

Methodik ÖR

Anfängerhausarbeit zum Verfassungsrecht

Ref. jur. Johannes Klamet, B.Sc.*

E-Mobilität: Der Zweck heiligt nicht die Mittel

<https://doi.org/10.1515/jura-2019-2199>

Untersuchungsausschuss – Grundsatz der Gewaltenteilung – Grundrechtsschutz im Sonderstatusverhältnis – Allgemeines Persönlichkeitsrecht – Grundrechtsschutz unternehmerischer Daten – Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

SACHVERHALT

Angesichts zunehmender Umweltbelastungen durch den Schadstoffausstoß konventioneller Verbrennungsmotoren erlässt der Bundesgesetzgeber ein Gesetz zur Förderung der Entwicklung von Elektrofahrzeugen (ElektroAutoFörderG – EAFG), welches im Oktober 2017 in Kraft tritt. In dem Gesetz ist vorgesehen, dass die Länder entsprechende Entwicklungsvorhaben der in ihrem Gebiet ansässigen Automobilhersteller durch eine einmalige und in der Höhe bestimmte Geldzahlung fördern, wenn die Vorhaben die Anforderungen des EAFG erfüllen. Das Gesetz bestimmt, dass die finanziellen Aufwendungen für die Fördermaßnahmen vollständig vom Bund getragen werden.

Im Januar 2018 kommt der Verdacht auf, dass einige Automobilhersteller, unter anderem die im Bundesland B ansässige X AG, die erhaltenen Fördermittel zweckwidrig für die Entwicklung konventioneller Verbrennungsmotoren verwandt haben. Es erscheint zudem nicht ausgeschlossen, dass das Verhalten der X AG der aus B stammenden verbeamteten Leiterin des für die Überwachung der Mittelvergabe durch die Länder zuständigen Referats

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMW), der S, bekannt war. Anscheinend duldete sie die zweckwidrige Mittelverwendung durch die X AG, um der in ihrem Heimatland ansässigen Automobilindustrie Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

Die 190 Bundestagsabgeordneten der oppositionellen A-Fraktion sind hierüber empört und befürchten zudem einen massiven Vertrauensverlust zulasten der deutschen Automobilindustrie, sollten die erhobenen Vorwürfe nicht zeitnah und umfassend aufgeklärt werden. Auf ihren formgerechten Antrag hin beschließt der Bundestag daher die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Dieser soll gemäß dem Einsetzungsbeschluss die Vollzugspraxis der zuständigen Landesbehörden, die Überwachungstätigkeit des BMW, das Handeln der X AG und das hiermit im Zusammenhang stehende Verhalten der S untersuchen.

Zur Erfüllung seines Untersuchungsauftrages verlangt der Untersuchungsausschuss vom zuständigen Bundesminister für Wirtschaft und Energie H die Vorlage von Akten des BMW, welche Auskunft über die Mittelvergabe an die X AG geben sollen. Zudem fordert der Untersuchungsausschuss Unterlagen zu gegenwärtig noch nicht abgeschlossenen Fördermittelvergabeverfahren im Bundesland T beim BMW an, um sicherzustellen, dass es dort nicht ebenfalls zu Unregelmäßigkeiten kommt. Um sich ein Bild über ein etwaiges Fehlverhalten der S verschaffen zu können, verlangt der Untersuchungsausschuss überdies die Übermittlung des auf dem dienstlichen Computer der S gespeicherten und im Zusammenhang mit der Vergabe der Fördergelder an die X AG stehenden E-Mail-Verkehrs zwischen der zuständigen Landesbehörde von B und S.

Nach reiflicher Überlegung verweigert H die Herausgabe der gewünschten Unterlagen bzw. Daten und teilt dies dem Untersuchungsausschuss schriftlich mit. Er begründet seine Weigerung damit, dass ansonsten – was zutrifft – Informationen über die Entwicklungs- und Fertigungsprozesse der X AG offengelegt würden. Dies sei bereits mit Blick auf deren Geschäftsgeheimnisse nicht zu vertreten. Zudem produziere die X AG auch Motoren für Truppentransporter der Bundeswehr. Eine Offenlegung der gewünschten Informationen könne deshalb die Sicherheit der Streitkräfte und damit das Staatswohl der Bundes-

Hinweis: Geringfügig überarbeitete Fassung der Hausarbeit, die im WS 2018/19 an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg im Rahmen der Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger gestellt wurde. Die Durchfallquote betrug 16,77 %; die Durchschnittsnote lag bei 6,8 Punkten. Der Fußnotenapparat wurde auf das Nötigste beschränkt. Besonderer Dank gilt Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) sowie Herrn Trutz M. Harder für eine kritische Durchsicht des Manuskripts.

*Kontaktperson: Johannes Klamet, Doktorand und akad. Mitarbeiter am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Lehrstuhl Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) Heidelberg.

republik Deutschland gefährden. Auch könne die Verwaltungspraxis der Länder grundsätzlich nicht Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Bundestages sein. Davon abgesehen dürften jedenfalls die laufenden Fördermittelvergabeverfahren in T nicht parlamentarisch untersucht werden. Bezüglich S habe eine interne Untersuchung ergeben, dass diese im fraglichen Zeitraum ein intimes Verhältnis zu dem mit der Vergabe der Fördergelder in B beauftragten Referatsleiter der zuständigen Landesbehörde unterhalten habe. Eine stichprobenartige Überprüfung habe – was ebenfalls zutrifft – gezeigt, dass sich dies im Inhalt des dienstlichen E-Mail-Verkehrs teilweise widerspiegele. Mit Rücksicht auf das Persönlichkeitsrecht der S könnten daher auch die E-Mails nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die vier der A-Fraktion angehörenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses möchten sich hiermit nicht abfinden. Die Weigerung des H verkürze das Untersuchungsrecht des Bundestages in unzulässiger Weise. Da der Bund die gesamten Kosten der Förderung aufgrund des EAFG trage, habe er das Recht und die Pflicht, den ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug in den Ländern zu kontrollieren. Zudem beträfen die gewünschten Informationen – dies entspricht den Tatsachen – keine sicherheitsrelevanten Bauteile von Fahrzeugen wie etwa eine Panzerung. Im Übrigen könne man die erbetenen Informationen gegebenenfalls mit einem Geheimhaltungsgrad i. S. v. § 15 PUAG versehen. Gleiches gelte für den dienstlichen E-Mail-Verkehr der S. Eine private Nutzung der dienstlichen E-Mail-Adresse sei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMWi ohnehin untersagt und deshalb nicht schutzwürdig. Die zwei ausschussangehörigen Abgeordneten der oppositionellen Z-Fraktion teilen diese Bedenken. Sie kommen daher mit den ausschussangehörigen Abgeordneten der A-Fraktion überein, gemeinsam rechtliche Schritte gegen die Weigerung des H einzuleiten. Dieses Vorhaben wird von der A- und der Z-Fraktion begrüßt.

Die ausschussangehörigen Abgeordneten der A- und der Z-Fraktion wenden sich deshalb in einem gemeinsamen Antrag an das Bundesverfassungsgericht. Sie beantragen festzustellen, dass die Weigerung des H, die gewünschten Unterlagen bzw. Daten an den Untersuchungsausschuss herauszugeben, das Untersuchungsrecht des Bundestages verletzt.

Begutachten Sie die Erfolgsaussichten des form- und fristgerechten Antrages.

