

Justus-Liebig-Universität Gießen, Postfach 11 14 40, 35359 Gießen

Prof. Dr. Jelena von Achenbach

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung  
- per E-Mail -

Licher Str. 64, 35394 Gießen  
Fon: +49 641 99-21431 | Fax: +49 641 99-21439  
Sekretariat-Jun.Prof@recht.uni-giessen.de  
www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-  
forschung/professuren/wb\_achenbach

Gießen/Berlin, 20. Juni 2023

**Stellungnahme**  
**zur Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**  
**zur beantragten Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**  
**zum Komplex Warburg/Cum Ex**  
**(BT-Drucksache 20/6420)**

Übersicht

Zusammenfassung.....	1
I. Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene gemäß Art. 44 GG.....	4
1. Schutz der Eigenstaatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder.....	4
2. Untersuchung von Landesvorgängen als Grundlage der Kontrolle der Aufsichtsführung der Bundesregierung über die Einkommensteuerverwaltung.....	4
3. Untersuchung in Gesetzgebungs- und Verfassungsänderungsfunktion.....	7
4. Umsetzung des Untersuchungszwecks vermittelt Mitwirkungspflichten von Landesregierung und Landesverwaltung.....	8
II. Untersuchung des Handelns der Bundesregierung.....	9
III. Untersuchung von voramtlichem Verhalten des Bundeskanzlers.....	9

**Zusammenfassung**

In der Frage der Zulässigkeit der mit der Drucksache 20/6420 beantragten Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 44 GG sind **im Wesentlichen drei Aspekte** des dort formulierten Untersuchungsauftrags zu unterscheiden.

1. Der Untersuchungsausschuss soll nach dem Antrag dem Auftrag gewidmet sein, **insgesamt das Handeln des Senats und der Finanzverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg** im Zusammenhang mit der Frage der **Rückforderung der Kapitalertragssteuern** zu untersuchen, die der Warburg Bank im Rahmen von Cum-Ex-Geschäften unberechtigt erstattet worden waren. Dies weist Antrag mit den Formulierungen aus, nach denen *„die Anwendung von Bundesrecht bei den Rückforderungen unberechtigter Kapitalertragsteuererstattungen der M. M. Warburg & CO Bank und in vergleichbaren Fällen im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung Hamburg seit dem 01.01.2011“* aufzuklären und zu untersuchen ist, *„wie die verwaltungsinternen Abläufe in Hamburg im Zusammenhang mit den benannten Steuerrückforderungen gegen die die M.M.Warburg & CO Bank“* waren.

Damit geht es um die Zulässigkeit einer Untersuchung des Deutschen Bundestages gemäß Art. 44 GG, die Vorgänge auf Landesebene zum Gegenstand hat (dazu unten I.). Die genannten Ausführungen sprechen dafür, dass **Vorgänge in der hamburgischen Regierung und Verwaltung** mit einer **selbstzweckhaften Ermittlung an und für sich** untersucht werden sollen. Mit dieser Begründung und Ausrichtung erscheint die Untersuchung von Vorgängen im Senat und in der Finanzverwaltung Hamburg **verfassungsrechtlich unzulässig**, da es **keine allgemeine Aufsicht** des Bundestages über die Länder gibt.

Eine **Untersuchung von Vorgängen im Land** ist jedoch **verfassungsrechtlich nicht generell ausgeschlossen**, sondern kann **als Grundlage der Kontrolle der Bundesregierung zulässig** sein. Dies gilt insbesondere in **Bezug** auf die **grundgesetzlich vorgesehene Aufsicht der Bundesregierung über die Bundesauftragsverwaltung**. Insgesamt geht es beim **Steuerrecht und bei der Finanzverwaltung** zudem um einen **wesentlich durch den Bund geprägten Rechts- und Verwaltungsbereich**.

Um verfassungsrechtlich zulässig zu sein, müsste das Untersuchungsanliegen insoweit aber, insbesondere in der allgemeinen Darlegung des Untersuchungsauftrags, **in diesem Sinne ausgerichtet und begründet werden**. Dies ist bislang nicht der Fall, da die Begründung dahin weist, dass eine selbstzweckhafte Untersuchung von Landesvorgängen den Untersuchungszweck bildet.

