufgaben beleuchtet.³¹ Hinsichtlich dieser Anforderungen besteht ein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum.³²

Im Ergebnis drängt sich beim vorliegenden Einsetzungsbeschluss ähnlich wie bei der Beurteilung der Bestimmtheit kein Fehlen einer inhaltlichen Begrenzung auf. Dennoch obliegt es auch hier einer abschließenden verfassungspolitischen Bewertung durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, ob der Untersuchungsgegenstand inhaltlich zu unbegrenzt ist.

28 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 181.

29 BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 – 2 VR 1/99 –, juris Rn. 26; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 181; Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 16. April 1977 – Gesch Reg 2/76 –, juris 7.LS.

30 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 19. April 1994 – Vf. 71-IVa-93 –, juris Rn. 729;

31 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 181 m.w.N.

32 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07 –, juris Rn. 182.