

AUSARBEITUNG

Thema: Enthält das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG) in § 18 Abs. 2 einen Ministervorbehalt?

Fachbereich III **Verfassung und Verwaltung**
Tel.: (030) 227-32325/38650

Bearbeiter: RD Görg
Abschluss der Arbeit: 2. Juli 2003
Reg.-Nr.: WF III - 161/03

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Zusammenfassung	3
2. Einleitung	3
3. Auslegung der Vorschrift des § 18 Abs. 2 PUAG	4
3.1. Auslegung unter Beachtung des Wortlautes	4
3.2. Auslegung unter systematischen und entstehungsgeschichtlichen Aspekten	5
3.3. Auslegung unter dem Gesichtspunkt von Sinn und Zweck der Vorschrift	7
4. Ergebnis	8

1. Zusammenfassung

In der Rechtsprechung und verfassungsrechtlichen Literatur ist die zu klärende Frage bisher nicht behandelt worden. Nach Auslegung der Vorschrift erscheint eine Interpretation dahingehend, dass sich aus § 18 Abs. 2 PUAG eine Verpflichtung des jeweiligen Bundesministers bzw. der jeweiligen Bundesministerin zur persönlichen Abgabe der Erklärung ergeben soll, rechtlich nicht durchgreifend. Unberührt hiervon bleibt es dem jeweiligen Bundesminister bzw. der jeweiligen Bundesministerin überlassen (aus Gründen der Form bzw. des Umganges der Verfassungsorgane) eine entsprechende Erklärung abzugeben.

2. Einleitung

Gemäß § 18 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) ist die Bundesregierung - vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen - auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen. Nach § 18 Abs. 2 PUAG trifft die Entscheidung über das Ersuchen der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin, soweit die Entscheidung nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden die Beweismittel als Verschlussache eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten. Die Vorlage ist mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden.

Dem ersten Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode wurden vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS) einige vom Ausschuss angeforderte Dokumente mit dem Hinweis nicht vorgelegt, sie beträfen Vorgänge, die weder inhaltlich noch zeitlich vom Untersuchungsauftrag erfasst seien. Ein entsprechendes Schreiben des BMGS wurde von dem für den Untersuchungsausschuss beauftragten Mitarbeiters "im Auftrag" unterzeichnet. Mit Schreiben vom selben Tage wurde dieses Ergebnis neben anderen Auskünften noch einmal vom zuständigen Staatssekretär im BMGS mitgeteilt. Im Untersuchungsausschuss wurde die Auffassung vertreten, dass es gemäß dem Wortlaut des § 18 Abs. 2 PUAG nicht ausreiche, die Ablehnung der Vorlage vorhandener Dokumente lediglich von einem beauftragten Mitarbeiter mitteilen zu lassen, vielmehr müsse diese Mitteilung von der zuständigen Bundesministerin selbst unterzeichnet sein.

Grund hierfür sei die zentrale Bedeutung, die das Recht auf Aktenvorlage für die Arbeit eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses habe.¹

3. Auslegung der Vorschrift des § 18 Abs. 2 PUAG

In der Rechtsprechung und verfassungsrechtlichen Literatur ist die zu klärende Frage bisher nicht diskutiert bzw. behandelt worden. Insoweit ist auf die allgemeinen Auslegungskriterien zurückzugreifen.

3.1. Auslegung unter Beachtung des Wortlautes

Dem Wortlaut der Vorschrift ist nicht zwingend zu entnehmen, dass eine entsprechende Erklärung gegenüber dem Untersuchungsausschuss persönlich von dem Bundesminister oder der Bundesministerin abzugeben bzw. zu unterschreiben ist. In § 18 Abs. 2 PUAG wird zunächst nur auf die Entscheidung abgestellt:

"Die Entscheidung über das Ersuchen nach Abs. 1 trifft der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin..."