2. Einige der nach dem Antrag zu untersuchenden Fragen weisen einen **direkten Bezug zum Bund und zur Bundesregierung** auf (Fragen zu 1., 3., 11., 12., 18., 19.). Zum einen wird in verschiedenen Aspekten nach der **Aufsichtsführung der Bundesregierung** betreffend die Rückforderung unberechtigter Kapitalertragssteuererstattungen durch die Länder gefragt (Fragen zu 1., 3., 11., 12.). Dies schließt Informationen der Bundesregierung über das Gebaren sämtlicher Länder mit Blick auf die mögliche Verjährung von Rückforderungsansprüchen und etwaige Kontakte der Bundesregierung und ihrer Geschäftsbereichsbehörden mit der hamburgischen Landesregierung und Landesverwaltung sowie der Warburg Bank ein. Zum anderen wird danach

gefragt, ob **Mitglieder der Bundesregierung** und **Bedienstete oberster Bundesbehörden** den **Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit zeitnah, zutreffend und vollständig** über den Steuerfall der Warburg Bank **informiert** haben (Fragen zu 18., 19.).

In diesen vorgenannten Aspekten kommt der Untersuchungszweck der **Kontrolle der Bundesregierung** zum Tragen. Der Untersuchungsgegenstand ist **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden** (unten II.).

3. Die nach dem Antrag zu untersuchenden Fragen zu 8., 10., 15., 16., 17., 18. und 19. lassen sich dahingehend verstehen, dass ein **besonderes Untersuchungsinteresse** dabei liegt, wie der **jetzige Bundeskanzler Olaf Scholz** während seiner **Amtszeit als Erster Bürgermeister** der Freien und Hansestadt Hamburg im Kontext der Cum-Ex-Steueraffäre der Warburg Bank agiert hat.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit auf der Grundlage des Art. 44 GG eine Untersuchung des Verhaltens des jetzigen Bundeskanzlers Olaf Scholz zulässig ist, das **zeitlich vor seiner Wahl und Ernennung als Bundeskanzler** liegt (dazu unten III.).

Ein entsprechender Untersuchungsauftrag wäre meines Erachtens **verfassungsrechtlich zu rechtfertigen**, auch wenn es hierzu bislang keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch keine Staatspraxis gibt. Allerdings ergibt sich die entsprechende Ausrichtung der beantragten Untersuchung bislang lediglich aus den gestellten Fragen, nicht aber aus der allgemeinen Begründung der beantragten Untersuchung.

Insoweit einige der Fragen, die das Verhalten des jetzigen Bundeskanzlers Scholz betreffen, über diesen Untersuchungsgegenstand hinausgehen und das Verhalten des damaligen **Finanzsenators Tschentscher sowie anderer Mitglieder der Landesregierung** einbeziehen (Fragen zu 8., 10. und 15., 16., 17.), greifen die verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene gemäß Art. 44 GG (dazu unten I.).

4. Im Übrigen berührt die beantragte Untersuchung in Randaspekten verfassungsrechtlich zulässig das Verhalten des damaligen Bundestagsabgeordneten Johannes Kahrs im Zusammenhang mit der Cum-Ex-Steueraffäre (Fragen zu 9., 10.), sowie etwaige Parteispenden der Warburg Bank an die in Hamburg im Untersuchungszeitraum regierungstragenden Parteien (Frage zu 14.). Insoweit greifen keine Gründe, die die Untersuchung verfassungsrechtlich unzulässig machen würden. Das Bundesverfassungsgericht schließt eine Untersuchung des Verhaltens von Abgeordneten nicht aus.<sup>1</sup> Mit Blick auf die Untersuchung von Parteispenden ist die grundgesetzliche und gesetzliche Rechenschaftspflicht der Parteien in ihren Finanzen (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG; §§ 23 ff. ParteienG) tragfähiger Ansatzpunkt auch für eine parlamentarische Untersuchung gemäß Art. 44 GG.

