



**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung zum Antrag der Abgeordneten Friedrich Merz, Alexander Dobrindt,
Thorsten Frei, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU auf Einsetzung des 2.
Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drs. 20/6420 v. 18.4.2023)**

am Donnerstag, 22. Juni 2023

Der Antrag wirft die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen des durch Art. 44 GG gewährleisteten Minderheitenrechts und der damit verbundenen Pflicht des Bundestages auf, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt:

I. Der beantragte Untersuchungsgegenstand

Nach dem Antrag soll der beantragte Ausschuss „die Anwendung von Bundesrecht bei den Rückforderungen unberechtigter Kapitalertragsteuererstattungen der M.M.Warburg & CO Bank und in vergleichbaren Fällen im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung Hamburgs seit dem 1. Januar 2011 aufklären“ (Antrag, S. 3). Hierzu enthält der Antrag unter B.III einen umfangreichen Fragenkatalog, der schwerpunktmäßig Vorgänge in den Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg behandelt. Der Ausschuss soll zudem „Empfehlungen geben, ob und gegebenenfalls welche Änderungen an den Vorschriften zur Information von Bundesbehörden über bedeutsame Einzelfälle des Vollzugs von Steuergesetzen des Bundes oder sonst in der föderalen Finanzverfassung wegen der Behandlung des `Steuerfalls M.M.Warburg & CO Bank` und wegen der vom Untersuchungsausschuss dazu gewonnenen Erkenntnisse sachgerecht erscheinen“ (Antrag, S. 7).

II. Bundesstaatliche Grenzen des Untersuchungsrechts im Hinblick auf die Untersuchung des Handelns von Landesbehörden durch den Deutschen Bundestag

1. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen

Bei der *Gesetzgebungsenquête* ist der Bundestag nicht auf die bestehende Kompetenzordnung nach dem Grundgesetz beschränkt. Er kann etwa rechtspolitisch prüfen, ob bisher bestehende Verwaltungskompetenzen der Länder im Wege einer Verfassungsänderung auf den Bund übertragen oder die verfassungsmäßigen Ingerenzrechte des Bundes bezüglich des Handelns der Landesbehörden verändert werden sollten. Das verfassungsrechtliche Missbrauchsverbot, das insoweit in der – auch dem Bund gegenüber den Ländern obliegenden – Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten wurzelt, verbietet dabei indes, eine Gesetzgebungsenquête nur vorzuschieben, um in Wahrheit Missstände im Kompetenzbereich der Landesbehörden zu untersuchen.¹

Bei der *Kontrollenquête* kann Untersuchungsobjekt das Handeln oder Unterlassen der Bundesregierung bei der Ausübung ihrer Aufsichtsbefugnisse über die Landesbehörden im Hinblick auf die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83 ff. GG sein. Gegenstand der entsprechenden Untersuchung ist dabei die ordnungsgemäße Ausübung der Bundesaufsicht durch die Bundesregierung.² Das Handeln von Landesbehörden kann hingegen nicht eigenständig Gegenstand der Untersuchung durch den Bundestag sein. Dieses unterliegt vielmehr in erster Linie der parlamentarischen Kontrolle durch die Landesparlamente im autonomen Verfassungsraum der Länder.

Allerdings ist dem Bundestag die Berücksichtigung des Handelns der Landesbehörden auch nicht vollständig verwehrt, wenn und insoweit dies nötig ist, um das Aufsichtshandeln der Bundesregierung zu kontrollieren. Denn das Aufsichtshandeln der Bundesregierung wird sich regelmäßig nur vollständig erfassen und bewerten lassen, wenn das Handeln oder Unterlassen des beaufsichtigten Landes ergänzend in den Blick genommen wird. Im Sinne eines Reflexes³ kann der Untersuchungsausschuss daher bei der Untersuchung eines möglichen Fehlverhaltens der Bundesregierung das Verhalten der zu beaufsichtigenden Landesbehörden insoweit in den Blick nehmen, wie dies nötig ist, um das Aufsichtshandeln der Bundesregierung zu bewerten.