Hieraus ist nicht notwendigerweise zu folgern, dass die Übermittlung der Entscheidung nicht delegiert werden kann. Etwas anderes könnte sich dann ergeben, wenn der Gesetzgeber in vergleichbaren Fällen - d.h. in Fällen, in denen der zuständige Minister eine getroffene Entscheidung persönlich mitzuteilen hat - einen ähnlichen Wortlaut gewählt hätte wie im § 18 Abs. 2 PUAG. Eine vergleichbare Regelung findet sich beispielsweise in § 2 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG). Dort heißt es:

„(...) Lehnt die Bundesregierung eine Unterrichtung ab, so hat der für den betroffenen Nachrichtendienst zuständige Bundesminister (...) dies dem Parlamentarischen Kontrollgremium auf dessen Wunsch zu begründen.“

Im Gegensatz zu der in § 18 Abs. 2 PUAG verwendeten Formulierung ist die Regelung des § 2 Absatz 2 Satz 2 PKGrG wesentlich konkreter gefasst; gerade die Wortwahl „zu begründen“ spricht eher - unter dem Gesichtspunkt des Umkehrschlusses - nicht für eine Interpretation des § 18 Abs. 2 PUAG dahingehend, dass sich hieraus eine

¹ Insbesondere unter Hinweis auf Wiefelspütz, Dieter, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden, 2003, S. 232.

Verpflichtung des jeweiligen Ministers zur persönlichen Abgabe der Erklärung ergeben soll.

Auch aus der Formulierung der Vorschrift des § 42 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der sog. Ministererlaubnis, lassen sich keine Rückschlüsse für eine Auslegung im Sinne einer persönlichen Verpflichtung des Ministers entnehmen:

„Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie erteilt auf Antrag die Erlaubnis zu einem vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschluss, wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist. (...)“

Diese Vorschrift spricht vielmehr konkret die Erlaubniserteilung an und kann für den vorliegenden Sachverhalt nicht als Interpretationshilfe herangezogen werden.

3.2. Auslegung unter systematischen und entstehungsgeschichtlichen Aspekten

Eine Verpflichtung zur Abgabe einer persönlichen Erklärung des Bundesministers bzw. der Bundesministerin könnte sich unter systematischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die in § 18 Absatz 1 PUAG getroffene Wortwahl ergeben. Dort heißt es:

„Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes (...) sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel (...) vorzulegen.“

Soweit hier im Gegensatz zu Absatz 2 der Vorschrift die Bundesregierung als Kollegialorgan ausdrücklich genannt wird, spricht dies zunächst für eine Deutung dahingehend, dass der Bundesminister bzw. die Bundesministerin persönlich zu entscheiden hat. Berücksichtigt man darüber hinaus die zentrale Bedeutung des Rechts auf Aktenvorlage für die Arbeit eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, könnte man daraus entnehmen, dass der zuständige Minister bzw. die Ministerin eine entsprechende Erklärung persönlich gegenüber dem Untersuchungsausschuss abzugeben hat. Allerdings kann die im Gesetz getroffene Wortwahl auch dahingehend verstanden werden, dass die Begriffe "zuständiger Bundesminister" oder "zuständige Bundesministerin" lediglich zur Abgrenzung gegenüber einer gesetzlich vorbehaltenen Zuständigkeit der Bundesregierung dienen sollen.

Da sich ein eindeutiges Ergebnis aus den o.a. Gründen nicht ableiten lässt, ist die Entstehungsgeschichte der Vorschrift für die Auslegung heranzuziehen. Ein der heutigen Formulierung entsprechender Wortlaut der Vorschrift des § 18 Abs. 2 PUAG findet sich bereits in dem Entwurf zu einem Untersuchungsausschussgesetz aus der 11. Wahlperiode in BT-Drs. 11/8085. Dort heißt es unter § 15 (Augenscheineinnahme, Aussagegenehmigung, Aktenvorlage) im Absatz 2:

