

Schriftliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Antrags der CDU/CSU-Fraktion und namentlich benannter Abgeordneter der Fraktion zur Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drs. 20/6420)*

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die CDU/CSU-Fraktion und namentlich benannte Abgeordnete der Fraktion haben die Einsetzung eines 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode beantragt.¹ Im Kern soll der Untersuchungsausschuss „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.“² Dabei sollen sich der Untersuchungsausschuss ein Bild von drei Sachverhaltskomplexe machen:

Welche Prüfungen wurden veranlasst, durchgeführt oder unterlassen, und welche Entscheidungen wurden vorbereitet, getroffen oder unterlassen in Sachen der zu Unrecht erhaltenen Kapitalertragsteuererstattungen aus Cum-Ex-Geschäften der M.M. Warburg & CO Bank durch welche Stellen in Hamburg und im Bund, und wer trägt die politische Verantwortung dafür?³

Wie waren die verwaltungsinternen Abläufe in Hamburg im Zusammenhang mit den benannten Steuerrückforderungen gegen die M.M. Warburg & CO Bank? Gab es einen Informationsaustausch oder Abstimmungen Hamburgs mit dem Bund oder anderen Bundesländern für einen abgestimmten Verwaltungsvollzug? Gab es eine politische Einflussnahme oder den Versuch dazu hinsichtlich der Steuerrückforderungen gegen die M.M. Warburg & CO Bank?⁴

Welche Angaben haben der jetzige Bundeskanzler Olaf Scholz, für ihn tätige Anwälte und die von ihm geführten Behörden zu den Verfahren, Ereignissen, Treffen und

*Der Verfasser war Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz. Die Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 BT-Drucks. 20/6420.

2 BT-Drucks. 20/6420, B II, S. 3.

3 BT-Drucks. 20/6420, B II, S. 3.

4 BT-Drucks. 20/6420, B II, S. 4.

Kontakten im Zusammenhang mit den Steuerrückforderungen gegen die M.M. Warburg & CO Bank gemacht und sind diese glaubhaft?⁵

Die vorstehend beschriebenen Untersuchungskomplexe werden im Einsetzungsantrag mit insgesamt 19 Einzelfragen, die den jeweiligen Untersuchungsbereich konkretisieren sollen, untergliedert.⁶

Schließlich soll der Untersuchungsausschuss 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.⁷

Der Deutsche Bundestag hat über den Einsetzungsantrag in seiner 97. Sitzung am 20. April 2023 debattiert.⁸ Um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Einsetzungsantrags zu prüfen, wurde interfraktionell dessen Überweisung an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vorgeschlagen. Der Bundestag ist diesem Vorschlag gefolgt.⁹

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner Sitzung am 15. Juli 2023 beschlossen, zu der Thematik eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen vorzunehmen. Außerdem hat der Ausschuss vorab um eine schriftliche Stellungnahme gebeten.

B. Stellungnahme

I. Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts im Überblick

Art. 44 Abs. 1 GG beschränkt sich auf die verfassungsgesetzliche Festschreibung der Einsetzungspflicht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, wenn er von einer qualifizierten Minderheit beantragt wird. Aussagen zum Kompetenzbereich und zu verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses fehlen indes.¹⁰ Ebenso formuliert das Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages nur lapidar, ein Untersuchungsverfahren sei zulässig im Rahmen der

5 BT-Drucks. 20/6420, B II, S. 4.

6 BT-Drucks. 20/6420, B III, S. 4 ff.

7 BT-Drucks. 20/6420, B IV, S. 7.

8 BT-Plenarprotokoll 20/97 S. 11600 C – 11619 B.

9 BT-Plenarprotokoll 20/97 S. 11619 B.

10 *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 81.

verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages.¹¹ In Rechtsprechung¹² und Rechtslehre¹³ besteht allerdings Übereinstimmung, dass Untersuchungs- und Befassungskompetenz des Parlaments weitgehend deckungsgleich sind. Die Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts ergeben sich damit ausschließlich aus der Bundesverfassung und den Länderverfassungen. Dabei handelt es sich um kompetenzielle, zeitliche und inhaltliche Schranken.¹⁴

In Anlehnung an die so genannte Korollartheorie¹⁵ kann das Parlament einem Untersuchungsausschuss keine Rechte übertragen, die es selbst nicht besitzt, da der Ausschuss nur das Untersuchungsrecht des Parlaments ausübt. Das Untersuchungsrecht erweist sich insoweit als Korollar der parlamentarischen Kompetenzen.¹⁶ Dabei ist das Parlament befugt, auch zur **Vorbereitung rein politischer Beschlüsse**, denen keine Rechtswirkung zukommt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.¹⁷ Denn das Untersuchungsrecht verfolgt den Zweck, dem Parlament eine originäre, regierungsunabhängige Möglichkeit der Aufklärung von Sachverhalten mit dem Ziel einer politischen Bewertung zu geben.¹⁸ Insoweit sind Untersuchungsausschüsse nicht nur politische Kampfinstrumente, sondern, was in der Betrachtung oft vernach-

11 § 1 Abs. 3 PUAG; s. dazu *Waldhoff*, in: ders./Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 2; *Glauben*, in: ders./Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, § 1 Rn. 23 f.; § 1 Abs. 2 IPA-Regeln.

12 BVerfGE 77, 1 (44); BadWürttStGH, ESVGH 27, 1 (6); HessStGH, ESVGH 17, 1 (12); 22, 136 (138 f.); BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 30, 48 (59); 38, 165 (175).

13 *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 8 ff.; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 43 (März 2013); *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 19 ff.; *Magiera*, in: Sachs, GG, Kommentar, 9. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 7 ff.; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 5; *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 111 (Nov. 2021); *Peters*, Untersuchungs-ausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 95. *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 17 ff.; *Schröder*, Verh. d. 57. DJT (1988), S. E 11, 20.