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.05.1996, 2 BvE 1/95.

## **I. Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene gemäß Art. 44 GG**

### **1. Schutz der Eigenstaatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder**

Das Untersuchungsrecht des Bundestages nach Art. 44 GG steht nicht über der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die die staatliche Gewalt vertikal zwischen Bund und Ländern aufgliedert.<sup>2</sup> Das Untersuchungsrecht des Bundestages wird insoweit durch die Eigenstaatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder eingeschränkt, die das Bundesstaatsprinzip garantiert. Damit ist eine rein selbstzweckhafte Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene durch den Bundestag, die sich als Ausübung einer allgemeinen Bundesaufsicht über die Länder darstellt, nicht vereinbar. Aus diesem Grund erscheint die Untersuchung von Vorgängen im Senat und in der Finanzverwaltung Hamburg mit der im Antrag unter II. gegebenen Begründung und Ausrichtung als verfassungsrechtlich unzulässig.

Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nach Art. 70 ff., 83 ff. GG schließt jedoch eine Untersuchung von landesinternen Vorgängen durch den Bundestag nach Art. 44 GG nicht allgemein aus. Denn ein Recht auf der Grundlage des Art. 44 GG Vorgänge in den Ländern zu untersuchen, also insbesondere über das Handeln von Landesregierung und Landesverwaltung zu ermitteln, kann sich aus den grundgesetzlichen Kontroll-, Gesetzgebungs- und Verfassungsänderungsbefugnissen des Bundestages ergeben.

### **2. Untersuchung von Landesvorgängen als Grundlage der Kontrolle der Aufsichtsführung der Bundesregierung über die Einkommensteuerverwaltung**

Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes ist von der Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages geprägt.<sup>3</sup> Die parlamentarische Kontrolle ist Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.

Die politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag umfasst auch ihr Handeln im Bereich der ihr grundgesetzlich zugewiesenen Aufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder.<sup>4</sup> Das macht Sachverhalte auf Länderebene – insbesondere das Verhalten von Landesregierung und Landesverwaltung – zum Gegenstand der Willensbildung und des Handelns der Bundesregierung. Dementsprechend kann die Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene Voraussetzung dafür sein, dass der Bundestag das Regierungshandeln im Bereich der Aufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze politisch bewerten kann.<sup>5</sup> Insoweit macht die

---

<sup>2</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 1 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zuletzt zu Art. 44 GG mwN BVerfGE 156, 270, Rn. 81 ff.

<sup>4</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 18 ff., 23 f.

<sup>5</sup> Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 44 Rn. 147; von Achenbach in

Funktion des Bundestages, die Regierung politisch verantwortlich zu halten, Länderangelegenheiten mittelbar zu einem zulässigen Gegenstand der Untersuchung nach Art. 44 GG.<sup>6</sup>

Im Zusammenhang mit der Cum-Ex-Steueraffäre um die Hamburger Warburg-Bank, deren Untersuchung beantragt ist, ist dabei hervorzuheben, dass es um einen insgesamt wesentlich durch den Bund geprägten Rechts- und Verwaltungsbereich geht. Die zentrale Rolle des Bundes beruht auf der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung im Bereich der Steuern, insbesondere im Bereich der Einkommensteuer. Für diese steht dem Bund nach Art. 105 Abs. 2 S. 2 iVm Art. 106 Abs. 3 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz zu. Denn gemäß Art. 106 Abs. 3 GG steht das Aufkommen der Einkommensteuer, zu deren Erhebungsformen die Kapitalertragsteuer zählt (§§ 32 d, 44 EinkommensteuerG), Bund und Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern). Von seiner steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenz hat der Bund durch das Einkommensteuergesetz Gebrauch gemacht. Der Bund hat zudem gemäß Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz für den Aufbau der Finanzverwaltung und hat hiervon mit dem Finanzverwaltungsgesetz Gebrauch gemacht.

