

Prof. Dr. Lars Brocker
Honorarprofessor an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Koblenz, 21. Juni 2023

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Thema: Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drucksache 20/6420)

Deutscher Bundestag Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung Ausschussdrucksache 20 - G - 40 21. Juni 2023
--

A. Gegenstand der Anhörung

Mit Antrag vom 18. April 2023 haben die Abgeordneten *Friedrich Merz, Alexander Dobrindt* und weitere namentlich genannte Abgeordnete und die Fraktion der CDU/CSU die Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode beantragt, der „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“ soll (BT-Drucksache 20/6420, S. 3). In der ersten Plenarberatung des Antrags am 20. April 2023 wurden von mehreren Rednerinnen und Rednern kompetenzielle Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsantrags geltend gemacht.

B. Stellungnahme

I. Maßstab

1. Das Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG gehört zu den wichtigsten Kontrollrechten des Parlaments. Mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses löst das Plenum das Recht des Bundestages aus, sich unter Zuhilfenahme des sodann zu bildenden Unterorgans Untersuchungsausschuss

im Wege der Selbstinformation einen im einzelnen umschriebenen Sachverhalt, dessen Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu erschließen und zu untersuchen.

Dem Wortlaut des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG selbst lässt sich eine inhaltliche Einschränkung dieses grundsätzlich weiten Untersuchungsrechts nicht entnehmen. Das Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG ist gleichwohl nicht uferlos, sondern wird vielfältig durch andere Verfassungsgrundsätze – namentlich durch das Bundesstaatsprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz, die Grundrechte und das Staatswohl – begrenzt.¹ Im vorliegenden Fall ist das Bundesstaatsprinzip als wesentliches Staatsstrukturprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG), das „zu den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes [gehört]“,² näher in den Blick zu nehmen. In seiner Ausprägung als Zuweisung von Verbandskompetenz (Art. 30 GG) weist dieses Prinzip Bund und Ländern je eigene, voneinander abgegrenzte Zuständigkeiten zu und erteilt Übergriffen in den jeweils anderen Kompetenzbereich zugleich eine Absage.

Diesen Verfassungsgrundsatz nimmt § 1 Abs. 3 PUAG – letztlich deklaratorisch – wie folgt auf: „Ein Untersuchungsverfahren ist zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages.“ Das PUAG nimmt damit in der Sache die auf *Egon Zweig* zurück gehende und im parlamentarischen Untersuchungsrecht seit mehr als 100 Jahren anerkannte kompetenzielle Zweck- und Grenzbestimmung des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch die sog. Korollartheorie³ auf.⁴ Verfassungsmäßige Zuständigkeit des Bundestages bedeutet damit zugleich eine Beschränkung auf die verbandskompetenzielle Zuständigkeit, also auf Angelegenheiten des Bundes.⁵ Dies wiederum bedeutet im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip als spezieller Ausprägung dieser Zuständigkeitsschranke für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, dass der Bundestag Untersuchungsausschüsse nur zu Angelegenheiten einsetzen darf, für die ihm das Grundgesetz die Kompetenz zuweist, für Angelegenheiten also, die nicht Sache der Länder sind.

¹ Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 5 (Mai 2023) m.w.N.

² BVerfGE 1, 14 (18, 34); vgl. auch Wieland, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 8 Rn. 13.

³ Zweig, ZfP 1913, 265 ff.

⁴ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 95.

⁵ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 96.

In diesem Zusammenhang verlangt das dem Bundesstaatsprinzip immanente Ordnungsmodell der getrennten Verfassungsräume von Bund und Ländern besondere Beachtung.⁶ Das Grundgesetz gewährleistet Bund und Ländern in den Grenzen ihrer föderativen Bindungen eigenständige Verfassungsbereiche.⁷ Das Bundesstaatsprinzip entfaltet auch und gerade deshalb für die parlamentarische Untersuchungskompetenz des Bundestages – und umgekehrt auch der Landesparlamente – Grenzen, weil es als Grundsatz vertikaler Gewaltenteilung die Ausübung staatlicher Gewalt vertikal zwischen Bund und Ländern begrenzt.⁸ Die Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern erstreckt sich auch auf die Parlamente von Bund und Ländern; sie bestehen als Verfassungsorgane und politische Institutionen mit je eigenen Kompetenzen nebeneinander und voneinander unabhängig.⁹ Das Bundesstaatsprinzip und der daraus abgeleitete Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verlangen daher in diesem Kontext, dass die Parlamente in Bund und Ländern nicht in den durch die jeweilige Verfassung determinierten Kontroll- und Verantwortungszusammenhang zwischen Parlament und Regierung des je anderen Verfassungsraums übergreifen. Die Kontrolle „seiner“ Regierung obliegt (allein) dem hierzu jeweils demokratisch legitimierten Parlament.¹⁰ Die Landesexekutive ist gegenüber dem Deutschen Bundestag nicht rechenschaftspflichtig. Der Bundestag hat namentlich „keine umfassende Aufsichts- oder Kontrollfunktion gegenüber aller Ausübung hoheitlicher Gewalt auf deutschem Gebiet.“¹¹