14 *Glauben*, in: ders./Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 1.

15 *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 106 f. (Nov. 2021) auch zu Konkretisierungen sowie zur Kritik Rn. 116; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 5; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 43 (März 2013); s. a. *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1144 ff.

16 HessStGH, ESVGH 22, 136; BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 30, 48 (59); 38, 165, (175); *Studenroth*, Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, 1992, S. 44 f.; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 29; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 7; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 83.

17 *Steinberger*, Gutachten, BT-Drucks 11/7800, Anl. 7, S. 1181, 1191 ff.

18 *Glauben*, in: ders./Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 5.

lässigt wird, zumindest auf Bundesebene das einzige **Instrument der Selbstinformation** des Parlaments¹⁹. Es besteht daher keine Veranlassung, die Zulässigkeit einer parlamentarischen Untersuchung davon abhängig zu machen, dass sie der unmittelbaren Vorbereitung parlamentarischer Beschlüsse und Entscheidungen dient²⁰.

In der Sache geht es in der parlamentarischen Praxis regelmäßig nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – um eine rechtliche Verantwortung der Exekutive, sondern um deren **politische Verantwortung**. Politische Verantwortung greift weiter als rechtliche Verantwortung. Sie ist die **Kehrseite des politischen Vertrauens**. Politisches Vertrauen ist zugleich nach der Maxime des Grundgesetzes, wie Art. 67 und 68 belegen, Grundlage der Wahl des Bundeskanzlers. Bezugspunkt des politischen Vertrauens ist **nicht ein rechtsstaatlich definierter Rechtssatz**, sondern die unbestimmte Pflicht »im Sinne des Ganzen gut und richtig zu handeln.«²¹

Verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich des Gegenstandes parlamentarischer Untersuchungen ergeben in dem hier interessierenden Zusammenhang in erster Linie aus dem Bundesstaatsprinzip (II.) und aus dem öffentlichen Interesse (III.).

II. Das Bundesstaatsprinzip

1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Das Bundesstaatsprinzip ist über Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsänderungsfest geschützt. In seinem Kerngehalt garantiert es, dass die Kompetenzen des Bundes und der Länder diesen nicht lediglich im Sinne »örtlicher Zuständigkeiten« zugewiesen sind, sondern dass beide staatliche Ebenen **zumindest teilweise Eigenständigkeit und Unabhängigkeit** besitzen.²² Dies folgt aus der Staatsqualität von Bund und

19 *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 53 f., 1103 ff.; *Schneider*, Verh. d. 57. DJT (1988), S. M 54, 80; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 32, 43 (März 2013); *Waldhoff*, in: ders./Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 3; *Partsch*, Verh. d. 45 DJT (1964) Bd. I/3, S. 12; zurückhaltend RHPfVerfGH, AS 38, 322 (345 f.).

20 So aber offenbar HessStGH, ESVGH 17, 1 (14); großzügiger allerdings HessStGH, ESVGH 22, 130 (138); wie hier dagegen, BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 38, 165 (174); *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 111 (Nov. 2021); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 35; *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 20, *Simons*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 97 f.; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 10; *Steinberger*, Gutachten, BT-Drucks. 11/7800, Anl. 7 S. 1192.

21 *Masing*, ZRP 2001, 36 (37); *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1148 f.

22 *Simons*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 112 ff.; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 101; *Kerbein*, Individuelle Selbstbelastungsfreiheit versus parlamentarische Aufklärungsinteresse, 2004, S. 17 f.

Ländern. Wenngleich die Länder dem Bund „untergeordnet“ sind,²³ so zählt zu den unverzichtbaren Elementen der Staatlichkeit die Inhaberschaft originärer, **von keiner anderen Stelle abgeleiteter Hoheitsgewalt**.²⁴ Dies ist bei den Ländern der Fall. Ihre Souveränität wird durch den **Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung** geschützt, der im **Bundesstaatsprinzip** verankert ist.²⁵ Den Ländern steht somit eine nicht vom Bund abgeleitete Staatsqualität mit entsprechender Verfassungsautonomie zu,²⁶ die allerdings vom Grundgesetz begrenzt wird.²⁷ Mit anderen Worten: Die Länder sind berufen, ihren Verfassungsraum unter Beachtung ihrer föderativen Bindungen eigenständig auszugestalten.²⁸ Da demokratische Legitimation grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden kann,²⁹ ist auch die Zuordnung von Verantwortung differenziert zu betrachten. Einerseits müssen staatliche Aufgaben durch Organe und Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung ermöglichen. Das Volk als Souverän muss wissen, wenn es wofür verantwortlich machen kann.³⁰ In einer repräsentativen Demokratie gilt dies selbstredend auch für die parlamentarische Kontrolle.³¹ Daraus folgt, dass der Bund in den Wirkungskreis der Länder und umgekehrt die Länder in den autonomen Bereich des Bundes nur insoweit eingreifen dürfen, wie dies ausdrücklich durch eine **verfassungsgesetzliche Ermächtigung** vorgesehen ist.³²

2. Bedeutung des Bundesstaatsprinzips für das parlamentarische Untersuchungsrecht

Aus dem Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung folgt, dass sich Untersuchungsausschüsse des Bundes grundsätzlich nicht mit Gegenständen aus dem landeseige-

²³ BVerfGE 150, 1 (103 f. Rn. 211); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, Kommentar, 17. Aufl., 2022, Art. 20 Rn. 22a.

²⁴ BVerfGE 64, 301 (317); 72, 330 (388); *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 20 Rn. 7 ff.; *Glauben*, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 61.

²⁵ BVerfGE 156, 270 (298 Rn. 88); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 52 (März 2013); *Shirvani*, JZ 2022, 753 (753).

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 22. Januar 2023 – 2 BvR 2189/22 eA, Rn. 112 – juris = NVwZ 2023, 903 (905 Rn. 112).