„Der zuständige Bundesminister trifft die Entscheidung über das Ersuchen nach Abs. 1, soweit sie nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. (...)“

In Absatz 3 des § 15 in BT-Drs. 11/8085 wird weiterhin ausgeführt:

„(...) Wird das Ersuchen abgelehnt, ist der Ausschuss in geeigneter Weise zu unterrichten.“

Diese entsprechenden Formulierungen über die Aktenvorlage wurden sowohl in dem dem heutigen PUAG zugrunde liegenden Gesetzentwurf der Fraktion SPD und Bündnis 90/Die Grünen² wie auch im Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Gerhard u.a. und der Fraktion der FDP³ fast wortwörtlich übernommen.⁴ Die dem heute geltenden § 18 Abs. 2 PUAG zugrundeliegende Formulierung lautet wie folgt:

„Die Entscheidung über das Ersuchen nach Absatz 1 trifft der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin, soweit sie nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden die Beweismittel als Verschlussache eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten. (...)“

Damit wurde im geltenden PUAG im Wesentlichen lediglich der „männlichen und weiblichen Schreibweise“ Rechnung getragen.

Insofern kann bei der Interpretation auf die entsprechenden Erläuterungen in den dem Wortlaut zugrundeliegenden Entwurfsstadien des Gesetzes in den BT-Drs. 11/8085 und BT-Drs. 14/2363 zurückgegriffen werden, in denen dazu folgendes ausgeführt wird:

² BT-Drs. 14/2518, S. 5.

³ BT-Drs. 14/2363, S. 5.

⁴ Vgl. hierzu auch die synoptische Gegenüberstellung des Geschäftsordnungsausschusses, Ausschussdrucksache 14 – G – 31, S. 16.

*"Die Vorschrift über Augenscheineinnahme, Aussagegenehmigung und Aktenvorlage setzt in Absatz 2 voraus, dass das Ersuchen des Untersuchungsausschusses an den zuständigen Bundesminister gerichtet wird. Ausdrücklich bestimmt Absatz 2, dass die Entscheidung über das Ersuchen des Untersuchungsausschusses auf Augenscheineinnahme, Aussagegenehmigung oder Aktenvorlage vom zuständigen Bundesminister getroffen wird. Diese Regelungszuständigkeit ist nur dann nicht gegeben, wenn die Entscheidung aufgrund eines Gesetzes oder des Grundgesetzes von der Bundesregierung selbst getroffen werden muss."*⁵

In den Erläuterungen heißt es weiterhin:

*"Für den möglichen Streitfall zwischen Untersuchungsausschuss und Bundesregierung enthält Absatz 3 eine Konfliktregelung. Zunächst wird festgelegt, dass die Bundesregierung den Untersuchungsausschuss über die Gründe unterrichten muss, die sie für eine Ablehnung des Ersuchens geltend machen will. Dabei werden Form und Inhalt der Unterrichtung zunächst der Bundesregierung überlassen, die im Hinblick auf den Einzelfall entscheiden muss, was sie als geeignete Weise für die Unterrichtung des Untersuchungsausschusses ansieht."*⁶

Den oben angeführten Begründungen kann eine Interpretation dahingehend, dass sich aus § 18 Abs. 2 PUAG eine Verpflichtung des jeweiligen Ministers zur persönlichen Abgabe der Erklärung ergeben soll, nicht entnommen werden. Eine entsprechende Regelungsabsicht wäre zumindest in den Materialien zum Gesetzentwurf zum Ausdruck gekommen. Auch liegt es insofern nahe, dass in einem solchen Fall eine entsprechende Erläuterung abgegeben worden wäre. Insoweit spricht mehr für eine Interpretation dahingehend, dass in Abs. 2 des § 18 PUAG lediglich die Entscheidungszuständigkeit insoweit geregelt wird, als dass diese im Grundsatz auf der Ebene der Bundesregierung bei dem jeweils zuständigen Bundesminister bzw. der Bundesministerin liegen soll.