Das gilt auch im Bereich der Bundesauftragsverwaltung. Auch hier kann das parlamentarische Untersuchungsrecht unmittelbar nur an der Ausübung ihrer Aufsichtsbefugnisse durch die Bundesregierung ansetzen. Der Untersuchungsausschuss darf etwa prüfen, ob die obersten Bundesbehörden Weisungen erteilt haben, aus welchen Motiven das geschah oder aus welchen Gründen davon abgesehen wurde.⁴ Nur mittelbar, um das Aufsichtshandeln der Bundesregierung einzuordnen, darf der Untersuchungsausschuss dabei das Verhalten der beaufsichtigten Landesbehörden in die Untersuchung einbeziehen. Dabei dürfen sich Untersuchung und Bewertung der Tätigkeit der Landesbehörden durch den Bundestag aufgrund der

¹ v. Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, Vorbemerkung D, Rdnr. 12; Kölbl, DVBl. 1964, 701 (705); Glauben, DVBl. 2012, 737 (739); Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 102 f.

² Prägnant Lässig, DÖV 1976, 727 (733).

³ Siehe nur Glauben, in: Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 5, Rdnr. 81; begriffsprägend Lewald, AÖR 44 (1923), 269 (299).

⁴ Glauben, DVBl. 2012, 737 (740).

dem Bund obliegenden Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten nicht vom Untersuchungszweck der Kontrolle der Bundesregierung ablösen und selbstzweckhaft werden.⁵

2. Der Antrag

Der vorliegende Antrag mischt eine Kontrollenquôte mit sachlichem Schwerpunkt auf dem Handeln der hamburgischen Landesbehörden mit Spurenelementen einer Gesetzgebungsenquête zu möglichen Rechtsänderungen bei der Bundesauftragsverwaltung im Bereich des bundesrechtlichen Steuerrechts.

a) Die beantragte Kontrollenquôte

Die beantragte Kontrollenquôte hat ihren sachlichen Schwerpunkt ausweislich der 19 Einzelfragen, die der Antrag unter III. formuliert, eindeutig bei der Untersuchung des Handelns der hamburgischen Behörden. Nur in Frage 1 am Ende, 11 und 12 bezieht sich die beantragte Untersuchung auf das Aufsichtshandeln des Bundesfinanzministeriums, der Bundesregierung und von damit befassten Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien. Diese Fragen sind ohne Zweifel zulässiger Gegenstand einer Untersuchung durch den Deutschen Bundestag.

Die Fragen 1 im Übrigen, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17 beziehen sich hingegen vollständig und allein auf das Verhalten der hamburgischen Landesbehörden. Diese Fragen könnten nur dann zulässiger Gegenstand einer Untersuchung durch den Deutschen Bundestag sein, wenn die Untersuchung eines möglichen aufsichtsrechtlichen Fehlverhaltens der Bundesregierung reflexhaft nur auf der Grundlage der Beantwortung dieser Fragen möglich wäre. Das ist aber nach dem Antrag gerade nicht der Fall. Vielmehr zeigt bereits die Anlage der Fragen im Antrag, dass die Antragsteller diese Fragen nicht stellen, um dadurch ein mögliches Fehlverhalten der Bundesregierung aufzuklären. Denn diese unterziehen sich in keiner Weise der Mühe darzulegen, warum sie die Fragen zum Verhalten der hamburgischen Landesbehörden gerade deshalb untersucht sehen wollen, weil sie dadurch ein mögliches Fehlverhalten im Bereich der aufsichtsführenden Bundesregierung aufklären und bewerten könnten. Vielmehr sehen die Antragsteller selbst ausweislich der Ausführungen im Antrag offenbar keinerlei Fehlverhalten bei der aufsichtsführenden Bundesregierung. So werfen sie etwa unter A. selbst die Frage auf, „warum Hamburg im Jahr 2017 durch das Bundesministerium der Finanzen mit zwei Weisungen zur Geltendmachung weiterer Steuerrückforderungen veranlasst werden“ musste. Bereits diese Formulierung zeigt deutlich, dass die Antragsteller selbst ein Fehlverhalten nicht bei der Aufsicht des Bundes, sondern vielmehr ausschließlich auf der Landesebene sehen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Fragen zum Verhalten der hamburgischen Landesbehörden im vorliegenden Antrag in keiner Weise als Reflex der Untersuchung des Verhaltens der Bundesregierung verstehen. Bei den Antragstellern erscheint vielmehr umgekehrt die gelegentliche Erwähnung der Bundesregierung, des Bundesfinanzministeriums und von Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien ihrerseits geradezu als bloßer Reflex eines ganz auf das Verhalten der hamburgischen Landesbehörden bezogenen Untersuchungsgegenstands.