²⁷ *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 17. Aufl., 2022, Art. 20 Rn. 22.

²⁸ BVerfG, Beschl. v. 22. Januar 2023 – 2 BvR 2189/22 eA, Rn. 114 – juris = NVwZ 2023, 903 (905 Rn. 114).

²⁹ BVerfGE 119, 331 (366).

³⁰ BVerfGE 139, 194 (225 f. Rn. 108); 119, 331 (366).

³¹ BVerfGE 139, 194 (226 Rn. 108).

³² Exemplarisch sind dafür etwa die Befugnisse der Bundesregierung in Art. 84 Abs. 3 und Art. 85 Abs. 3 GG; s.a. *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 8; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 52 (März 2013); *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 2.

nen Wirkungskreis befassen und umgekehrt die Länder nicht mit denjenigen, für die der Bund die Verantwortung trägt.³³ Diese verfassungstheoretische Umschreibung hat jedoch nicht zur Folge, dass sich in der Staatspraxis die Grenzen immer **trennscharf** bestimmen lassen. Bedeutung kommt insoweit auch dem **kooperativen Element des Föderalismus** zu. Überschneidungen der Untersuchungsverfahren auf Bund- und Länderebene lassen sich nicht vermeiden.³⁴ Eine **schematische und pauschale Betrachtungsweise** verbietet sich daher. Zudem ist es sachgerecht, hinsichtlich der Untersuchungskompetenz nach den **verschiedenen Enquetarten** zu differenzieren, denn der zulässige Untersuchungsbereich dürfte **insoweit nicht einheitlich** festzulegen sein.³⁵

a) Kontroll- bzw. Skandalenquete

aa) Keine unmittelbare Untersuchungskompetenz gegenüber Landesbehörden

Dem Bund steht auf Grund der »**Einstandspflicht**« aus **Art. 28 Abs. 3 GG** gegenüber den Ländern **keine unmittelbare Untersuchungskompetenz** zu.³⁶ Ebenso wenig lässt sich aus den Grundsätzen der **Bundestreue** und des **bundesfreundlichen Verhaltens** eine gegen die Länder gerichtete Untersuchungskompetenz des Bundestages ableiten. Dieser Begriff ist viel zu unbestimmt und unkonkret, um daraus Kontrollrechte unmittelbarer Art zu begründen.³⁷ Als ein an die »Dynamik des Föderalismus« gekoppeltes, **entwicklungsoffenes Strukturprinzip** muss der Grundsatz ständig konkretisiert werden und ist daher kaum einer eindeutigen Definition zugänglich.³⁸ Außerdem dient der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens

33 BVerwGE 109, 258 (266); *Glauben*, DVBl 2012, 737 (738); *Shirvani*, JZ 2022, 753 (753 f.); *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung, Kompetenzen, 1990, S. 91 f.; ; *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 75; *Arloth*, NJW 1987, 808 (809); *Meyer-Bohl*, Die Grenzen zur Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 142; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 101.

34 *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 26.

35 IdS auch *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 102 f.; *Glauben*, DVBl 2012, 737 (738); *ders.*, in: Kalhl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 53 f. (März 2013).

36 *Glauben*, in: *ders./Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 70.

37 *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 105; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung, Kompetenzen, 1990, S. 95 f.; *Glauben*, DVBl 2012, 737 (739); *Hilf*, NVwZ 1987, 537 (542); zurückhaltender *Zeh*, DÖV 1988, 701 (708).

38 So *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 37 m.w.N.

der Kompetenzbegrenzung von Bund und Ländern³⁹ und nicht etwa der Kompetenzerweiterung – auch nicht im Sinne einer Untersuchungskompetenz.⁴⁰

Ferner ist der Bundestag auch nicht als »Forum der Nation« zur unmittelbaren Untersuchung von Ländermaterien befugt.⁴¹ Dies gilt jedenfalls, soweit eine Materie eindeutig dem Länderbereich zuzuordnen ist.⁴²

Schließlich vermag auch der **Amtshilfegrundsatz keine unmittelbare Kontrollkompetenzen** des Bundestages bezüglich der Länderexekutive zu begründen. Denn dieser Grundsatz begründet keine Kompetenzen, sondern setzt diese voraus.⁴³ Die Beweiserhebung darf in diesem Zusammenhang nicht dazu führen, dass Bundesbehörden Vorgänge und Arbeitsweisen von Länderbehörden aufdecken und bewerten.⁴⁴

bb) Mittelbare Untersuchungskompetenz gegenüber Landesbehörden

Einer **differenzierenden Beurteilung** bedarf die Prüfung, inwieweit dem Bund im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 ff. GG ein – mittelbares – Kontrollrecht und damit auch ein indirektes parlamentarisches Untersuchungsrecht bezüglich der Länderexekutiven zusteht.⁴⁵ Dabei ist allerdings von vornherein zu unterscheiden, ob die Bundesgesetze nach Art. 84 GG von den Ländern als **eigene Angelegenheiten** oder gemäß Art. 85 GG als **Auftragsangelegenheiten** ausgeführt werden.⁴⁶

Hier geht es um Letzteres. Dabei ist Ansatzpunkt des parlamentarischen Untersuchungsrechts des Bundestages zum einen das **Verhalten der Bundesexekutive** als

39 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 37; s.a. BVerfGE 81, 310 (337).

40 *Glauben*, in: ders./Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 73.

41 So allerdings *Kölble*, DVBl 1964, 701 (702 f.).

42 *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 106.

43 *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 111; *Zeh*, DÖV 1988, 701 (707).

44 BVerwG, NVwZ 2023, 835 (838 Rn. 26); BVerwG, NVwZ 2020, 151 (155 Rn. 40).

45 *Glauben*, in: ders./Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 77 ff.