Bearbeitervermerk:

Es ist auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen einzugehen, gegebenenfalls hilfsgutachtlich. Unionsrechtliche Bezüge bleiben außer Betracht. Dem Deutschen Bundestag gehö-

ren zum Zeitpunkt der Bearbeitung 709 Abgeordnete an. Das EAFG ist formell und materiell verfassungsgemäß. Der Untersuchungsausschuss hat insgesamt 20 Mitglieder. Auf § 18 IV und § 29 PUAG ist nicht einzugehen.

LÖSUNG

Das BVerfG wird dem gemeinsamen Antrag der ausschussangehörigen Bundestagsabgeordneten der *A-Fraktion* und der *Z-Fraktion* stattgeben, wenn er zulässig und soweit er begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Die Antragsteller begehren die Feststellung, dass die Weigerung des H, die gewünschten Unterlagen an den Untersuchungsausschuss herauszugeben, den Deutschen Bundestag in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Für diesen Antrag folgt die Zuständigkeit des BVerfG aus § 18 III PUAG i. V. m. Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG. Es handelt sich hierbei gem. § 66 a BVerfGG um einen besonderen Fall des Organstreitverfahrens i. S. v. Art. 93 I Nr. 1 GG.¹ Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind zum Teil gesondert im PUAG geregelt, im Übrigen gelten die §§ 63 ff. BVerfGG.

II. Beteiligtenfähigkeit

Sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner müssen beteiligtenfähig sein, Art. 93 I Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG.

1. Antragsteller

Der Antrag kann gem. § 18 III PUAG durch den Untersuchungsausschuss oder ein Viertel seiner Mitglieder gestellt werden. Die antragstellenden Abgeordneten gehören dem Untersuchungsausschuss an und repräsentieren 30 % seiner gesamten Mitgliederzahl. Das Quorum von § 18 III PUAG ist somit grundsätzlich erfüllt. Fraglich ist indes, ob sich etwas Anderes daraus ergibt, dass die Antragsteller verschiedenen Fraktionen angehören. Eine diesbezügliche Einschränkung lässt sich dem PUAG aber

¹ BT-Drs. 14/9920, S. 5; BVerfGE 124, 78, 104 f.

weder ausdrücklich noch sinngemäß entnehmen. § 18 III PUAG verbürgt vielmehr ein eigenes Antragsrecht jeder situativ sich bildenden Ausschussminderheit ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung und ihres Zustandekommens.² Auch eine politisch heterogene Gruppierung kann daher tauglicher Antragsteller sein, solange sie zahlenmäßig mindestens ein Viertel der Ausschussmitglieder umfasst.³ Die vier Abgeordneten der *A-Fraktion* und die zwei Abgeordneten der *Z-Fraktion* sind somit gemeinsam als qualifizierte Ausschussminderheit im Organstreitverfahren beteiligtenfähig.

2. Antragsgegner

Tauglicher Antragsgegner können nur die in Art. 93 I Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG genannten Beteiligten sein. § 18 III, II PUAG konkretisiert dies dahingehend, dass sich der Antrag gegen den für die ablehnende Entscheidung zuständigen Bundesminister richten kann.⁴ Der Antrag richtet sich gegen *H*, welcher als Bundesminister für Wirtschaft und Energie für die Entscheidung über das Vorlageverlangen des Untersuchungsausschusses zuständig war und mithin im Organstreitverfahren beteiligtenfähig ist.

III. Antragsgegenstand

Gegenstand des Antrages kann gem. § 64 I BVerfGG nur eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Auch dies wird von § 18 III PUAG dahingehend konkretisiert, dass sich der Antrag gegen die Ablehnung eines Vorlageersuchens i. S. v. § 18 I PUAG richten muss. Die antragstellenden Abgeordneten wenden sich gegen die Weigerung des *H*, dem Vorlageverlangen des Untersuchungsausschusses nachzukommen. Hierbei handelt es sich um einen tauglichen Antragsgegenstand.

IV. Antragsbefugnis

Der Antrag ist gem. § 64 I BVerfGG nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend machen kann, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch die streitgegenständliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten

und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. In Betracht kommt eine Verletzung des parlamentarischen Enquête-Rechts aus Art. 44 I GG. Dieses umfasst das Recht, im Rahmen des Untersuchungsauftrages diejenigen Beweismittel zu erheben, die für die Ausübung des Untersuchungsrechts erforderlich sind.⁵ Träger dieses Untersuchungsrechts und damit Herr des Untersuchungsverfahrens ist der Bundestag in seiner Gesamtheit; der eingesetzte Untersuchungsausschuss übt seine Befugnisse lediglich als dessen Hilfsorgan aus.⁶ Es handelt sich somit nicht um ein eigenes Recht der Antragsteller.

Die Regelung des § 18 III PUAG vermittelt der qualifizierten Ausschussminderheit aber die Befugnis, die Untersuchungskompetenzen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen.⁷ Jedoch steht § 18 III PUAG nicht losgelöst von Art. 44 I 1 GG und billigt daher nicht jeder Minderheit im Untersuchungsausschuss die Antragsbefugnis zu.⁸ Erforderlich ist vielmehr, dass die antragstellende Ausschussminderheit von einer konkreten oder potenziellen Einsetzungsminderheit i. S. d. Art. 44 I 1 GG getragen wird und zwischen den Fraktionen und ihren antragstellenden Vertretern im Untersuchungsausschuss kein inhaltlicher Dissens erkennbar ist.⁹ Nur so ist gewährleistet, dass die qualifizierte Ausschussminderheit den (potentiell) einsetzungsberechtigten Teil des Bundestages im Ausschuss repräsentiert.¹⁰ Die *A-* und die *Z-Fraktion* haben das Vorgehen ihrer ausschussangehörigen Mitglieder ausdrücklich begrüßt. Ein inhaltlicher Dissens ist daher nicht erkennbar. Überdies gehören bereits der *A-Fraktion* 190 Bundestagsabgeordnete an, sodass die antragstellende Ausschussminderheit auch von einer konkreten Einsetzungsminderheit getragen wird.

Zudem scheint es nicht von vornherein ausgeschlossen zu sein, dass *H* mit seiner Weigerung, die angeforderten Beweismittel dem Untersuchungsausschuss vorzulegen, das Untersuchungsrecht des Bundestages aus Art. 44 I GG verletzt hat. Auf diese mögliche Verletzung des Bundestages in seinen verfassungsmäßigen Rechten können sich die antragstellenden Abgeordneten im Wege der Prozessstandschaft berufen. Sie sind daher antragsbefugt.

² BVerfGE 124, 78, 107; Waldhoff/Gärditz/ders. PUAG, 2015, § 36 Rn. 14.

³ Benda/Klein Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2015, § 36 Rn. 1271.

⁴ Vgl. BVerfGE 67, 100, 126 f.; 143, 101, 131.

⁵ BVerfGE 67, 100, 127 f.; 124, 78, 114 f.; Sachs/Magiera GG, 8. Aufl. 2018, Art. 44 Rn. 21.

⁶ BVerfGE 67, 100, 123; 124, 78, 114; 143, 101, 127.

⁷ BVerfGE 124, 78, 107; 143, 101, 129 f.

⁸ BVerfGE 143, 101, 129.

⁹ BVerfGE 105, 197, 220 f.; 113, 113, 121; 124, 78, 107; 143, 101, 129.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 105, 197, 220 f.; 113, 113, 121; 143, 101, 129.

V. Form und Frist

Der Antrag wahrt die einschlägigen Form- und Fristanfordernisse (§§ 23 I, 64 I, II, III BVerfGG).

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Gründe, die ausnahmsweise das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller entfallen lassen könnten, sind nicht ersichtlich.