Auf Art. 106 Abs. 3 GG (Gemeinschaftsteuern) beruht auch die grundgesetzliche Einordnung der Verwaltung der Einkommensteuer als Bundesauftragsverwaltung nach der speziellen Regelung des Art. 108 Abs. 3 GG. Die Einkommensteuer wird gemäß Art. 108 Abs. 3 iVm Art. 106 Abs. 3 GG von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet. In diesem Rahmen steht den Ländern die Wahrnehmungskompetenz zu, also das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen im Verhältnis zu Dritten.<sup>7</sup> Demgegenüber ist die Sachkompetenz, also die Beurteilung und Entscheidung der Sache, letztlich dem Bund zugewiesen.<sup>8</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Eigenständigkeit des Landes bei der Auftragsverwaltung deutlich begrenzt, auch wenn es sich um eine Form der Landesverwaltung handelt und die Länder dabei Landesstaatsgewalt ausüben.<sup>9</sup> Der Bund hat bei der Auftragsverwaltung im Vergleich zur landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze weit stärkere Einwirkungsmöglichkeiten.<sup>10</sup>

Die Bundesaufsicht im Bereich der Verwaltung der Einkommensteuer erstreckt sich nach Art. 108 Abs. 3 iVm Art. 85 Abs. 4 GG auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Auftragsverwaltung. Sie ist nicht auf eine ex-post-Kontrolle beschränkt. Dem Bund kommen vielmehr umfangreiche Leitungs- und Steuerungsbefugnisse gegenüber der Finanzverwaltung der Länder zu, die seine

---

Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 18 ff., 21 ff.

<sup>6</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 18 ff., 21 ff.; Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 44 Rn. 147; Glauben/Brockner, PUAG, Teil 2, Kap. 5, Rn. 77.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 104, 249, 264 ff. zur verfassungsrechtlichen Dogmatik der Bundesauftragsverwaltung mit der Unterscheidung von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 104, 249, 264 ff.

<sup>9</sup> BVerfGE 104, 249 (264).

<sup>10</sup> BVerfGE 104, 249 (264).

Sachkompetenz begründen: Die Landesbehörden unterstehen gem. Art. 108 Abs. 3 iVm Art. 85 Abs. 3 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde, d.h. dem Bundesministerium der Finanzen (§ 1 FinanzverwaltungsG, FVG). Zudem kann die Bundesregierung gemäß Art. 108 Abs. 7 GG allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Steuerverwaltung erlassen. Die Steuerrichtlinien, die von der Bundesregierung als allgemeine Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 108 Abs. 7 GG erlassen werden, bzw. die allgemeinen Weisungen des Bundesfinanzministers, die im Einverständnis mit den Ländern erlassen werden, sind für die Praxis der Finanzverwaltung von herausragender Bedeutung und prägen die und die tägliche Arbeit der Finanzverwaltung weithin.<sup>11</sup> Der Bundesgesetzgeber kann zudem gemäß Art. 108 Abs. 4 GG bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorsehen, um den Vollzug der Steuergesetze zu verbessern oder zu erleichtern.

Gemäß § 21a FVG bestehen zudem einfachgesetzlich umfangreiche Steuerungs- und Kontrollbefugnisse des Bundes. Das Bundesministerium der Finanzen bestimmt mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und erteilt allgemeine fachliche Weisungen. Dies dient der Verbesserung und Erleichterung des Vollzugs von Steuergesetzen und dem Ziel der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Diese gesetzliche Zweckbestimmung verweist darauf, dass die Steuerverwaltung an Art. 3 Abs. 1 GG gebunden ist, was auch den Aufsichtsbefugnissen des Bundes zugrunde liegt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Bereich der Bundesauftragsverwaltung ausdrücklich weitreichende Rechte des Bundes anerkannt, sich im Bereich seiner Sachkompetenz Informationen über Verwaltungsvorgänge zu beschaffen. So führt das Gericht aus: *„Hat der Bund im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Sachkompetenz auf sich übergeleitet, so ist er berechtigt, sich in jeder von ihm für zweckmäßig gehaltenen Weise Informationen zu beschaffen - sei es von der Betreiberin, sei es von den Ländern selbst, sei es durch Sachverständigenkommissionen -, die er zur Ausübung seiner Sachkompetenz für erforderlich erachtet. Jeder Versuch, den Bund bei der Wahrnehmung seiner Sachkompetenz an die Mitwirkung des Landes zu binden und ihn in seiner Informationsbeschaffung einzuengen, würde dessen Geschäftsleitungsbefugnis und Direktionsmacht, auf die die Wahrnehmung der Sachkompetenz letztlich ausgerichtet ist, entgegen der vom Grundgesetz vorgenommenen Aufgabenverteilung beschränken.“*<sup>12</sup>

