



Ausarbeitung

**Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bei der
Ausführung von Bundesgesetzen**

Nachfrage zu WD 3 - 3000 - 115/21, Verpflichtung der Länder zur
Ausführung von Bundesgesetzen

Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bei der Ausführung von Bundesgesetzen

Nachfrage zu WD 3 - 3000 - 115/21, Verpflichtung der Länder zur Ausführung von Bundesgesetzen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 143/21
Abschluss der Arbeit: 26.08.2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Hintergrund der Ausarbeitung

Diese Ausarbeitung behandelt Nachfragen zum Sachstand WD 3 - 3000 - 115/21 sowie weiterführende Fragen bezüglich etwaiger Kontrollrechte des Bundestages in Bezug auf die Ausführung von Gesetzen. Die Arbeit beschränkt sich auf die Beantwortung der gestellten Rechtsfragen. Die Abgabe politischer Empfehlungen ist den Wissenschaftlichen Diensten hingegen nicht möglich.

2. Möglichkeiten des Bundestages bei mangelnder Umsetzung von Bundesgesetzen nach Art. 86 ff.

Es besteht kein spezifisches Instrument oder Verfahren, mit dem der Bundestag sich gegen die unterlassene Umsetzung von Bundesgesetzen durch die Bundesregierung wenden könnte.

Auch ein Organstreitverfahren kommt nicht in Betracht. Zwar sind sowohl der Bundestag wie auch die Bundesregierung nach § 63 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ausdrücklich parteifähig. Bei einem Organstreit handelt es sich aber um ein kontradiktorisches Verfahren zur Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Organe gegeneinander.¹ Eine von diesen Kompetenzen losgelöste abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Handelns des anderen Organs findet gerade nicht statt.²

Erforderlich ist daher im Organstreitverfahren, dass das antragstellende Organ **antragsbefugt** ist. Dazu muss es geltend machen, die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners würden es in seinen **Rechten und Pflichten verletzen oder unmittelbar gefährden**.³ Das Grundgesetz hat laut dem Bundesverfassungsgericht den **Bundestag** zwar als Rechtssetzungsorgan konzipiert, jedoch **nicht** „als **umfassendes** „**Rechtsaufsichtsorgan**“ über die Bundesregierung“. ⁴ Einen „allgemeinen Gesetzes- oder Verfassungsvollziehungsanspruch, auf den die Organklage gestützt werden könnte“⁵, gibt es daher nicht, sodass das Organstreitverfahren nicht zulässig ist. Weitere Verfahren zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung kommen nicht in Betracht.

Allerdings besteht für den Gesetzgeber die Möglichkeit des sogenannten **parlamentarischen Zugriffsrechts**. Im Rahmen des Art. 86 S. 1 GG wird der Gesetzgeber durch die Formulierung „so weit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt“ dazu ermächtigt, durch ein formelles Gesetz die Zuständigkeit zum Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die grundsätzlich bei der Bundesregierung liegt, anderweitig zu regeln.⁶ Während des Geltungszeitraums des Gesetzes ist

1 Morgenthaler, in: BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 93 Rn. 17.

2 Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 52.

3 Wieland, in: Dreier (Hrsg.), 3. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 61.

4 Morgenthaler, in: BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 93 Rn. 23.

5 BVerfG, Beschl. v. 11.12.2018 – 2 BvE 1/18.

6 Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 86 Rn. 27.

der Gesetzgeber allein für die betreffende Regelung zuständig.⁷ Im Rahmen des Art. 86 S. 2 GG ist der Gesetzgeber zudem berechtigt, Mitwirkungsbefugnisse und das Verfahren der Behördeneinrichtung zu regeln. Auch kann der Gesetzgeber die Behörde selbst errichten. Neben der Möglichkeit, öffentliche Aufgaben durch eigene gegründete öffentlich-rechtliche Rechtsträger erfüllen zu lassen, kann der Gesetzgeber auch privatrechtliche Organisationseinheiten schaffen.⁸

Hinzu kommen die **Kontrollrechte der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT)** wie Große und Kleine Anfragen, Aktuelle Stunden und die Befragung der Bundesregierung.

3. Bisherige Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zur Ausführung von Gesetzen

Es liegen derzeit folgende Arbeiten mit Bezug zur Ausführung von Gesetzen vor: WD 3 - 3000 - 161/17 zur Änderung der Verwaltungskompetenzen für die Ausführung des Geldwäschegesetzes⁹ und WD 3 - 3000 - 262/18 zur Ausführung des Aufenthalts- und Asylrechts durch die Bundespolizei als Bundesbehörde¹⁰. WD 3 - 3000 - 249/06 („Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?“)¹¹ behandelt die Möglichkeit des Bundeszwangs im Kontext der Haushaltsautonomie der Länder, während WD 3 - 3000 - 275/20¹² („Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder im Zuge der Corona-Pandemie“) sich damit befasst, ob die Länder zur Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes gezwungen werden können.