VII. Zwischenergebnis

Der gemeinsame Antrag der ausschussangehörigen Abgeordneten der *A-* und der *Z-Fraktion* ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn und soweit die Weigerung des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, die gewünschten Unterlagen bzw. Daten dem Untersuchungsausschuss vorzulegen, verfassungswidrig war, der Untersuchungsausschuss also einen Anspruch auf Vorlage hatte.¹¹

I. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für das Vorlageverlangen könnte § 18 I PUAG i.V.m. Art. 44 I GG sein. Hiernach ist die Bundesregierung¹² vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss auf dessen Ersuchen hin sächliche Beweismittel, insbesondere Akten, vorzulegen. Es handelt sich hierbei um einen im verfassungsrechtlichen Untersuchungsauftrag wurzelnden Anspruch. Das Recht auf Vorlage von Beweismitteln gehört zum Kernbereich des parlamentarischen Untersuchungsrechts und folgt bereits unmittelbar aus Art. 44 I GG.¹³ Auf das Medium der Datenspeicherung kommt es nicht an; er-

¹¹ Ein anderer Prüfungsaufbau ist möglich, insbesondere eine konsequente Gegenüberstellung von Rechten und »Gegenrechten«.

¹² Der Anspruch richtet sich unabhängig von der Ressortzuständigkeit stets gegen die Bundesregierung als Kollegialorgan, vgl. *Glauben/Brockner* Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, § 18 Rn. 3.

¹³ BVerfGE 67, 100, 132; 124, 78, 116; 143, 101, 134.

fasst sind auch elektronische Dokumente,¹⁴ sodass auch der E-Mail-Verkehr der *S* Gegenstand des Vorlageverlangens sein kann.

II. Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsausschusses

Das Bestehen eines Anspruchs nach § 18 I PUAG i.V.m. Art. 44 I 1 GG setzt voraus, dass der Untersuchungsausschuss ordnungsgemäß eingesetzt wurde und einen verfassungsmäßigen Untersuchungsgegenstand betrifft.

1. Ordnungsgemäße Einsetzung

Der Untersuchungsausschuss müsste ordnungsgemäß eingesetzt worden sein. Gem. Art. 44 I 1 GG i.V.m. § 1 I PUAG ist der Deutsche Bundestag für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses des Bundes zuständig. Für die Einsetzung ist gem. Art. 44 I, 42 II 1 GG ein Mehrheitsbeschluss des Bundestages erforderlich, der auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder zwingend gefasst werden muss. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses wurde auf formgerechten Antrag der 190 Bundestagsabgeordneten der *A-Fraktion* hin mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen, sodass eine ordnungsgemäße Einsetzung erfolgte.

2. Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsauftrag müsste zudem hinreichend bestimmt sein und sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten.¹⁵

a) Hinreichende Bestimmtheit

Um die strenge Bindung des Ausschusses an den vom Plenum beschlossenen Untersuchungsauftrag zu gewährleisten, muss dieser im Einsetzungsbeschluss klar gefasst und hinreichend bestimmt sein.¹⁶ Hierfür ist erforderlich, dass dem Einsetzungsbeschluss die Zielrichtung der Untersuchung entnommen werden kann.¹⁷ Der Einsetzungs-

¹⁴ *Glauben/Brockner* (Fn. 12), § 18 Rn. 3 a.

¹⁵ BVerfGE 124, 78, 118 f.; *Geis* HStR III, 3. Aufl. 2015, § 55 Rn. 33 und 37.

¹⁶ *Geis* HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 33.

¹⁷ BeckOK GG/*Brockner*, 37. Ed. 2018, Art. 44 Rn. 25 f.

beschluss muss daher in der Regel Eingrenzungen in zeitlicher, sachlicher oder auch personeller Hinsicht vorsehen.¹⁸

Der Untersuchungsausschuss soll beschlussgegenständig die Vollzugspraxis der zuständigen Landesbehörden, das Handeln der X AG sowie das hiermit im Zusammenhang stehende Verhalten des BMWi und der S untersuchen. Der Einsetzungsbeschluss sieht folglich Eingrenzungen in sachlicher und personeller Hinsicht vor und enthält durch die Bezugnahme auf das in einen bestimmten Zeitraum fallende Verhalten der X AG und der S auch konkretisierende Vorgaben in zeitlicher Hinsicht. Der Untersuchungsauftrag ist daher hinreichend klar und bestimmt.

b) Zulässiger Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsauftrag müsste sich des Weiteren auf einen zulässigen Untersuchungsgegenstand beziehen. Zwar enthält Art. 44 GG keine Regelung zulässiger Untersuchungsgegenstände. Da der Untersuchungsausschuss jedoch lediglich Hilfsorgan des Bundestages ist, können ihm nicht mehr Rechte zustehen als dem Bundestag selbst, vgl. § 1 III PUAG (sog. Korollartheorie).¹⁹

aa) Vollzugspraxis der Länder – Zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes

Dem parlamentarischen Untersuchungsrecht sind daher insbesondere Grenzen durch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes gezogen.²⁰ Unzulässig sind Untersuchungsgegenstände, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.²¹ Es könnte somit unzulässig sein, die Vollzugspraxis der Landesbehörden – so wie hier – zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses zu machen. Die Reichweite der diesbezüglichen Untersuchungskompetenz bemisst sich nach den Verwaltungskompetenzen des Bundes.²²

(1) *Grundsatz der Länderzuständigkeit.* Gem. Art. 83, 84 GG führen die Länder Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus. Die Kontrolle der vollziehen-

den Gewalt ist in diesen Fällen grundsätzlich Sache der Länderparlamente und nicht des Bundestages.²³

(2) *Vollzug des EAFG in Auftragsverwaltung.* Etwas anderes könnte gelten, wenn es sich beim EAFG um ein Gesetz handelt, das von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt wird (Art. 85 GG). Das EAFG könnte ein Geldleistungsgesetz i. S. v. Art. 104a III 1 GG sein, dessen Ausgaben zur Hälfte oder mehr vom Bund getragen werden. Folge dieser Einordnung wäre, dass das EAFG durch die Länder im Auftrage des Bundes ausgeführt wird (Art. 104a III 2 GG). Geldleistungen sind einmalige oder laufende, gegenleistungsfreie Zuwendungen in Geld aus öffentlichen Mitteln an Dritte.²⁴ Die Geldleistung darf weder aufgrund einer Verpflichtung erbracht werden noch darf ihre Gewährung dem Grunde oder der Höhe nach im Ermessen der Verwaltungsbehörde stehen.²⁵

Das EAFG sieht vor, dass bestimmte Entwicklungsvorhaben von Unternehmen der Automobilindustrie durch die Länder mittels einer einmaligen Geldzahlung in bestimmter Höhe zu fördern sind, sofern die Vorhaben den Anforderungen des EAFG entsprechen. Es handelt sich dabei um die Regelung einer freiwillig erbrachten, einmaligen Geldzuweisung aus öffentlichen Mitteln, deren Vergabe weder dem Grunde noch der Höhe nach ins Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder gestellt ist. Das EAFG ist folglich ein Geldleistungsgesetz i. S. v. Art. 104a III 1 GG. Da der Bund die finanziellen Aufwendungen für die Fördermaßnahmen vollumfänglich trägt, wird das EAFG gem. Art. 104a III 2 GG im Auftrage des Bundes durchgeführt.