Eine entsprechende Informationsbeschaffung muss für eine wirksame Aufsicht über die Auftragsverwaltung auch schon zu dem Ziel möglich sein, dass sich der Bund überhaupt erst eine Meinung und einen Willen darüber bilden kann, ob er die Sachkompetenz an sich ziehen möchte. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Gericht ausdrücklich den einer Weisung

---

<sup>11</sup> Wieland in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 24 Finanzverfassung, Rn. 37; Dreier/Heun/Thiele, 3. Aufl. 2018, GG Art. 108 Rn. 31, 32.

<sup>12</sup> BVerfGE 104, 249 (267).

vorgelagerten Bereich der Informationsbeschaffung durch den Bund anspricht und die umfassende sachliche Information des Bundes als Grundlage der Willensbildung über die Erteilung einer Weisung behandelt.<sup>13</sup> Das Bundesverfassungsgericht anerkennt damit einen weitreichenden informationellen Zugriff der Bundesregierung auf Vorgänge innerhalb der Länder.

Mit Blick auf die effektive parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung in ihrem gesamten Wirkungsbereich müssen dem informationellen Zugriff der Bundesregierung entsprechend weitreichenden Informations-, insbesondere Untersuchungsrechte des Bundestages zu Vorgängen auf der Landesebene gegenüberstehen. Dies ist notwendig, damit die parlamentarische Kontrolle der Aufsichtsführung des Bundes über die Auftragsverwaltung wirksam werden kann: Um sich eine Meinung über eine erfolgte oder ausgebliebene Reaktion der Bundesregierung auf ein Agieren von Landesregierung und Landesverwaltung im Rahmen der Auftragsverwaltung bilden zu können, muss der Bundestag auch selbst den fraglichen Vorgang auf der Landesebene aufklären können. Der Bundestag muss sich über eine eigene Tatsachenermittlung selbst in die Lage versetzen können, politisch bewerten zu können, ob der Bund seine Sachkompetenz in der Bundesauftragsverwaltung angemessen wahrgenommen hat. Dies schließt die Informationsbeschaffung der Bundesregierung ein und begründet entsprechende Informations-, insb. Untersuchungsrechte des Bundestages.

Ein Sachverhalt kann parallel Gegenstand der Untersuchung von Untersuchungsausschüssen auf Bundes- und auf Landesebene sein.<sup>14</sup> Parallele Untersuchungen schränken die Untersuchungsbefugnis der jeweiligen Parlamente nicht ein: Eine Untersuchung von Sachverhalten, die Zuständigkeiten des Bundes ebenso wie Zuständigkeiten der Länder und zudem auch das Zusammenwirken beider Ebenen betreffen, kann auf beiden Ebenen dem legitimen Zweck der parlamentarischen Kontrolle der jeweiligen Regierung dienen.<sup>15</sup> Die Staatspraxis kennt bereits eine Reihe von Beispielen der parallelen Untersuchung.<sup>16</sup>

### **3. Untersuchung in Gesetzgebungs- und Verfassungsänderungsfunktion**

Überdies kann der Bundestag mithilfe des Untersuchungsrechts aus Art. 44 GG Vorgänge auf Landesebene aufklären, um sich einen Willen über die Gesetzgebung zu bilden, gerade auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung geltender Regelungskonzepte.<sup>17</sup> Vorliegend kommt insoweit insbesondere in Frage, dass sich der Bundestag selbst über die Arbeit der Landesfinanzbehörden informieren will, um damit die sachliche Basis zu schaffen für die bundesgesetzliche Ausgestaltung

---

<sup>13</sup> BVerfGE 104, 249 (270).