Rechtsprechung und Literatur ziehen hieraus ganz überwiegend und im Wesentlichen übereinstimmend den zutreffenden Schluss, dass der Bundestag jedenfalls in der Form der sog. Kontrollenquete (d.h. es steht ein angebliches Fehlverhalten der Regierung oder anderer staatlicher Stellen inmitten) Landesangelegenheiten nicht aufklären, d.h. unmittelbar zum Gegenstand einer Untersuchung machen darf, also namentlich

⁶ Vgl. zuletzt BVerfG, NVwZ 2023, 903 (905 ff., Rn. 112 ff.) zum Wahlrecht.

⁷ BVerfG, NVwZ 2023, 903 (905 Rn. 112).

⁸ *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, § 1 PUAG Rn. 35 m.w.N

⁹ *Klatt*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 67 Rn. 7; *Brocker*, NVwZ 2014, 1357 (1359); *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 Rn. 4 (Sept. 2019).

¹⁰ *Zeh*, DÖV 1988, 701 (707); *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 61 m.w.N.

¹¹ *Von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 16; vgl. auch *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 74; a.A. wohl *Kölblle*, DVBl. 1964, 701 (702).

nicht das Verhalten eines Landes oder von Landesorganen, eines Ministerpräsidenten, eines Landesministers oder von Landesbehörden. Hierdurch würde das Bundesstaatsprinzip verletzt. Zuständig ist demgegenüber insoweit (allein) das jeweilige Landesparlament.¹²

2. Die vorstehenden Erwägungen gelten uneingeschränkt auch dann, wenn es sich bei dem Untersuchungsgegenstand um Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) handelt. Auch insoweit darf Untersuchungsgegenstand eines Untersuchungsausschusses des Bundestages allein das Verhalten von Bundesbehörden sein (z.B. „Warum wurde von einer Bundesbehörde eine entsprechende Weisung an eine Landesbehörde erteilt oder aber nicht erteilt?“). Denn auch die Auftragsverwaltung ist eine Form der Landesverwaltung; die Länder üben hierbei Landesstaatsgewalt aus, ihre Behörden handeln als Landesorgane, nicht als Bundesorgane. Das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, im Verhältnis zu Dritten, bleibt stets Landesangelegenheit, und dies auch dann, wenn der Bund das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt.¹³

In Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung kann eine Landesverwaltung danach allenfalls mittelbar der Untersuchung – auf der Durchführungsebene der Untersuchung¹⁴ – durch den Bundestag ausgesetzt sein. Dies allerdings auch dann nur in Form eines Rechtsreflexes, indem ihr Verhalten zur Bewertung der Tätigkeit von Bundesbehörden untersucht, also nur indirekt herangezogen wird.¹⁵ Das bedeutet, dass die Beweiserhebung auch und selbst dann nicht auf die Aufdeckung und Bewertung der Arbeitsweise und von Vorgängen bei Landesbehörden *abzielen* darf.¹⁶ Dies hat

¹² Vgl. aus der umfangreichen Rspr. u. Lit. nur: BVerfGE 67, 100 (128 f.); 77, 1 (44 f., 53); BVerwG, NJW 2000, 160 (163); NVwZ 2023, 835 (838); Zeh, DÖV 1988, 701 (708); Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 8 (Mai 2023); Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 97; Shirvani, JZ 2022, 753 (754); Glauben, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 60 ff. m.w.N.

¹³ So ausdrücklich BVerfGE 81, 310 (331).

¹⁴ Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 8 (Mai 2023).

¹⁵ Vgl. nur Peters, a.a.O., Rn. 97; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 8 (Mai 2023); Glauben, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 84 m.w.N.