⁵ Näher dazu *Kölble*, DVBl. 1964, 701 (705); v. *Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, Vorbemerkung D, Rdnr. 23; *Glauben*, DVBl. 2012, 737 (739).

b) Die begleitend angedeutete Gesetzgebungsenquête

Die Antragsteller kombinieren diese Kontrolluntersuchung mit Schwerpunkt beim Verhalten der Landesbehörden mit Elementen einer Gesetzgebungsenquête zu möglichen Rechtsänderungen bei der Bundesauftragsverwaltung im Bereich des bundesrechtlichen Steuerrechts. Diese rechtspolitische Untersuchung zu möglichen Rechtsänderungen auf dem Gebiet der Bundesauftragsverwaltung im Bereich des Steuerrechts wird aber im Antrag in keiner Weise konkretisiert. So wird nicht einmal deutlich, ob der Ausschuss nach den Vorstellungen der Antragsteller Verfassungsänderungen im Bereich der Bundesauftragsverwaltung in Erwägung ziehen soll. Das hier in der Pflicht des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten wurzelnde Missbrauchsverbot verbietet indes, eine Gesetzgebungsenquête nur vorzuschieben, um in Wahrheit allein Missstände im Kompetenzbereich der Landesbehörden zu untersuchen. Ansonsten würden durch die bloße Andeutung einer Gesetzgebungsenquête im Untersuchungsauftrag die bundesstaatlichen Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts funktionslos. Da die beantragte Untersuchung ihren eindeutigen Schwerpunkt bei der Kontrolle des Verhaltens der Landesbehörden hat und die Antragsteller selbst in keiner Weise zum Ausdruck bringen, dass sie die Gründe für behördliches Fehlverhalten gerade in der rechtlichen Struktur der Bundesauftragsverwaltung sehen, verbietet es das Missbrauchsverbot, den Antrag insoweit als Gesetzgebungsenquête für verfassungsrechtlich zulässig zu halten.

III. Verfassungsrechtliche Anforderungen hinsichtlich der Untersuchung von Verhalten und Äußerungen des heutigen Bundeskanzlers Olaf Scholz

Insoweit sich die beantragte Untersuchung auf Verhalten und Äußerungen des heutigen Bundeskanzlers Olaf Scholz beziehen soll (Fragen 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19), ist zwischen drei unterschiedlichen Rollen des heutigen Bundeskanzlers zu unterscheiden: Verhalten und Äußerungen als Erster Bürgermeister von Hamburg, Äußerungen der Privatperson Olaf Scholz zur Erläuterung ihres Verhaltens als früherer Erster Bürgermeister von Hamburg sowie Verhalten und Äußerungen des Bundeskanzlers als mögliche amtliche Kommunikation (etwa in Ausschüssen des Bundestages) zur Erläuterung seines Verhaltens als früherer Erster Bürgermeister von Hamburg. Dabei gilt Folgendes:

Verhalten und Äußerungen des heutigen Bundeskanzlers als Erster Bürgermeister von Hamburg sind Handeln hamburgischer Landesbehörden. Für die diesbezüglichen Fragen 8, 10, 15, 16, 17 gelten also die oben dargestellten Grundsätze für die Untersuchung des Verhaltens von Landesbehörden durch den Bundestag. Sie können im Rahmen des vorliegenden Antrags ebenso wenig zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden wie sonstiges Verhalten von hamburgischen Landesbehörden.