(3) *Folgerungen aus dieser Einordnung.* Fraglich ist, ob aus dieser Einordnung ein Untersuchungsrecht des Bundestages folgt. In Fällen der Auftragsverwaltung stehen der Bundesexekutive im Vergleich zum Regelfall der landeseigenen Verwaltung (Art. 83, 84 GG) umfassendere Aufsichts- und Weisungsbefugnisse zu.²⁶ So kann die Bundesregierung nach Art. 85 IV 2 GG zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsbefugnisse die Vorlage von Akten – auch von nachgeordneten Landesbehörden²⁷ – verlangen. Ferner unterstehen die Landesbehörden gem. Art. 85 III 1 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Aufsichts- und Weisungsbefugnisse durch die Bundesexekutive un-

18 Vgl. Waldhoff/Gärditz/von Cossel (Fn. 2), § 3 Rn. 8.

19 Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 37.

20 Vgl. BVerfGE 77, 1 (44); Simons, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 123.

21 Vgl. Simons (Fn. 20), S. 123; BVerfGE 77, 1 (44); Waldhoff/Gärditz/v. Achenbach (Fn. 2), Vor. D. Rn. 16 ff.

22 Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, S. 41; Glauben/Brockner (Fn. 12), § 1 Rn. 37 ff.

23 Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 37; vgl. BVerfGE 77, 1 (44).

24 BeckOK GG/Kube (Fn. 17), Art. 104a Rn. 35.

25 Maunz/Dürig/Maunz, GG, 82. EL. 2018, Art. 104a Rn. 34 ff.

26 Jarass/Pieroth/ders., GG, 15. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 1.

27 Vgl. Kube, ZG 2017, 124, 129.

terliegt der Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse des Bundestages.²⁸

Der Untersuchungsauftrag hat jedoch auch die Untersuchung der Vollzugspraxis der zuständigen Landesbehörden und nicht allein die Kontrolle der ordnungsgemäßen Aufsicht durch den Bund zum Gegenstand. Auch bei der Auftragsverwaltung i. S. d. Art. 85 GG handelt es sich um Landesverwaltung, in deren Rahmen insbesondere die Wahrnehmungskompetenz und die grundsätzliche Organisationsgewalt dem jeweils ausführungspflichtigen Land zustehen.²⁹ Hieraus könnte folgen, dass die Kontrolle der Auftragsverwaltung den Landesparlamenten zustehen muss.³⁰ Das Nebeneinander der Kompetenzen des Bundes und der Länder scheint hier somit gegen eine Kontrollbefugnis eines Untersuchungsausschusses des Bundes zu sprechen.³¹ Indes kann die Erhebung von Beweisen über die Art und Weise des Gesetzesvollzuges in den Ländern erforderlich sein, um beurteilen zu können, ob die Bundesexekutive die ihr nach Art. 85 GG zustehenden Aufsichts- und Weisungsrechte ordnungsgemäß wahrgenommen hat.³² Das spricht dafür, dass die Tätigkeit der Landesverwaltungen zu diesem Zweck mittelbar untersucht³³ und insoweit auch zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden kann. Hierfür streitet zudem ein Vergleich mit Art. 114 II 2 GG. Durch die 2017 in das Grundgesetz eingefügte³⁴ Vorschrift wird der Bundesrechnungshof – nunmehr ausdrücklich – ermächtigt, zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes Erhebungen außerhalb der Bundesverwaltung vorzunehmen. Dies umfasst insbesondere Erhebungen bei Bundesmittel verwaltenden Stellen der Länderverwaltung.³⁵ Dem Grundgesetz ist daher der Gedanke nicht fremd, dass Beweiserhebungen bei Länderverwaltungen durch Stellen des Bundes zu Zwecken der Kontrolle des Bundes zulässig sind (s. nunmehr auch Art. 104 b II 4 und Art. 104 c S. 2 GG). Auch der Vollzug von Geldleistungsgesetzen i. S. v. Art. 104 a III GG im Wege der Auftragsverwaltung wirft Fragen der ordnungsmäßigen Verwendung durch den Bund bereitgestellter Mittel auf, sodass der systematische Vergleich mit Art. 114 II 2 GG seinerseits für ein Unter-

suchungsrecht des Bundestages streitet. Die Vollzugspraxis der zuständigen Landesbehörden kann daher, soweit sie der Kontrolle der Aufsichtstätigkeit der Bundesexekutive dient, tauglicher Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein.³⁶ Eine hierüber hinaus gehende Kontrolle ist jedoch unzulässig,³⁷ sodass der Einsetzungsbeschluss im Wege der verfassungskonformen Auslegung auf das erforderliche Kontrollmaß beschränkt werden muss.³⁸

bb) Überwachungstätigkeit des BMWi und Verhalten der S

Die Kontrolle der ordnungs- und gesetzmäßigen Aufgabenwahrnehmung durch die vollziehende Gewalt zählt zum Kernbereich des parlamentarischen Untersuchungsrechts.³⁹ Folglich kann die in den Zuständigkeitsbereich des BMWi fallende Überwachungstätigkeit ohne Weiteres tauglicher Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein. Gleiches gilt für die Untersuchung der Art und Weise behördlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Referatsleiterin S.

cc) Verhalten der X AG – Zum öffentlichen Interesse

An dem Untersuchungsgegenstand muss zudem ein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht bestehen.⁴⁰ Fraglich ist daher, ob die Überprüfung des Verhaltens der X AG zum Gegenstand des Untersuchungsausschusses gemacht werden kann. Insoweit steht das Verhalten eines privaten Unternehmens in Frage, wohingegen die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse grundsätzlich auf die Aufklärung tatsächlicher Vorgänge im parlamentarischen Bereich sowie auf die Kontrolle von Regierung und Verwaltung beschränkt sind⁴¹. Beim »öffentlichen Interesse« handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der grundsätzlich weit ausgelegt wird.⁴² Es genügt, wenn der

²⁸ Degenhart, Staatsrecht I, 33. Aufl. 2017, Rn. 682; Hebel/Schulz, JuS 2010, 969, 970.

²⁹ Jarass/Pieroth/ders. (Fn. 26), Art. 85 Rn. 2.

³⁰ Sachs/Dittmann/Winkler (Fn. 5), Art. 85 Rn. 9 f.

³¹ Vgl. Simons (Fn. 20), S. 123; v. Mangoldt/Klein/Starck/S. Unger, 7. Aufl. 2018, GG, Art. 44 Rn. 35.

³² Waldhoff/Gärditz/v. Achenbach (Fn. 2), Vor. D Rn. 23.

³³ Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 37 m. w. N.

³⁴ Gesetz zur Änderung des GG vom 13. 7. 2017, BGBl I 2347.

³⁵ BeckOK GG/Butzer (Fn. 17), Art. 114 Rn. 19.

³⁶ Vgl. Klamet, in: HFSt (10) 2018, 45 ff., Degenhart Klausurenkurs im Staatsrecht II, 8. Aufl. 2018, Rn. 483; Hebel/Schulz, JuS 2010, 969, 970.

³⁷ Vgl. Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 37.

³⁸ Die Frage, ob der Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrag des Bundes zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden kann, wurde höchstrichterlich bislang noch nicht entschieden. Eine a. A. ist mit entsprechender Argumentation gut vertretbar.

³⁹ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/S. Unger (Fn. 31), Art. 44 Rn. 15 f. m. w. N.

⁴⁰ BVerfGE 67, 100, 140; 77, 1, 39, 44 f.; BayVerfGH NVwZ 1995, 682, 684.

⁴¹ Mager/Siebert, JURA 2003, 490, 495.

⁴² Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 41.