3.3. Auslegung unter dem Gesichtspunkt von Sinn und Zweck der Vorschrift

Zur Feststellung des Sinns und Zweckes der Vorschrift des § 18 Abs. 2 PUAG finden sich wiederum Hinweise in den entsprechenden Erläuterungen der zugrundeliegenden

5 BT-Drs. 11/8085, S. 23; BT-Drs. 14/2363, S. 15; In den Erläuterungen zu BT-Drs. 14/2518, S. 13 und BT-Drs. 14/5790, S. 21 finden sich keine weitergehenden Anhaltspunkte für eine Regelungsabsicht des Gesetzgebers.

6 BT-Drs. 11/8085, S. 23; BT-Drs. 14/2363, S. 15.

Entwurfsstadien des Gesetzes in den BT-Drs. 11/8085 und BT-Drs. 14/2363. Darin heißt es u.a.:

„Diese Vorschrift behandelt das Verfahren, das dann anzuwenden ist, wenn der Untersuchungsausschuss von der Bundesregierung oder ihr nachgeordneten Behörden schriftliche oder mündliche Informationen erhalten will, die auf Auskünfte aus den Akten oder über das Wissen der Mitarbeiter dieser Dienststellen abzielen. Die vorgeschlagene Vorschrift berücksichtigt einerseits den verfassungsrechtlichen Untersuchungsauftrag parlamentarischer Untersuchungsausschüsse mit der darin begründeten Kontrollbefugnis über die Regierung bei gleichzeitiger Verantwortung des Bundestages für eine geordnete Staatstätigkeit; sie berücksichtigt andererseits die verfassungsmäßigen Rechte der dem Bundestag als Verfassungsorgan gleichgeordneten Bundesregierung mit dem ihr im Interesse der Handlungs- und Führungsfähigkeit zugestandenem „Kernbereich“ eigenständiger und unausforschbarer interner Willensbildung.“

„Die Entscheidung des zuständigen Bundesministers oder der Bundesregierung ist endgültig, es sei denn, der Untersuchungsausschuss oder ein antragsberechtigter Teil des Untersuchungsausschusses kann mit Erfolg im Organstreitverfahren das ursprüngliche Ersuchen durchsetzen.“⁷

Sinn und Zweck der Vorschrift ist damit zum einen die Verfahrensregelung unter Berücksichtigung der „begründeten Kontrollbefugnis über die Regierung bei gleichzeitiger Verantwortung des Bundestages für eine geordnete Staatstätigkeit“. Darüber hinaus eröffnet § 18 Abs. 2 PUAG dem Untersuchungsausschuss gegebenenfalls auch gerichtliche Nachprüfbarkeit der ihm schriftlich vorgelegten Ablehnungsgründe bzw. der Vollständigkeitserklärung.

4. Ergebnis

In der Rechtsprechung und verfassungsrechtlichen Literatur ist die zu klärende Frage bisher nicht diskutiert bzw. behandelt worden. Nach Auslegung der Vorschrift erscheint eine Interpretation dahingehend, dass sich aus § 18 Abs. 2 PUAG eine Verpflichtung des jeweiligen Bundesministers bzw. der jeweiligen Bundesministerin zur persönlichen Abgabe der Erklärung ergeben soll, rechtlich nicht durchgreifend. Unberührt hiervon bleibt es dem jeweiligen Bundesminister bzw. der jeweiligen Bundesministerin

⁷ Vgl die insoweit wortgleichen BT-Drs. 11/8085, S. 23; 24 und BT-Drs. 14/2363, S. 14, 15.

überlassen, aus Gründen der Form bzw. des Umganges zwischen den Verfassungsorganen eine entsprechende Erklärung abzugeben. Unberührt hiervon bleiben weiterhin die dem Untersuchungsausschuss (grundgesetzlich) zustehenden Zitier- bzw. Beweiserhebungsrechte.

(Görg)