¹⁶ Vgl. entspr. BVerwG, NVwZ 2023, 835 (838); Zeh, DÖV 1988, 701 (708).

erst recht für den Untersuchungsauftrag selbst zu gelten, also auf der Einsetzungsebene des Untersuchungsverfahrens. Die unmittelbare Stoßrichtung der Untersuchung durch den Bundestag darf nicht auf die Landesexekutive gerichtet sein.¹⁷

3. In keinem Fall also „dürfen sich Untersuchung und Bewertung der Tätigkeit der Landesexekutive [...] vom Untersuchungszweck der Kontrolle der Regierung verselbständigen und selbstzweckhaft werden.“¹⁸ Die Verfassungshoheit und die politisch rechtliche Selbstbestimmung auf der Ebene der Länder darf durch eine parlamentarische Untersuchung des Bundestages nicht beeinträchtigt werden.¹⁹ Ansatzpunkt für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Bundestages muss und darf auch im Falle der Bundesauftragsverwaltung daher allein das Verhalten der Bundesexekutive sein.²⁰ Dies wiederum würde im Falle einer Kontrollenquete des Bundestages bedeuten, dass die Antragsteller explizit tatsächlichen Anhaltspunkten²¹ für mögliche „Rechtsverstöße und vergleichbare Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung“,²² und zwar von Bundesministerien und Bundesverwaltung nachgehen wollen. Ohne einen solchen „auch eigenen“ kompetenziellen Anknüpfungspunkt bleibt eine „Doppeluntersuchung“ daher unzulässig.²³

Bei der Beurteilung der Frage, ob sich im Einzelfall die „Untersuchung und Bewertung der Tätigkeit der Landesexekutive [als] selbstzweckhaft“ darstellt,²⁴ ist schließlich auch das als Zulässigkeitsvoraussetzung jeder parlamentarischen Untersuchung erforderliche öffentliche Interesse an der Untersuchung in den Blick zu nehmen. Dieses Erfordernis sichert die Gemeinwohlorientiertheit der parlamentarischen Untersuchung ab.

¹⁷ *Shirvani*, JZ 2022, 753 (754); *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 8 (Mai 2023); *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 80 m.w.N.

¹⁸ So prägnant und zutreffend *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 23.

¹⁹ *Von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 17; *Zeh*, DÖV 1988, 701 (707 f.).

²⁰ *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 84 m.w.N.

²¹ Vgl. zu dieser zwingenden rechtlichen Voraussetzung der parlamentarischen Untersuchung: *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 6 (Mai 2023); *Glauben*, a.a.O., Kap. 5 Rn. 18 ff. m.w.N.

²² BVerfGE 67, 100 (130); 110, 199 (219, 222); 124, 78 (121); 137, 185 (232 f.); 146, 1 (53); 147, 50 (127); 156, 270 (296, 303).

²³ *Von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 25; *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 76.

²⁴ *Von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 25.

Es bedarf daher stets eines konkreten Anlasses für die Untersuchung; dies bedingt ein Interesse an der Aufklärung als solcher und nicht nur des Themas im Allgemeinen.²⁵

II. Subsumtion

Gemessen an diesen Grundsätzen stellt sich der vorliegende Antrag auf Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode, der „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“ soll (BT-Drucksache 20/6420, S. 3), insgesamt als rechtswidrig dar. Die Kompetenzgrenze, die das Bundestaatsprinzip dem Untersuchungsrecht des Bundestages zieht (Art. 20 Abs. 1 GG, § 1 Abs. 3 PUAG), ist vorliegend überschritten. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den unter Nr. II formulierten Untersuchungsauftrag und die daraus unter Nr. III entwickelten Einzelfragen Nrn. 1 bis 10, 13 bis 17 und 19 (dazu unter 1.), als auch im Hinblick auf die dortigen Nrn. 11, 12 und 18 (dazu unter 2.).

1. Der Untersuchungsauftrag zielt seinem eindeutigen Wortlaut nach darauf ab, Vorgänge im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung Hamburgs zu untersuchen. Dass in diesem Kontext im Einsetzungsantrag ausdrücklich auf Aufklärung der „Anwendung von Bundesrecht“ abgestellt wird, ändert nichts daran, dass die Zuständigkeit für diesen Gegenstand ausschließlich bei den Landesbehörden der Freien und Hansestadt Hamburg liegt, deren Handeln und deren Verantwortlichkeit allein von der dort zuständigen Bürgerschaft zu überprüfen sind und auch überprüft werden. Dies gilt nach dem oben Ausgeführten auch für Vorgänge in der Steuerverwaltung, die der Bundesauftragsverwaltung zuzuordnen sind (Art. 85, Art. 108 Abs. 3 GG).