Untersuchungsgegenstand einen Gemeinwohlbezug erkennen lässt.⁴³

Eine Überprüfung des Verhaltens der *X AG* ist erforderlich, um etwaiges Fehlverhalten der für die Vergabe der Fördermittel zuständigen Landesbehörden und damit im Ergebnis Fehlverhalten des für die Kontrolle des Vollzugs des EAFG zuständigen *BMW* aufdecken zu können. Die Überprüfung des Verhaltens der *X AG* ist somit notwendige Voraussetzung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung und lässt daher einen Gemeinwohlbezug erkennen. Damit kann auch das im Zusammenhang mit der Fördermittelvergabe stehende Verhalten der *X AG* und der *S* zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden.

3. Zwischenergebnis

Der Untersuchungsausschuss wurde ordnungsgemäß eingesetzt und betrifft einen verfassungsmäßigen Untersuchungsgegenstand.

III. Rechtmäßigkeit des Vorlageverlangens

Ein verfassungsgemäß eingesetzter und inhaltlich ausgerichteter Untersuchungsausschuss kann grundsätzlich gem. § 18 I PUAG die Vorlage der gewünschten Beweismittel verlangen. Voraussetzung ist aber, dass das Vorlageverlangen die einschlägigen verfassungsrechtlichen Grenzen wahrt.⁴⁴ Als solche kommen vorliegend insbesondere das Staatswohl, der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie etwaige schützenswerte Rechte Privater in Betracht.

1. Staatswohl – Zu sicherheitsrelevanten Informationen bei der *X AG*

Zur Begründung seiner Weigerung, die gewünschten Unterlagen zum Verhalten der *X AG* herauszugeben, beruft sich *H* darauf, dass das Staatswohl durch die Vorlage der Unterlagen gefährdet würde, da die *X AG* auch Motoren für die Bundeswehr produziere. Das Staatswohl ist, obgleich als unbestimmter Rechtsbegriff schwierig zu fassen, als Schranke des parlamentarischen Kontrollrechts grund-

sätzlich anerkannt.⁴⁵ Aus Gründen des Staatswohls kann die Weitergabe von Informationen verweigert werden, wenn hierdurch mit hinreichender Gewissheit Beeinträchtigungen wesentlicher staatlicher Interessen von einigem Gewicht zu erwarten sind.⁴⁶ Hierzu zählen insbesondere Beeinträchtigungen der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Eintritt einer Gefahr oder Gefährdungslage für Leib und Leben von Personen.⁴⁷

Der Schutz des Staatswohls ist jedoch nicht der Bundesregierung allein, sondern Bundestag und Bundesregierung gemeinsam anvertraut.⁴⁸ Aus diesen Gründen wird eine restriktive Handhabung des Staatswohls als Schranke des parlamentarischen Untersuchungsrechts gefordert.⁴⁹ Hiernach kommt eine Vorlageverweigerung unter Berufung auf das Staatswohl gegenüber dem Bundestag regelmäßig nicht in Betracht, wenn auf beiden Seiten wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Geheimnissen getroffen wurden oder werden können.⁵⁰

Das PUAG enthält in §§ 14 I Nr. 4, 15, 16 und 18 Abs. 2 umfangreiche Regelungen zum Schutz staatlicher Geheimnisse. Hiernach kann der Untersuchungsausschuss Beweismittel etwa gem. § 15 I 1 PUAG mit einem Geheimhaltungsgrad versehen und gem. § 14 I Nr. 4 PUAG die Öffentlichkeit ausschließen, wenn besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen. Angesichts dieser umfangreichen Regelungen begründet die Berufung auf die im Falle des Bekanntwerdens drohende Gefährdung des Staatswohls in der Regel kein Recht zur Verweigerung der Vorlage von Beweismitteln.⁵¹

Vorliegend hat *H* nicht substantiiert vorgetragen, dass das Staatswohl durch die Offenlegung der gewünschten Informationen über die Entwicklungsförderung gefährdet werden könnte. Es steht nicht die Offenlegung von Informationen über besonders sicherheitsrelevante Bauteile wie etwa der Panzerung oder Bewaffnung von Fahrzeugen in Rede. Hilfsweise ist festzuhalten, dass dem Untersuchungsausschuss gegebenenfalls Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um die erforderliche Geheimhaltung zu sichern. Das Staatswohl der Bundesrepublik Deutschland steht dem Vorlageersuchen des Untersuchungsausschusses daher nicht entgegen.⁵²

⁴⁵ BVerfGE 124, 78, 123; 137, 185, 241; 143, 101, 142f.

⁴⁶ BeckOK GG/Brockner (Fn. 17), Art. 44 Rn. 16.

⁴⁷ Sachs/Magiera (Fn. 5), Art. 44 Rn. 9.

⁴⁸ BVerfGE 67, 100, 136; 114, 78, 123f.; 137, 185, 241; 143, 101, 142f.

⁴⁹ V. Mangoldt/Klein/Starck/S. Unger (Fn. 31), Art. 44 Rn. 58 m. w. N.

⁵⁰ BVerfGE 114, 78, 124; 137, 185, 241; 143, 101, 142f.

⁵¹ BVerfGE 67, 100, 136; 124, 78, 124 f.; 143, 101, 143.

⁵² Eine a. A. ist schwerlich vertretbar.

⁴³ BayVerfGH NVwZ 1995, 682, 684; Platter (Fn. 22), S. 38.

⁴⁴ BVerfGE 124, 78, 118.

2. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung – Zu laufenden Fördermittelverfahren in T

Dem Untersuchungsrecht des Bundestages werden auch durch den Grundsatz der Gewaltenteilung Grenzen gezogen, welcher im Kern aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird (Art. 20 II 2 GG).⁵³ Zwar entspricht eine umfassende Kontrolle der Exekutive dem Grundanliegen des Art. 44 I GG. Gleichwohl wird der Exekutive aber ein Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum zugesprochen, der nicht durch einen Untersuchungsausschuss ausgedehnt werden darf und soll.⁵⁴ Dieser Vorbehalt exekutiver Eigenverantwortung bezieht sich grundsätzlich nicht auf bereits abgeschlossene Vorgänge.⁵⁵ Demgegenüber darf in laufende Verhandlungen und Entscheidungsprozesse in der Regel nicht eingegriffen werden.⁵⁶ Dadurch soll verhindert werden, dass das Kontrollrecht des Untersuchungsausschusses zu einem Mitentscheidungsrecht erstarkt.⁵⁷

Dementsprechend sind die Unterlagen, welche bereits abgeschlossene Förderverfahren betreffen, vom *BMWi* vorzulegen. Dies betrifft insbesondere die Unterlagen, die sich auf das Förderverfahren zu Gunsten der *X AG* beziehen.