46 *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 35; *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 552; hinsichtlich der Ausführung von Landesgesetzen durch Landesbehörden hat der Bundestag selbstverständlich keine Untersuchungskompetenz; s. dazu *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 6. Aufl., 2010, Art. 44 Rn. 36 f.; *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 75 f.

unmittelbare Inhaberin der Aufsichtsbefugnisse.⁴⁷ Zum anderen muss der Bund auch die **Ordnungsgemäßheit des Vollzugs** von Bundesgesetzen, die in seinem Auftrag erfolgen, prüfen und beurteilen können. Denn anders als bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder erstreckt sich die Bundesaufsicht bei der Auftragsverwaltung gemäß Art. 85 Abs. 4 GG neben der Gesetzmäßigkeit auch auf die **Zweckmäßigkeit der Ausführung** und kann die Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG die Vorlage von Berichten und Akten verlangen. Außerdem unterstehen die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden.

Für die Untersuchungsausschüsse des Bundestages folgt daraus, dass sie **zunächst** überprüfen können, ob die obersten Bundesbehörden Weisungen erteilt haben, aus welchem Anlass und aus welchen Motiven dies erfolgte oder aus welchen Gründen (zunächst) davon abgesehen wurde. Ferner kann die Tatsache, dass ein Beauftragter entsandt oder davon abgesehen wurde sowie dessen Arbeitsweise Gegenstand der Untersuchung sein.⁴⁸

Korrespondierend mit dem Aktenvorlagerecht der Bundesregierung dürfte dem Untersuchungsausschuss insoweit auch ein **Vorlageanspruch** zustehen.⁴⁹ Gleiches gilt für die **Vernehmung** von (Landesbediensteten als) **Zeugen**. Insbesondere wird das Bundesstaatsprinzip durch die Aktenanforderung und Zeugenvernehmung jedenfalls dann nicht verletzt, wenn die Heranziehung solcher Informationen nicht zum Zwecke der Kontrolle der Landesbehörden und -organe erfolgt, sondern der Überprüfung des Verhaltens der Bundesexekutive bei der Ausübung ihrer Aufsichtsbefugnisse dient.⁵⁰

Ferner hat der Bund das Recht, **Feststellungen** dazu zu treffen, warum es beim Vollzug von Bundesgesetzen zu Abweichungen im Vergleich zu anderen Ländern gekommen ist. Denn damit verknüpft sich möglicherweise auch die Frage, ob der Bund den **Vollzug künftig selbst übernimmt**, wenn er auch künftig Vollzugsdefizite fürchten muss.

b) Gesetzgebungsenquête

Dies leitet über zur Frage der Einsetzung einer **Gesetzgebungsenquête**. Dem Bundestag steht in jedem Fall das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

⁴⁷ Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 35; H. H. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 147 (Nov. 2021); Glauben, DVBl 2012, 737 (740); von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 23.

⁴⁸ Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 552.

⁴⁹ Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 54 (März 2013); von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 24.

⁵⁰ Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 35; Engels, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, 1991, S. 122 f.; Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 112.

ses bezüglich der Gegenstände zu, für die er die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit besitzt. Dabei kann es für die konkurrierende Gesetzgebung nicht darauf ankommen, ob der Bund schon von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat,⁵¹ sondern der Bundestag kann auch einen Untersuchungsausschuss einsetzen, um zu prüfen, ob er eine bestimmte Materie aus dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG, die bisher ganz oder teilweise in der Zuständigkeit der Länder lagen, **selbst aufgreifen und gesetzlich regeln** will.⁵² Erst recht kann er für Materien, die er bereits gesetzlich geregelt hat, untersuchen und prüfen, ob Gesetzesänderungen notwendig sind.

Soweit sich in der parlamentarischen Praxis die **Enquete-Kommission als eigene Kategorie** im Gefüge parlamentarischer Instrumentarien etabliert hat, steht dies gleichwohl der Einsetzung eines – auch – als Gesetzgebungs-enquete arbeitenden Untersuchungsausschusses nicht entgegen.⁵³ Dies gilt insbesondere, wenn es sich dabei um **Mischformen** handelt, bei denen ein Vorgang untersucht und zum Untersuchungsauftrag zugleich die Aufgabe zählt, (gesetzgeberische) Maßnahmen zur künftigen Verhinderung von festgestellten Mängeln der untersuchten Vorgänge zu prüfen. Dies entspricht durchaus der parlamentarischen Praxis.⁵⁴

Die Gesetzgebungs-enquete wird daher regelmäßig nicht zu einer Kollision mit dem Bundesstaatsprinzip führen. Die zulässigen Untersuchungsgegenstände sind in diesem Zusammenhang eher großzügig zu betrachten und verfassungsrechtlich nicht ohne weiteres eingrenzbar.

3. Parallele Untersuchungen

Mit Blick auf die getrennte Verfassungsräume zwischen Bund und Ländern ist es zulässig, dass ein ganz oder teilweise identischer Untersuchungsgegenstand von einem Untersuchungsausschuss des Bundestages und parallel eines Landtages behandelt wird. Solche Überschneidungen sind nicht von vornherein auszuschließen, wenn sie auch für die von der Untersuchung Betroffenen oder die Zeugen misslich sein können.⁵⁵

III. Öffentliches Interesse

Für das Tätigwerden des Parlaments im Rahmen seiner Kontrollfunktion und damit auch bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gilt weder das staatsan-

51 So aber offenbar *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 102.

52 *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 53 (März 2013).

53 *Glauben*, DVBl 2012, 737 (738).

54 Vgl. BT-Drucks. 17/8453 Ziff. II des Einsetzungsantrags einerseits sowie Ziff. III des Einsetzungsantrags andererseits.