Dass die Formulierung des Untersuchungsauftrags die Landesverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg auch nicht lediglich mittelbar oder reflexhaft untersuchungspflichtig machen soll, ergibt sich daneben aus der Formulierung der „drei Sachverhaltskomplexe“, die der Ausschuss nach dem Willen der Antragsteller untersuchen soll. In

²⁵ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 121; *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, Kap. 5 Rn. 11 ff., jeweils m.w.N.

den Blick genommen werden sollen danach ausdrücklich „die verwaltungsinternen Abläufe in Hamburg“ (BT-Drucksache 20/6420, S. 4). Die Formulierung „durch welche Stellen in Hamburg und im Bund, und wer trägt die politische Verantwortung dafür?“ (BT-Drucksache 20/6420, S. 3) zielt ebenfalls in unzulässiger Weise (zumindest auch) unmittelbar auf die Steuerverwaltung Hamburgs.

Soweit dort (ergänzend) nach der Rolle des Bundes gefragt ist, ist ein öffentliches Interesse, d.h. ein mögliches Fehlverhalten oder mögliche Missstände in Bundesbehörden weder dargetan noch überhaupt behauptet. Im Gegenteil erhellen die für die Auslegung des Antrags heranzuziehenden Materialien, wie insbesondere das Plenarprotokoll vom 20. April 2023, die Stoßrichtung des Antrags, der sich allenfalls am Rande bzw. nur nominell mit dem Verhalten von dem Kontrollrecht des Bundestages unterworfenen Stellen befassen soll. So bezeichnete der Abg. *Dr. Middelberg* im Hinblick auf die Steuerrückforderungen der Finanzbehörde Hamburg die Frage, „ob auf diesen Sachverhalt auch politisch Einfluss genommen wurde“, als den „Kern der Arbeit des Untersuchungsausschusses“.²⁶ Man werde in diesem Zusammenhang fragen: „Wer ist in Hamburg politisch dafür verantwortlich gewesen, dass diese Gelder nicht zurückverlangt wurden?“²⁷ Der Abg. *Hauer* hob ferner explizit darauf ab, man habe „im Bund deutlich umfassendere Möglichkeiten zur Aufklärung als die Hamburgische Bürgerschaft“,²⁸ wofür es nicht nur in der Sache im Hinblick auf das vergleichbare Instrumentarium der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern keinerlei Anhaltspunkt gibt, sondern was auch eine ergänzende Zuständigkeit für die Kontrolle der hamburgischen Landesbehörden reklamiert, die es nach dem oben Ausgeführten so nicht gibt. Untersuchungsausschüsse des Bundestages sind „keine Revisionsinstanz gegenüber Untersuchungsausschüssen der Länder zum gleichen Thema“.²⁹ Auch der Abg. *Schnieder* schließlich nahm in seinem Redebeitrag gezielt und unmittelbar (allein) die hamburgischen Behörden in den Blick, wenn er als fraglich und offen bezeichnete, „warum sich Hamburg in dieser Rechtsfrage, die bundesweit einheitlich zu beantworten ist und die 15 Bundesländer einheitlich beantwortet haben, nicht mit dem Bund oder anderen Ländern abgestimmt hat.“³⁰ Zugleich

²⁶ BT-Plenarprotokoll 20/97, S. 11601 D.

²⁷ BT-Plenarprotokoll 20/97, S. 11601 A; vgl. auch Pressemeldung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 4. April 2023.

²⁸ BT-Plenarprotokoll 20/97, S. 11610 D; vgl. auch Pressemeldung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 19. April 2023.

²⁹ *Wieland*, verfassungsblog.de/landesrecht-bricht-bundesrecht.

³⁰ BT-Plenarprotokoll 20/97, S. 11615 D.

fürhte er aus, der Bundesminister der Finanzen habe „Hamburg durch Weisung zum Rechtsvollzug bringen“ müssen,³¹ was zugleich unterstreicht, dass das Agieren von Bundesbehörden in diesem Kontext von den Antragstellern nicht als problematisch und damit untersuchungsbedürftig angesehen wird.

2. Was die unter Nr. III aufgeführten Einzelfragen Nrn. 11, 12 und 18 anbelangt, so kann diesen, zumindest im Ansatz, ein Bezug zur Kontrolle von Bundesbehörden und Regierungsstellen des Bundes demgegenüber nicht ohne weiteres abgesprochen werden.³² Die Nrn. 11 und 12 zielen ihrer Formulierung nach ausdrücklich auf die Aufhellung von Einzelheiten der Zusammenarbeit Bediensteter der Freien und Hansestadt Hamburg (Frage Nr. 12) und Dritter (Frage Nr. 11) mit „der Bundesregierung oder den zuständigen und/oder tatsächlich befassten Geschäftsbereichen der Bundesministerien“ sowie auf Fragen der Öffentlichkeitsarbeit und des Auskunftsverhaltens von Stellen des Bundes gegenüber dem Deutschen Bundestag.