<sup>14</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 25 f.

<sup>15</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 25.

<sup>16</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 25.

<sup>17</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 8 ff.

des Verwaltungsaufbaus der Finanzverwaltung, der Stellung und Befugnisse der Bundesbehörden in diesem Kontext, sowie des Zusammenwirkens von Bundes- und Landesfinanzbehörden. Hier kommt auch in Frage, dass sich der Bundestag einen Willen darüber bildet, ob und wie die derzeit geltenden Regelungen des §§ 1, 2, 5, 18 ff., 21a FVG fortzuentwickeln sind. Ein gesetzgeberisches Interesse des Bundes besteht an der Arbeit der Landesfinanzbehörden im Kontext von Cum-Ex-Geschäften zudem gerade auch mit Blick auf die bundesgesetzliche Regelung der Verwaltung grenzüberschreitender Steuergestaltungen, einschließlich der Sammlung und Verarbeitung von Informationen, sowie der Koordinierung der Landesbehörden in diesem Bereich, wie derzeit etwa in § 5 Abs. 1 lit. 5f, 15, 44, § 21a Abs. 5 FVG geregelt.

Zusätzlich kann die Untersuchungsbefugnis dem Bundestag auch in dessen Funktion als verfassungsändernder Gesetzgeber gemäß Art. 79 Abs. 1 GG dienen.<sup>18</sup> Vorliegend gilt dies mit Blick auf die grundgesetzliche Kompetenzordnung des Steuerrechts und der Finanzverwaltung nach den bereits dargestellten grundgesetzlichen Bestimmungen (oben 2.).

#### **4. Umsetzung des Untersuchungszwecks mittels Mitwirkungspflichten von Landesregierung und Landesverwaltung**

Die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses mit dem Auftrag und Gegenstand, Vorgänge auf Landesebene in einer dienenden Funktion für die vorgenannten Funktionen des Bundestags zu ermitteln, begründet Pflichten der Landesbehörden, an der parlamentarischen Untersuchung mitzuwirken. Dies gilt zunächst in dem Umfang, in dem sie auch im Rahmen der Aufsicht der Bundesregierung zur Mitwirkung verpflichtet sind.<sup>19</sup> Soweit Landesbehörden der Bundesregierung gegenüber zur Mitwirkung verpflichtet sind, gilt dies auch gegenüber einem Untersuchungsausschuss des Bundestages.<sup>20</sup> So hat in Entsprechung zu dem Aktenvorlagerecht der Regierung im Rahmen auch der Untersuchungsausschuss nach Art. 44 GG einen Anspruch auf Vorlage von Akten.

Die Beweiserhebung des Bundestages auf der Grundlage des Art. 44 GG ist aber nicht auf die Mittel der Bundesaufsicht beschränkt.<sup>21</sup> Denn das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses besteht grundsätzlich in Art und Maß so weitreichend, wie es für den Untersuchungszweck erforderlich ist. Deshalb kommen neben den abgeleiteten Mitwirkungspflichten die

---

<sup>18</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 10 f.

<sup>19</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 18 ff.; *Glauben*, in Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, § 5 Rn. 83.

<sup>20</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 18 ff.; *Glauben*, in Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, § 5 Rn. 83.

<sup>21</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 19.