Etwas anderes könnte für die Unterlagen gelten, die sich auf die noch nicht abgeschlossenen Fördermittelvergabeverfahren in *T* beziehen. Zwar unterfällt die Kontrolle des ordnungsgemäßen Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder im Falle der Auftragsverwaltung i. S. v. Art. 85 GG grundsätzlich dem Untersuchungsrecht des Bundestages (s. o., B. II. 2. b. (1)), sodass hiervon auch die entsprechenden Unterlagen des *BMWi* erfasst sind. Jedoch steht der Bundesregierung und hier insbesondere dem *BMWi* ein noch nicht genutzter Entscheidungsspielraum zu, wie die Aufsichtsbefugnisse i. S. v. Art. 85 GG im konkreten Fall ausgeübt werden sollen. Die Vorlage von Beweismitteln bezüglich der laufenden Fördervergabeverfahren in *T* und die damit einhergehende Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss wären geeignet, in die diesbezüglichen Entscheidungsprozesse der Bundesregierung einzugreifen. Die Vorlage der Unterlagen zu den laufenden Vergabeverfahren in *T* würde daher den Kernbereich

exekutiver Eigenverantwortung beeinträchtigen. Eine Vorlagepflicht besteht deshalb insofern nicht.⁵⁸

3. Entgegenstehende Rechte Dritter

Dem Vorlageverlangen könnten ferner Rechte Dritter entgegenstehen. Insbesondere die Grundrechtsbindung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse aus Art. 1 III GG kann zu einer Einschränkung des Beweiserhebungsrechts führen.⁵⁹

a) Grundrechte der *X AG*

In Betracht kommt, dass dem Vorlageverlangen Grundrechte der *X AG* entgegenstehen.

aa) Schutzbereich

Dazu müsste der Schutzbereich eines Grundrechts in sachlicher und persönlicher Hinsicht eröffnet sein. *H* beruft sich darauf, dass eine Vorlage mit Blick auf die Geschäftsgeheimnisse der *X AG* unterbleiben muss. Unternehmensspezifische Daten, insbesondere Betriebsinterna, zu denen die Angaben über die Entwicklungs- und Fertigungsprozesse der *X AG* zählen, genießen grundrechtlichen Schutz. Zum Teil wird dieser aus Art. 14 I GG,⁶⁰ zum Teil aus Art. 12 I GG,⁶¹ zum Teil aus Art. 12 I GG i. V. m. Art. 14 I GG⁶² beziehungsweise aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG)⁶³ hergeleitet. Da die unterschiedlichen grundrechtlichen Anknüpfungsmöglichkeiten kein abweichendes Schutzniveau zur Folge haben, kann offenbleiben, welche davon vorzugswürdig ist. Der sachliche Schutzbereich der genannten Grundrechte ist jedenfalls eröffnet.

Was die Eröffnung des Schutzbereiches in persönlicher Hinsicht anbelangt, ist zu beachten, dass es sich bei der im Bundesland *B* ansässigen *X AG* gem. § 1 I 1 AktG um eine inländische⁶⁴ juristische Person handelt. Für diese gelten gem. Art. 19 III GG die Grundrechte nur, soweit sie

53 BVerfGE 67, 100, 139; 124, 78, 120; 143, 101, 136.

54 BVerfGE 67, 100, 139; BayVerfGH NVwZ 1986, 822, 824.

55 Maunz/Dürig/Klein (Fn. 25), Art. 44 Rn. 147.

56 Geis HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 39; BVerfGE 67, 100, 139; BayVerfGH DVBl 1986, 233.

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

58 Eine a. A. ist schwerlich vertretbar.

59 BVerfGE 65, 1, 43; 67, 100, 142; 76, 363, 387; 77, 1, 46; 124, 78, 125; 143, 101, 144.

60 BVerfGE 67, 100, 142 f.; 77, 1, 47; BVerfG NJW 1991, 2129, 2132.

61 Degenhart (Fn. 36), Rn. 488.

62 Geis Examens-Repetitorium Staatsrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 276.

63 Nettesheim/Vetter, JuS 2004, 219 (223); Mager/Siebert, JURA 2003, 490 (495); Epping Grundrechte, 7. Aufl. 2017, Rn. 627.

64 Für diese Einordnung ist der Sitz der juristischen Person entscheidend, vgl. Sachs/ders. (Fn. 5), Art. 19 Rn. 54.

ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind. Sowohl das Grundrecht aus Art. 12 I GG⁶⁵ als auch dasjenige aus Art. 14 I GG⁶⁶ sind ohne Weiteres ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar. Die wesensmäßige Anwendbarkeit des allgemeinen Persönlichkeitsrechts auf juristische Personen wird wegen dessen (Mit-)Prägung durch Art. 1 I GG zwar grundsätzlich kritisch beurteilt.⁶⁷ Die Kritik bezieht sich dabei jedoch auf die Herleitung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, nicht jedoch auf die grundsätzliche grundrechtliche Fundierung dieser Schutzgüter.⁶⁸ Im Ergebnis ist der grundrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen juristischer Personen unbestritten. Auch der persönliche Schutzbereich der genannten Grundrechte ist daher eröffnet.

bb) Eingriff

Es müsste ein Eingriff in die Grundrechte der X-AG vorliegen. Nach einem weiten Verständnis ist Eingriff jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten oder den Genuss eines Rechtsguts, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.⁶⁹ Durch den Vollzug des Vorlageverlangens würden betriebliche Informationen über Entwicklungs- und Fertigungsprozesse der X AG dem Untersuchungsausschuss und wegen der grundsätzlich öffentlichen Beweiserhebung (vgl. § 13 I 1 PUAG) auch Dritten gegenüber offengelegt. Dies beeinträchtigt den gewährleisteten Geheimnisschutz betrieblicher Daten und stellt daher einen Grundrechtseingriff dar.

cc) Rechtfertigung

Der Eingriff könnte gerechtfertigt sein. Das in § 18 PUAG einfachgesetzlich konkretisierte Untersuchungsrecht des Untersuchungsausschusses i. S. v. Art. 44 I GG stellt eine taugliche Schranke des unternehmerischen Geheimhaltungsinteresses dar.⁷⁰

Auf Schranken-Schranken-Ebene ist festzustellen, dass die Grundrechtsschranke formell und materiell verfassungsgemäß ist. Auch der Einzelakt muss verfassungs-

gemäß, insbesondere verhältnismäßig sein. Eine Maßnahme ist verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und zur Zweckverfolgung geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁷¹

Die Aufklärung der Subventionspraxis und das damit zusammenhängende Verhalten der X AG sind angesichts der Tatsache, dass es sich um die Frage nach der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel handelt, legitim und von hohem Gewicht. Die Offenlegung von Informationen über die Entwicklungs- und Fertigungsprozesse der X AG kann dazu beitragen, eine zweckwidrige Verwendung der Fördermittel aufzudecken. Das Vorlageverlangen ist daher geeignet, den verfolgten Zweck zu fördern. Es müsste zudem erforderlich sein. Erforderlich sind diejenigen Tatsachenermittlungen, die notwendig sind, um die im Untersuchungsgegenstand gestellte Aufgabe zu erfüllen.⁷² Da der Untersuchungsauftrag unter anderem auf die Überprüfung konkreter Verdachtsmomente gerichtet ist, die zuvörderst die X AG betreffen, ist die Offenlegung der Entwicklungsprozesse bei der X AG notwendig, um zu einer Einschätzung hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel zu gelangen. Das Vorlageverlangen ist insoweit auch erforderlich.

Das Vorlageverlangen müsste auch in einem angemessenen Verhältnis zu Umfang und Schwere des Grundrechtseingriffs zulasten der X AG stehen. Die X AG hat aufgrund der Unternehmen, mit denen sie in einem marktwirtschaftlichen Konkurrenzverhältnis steht, ein großes Interesse an der Geheimhaltung ihrer Entwicklungs- und Fertigungsprozesse. Demgegenüber spricht viel dafür, dass derjenige, der öffentliche Mittel in Anspruch nimmt, es hinnehmen muss, zum Gegenstand des öffentlichen Interesses zu werden.⁷³ Zudem enthält das PUAG detaillierte Regelungen zum Geheimnisschutz und zum Ausschluss der Öffentlichkeit (vgl. B. III. 1., §§ 14 ff. PUAG). Dem Geheimhaltungsinteresse der X AG ihren Wettbewerbern gegenüber kann hiermit Rechnung getragen werden. Das Untersuchungsinteresse überwiegt daher die entgegenstehenden Grundrechte der X AG. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt.

b) Grundrechte der S

Dem Vorlageverlangen könnten Grundrechte der S entgegenstehen.