Gleiches gilt für *öffentliche Äußerungen der Privatperson Olaf Scholz zur Erläuterung ihres Verhaltens als früherer Erster Bürgermeister von Hamburg*. Insoweit die Frage 18 sich auf derartige öffentliche Äußerungen der Privatperson Olaf Scholz beziehen sollte, kann sie als Kommunikation der Privatperson mit Bezug zu dem von dieser Person früher bekleideten Regierungsamt auf Landesebene ebenso wenig zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden wie das Verhalten hamburgischer Landesbehörden insgesamt.

Insoweit es um *Äußerungen des Bundeskanzlers gegenüber Ausschüssen des Bundestages zur Erläuterung seines Verhaltens als früherer Erster Bürgermeister von Hamburg* geht (Fragen 18 und 19), handelt es sich gleichfalls nicht um amtliche Kommunikation des Bundeskanzlers als Mitglied der Bundesregierung,

sondern um Kommunikation der Privatperson Olaf Scholz. Denn dem Bundeskanzler steht amtlich kein spezifisches Wissen über das frühere Verhalten von Olaf Scholz als Erster Bürgermeister von Hamburg zur Verfügung. Über derartiges Wissen verfügt allein die Privatperson Olaf Scholz deshalb, weil diese früher ein hamburgisches Regierungsamt bekleidet hat. Die bloße Tatsache, dass der frühere Erste Bürgermeister von Hamburg heute das Amt des Bundeskanzlers bekleidet, macht Kommunikation von Olaf Scholz über seine frühere Bürgermeistertätigkeit auch dann nicht zu amtlicher Kommunikation der Bundesregierung und des Bundeskanzlers, wenn diese in Ausschüssen des Bundestages erfolgt. Als Kommunikation der Privatperson Olaf Scholz mit Bezug zu dem früher auf Landesebene bekleideten Regierungsamt gehört diese vielmehr dem Rechtskreis des Handelns von Landesbehörden an, das im Rahmen des vorgelegten Antrags nicht zum Gegenstand der Untersuchung durch den Bundestag gemacht werden kann.

IV. Zusammenfassung

Zulässiger Untersuchungsgegenstand sind nach dem Antrag in der vorgelegten Form allein die Fragen 1 am Ende, 11 und 12, die sich auf das Aufsichtshandeln des Bundesfinanzministeriums, der Bundesregierung und von damit befassten Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien im Hinblick auf die Geltendmachung von Steuerrückforderungen gegenüber der M.M. Warburg & Co. Bank durch die hamburgischen Landesbehörden beziehen.

Die übrigen Fragen sind unzulässig, weil sie nicht lediglich Reflex der Kontrolle der Aufsicht der Bundesregierung über das Handeln der hamburgischen Landesbehörden sind, sondern das Handeln der hamburgischen Behörden und die diese nachträglich erläuternde Kommunikation des heutigen Bundeskanzlers Olaf Scholz umfassend eigenständig zum Gegenstand der Untersuchung machen wollen.

Die Untersuchung rechtfertigt sich insoweit auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer Gesetzgebungsenquête. Eine lediglich angedeutete Gesetzgebungsenquête darf aufgrund der verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten nicht als Umweg genutzt werden, um einen umfassenden Kontrollzugriff des Bundestages auf das Handeln von Landesbehörden zu eröffnen.

Köln, den 18. Juni 2023