55 *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 106.

waltschaftliche Legalitätsprinzip noch das polizeirechtliche Opportunitätsprinzip.⁵⁶ Gleichwohl unterliegt auch das Einschreiten des Parlaments im Rahmen seines mit Zwangsbefugnissen ausgestatteten Untersuchungsrechts **nicht dem völlig freien politischen Ermessen**,⁵⁷ sondern es bestehen – wenn auch sehr weit gezogene – verfassungsrechtlich angelegte und unter Umständen einfachgesetzlich präzisierte Grenzen. Da der Untersuchungsausschuss zu den nichtständigen Ausschüssen zählt, bedarf seine Einsetzung prinzipiell eines **konkreten Anlasses**,⁵⁸ namentlich eines **öffentlichen Interesses** von hinreichendem Gewicht.⁵⁹

Dies erhellt, dass ein **bloß faktisches öffentliches Interesse** nicht ausreichend ist.⁶⁰ Es genügt daher nicht, wenn Vorgänge tatsächlich das Interesse der Mehrheit oder zumindest einer begrenzten Allgemeinheit gefunden haben.⁶¹ Als Begrenzungskriterium ist ein faktisches öffentliches Interesse ungeeignet.⁶²

Der Begriff des öffentlichen Interesses ist vielmehr von einem **normativen Inhalt** geprägt.⁶³ Es handelt sich um einen konkretisierungsbedürftigen unbestimmten

56 SaarVerfGH, NVwZ-RR 2003, 393 (396); *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 238; *Glauben*, in: ders./Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 11.

57 *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 6 f.

58 *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 6; *ders.*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 16; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 68 (März 2013); *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 122; s. a. für das parlamentarische Fragerecht, *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Vorbem. Zu §§ 100-106 GO-BT, Rn. 46 (März 2023): Keine Fragen „ins Blaue hinein“.

59 SaarVerfGH, NVwZ 2020, 1751 (1752 Rn. 29); *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 10; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30; zurückh. H. H. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 119 ff. (Nov. 2021).

60 *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 25; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 123; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 69 (März 2013).

61 So etwa BayVerfGH, NVwZ 1986, 823 (824); *Böckenförde*, AöR 103 (1978) 1 (15); *Vetter*, DÖV 1988, 426 (430); *Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 42 f.; *Meyer-Bohl*, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 86.

62 *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 27; *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 30; ähnl. H. H. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 121 (Nov. 2021); *Lucke*, Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand, 2009, S. 106; *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 40 f.; *Masing*, Der Staat 27 (1988) 273 (278); *Wiefelspütz*, NVwZ 2002, 10 (13); *Schulte*, Jura 2003, 505 (506).

63 *Glauben*, in: ders./Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 20.

Rechtsbegriff.⁶⁴ Die Konkretisierung kann daher auch nicht abstrakt, sondern nur an Hand objektiver Kriterien, bezogen auf den jeweiligen Untersuchungsgegenstand, erfolgen.⁶⁵ Maßgebliches Kriterium ist mithin nicht die öffentliche oder veröffentlichte Meinung, sondern **ein objektivierbarer Bezug zum Gemeinwohl**.⁶⁶

Soweit sich ein Untersuchungsausschuss mit Vorgängen befasst, die im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand, insbesondere der Regierung, liegen, dürfte das öffentliche Interesse regelmäßig bei so genannten Missstands- oder Skandalenquellen gegeben sein.⁶⁷ Denn hier dürfte es sich zumeist um »politisch relevante Vorgänge des öffentlichen Lebens« handeln.⁶⁸ Doch auch wenn die Untersuchung weniger spektakulär ist, weil sie etwa der Vorbereitung einer gesetzlichen Regelung dient,⁶⁹ dürfte ein gemeinwohlbezogenes öffentliches Interesse regelmäßig anzunehmen sein. Denn nicht selten ist Auslöser der Untersuchungsenquête ein – auch in der Öffentlichkeit so empfundenes – **Regelungsdefizit oder ein entsprechender Regelungsbedarf** sein.⁷⁰

Dies heißt aber nicht, dass bei einer staatsgerichteten Enquete das öffentliche Interesse zwangsläufig gegeben wäre. So kann es z. B. fehlen, wenn sich der Untersuchungsgegenstand auf einen Sachverhalt bezieht, der längst aufgeklärt oder offen-

64 Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 120; Wiefelspütz, ZG 2003, 35 (38 f.); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 69 (März 2013); *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 26; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 7; *ders.*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 17; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 124; krit. *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30 sowie *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 121 (Nov. 2021).

65 *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 59 m.w.N.; krit. zur rechtlichen Erfassbarkeit *Wolf*, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz, 2005, S. 65 f.

66 BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (684); *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1165; *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 209; *Steinberger*, Gutachten, BT-Drucks. 11/7800, Anl. 7, S. 1195 f.

67 *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 69 (März 2013).

68 S. zu diesem Kriterium OVG Saarl., NVwZ 1986, 612.

69 Mag dies auch heute die Ausnahme sein, so besteht doch kein Vorrang einer Enquete-Kommission; a.A. offenbar RhPfVerfGH, AS 38, 322 (345 f.).

70 *Glauben*, in: *ders./Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 21.

kundig ist⁷¹ oder wenn es sich um die Untersuchung alltäglicher Routinevorgänge handelt.⁷²

Da das **Parlament** mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses die Untersuchung zu seiner Sache macht, hat es **zunächst auch die Kompetenz**, das öffentliche Interesse festzustellen.⁷³ Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung, ob für einen bestimmten Untersuchungsgegenstand ein öffentliches Interesse vorliegt, ist der Zeitpunkt des Beschlusses über den Einsetzungsantrag.⁷⁴ Unbeschadet dessen unterliegt das öffentliche Interesse als normativen Kriterium der **verfassungsgerichtlichen Überprüfung**, die zwar einen Beurteilungsspielraum des Parlaments zu beachten hat, aber über eine **bloße Willkür- und Offensichtlichkeitskontrolle** hinausgeht.⁷⁵

IV. Rechtliche Bewertung des Einsetzungsantrags

Nach den vorstehend beschriebenen Maßstäben bestehen gegen den Einsetzungsantrag weder unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Gewaltenteilung (1) noch im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der parlamentarischen Untersuchung durch einen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (2) verfassungsrechtliche Bedenken.

1. Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung (Bundesstaatsprinzip)

Im Bereich der Finanzverwaltung entzieht das Grundgesetz den Ländern nicht die Verwaltungskompetenz für Steuern, deren Ertragshoheit ganz oder teilweise dem Bund zusteht. Vielmehr haben die Länder auch hier eine „**umfassende und unentziehbare Wahrnehmungskompetenz**“.⁷⁶ Daraus folgt, dass der Bund nur im Einzelfall eingreifen darf, wenn er **Mängel im Gesetzesvollzug** feststellt.⁷⁷ In diesem Rahmen werden die Länderbehörden enger an die Aufsicht und Weisungen des Bundes gebunden.⁷⁸ Es handelt sich daher hierbei nicht um Eingriffe in die Eigenstaatlichkeit der Länder, sondern um **verfassungsgesetzlich legitimierte** Maßnah-

⁷¹ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 122; Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 59 14 ff.; RhPfVerfGH AS 38, 322 (329).

⁷² BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 38, 165 (176).

⁷³ *Glauben*, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 25.

⁷⁴ BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (467); *Glauben*, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 27.

⁷⁵ *Glauben*, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap. 5 Rn. 29 mwN.

⁷⁶ *Kluth* in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 58 (Juni 2023).

⁷⁷ *Kluth* in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 58 (Juni 2023).

⁷⁸ *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 108 Rn. 15.

men auf der **Ebene des Verwaltungsvollzugs**. Dies gilt auch für die entsprechenden parlamentarischen Untersuchungen.

Verfassungsgesetzlich ergibt sich dies aus **Art. 108 Abs. 3 GG**, wonach die Länder im Auftrag des Bundes tätig werden und dabei entgegen dem Regelfall des Art. 83 GG⁷⁹ die Bundesgesetze nicht als eigene Angelegenheit ausführen. Vielmehr gelten die Grundsätze der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG. **Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse** stehen insoweit nach Art. 108 Abs. 3 Satz 2 GG anstelle der Bundesregierung dem Bundesminister der Finanzen zu. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang, dass die **Sach- und Wahrnehmungskompetenz** getrennt ist: Erstere steht dem Bundesminister der Finanzen, Letztere den Ländern zu.⁸⁰ Zugleich folgt daraus, dass der Bund weder ein **Selbsteintrittsrecht** noch das Recht zur „**Ersatzvornahme**“ hat.⁸¹ Es handelt sich um eine besondere Form des kooperativen Bundesstaats.⁸² Dabei ist der Bund berechtigt, sich „**in jeder von ihm für zweckmäßig gehaltenen Weise Informationen zu verschaffen**.“⁸³ Mithin geht es um die notwendige Klärung von Verwaltungsabläufen. Dies wird auch in der **Ergänzung des Untersuchungsauftrags** deutlich, den die Antragsteller im Anschluss an das Berichterstattegespräch vom 19. Mai 2023 unterbreitet haben.⁸⁴

Bei der Kapitalertragssteuer, um die es hier geht, handelt es sich nach § 32 EStG um eine Art Einkommensteuer. Nach Art. 106 Abs. 3 GG steht diese als **Gemeinschaftssteuer** dem Bund und den Ländern gemeinsam zu. Insoweit finden die Grundsätze der Bundesauftragsverwaltung Anwendung.

79 S. dazu *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 83 Rn. 12.

80 BVerfGE 126, 77 (102); 104, 249 (264 ff.); *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 108 Rn. 16; *F. Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 108 Rn. 53; *Kluth* in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 46 (Juni 2023).

81 BVerfGE 104, 249 (266); 81, 310 (332); *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 108 Rn. 16; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 108 Rn. 31; *Kluth* in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 49 (Juni 2023).

82 S. dazu *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 44 ff.

83 BVerfGE 104, 249 (267); *Kluth* in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 49 (Juni 2023).

84 „Der Deutsche Bundestag respektiert die Rechte der Landtage der Länder der Bundesrepublik Deutschland auf Aufklärung im eigenen Verantwortungsbereich der Länder. Im Rahmen der im Grundgesetz niedergelegten Zuständigkeitsverteilung zwischen Ländern und Bund und insbesondere im Licht der Artikel 106 Abs. 3 GG (Verteilung des Aufkommens der Körperschaftsteuer), 108 Abs. 3 GG (Verwaltung durch die Länder im Auftrag des Bundes), 85 Abs. 3 GG (Weisungsrecht des Bundes) und 85 Abs. 4 GG (Erstreckung der Bundesaufsicht auf die Zweckmäßigkeit) hält es der Deutsche Bundestag als Grundlage für seine Bewertung des Handelns von Bundesbehörden und ihres Zusammenwirkens mit Landesbehörden im Steuervollzug, der föderalen Zuständigkeitsverteilung in der Finanzverfassung und der Eignung des Bundeskanzlers für sein Amt für erforderlich, umfassend und detailliert die folgenden Fragen zu klären...“.

Die Bundesaufsicht ist jedoch nur dann effektiv, wenn der Bund von den Vorgängen innerhalb der Landesfinanzverwaltung weiß. Nur dann kann er beurteilen, ob die Landesbehörden gesetz- und zweckmäßig handeln. Dies belegt auch Art. 85 Abs. 4 Satz 2 GG, wonach die Bundesregierung, hier der Bundesminister der Finanzen, Berichte und die Vorlage von Akten anfordern und Beauftragte zu allen Behörden entsenden kann. In der Konsequenz eventueller Missstände kann der Minister nach Maßgabe von Art. 85 Abs. 3 GG Weisungen erteilen.