Amtshilfepflichten der Landesbehörden nach Art. 44 Abs. 3 GG zum Tragen.<sup>22</sup> Sie reichen soweit, wie die Beweiserhebung zum Zweck der Untersuchung, die Bundesregierung für ihre Aufsichtstätigkeit politisch verantwortlich zu halten, erforderlich ist. Die Erhebung von Beweismitteln bei Länderbehörden verletzt die Verfassungshoheit der Länder nicht, soweit sie nicht deren Kontrolle, sondern der der Bundesregierung dient.<sup>23</sup>

## **II. Untersuchung des Handelns der Bundesregierung**

Einige nach dem Antrag zu untersuchenden Fragen weisen einen direkten Bezug zum Bund und zur Bundesregierung auf (Fragen zu 1., 3., 11., 12., 18., 19.). Zum einen soll gemäß dem Antrag nach Informationen der Bundesregierung und nach weiteren Aspekten ihrer Aufsichtsführung betreffend die Rückforderung unberechtigter Kapitalertragssteuererstattungen durch die Länder gefragt werden, einschließlich etwaiger Kontakte der Bundesregierung und ihrer Geschäftsbereichsbehörden mit der Warburg Bank und der hamburgischen Landesregierung und Landesverwaltung (Fragen zu 1., 3., 11., 12.). Zum anderen soll danach gefragt werden, ob Mitglieder der Bundesregierung und Bedienstete oberster Bundesbehörden den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit zeitnah, zutreffend und vollständig über den Steuerfall der Warburg Bank informiert haben (Fragen zu 18., 19.). In allen vorgenannten Aspekten kommt der Untersuchungszweck der Kontrolle der Bundesregierung zum Tragen (vgl. oben I. 2.). Die Ausrichtung der beantragten Untersuchung ist insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

## **III. Untersuchung von voramtlichem Verhalten des Bundeskanzlers**

Das Handeln des jetzigen Bundeskanzlers Olaf Scholz als damaliger Erster Oberbürgermeister von Hamburg im Zusammenhang mit der Cum-Ex-Steueraffäre der Warburg Bank, wie es mit den Fragen zu 8., 10., 15., 16., 17., 18., 19. des Antrags thematisiert wird, könnte ein zulässiger Gegenstand der Untersuchung nach Art. 44 GG sein. Hierzu gibt es, soweit ersichtlich, keine Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und auch keine Staatspraxis. Es kommen jedoch die folgenden verfassungsrechtlichen Erwägungen zum Tragen:

Das parlamentarische Regierungssystem wird durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt.<sup>24</sup> Die parlamentarische Kontrolle ist Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament: Die Bundesregierung ist dem

---

<sup>22</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 19; Kölbl, Parlamentarisches Untersuchungsrecht und Bundesstaatsprinzip, DVBl 1964, 701, 705.

<sup>23</sup> Engels, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, 1991, S. 122 f.; Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 112.

<sup>24</sup> S. zuletzt im Kontext von Art. 44 GG mwN BVerfGE 156, 270, Rn. 81 ff.

Deutschen Bundestag umfassend politisch verantwortlich. Dies gilt selbstverständlich auch und gerade für den Bundeskanzler, bei dem die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung nach Art. 63, 67, 68 GG ihren personellen Ansatzpunkt hat.<sup>25</sup>

Als Teil effektiver parlamentarischer Kontrolle muss der Bundestag in der Lage sein, sich über die Tatsachen informieren zu können, die seiner Einschätzung nach für eine politische Bewertung der Mitglieder der Bundesregierung und deren Verhalten bedeutsam sind. Um dabei nicht ausschließlich auf die freiwillige Weitergabe von Informationen durch die Bundesregierung angewiesen zu sein, verfügt der Bundestag über das Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG als rechtsbewehrtes Instrument der Ermittlung.<sup>26</sup> Dies erstreckt sich selbstverständlich auch auf den Bundeskanzler und dessen Handeln.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht parlamentarischen Informations- und Ermittlungsbegehren ein besonders hohes verfassungsrechtliches Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht.<sup>27</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Ausübung von parlamentarischen Kontrollrechten nur mit verfassungsrechtlich besonders qualifizierten Gründen oder für verfassungsrechtlich besonders qualifizierte Gegenstände zulässig wäre. Das Parlament kann jedes Regierungshandeln – einschließlich des Unterlassens – zum Anlass eines Misstrauensvotums machen.<sup>28</sup> Es kann der Regierung auch ohne besonderen Grund das Vertrauen entziehen. Dementsprechend kann der Bundestag jedes Verhalten der Regierung zum Gegenstand der Untersuchung nach Art. 44 GG machen.<sup>29</sup>