Bei differenzierter Betrachtung sind auch diese Fragen allerdings nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken.³³ Zum einen dürften sie nicht isoliert zu betrachten sein, sondern stellen sich als Ableitungen bzw. konkretisierende Ausformungen des Untersuchungsauftrags (Nr. II) dar, der nach dem oben Ausgeführten durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Dieser Untersuchungsauftrag formt die einzelnen Fragen derart vor, dass es naheliegt, das Verdikt der Verfassungswidrigkeit auf diese zu erstrecken. Im Hinblick auf die Fragen Nrn. 11 und 12 drängt sich die „Selbstzweckhaftigkeit“³⁴ der Untersuchung von Landesbehörden ferner auch deshalb auf, weil es, wie bereits ausgeführt, an einem Anknüpfungspunkt im Einsetzungsantrag für mögliches Fehlverhalten von Bundesbehörden fehlt. Im Hinblick auf die Frage Nr. 18 kommt hinzu, dass dort ausdrücklich vom „*heutigen* Bundeskanzler“ und vom „*heutigen* Bundesminister für besondere Aufgaben“ die Rede ist und die Untersuchung damit ihrer Stoßrichtung nach auf die Zeit vor deren Amtsantritt – und damit Übertritt in den Kontrollbereich des Deutschen Bundestages – zielt. Die Übernahme der genannten Ämter im Jahr 2021 führt jedoch keinesfalls dazu, dass eine parlamentarische Kontrollbeziehung zum Deutschen Bundestag gleichsam auf die zeitlich davor liegende Funktionen in der Exekutive der Freien und Hansestadt Hamburg erstreckt

³¹ BT-Plenarprotokoll 20/97, S. 11615 D.

³² *Wieland*, verfassungsblog.de/landesrecht-bricht-bundesrecht.

³³ A.A. *Wieland*, verfassungsblog.de/landesrecht-bricht-bundesrecht.

³⁴ Vgl. zum Begriff *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, Vorbem. D Rn. 23.

würde. Es spricht daher vieles dafür – wenn auch nicht in der Deutlichkeit wie bei den übrigen Fragen –, dass auch die Fragen Nrn. 11, 12 und 18 nicht von der Verbandskompetenz des Deutschen Bundestages gedeckt sind und der Antrag damit insgesamt verfassungswidrig ist.

III. Ergebnis

Der Antrag BT-Drucksache 20/6420 stellt sich insgesamt als rechtswidrig dar, da die Kompetenzgrenze, die das Bundestaatsprinzip dem Untersuchungsrecht des Bundestages zieht (Art. 20 Abs. 1 GG, § 1 Abs. 3 PUAG), überschritten ist.

Da das Parlament als Ganzes die uneingeschränkte Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit einer parlamentarischen Untersuchung trägt,³⁵ und angesichts der aufgrund der für alle staatliche Gewalt geltenden Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), kann es auch im Falle eines Antrags einer qualifizierten Minderheit (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG: [mindestens] ein Viertel der Mitglieder des Bundestages) keine Pflicht des Bundestages geben, einen rechtswidrigen Einsetzungsbeschluss zu fassen. Einen verfassungswidrigen Untersuchungsausschuss einzusetzen, ist dem Bundestag angesichts seiner Verfassungsbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) verboten.³⁶ Der vorliegende Antrag dürfte daher in seiner jetzigen Form (insgesamt) abzulehnen sein.

Stellt man sich demgegenüber, was zumindest vertretbar erscheint, entgegen dem oben unter II. 2. Ausgeführten auf den Standpunkt, dass der Einsetzungsantrag in seinen unter Nr. III aufgelisteten Nrn. 11, 12 und 18 (noch) als rechtmäßig eingestuft werden könnte, wäre der beantragte Untersuchungsausschuss, vorausgesetzt, die Antragsteller stellen diese Punkte ihres Antrags zur getrennten Abstimmung, „in Teilen“, nämlich soweit er danach rechtmäßig ist, einzusetzen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 PUAG).³⁷

gez. *Prof. Dr. Lars Brocker*

³⁵ BVerfGE 83, 175 (180).

³⁶ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 28 (Mai 2023); *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 2 Rn. 8, jeweils m.w.N.

³⁷ Vgl. dazu, dass es ungeachtet der Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 1 PUAG ein Recht auf teilweise Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von Verfassungswegen nur dann gibt, wenn die Antragsteller einzelne Fragenkomplexe ihres Antrags zur getrennten Abstimmung stellen: *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, Art. 44 Rn. 32 (Mai 2023); *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch mit Kommentierung zum PUAG, 3. Aufl. 2016, § 2 PUAG Rn. 7; *Pofalla*, DÖV 2004, 335 (338).