Die Aufsichtsrechte des Bundes sind durchaus weitgehend. Denn sie beinhalten nicht nur eine **nachträgliche Aufsicht**, über das, was geschehen ist, sondern ermöglichen dem Bund auch die **präventive Beobachtung** des Vollzugs der Steuergesetze.⁸⁵ Der Bund darf im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, wie dargelegt, alle Aktivitäten entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich **unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts** für erforderlich hält,⁸⁶ soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt.⁸⁷ Für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Bundestages ist es daher vor allem im Bereich der Bundesauftragsverwaltung von zentraler Bedeutung, dass auch er in Erfahrung bringen kann, von welchen Grundsätzen und Überlegungen sich die Länderbehörden bei der im Auftrag des Bundes erfolgenden Ausführung von Bundesgesetzen haben leiten lassen. Nur dann kann er beurteilen, ob **Änderungen im Gesetzesvollzug** geboten sind. Ferner kann er nur so beurteilen, ob der Bund mit **Aufsichtsmaßnahmen** hätte einschreiten müssen oder – umgekehrt – zu weit gegangen ist oder erst gar nicht hätte einschreiten dürfen.⁸⁸ Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass auch **rechtswidrige Weisungen** des Bundesfinanzministers für die Länderbehörden **verbindlich** sind.⁸⁹

Vor diesem Hintergrund erfordert ein effektives Untersuchungsrecht, dass der Untersuchungsausschuss auch **Feststellungen zum Verhalten der Länderbehörden** treffen kann. Das Tätigwerden der Länderbehörden im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ist ein beredtes Beispiel, dass in der parlamentarischen Praxis die Grenzen des Untersuchungsrechts unter dem Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung und unter Einbeziehung des kooperativen Föderalismus nicht immer **trennscharf** zu bestimmen sind.⁹⁰ Wie bereits erwähnt, verbietet sich jede schematische und pauschale Betrachtungsweise. Vielmehr lässt sich im Zusammenhang mit dem Vollzug von

85 F. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 108 Rn. 58.

86 Kluth in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 85 Rn. 131, 169 (Juni 2023).

87 BVerfGE 104, 249 (265).

88 S. dazu o. B II 2 a) aa), S. 6 f.

89 F. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 108 Rn. 53; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 108 Rn. 31.

90 von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 25.

Steuergesetzen die Untersuchungskompetenz des Bundes aus „Gesamtheit mehrerer Anknüpfungspunkte“ ableiten.⁹¹

Solche **Anknüpfungspunkte** sind hier gegeben. Der Bundestag hat als Haushaltsgesetzgeber ein fundamentales Interesse daran, dass Länderbehörden bei ihren Entscheidungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 108 Abs. 3 GG das dem Bund ganz oder teilweise zustehende **Steueraufkommen nicht verkürzen**. Ihm sind daher entsprechende Feststellungen zu den näheren Umständen nicht zu verwehren.

Dabei kann eine **zu enge Sicht der Informationsmöglichkeiten** des Untersuchungsausschusses die **effektive parlamentarische Untersuchung** und damit auch eine **effektive parlamentarische Kontrolle** leerlaufen lassen. Denn wie soll der Untersuchungsausschuss sonst erfahren, ob und vor allem in welchem Ausmaß es gravierende Versäumnisse auf Länderebene gegeben hat, die eventuell nach gesetzgeberischen Maßnahmen verlangen oder, ob der Bundesminister der Finanzen früher oder umfassender hätte einschreiten müssen? Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Finanzminister auch **präventiv** tätig werden kann.

So dürfte der Fall hier liegen. Zwar hat der Bundesminister der Finanzen schließlich die Finanzverwaltung in Hamburg angewiesen, die dem Bund aus den cum-ex-Geschäften entzogene Steuer einzufordern. Der Untersuchungsausschuss kann sich allein daraus jedoch kein Bild vom Umfang und den Hintergründen des offenbar rechts- und zweckwidrigen Unterlassens seitens der Finanzbehörden in Hamburg machen. Zumal kein anderes Land so verfahren ist.

Hinzukommt ein weiterer Aspekt: Die Länder haben **keinen Ermessensspielraum**, ob sie im Rahmen des Vollzugs von Steuergesetzen tätig werden. Vielmehr sind sie dazu verfassungsrechtlich **verpflichtet**.⁹² Mangels eines Selbsteintrittsrechts und der fehlenden Möglichkeit der Ersatzvornahme ist der Bund insoweit auf die Finanzverwaltung der Länder angewiesen. Der Bund, namentlich der Bundesgesetzgeber, hat daher ein berechtigtes Interesse, Maßnahmen zu ergreifen, die einen **ordnungsgemäßen Vollzug seiner Steuergesetze durch die Länder sicherstellen**. Dazu zählt auch, die **Umstände** der Nichtdurchsetzung der Steuerforderungen aufzuklären. Dies schließt die Frage mit ein, ob das in Art. 85 Abs. 3 GG verfassungsgesetzliche Weisungsrecht als Instrument ausreicht. Insoweit formuliert **B Ziff. IV des Einsetzungsantrags**, dass der Untersuchungsausschuss auch Empfehlungen geben soll, wie künftig solche Vollzugsdefizite vermieden werden können.⁹³ Ohne das Wissen des Zusammenwirkens verschiedener Stellen können solche Empfehlungen kaum effektiv und praxistauglich sein.

Der Aufklärung der Hintergründe, die wie vorstehend beschrieben, eine parlamentarische Untersuchung durch einen Untersuchungsausschuss des Bundestages recht-

91 Vgl. aus dem Bereich der inneren Sicherheit BVerfGE 77, 1 (59) sowie von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 25.