⁶⁵ Sachs/Mann (Fn. 5), Art. 12 Rn. 37.

⁶⁶ Sachs/Wendt (Fn. 5), Art. 14 Rn. 16.

⁶⁷ Vgl. v. Münch/Kunig/ders., GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 39 m. w. N.

⁶⁸ Vgl. Sachs/Murswiek (Fn. 5), Art. 2 Rn. 77 f.; BGH NJW 1986, 2951.

⁶⁹ Kingreen/Poscher Grundrechte, 33. Aufl. 2017, Rn. 261.

⁷⁰ Vgl. Mager/Siebert, JuS 2003, 490, 495; Nettesheim/Vetter, JuS 2004, 219, 223.

⁷¹ Kingreen/Poscher (Fn. 69), Rn. 297 ff. m. w. N.

⁷² V. Münch/Kunig/Versteyl (Fn. 67), Art. 44 Rn. 35; vgl. BVerfGE 124, 78, 117.

⁷³ Vgl. Degenhart (Fn. 36), Rn. 489; Geis (Fn. 62), Rn. 276.

aa) Schutzbereich

(1) *Sachlicher Schutzbereich.* In Betracht kommt eine Eröffnung des Schutzbereichs des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 I GG i. V. m. Art. 44 II 2 GG) oder des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG) in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁷⁴.

Das Fernmeldegeheimnis schützt die Übermittlung individueller Kommunikation mittels unkörperlicher Signale.⁷⁵ Dies umfasst unter anderem die elektronische Kommunikation, etwa mittels E-Mail.⁷⁶ Neben den Kommunikationsinhalten werden auch Verbindungsdaten wie Ort, Zeit, Art und Weise der Kommunikation durch das Fernmeldegeheimnis geschützt.⁷⁷ Befinden sich die fraglichen Daten allerdings im Herrschaftsbereich des Kommunikationsteilnehmers, entfällt ein Schutz durch Art. 10 GG. Einschlägig ist dann allein das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG).⁷⁸ Dem Grundrechtsträger steht insofern grundsätzlich die Befugnis zu, selbst über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.⁷⁹

Vorliegend ist der E-Mail-Verkehr, dessen Vorlage vom Untersuchungsausschuss verlangt wird, bereits abgeschlossen. Die Daten sind auf dem dienstlichen PC der S gespeichert und befinden sich daher im Herrschaftsbereich der Kommunikationsteilnehmerin. Daher ist der sachliche Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in dessen Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung eröffnet.

(2) *Persönlicher Schutzbereich.* S kann sich als natürliche Person grundsätzlich auch in persönlicher Hinsicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts berufen.⁸⁰

(3) *Reichweite des Grundrechtsschutzes im Sonderstatusverhältnis.* Fraglich erscheint aber, ob S in ihrer Funktion als verbeamtete Abteilungsleiterin im BMWi uneingeschränkter Grundrechtsschutz zusteht. Aufgrund der institutionellen Eingliederung befindet sie sich in einem besonderen Näheverhältnis zum Staat, das weithin als Sonderstatusverhältnis bezeichnet wird.⁸¹ Aus diesem Nä-

heverhältnis folgt zwar kein grundsätzliches Geltungsproblem. Auch der Amtsträger ist Grundrechtsträger und der Staat ist auch als Dienstherr Grundrechtsadressat.⁸² Fraglich ist jedoch die Abgrenzung von Grundrechtsverpflichtung und -trägerschaft, wenn der Betroffene in seiner Funktion als Amtsträger handelt.⁸³

Regelmäßig wird danach unterschieden, ob eine staatliche Maßnahme den Betroffenen ausschließlich in seiner persönlichen Rechtsstellung als Bürger oder in seiner Amtsstellung betrifft.⁸⁴ Im ersten Fall soll er sich uneingeschränkt auf die Grundrechte berufen können. Ist der Bürger dagegen allein in seiner Amtsstellung betroffen, soll ein Grundrechtseingriff von vornherein ausscheiden.⁸⁵ Die Vorlage der E-Mails soll der Kontrolle dienen, ob S in Ausübung ihres Amtes die ihr obliegenden Dienstpflichten missachtet hat. Insoweit ist sie allein in ihrer Amtsstellung betroffen. Aufgrund der (vorschriftswidrigen) privaten Nutzung der dienstlichen E-Mail-Adresse besteht jedoch auch ein Bezug zu ihrer persönlichen Rechtsstellung. Eine statische Entscheidung zwischen persönlicher Rechtsstellung und Amtsstellung ist im vorliegenden Fall nicht möglich. Von eindeutigen Fällen abgesehen sind die Besonderheiten derartiger Eingliederungslagen daher durch Berücksichtigung der besonderen Funktionsbedürfnisse und Sachgesetzlichkeiten des Sonderstatusverhältnisses im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen.⁸⁶

bb) Eingriff

Durch die Vorlage des E-Mail-Verkehrs würden persönliche Daten der S entgegen ihrem Willen dem Untersuchungsausschuss zugänglich gemacht. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts läge daher vor.

cc) Rechtfertigung

Auch der Eingriff in die Grundrechte der S könnte gerechtfertigt sein. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeits-

74 Maunz/Dürig/Di Fabio (Fn. 25), Art. 2 Abs. 1 Rn. 173.

75 Epping (Fn. 63), Rn. 694.

76 Epping (Fn. 63), Rn. 694.

77 BVerfGE 100, 313 (358); Epping (Fn. 63), Rn. 694.

78 BVerfGE 115, 166 (183f.); 120, 274 (307f.); Kingreen/Poscher (Fn. 69), Rn. 860.

79 Maunz/Dürig/Di Fabio (Fn. 25), Art. 2 Abs. 1 Rn. 175.

80 Vgl. Jarass/Pieroth/Jarass (Fn. 26), Art. 2 Rn. 51.

81 Epping (Fn. 63), Rn. 698 m. w. N.

82 V. Kielmansegg, JA 2012, 881, 883.

83 Vgl. Graf Vitzthum HdbGR II, 2006, § 48 Rn. 38.

84 Epping (Fn. 63), Rn. 698.

85 Jarass/Pieroth/Jarass (Fn. 26), Vorb. Art. 1 Rn. 39; Epping (Fn. 63), Rn. 698.

86 V. Kielmansegg, JA 2012, 881, 883; Peine HdbGR III, 2009, § 65 Rn. 44 und Rn. 63ff.; i. E. auch Graf Vitzthum HdbGR II (Fn. 84), § 48 Rn. 47.

rechts unterliegt dem einfachen Schrankenvorbehalt aus Art. 2 I GG. Auf Schranken-Schranken-Ebene müsste insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sein (s. o.).

Die Vorlage des E-Mail-Verkehrs soll Hinweise auf eine zweckwidrige Verwendung der Fördermittel durch die X AG sowie auf eine etwaige Kenntnis und Billigung durch S bieten. Da es sich um öffentliche Mittel handelt, ist das diesbezügliche Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses legitim.

Die Vorlage müsste zur Verfolgung dieses Zweckes geeignet sein. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der E-Mail-Verkehr zwischen S und der zuständigen Landesbehörde von B Anhaltspunkte für ein etwaige Fehlverhalten der S enthält. Durch die Vorlage der E-Mails kann die Aufklärung daher zumindest gefördert, die Geeignetheit der Maßnahme mithin bejaht werden.