4. Mögliche rechtliche Gestaltung eines Rechtsanspruchs des Bundestages auf Rechtsbehelfe, wenn der Bund oder die Länder der Verpflichtung zur Ausführung von Bundesgesetzen nicht nachkommen

Das Organstreitverfahren erfordert, wie zu Frage 1 ausgeführt, die **Antragsbefugnis**, also die Möglichkeit einer **Verletzung oder Gefährdung eines Rechts oder einer Pflicht** des Organs. Dem Bundestag müsste also das Recht bzw. die Pflicht zur Kontrolle der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Bundesregierung zustehen. Ein solches Recht in Form von Kompetenzen, Antrags-

7 Ibler, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 86 Rn. 143 ff.

8 Ibler, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 86 Rn. 169 ff.

9 abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/529468/f2bd06a64d2ab833340c08b0ea0a0d73/WD-3-161-17-pdf-data.pdf>.

10 abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/569388/8e49a484970e41d3efe52b2f147a94c5/WD-3-262-18-pdf-data.pdf>.

11 abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/407376/f068a274c9472b069d06344ec3eadb2f/wd-3-249-06-pdf-data.pdf>.

12 abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/822444/b827251f81c3cb874b7b2718923ceb4a/WD-3-275-20-pdf-data.pdf>.

oder Statusrechten bzw. eine solche Pflicht **muss sich aus dem Grundgesetz ergeben**, einfachgesetzliche bzw. geschäftsordnungsrechtliche Regelungen reichen nicht aus.¹³ Ein Rechtsanspruch des Bundestages müsste daher durch eine **Verfassungsänderung** eingeführt werden.

Auch einem Vorgehen des Bundestages gegen die Länder für den Fall einer unterlassenen Ausführung von Bundesgesetzen im Wege eines Bund-Länder-Streits steht das Erfordernis der Antragsbefugnis mangels eines entsprechenden Rechts des Bundestags entgegen.¹⁴ Zudem bestimmt § 68 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ausdrücklich, dass nur die Bundesregierung Antragsteller sein kann. Eine Aufnahme des Bundestags als zur Antragstellung berechtigtes Organ in die Vorschrift wäre einfachgesetzlich möglich.

5. Beaufsichtigung der öffentlichen Gewalt

Eine Aufsicht oder Kontrolle der öffentlichen Gewalt als solcher erfolgt nicht, die öffentliche Gewalt kontrolliert sich im Rahmen der **Gewaltenteilung** vielmehr durch ihre Organe gegenseitig. Die **öffentliche Gewalt** ist gem. Art. 20 Abs. 3 GG **an Recht und Gesetz bzw. an die Verfassung gebunden**. Zudem besteht für jeden Bürger die Möglichkeit, im Falle der nicht erfolgenden Bearbeitung eines Antrags durch die zuständige Behörde am Verwaltungsgericht eine Untätigkeitsklage zu erheben. Darüber hinaus erfolgt eine „Aufsicht“ über die öffentliche Gewalt durch das Volk, da von diesem gem. Art. 20 Abs. 2 GG zumindest mittelbar durch die Wahlen die gesamte Staatsgewalt ausgeht.

6. Möglichkeit einer Änderung der Gewaltenteilung

Die **Gewaltenteilung** ist in Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG verankert und wird durch die Verfassung im Übrigen konkretisiert.¹⁵ Sie stellt ein „**tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes**“ dar.¹⁶ Als einer der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze ist sie von der sog. **Ewigkeitsklausel** des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst, sodass eine **Änderung des Grundgesetzes**, die diesen Grundsatz berührt, **unzulässig** ist. Eine wie auch immer geartete Kontrolle der öffentlichen Gewalt müsste also so gestaltet sein, dass dem Grundsatz „im allgemeinen Rechnung getragen wird“.¹⁷ Eine „prinzipielle Preisgabe der in Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“¹⁸ ist nicht zulässig. Das Bundesverfassungsgericht sieht das Gewaltenteilungsprinzip beispielsweise dann

13 Detterbeck, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 48.

14 Morgenthaler, in: BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 93 Rn. 40.

15 Huster/Rux, in: BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 20 Rn. 155.

16 BVerfGE 3, 225, 247.

17 BVerfGE 30, 1, 24.

18 Dietlein, in: BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 79 Rn. 22.

verletzt, „wenn zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt“.¹⁹ Bei der Ausgestaltung von Kontrollrechten ist dies zu beachten. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa in Bezug auf das Untersuchungsrecht des Bundestages nach Art. 44 GG festgestellt, dass ein nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung, etwa hinsichtlich ihrer Willensbildung, besteht.²⁰

19 BVerfGE 9, 268, 280.

20 BVerfGE 67, 100, 139.