92 F. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2018, Art. 108 Rn. 53.

93 S. dazu o. B II 2 b), S. 9 f.

fertigen, dient der in drei Komplexe eingeteilte Untersuchungsauftrag⁹⁴ und die ihn präzisierenden Einzelfragen.⁹⁵

Zunächst umschreibt **Teil B II** unter Beachtung der vorstehenden Grundsätze den Kern des Untersuchungsauftrags. Ebenso beachten – insbesondere unter Einbeziehung des seitens der Antragsteller vorgeschlagenen Ergänzung⁹⁶ – die nachfolgenden unter B III. aufgeführten Einzelfragen die verfassungsrechtlichen Grenzen.

Dies gilt zunächst für die **Fragen B III Ziff. 2-7, 9, 13-17**. Die vorstehend beschrieben und notwendigen **Feststellungen** kann der Untersuchungsausschuss nicht ohne Hilfe der Hamburger Finanzverwaltung treffen. Hier geht es nicht um **Bewertungen** des Verhaltens und des behördeninternen Ablaufs, sondern um Feststellungen. Insbesondere ist von Interesse, wieso **nur Hamburg** und keines der übrigen Länder der **verfassungsrechtlichen Pflicht zum Steuervollzug** nicht nachgekommen ist. Da es um „seine Steuereinnahmen“ geht, hat der **Untersuchungsausschuss für den Haushaltsgesetzgeber** die Befugnis, sich selbst die notwendigen Informationen zu verschaffen. Daher kann er auch nicht allein auf das Wissen der Regierung verwiesen werden. **Feststellungen zutreffen heißt nicht zwangsläufig Kontrolle auszuüben**. Zudem entfernt sich die Untersuchung der Vorgänge innerhalb der Finanzverwaltung Hamburgs nicht von dem beschriebenen Untersuchungszweck der Kontrolle der Bundesregierung, sondern ist notwendige Voraussetzung, um die Handlungsweise des Bundesministers der Finanzen unter zeitlichen und sachlichen Aspekten beurteilen zu können.

Die Fragen **B III Ziff. 3, 11, 12 und 19** betreffen Fragen der Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden. Sie richten sich daher hinsichtlich des Aufklärungsbedarfs sowohl an die Finanzverwaltung Hamburg als auch an Bundesbehörden. Frage **B III Ziff. 1** richtet sich an den Bundesminister der Finanzen.

Eine zusätzliche Bedeutung für das hier in Rede stehende parlamentarische Untersuchungsverfahren kommt den Fragen **B III Ziff. 8, 10, 15, 16, 17 und 18** zu. Sie befassen sich im Kern mit der **persönlich-politischen Integrität** des heutigen Bundeskanzlers.⁹⁷ Dabei geht es um die Frage, wie der Bundeskanzler **frühere Ämter** wahrgenommen hat und ob dies aus Sicht des Parlaments **Auswirkungen auf sein heutiges Amt** hat. Politische Verantwortung ist die Kehrseite des politischen Vertrauens.⁹⁸ Da der Bundeskanzler politisch auf das **Vertrauen des Deutschen Bundestages** angewiesen ist, wie in den **Art. 67 und 68 GG** deutlich wird, hat das Parlament das Recht, zur Klärung eventueller Zweifel an der personell-politischen Integrität einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Selbstredend

94 BT-Drucks. 20/6420 B Ziff. II, S. 3 f.

95 BT-Drucks. 20/6420 B Ziff. III, S. 4 ff.

⁹⁶ S. o. Fn. 84, S. 13.

97 S. dazu o. B I, S. 4

98 S. dazu o. B I, S. 4.

darf damit keine „Vorverurteilung“ in dem Sinne verbunden sein, dass der Einsetzungsantrag das Ergebnis der Untersuchung quasi vorwegnimmt.⁹⁹ Dies ist bei den hier in Rede stehenden Fragen nicht der Fall.

2. Das öffentliche Interesse

Angesichts der Größenordnung der im Zusammenhang mit den cum-ex-Geschäften dem Staat vorenthaltenen Kapitalertragsteuern ist auch das **öffentliche Interesse** an der Aufklärung durch einen Untersuchungsausschuss gegeben. Dabei handelt es sich nicht um ein bloß faktisches Interesse.¹⁰⁰ Denn zum einen steht fest, dass es zu diesen Steuerhinterziehungen in Milliardenhöhe gekommen ist und diese auch strafbar sind. Zum anderen hat die Öffentlichkeit, hat der Souverän ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, ob und inwieweit es Versäumnisse und Verwicklungen öffentlicher Stellen in diese Geschäfte gegeben hat. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass Steuerrückforderungen zunächst unterblieben und erst nach einer Weisung eingefordert wurden.

Von öffentlichem Interesse sind auch Fragen nach der persönlich-politischen Integrität des Bundeskanzlers in dem vorstehend beschriebenen Sinne.

Unerheblich ist, dass sich bereits in Hamburg ein Untersuchungsausschuss (partiell) mit dieser Thematik befasst hat. Denn insoweit besteht zum einen im Hinblick auf die Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug der Steuergesetze des Bundes keine ausschließliche Zuständigkeit des Landes und zum anderen, sind die Umstände der Hamburger Verfahrensweise, namentlich unter dem Gesichtspunkt möglicher Versäumnisse im Zusammenhang mit der Bundesaufsicht, nicht umfassend aufgeklärt.¹⁰¹ Zudem hat der Bundestag als Gesetzgeber ein grundlegendes Interesse daran, dass und vor allem auch wie entsprechende Mängel beim Vollzug von Steuergesetzen des Bundes für die Zukunft abgestellt werden können.¹⁰²

99 Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kap 16 Rn. 3.

100 S. dazu o. B III, S. 10.

101 S. dazu o. B III, S. 9 ff.

102 Vgl. Einsetzungsantrag, BT-Drucks. 20/6420 B Ziff. IV, S. 7.