Erforderlich wäre die Vorlage, wenn kein milderes, gleich effektives Mittel zur Verfügung steht. Andere Unterlagen, mit denen sich ein Fehlverhalten und damit Unregelmäßigkeiten bei der Aufsicht über die Vergabe von Fördergeldern nachweisen ließen, etwa Aktenvermerke, sind nicht ersichtlich. Der Zugriff auf die E-Mails ist daher erforderlich.

Die Vorlage müsste auch angemessen sein. Auf Seiten der S ist aufgrund der privaten Nutzung der E-Mailadresse das allgemeine Persönlichkeitsrecht betroffen. Dem stehen das Untersuchungsrecht des Bundestages aus Art. 44 GG und die Funktionsbedürfnisse der amtlichen Tätigkeit⁸⁷ der S entgegen. Die Funktionsbedürfnisse erfordern grundsätzlich auch ein gutes Ansehen des Sonderstatusverhältnisses in der Öffentlichkeit, soweit ohne entsprechendes Vertrauen die Erfüllung der jeweils mit diesem in Zusammenhang stehenden Aufgaben (nahezu) unmöglich wäre.⁸⁸

Zwar sind bislang keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die bekanntgewordenen Verdachtsmomente bereits zu einem massiven Vertrauensverlust der Öffentlichkeit gegenüber der Arbeit des BMWi geführt hätten. In Frage steht jedoch die zweckwidrige Verwendung von öffentlichen Mitteln durch die Automobilindustrie, die wegen zunehmender Umweltbelastungen in der Kritik steht. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass bei unterbliebener Aufklärung der Vorwürfe auch das Ansehen des BMWi leidet. Für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Sonderstatusverhältnisses kommt es nicht nur auf be-

reits eingetretene Ansehensminderungen an, es genügt vielmehr, dass die Gefahr einer solchen besteht.⁸⁹ Dies spricht dafür, dass dem Erhalt der Funktionsfähigkeit des Sonderstatusverhältnisses der S und dem Untersuchungsrecht des Bundestages ein besonderes Gewicht zukommt.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die vorzulegenden E-Mails teilweise das intime Verhältnis der S mit einem Referatsleiter der Landesbehörde von B widerspiegeln. Insoweit könnte der Inhalt der E-Mails in den Bereich der Intimsphäre⁹⁰ der S fallen. Diese ist einem Zugriff durch die öffentliche Gewalt grundsätzlich absolut verschlossen.⁹¹ Das dieser Grundsatz auch für die Beweiserhebung durch Untersuchungsausschüsse Bestand hat, zeigt auch § 29 I 2 PUAG. Hiernach kann ein Privater ein an ihn gerichtetes Herausgabeverlangen verweigern, sofern das vorzulegende Beweismittel Informationen enthält, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist.⁹² Die Intimsphäre wird in Abgrenzung zur Sozialsphäre als Bereich totaler Privatheit umschrieben,⁹³ die insbesondere das Sexualleben⁹⁴ umfasst. Zur Ermittlung, ob ein Sachverhalt diesem unantastbaren Kernbereich zuzuordnen ist, kommt es im Rahmen einer gebotenen Einzelfallbetrachtung auch darauf an, in welcher Art und Intensität er aus sich heraus Belange der Gemeinschaft berührt.⁹⁵

Die sich in den E-Mails widerspiegelnde Intimität ist mangels entgegenstehender Hinweise nicht mit dem Sexualleben im obigen Sinne gleichzusetzen. Wie bereits dargelegt, berührt der E-Mail-Verkehr zudem Fragen von hohem öffentlichen Interesse. Auch entspricht die private Verwendung der E-Mailadresse nicht den Verhaltensrichtlinien des BMWi, sodass S grundsätzlich damit rechnen musste, dass – etwa im Zuge von Kontrollmaßnahmen, ob diese Richtlinien eingehalten werden – ihre Vorgesetzten Einsicht in ihren E-Mail-Verkehr nehmen. Der Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre beruht jedoch maßgeblich auf der berechtigten Erwartung von Vertraulichkeit gegenüber der Öffentlichkeit und der Wahrnehmung durch Andere,⁹⁶ die bei der unrechtmäßigen Verwendung einer dienstlichen E-Mail-Adresse somit von vornherein

⁸⁷ Vgl. *Peine* HdbGR III (Fn. 87), § 65 Rn. 63.

⁸⁸ *Peine* HdbGR III (Fn. 87), § 65 Rn. 65; vgl. *Sachs/Kokott* (Fn. 5), Art. 17 a Rn. 23 f.

⁸⁹ Vgl. *Peine* HdbGR III (Fn. 87), § 65 Rn. 65 unter Verweis auf BVerfG NJW 1991, 1477 ff.

⁹⁰ Vgl. allgemein zur sog. Sphärentheorie *Kingreen/Poscher* (Fn. 69), Rn. 413.

⁹¹ BVerfGE 5, 32, 41; 38, 312, 320.

⁹² Vgl. hierzu *Geis* HStR III (Fn. 15), § 55 Rn. 52.

⁹³ *Epping* (Fn. 63), Rn. 629 f.

⁹⁴ Vgl. zu deren ausdrücklichem Schutz BeckOK GG/Lang (Fn. 17), Art. 2 Rn. 39.

⁹⁵ BeckOK GG/Lang (Fn. 17), Art. 2 Rn. 39; BVerfGE 109, 279, 314 f.

⁹⁶ Vgl. *Maunz/Dürig/Di Fabio* (Fn. 25), Art. 2 Abs. 1 Rn. 149.

ausscheidet. Der Inhalt des E-Mail-Verkehrs ist daher nicht der absolut geschützten Intimsphäre der *S* zuzurechnen. Da der Untersuchungsausschuss auch im Hinblick auf den E-Mail-Verkehr Geheimnisschutzmaßnahmen nach §§ 15 f. PUAG treffen oder die Öffentlichkeit von der Beweiserhebung ausschließen kann,⁹⁷ überwiegt im Ergebnis das Untersuchungsrecht des Bundestages das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der *S*. Ihre Grundrechte stehen der Beweiserhebung daher nicht entgegen.⁹⁸

c) Zwischenergebnis

Der Anspruch des Untersuchungsausschusses auf Vorlage der gewünschten Beweismittel ist nicht durch entgegenstehende Rechte Privater beschränkt.

4. Zwischenergebnis

Das Vorlageverlangen des Untersuchungsausschusses ist verfassungswidrig, soweit es sich auf die Vorlage von Un-

terlagen zu laufenden Fördermittelvergabeverfahren bezieht. Im Übrigen ist es verfassungsgemäß.

C. Ergebnis

Der gemeinsame Antrag der ausschussangehörigen Abgeordneten der *A*- und *Z-Fraktion* ist zulässig und überwiegend begründet. Soweit der Antrag die Vorlage von Unterlagen zu laufenden Fördermittelvergabefahren betrifft, wird das BVerfG ihn als unbegründet zurückweisen⁹⁹.

Das BVerfG wird feststellen, dass die Weigerung des *H*, dem Untersuchungsausschuss die gewünschten Beweismittel vorzulegen, – vorbehaltlich der Unterlagen zu laufenden Fördermittelvergabefahren – verfassungswidrig ist und den Bundestag in seinen Rechten aus Art. 44 I GG verletzt, § 67 BVerfGG.

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 67, 100, 136.

⁹⁸ Eine a. A. ist mit entsprechender Argumentation vertretbar.

⁹⁹ Löwer HStR III (Fn. 15), § 70 Rn. 15.