Dies gilt auch mit Blick auf die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gegenüber dem Deutschen Bundestag. Diese Verantwortlichkeit ist von der politischen Qualität des Vertrauensverhältnisses zwischen Bundestag und Bundeskanzler geprägt und bestimmt. Die politische Qualität des Vertrauensverhältnisses basiert auf der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag nach Art. 63 GG, für die keine Rechtsmaßstäbe der Qualifikation der Person gelten. Auch bedarf es nach Art. 67 GG keines besonderen Grundes, um dem Bundeskanzler das regierungstragende Vertrauen zu entziehen. Dementsprechend kann der Bundestag – in den Grenzen des Grundrechtsschutzes für die Person des Bundeskanzlers – jedes Verhalten des Bundeskanzlers zum Gegenstand der Untersuchung nach Art. 44 GG machen.

---

<sup>25</sup> Zur Kanzlerdemokratie Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, S. 349 ff.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 156, 270, Rn. 81 ff.

<sup>27</sup> stRspr; BVerfGE 156, 270, Rn. 81 ff.; 67, 100 (130); 110, 199 (219, 222); 124, 78 (121); 137, 185 (232 f. Rn. 131).

<sup>28</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 15.

<sup>29</sup> von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbem. D, Rn. 15; Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 100.

Das Untersuchungsrecht erstreckt sich dabei in zeitlicher Hinsicht nicht allein auf das Handeln des Bundeskanzlers in der laufenden Wahlperiode. Es erfasst seinem Sinn und Zweck nach vielmehr auch früheres Verhalten eines aktuellen Amtsinhabers, insbesondere in der Wahrnehmung öffentlicher Funktionen. Denn das politische Vertrauen und die Zustimmung, die die Wählerinnen und Wähler und, darauf basierend, die regierungstragende Mehrheit im Deutschen Bundestag dem Amtsinhaber mit dem jeweiligen Wahlakt ausgesprochen haben, basiert notwendig gerade auch auf dem Verhalten des Amtsinhabers *vor* der Wahl und der Ernennung als Bundeskanzler. Insbesondere ist ein wesentlicher Teil dessen, wie sich Politiker und Politikerinnen innerhalb der Parteien und in den Augen der Wählerinnen und Wähler im Bundestagswahlkampf als politisch geeignet für das Amt des Bundeskanzlers erweisen, dass und wie sie bereits andere politische Ämter ausgeübt haben, nicht zuletzt als Spitze oder Teil von Landesregierungen. Da das voramtliche Verhalten eines aktuellen Amtsinhabers damit Teil der Grundlage des politischen Vertrauens in seine Person ist, besteht an Erkenntnissen über das frühere Verhalten als Verantwortungsträger im Kontext von (potentiellen) Missständen innerhalb von Landesregierung und -verwaltung ein politisches Interesse von Parlament und Öffentlichkeit, dessen Legitimität meines Erachtens nicht zu bezweifeln ist. Daher darf ein Untersuchungsausschuss des Bundestages gemäß Art. 44 GG meines Erachtens untersuchen, wie der jetzige Bundeskanzler Olaf Scholz als damaliger Erster Oberbürgermeister von Hamburg im Zusammenhang mit der Cum-Ex-Steueraffäre der Warburg Bank gehandelt hat. Einige der Fragen, die das Verhalten des jetzigen Bundeskanzlers Scholz betreffen, gehen über diesen Untersuchungsgegenstand hinaus und betreffen auch das Verhalten des damaligen Finanzsenators Tschentscher sowie anderer Mitglieder der Landesregierung (Fragen zu 8., 10. und 15., 16., 17.). Diesbezüglich kommen die verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Untersuchung von Vorgängen auf Landesebene gemäß Art. 44 GG zum Tragen (dazu oben I.).