

**Zur Reichweite der Untersuchungsbefugnisse eines
Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Art. 44 GG anlässlich des
Einsetzungsantrags für einen 2. Untersuchungsausschuss der 20. Wahlperiode der
CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 20/6420)**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 22. 6. 2023

I. Maßstäbe

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer seiner Leitentscheidungen zur Reichweite der Rechte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse festgestellt:

„Art. 44 GG enthält in seinem Wortlaut keine Beschränkung der Befugnis des Bundestages, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Wie jede Verfassungsbestimmung ist jedoch auch diese Norm aus dem Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes heraus auszulegen (vgl. BVerfGE 1, 14 [32 f.]; 30, 1 [19]; 55, 274 [300]). Danach dürfen Untersuchungsausschüsse nur im Rahmen des Aufgabenbereichs des Bundestages eingesetzt werden.“

BVerfGE 77, 1 (44) (Unterstreichung hier).

Diese Aussage zu den Grenzen des Untersuchungsrechts im Rahmen eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (PUA) ist in der Sache unbestritten, in ihrer Reichweite freilich nicht geklärt. Bei ihrer Klärung helfen der Hinweis auf § 1 Abs. 3 PUAG und die dort vorgenommene Positivierung der Korollartheorie nicht wirklich weiter,

zur Korollartheorie siehe nur *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 19, 22; *Schröder*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (Hdb.), Rn. 2 f.; grundlegend bereits vor Erlass des PUAG *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 167 ff. Skeptisch zur Praktikabilität der Korollartheorie auch *Waldhoff*, in: ders./Gärditz, PUAG, § 1 Rn. 65 f.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich zu vielen Einzelfragen nicht verhalten.

Dies gilt insbesondere für die Frage der Bedeutung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung für die Untersuchungsbefugnisse des Deutschen Bundestages,

bspw. hat das Gericht in der oben zitierten ‚Neue Heimat‘-Entscheidung auf eine Erörterung dieser Fragen trotz Parteivortrags verzichtet (vgl. BVerfGE 77, 1 [22, 32]).

Alle diese Fragen lassen sich nur durch eine Orientierung am „Aufgabenbereich des Deutschen Bundestages“ verfassungsrechtlich beantworten.

Die Bestimmung des Aufgabenbereichs des Deutschen Bundestages bedarf dabei sowohl mit Blick auf dessen bundesstaatliche Verbandskompetenz als auch mit Blick auf die gewaltengegliederte Organkompetenz der Untersuchung,

vgl. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 107.

Maßgeblich für diese Bestimmung sind die beiden Kernfunktionen des Deutschen Bundestages: zum einen die Gesetzgebungsfunktion, zum anderen die Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber dem Handeln der Bundesregierung, die ihrerseits aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung folgt. Diese beiden Funktionen sind die Grundlagen des parlamentarischen Untersuchungsrechts,

zur Unterscheidung von Gesetzgebungs- und Kontrollenquôte in diesem Zusammenhang *Glauben*, DVBl. 2012, 737 (738-740); Betonung der Kontrollfunktion in BVerfGE 124, 78 (114).

2. Für den Fall der Kontrollenquôte ergeben sich die parlamentarischen Untersuchungsbefugnisse dabei nicht aus den Kompetenzen der Bundesregierung, sondern aus deren tatsächlichem Handeln. Dies gilt auch für die Art. 83 ff. GG, die unterschiedliche Kompetenzen der Bundesregierung bei der Aufsicht der Verwaltung von Bundesrecht durch die Landesexekutiven statuieren,

Glauben, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse (Hdb.), Kap. 5 Rn. 80, zum Fall der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG *ebd.*, Rn. 84.

Wenn insoweit in der Literatur auf die Art. 83 ff. GG rekuriert wird,

bspw. bei *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44, Rn. 147, *Glauben*, in: BK, Art. 44 Rn. 54,

sollen diese Normen die Befugnisse des PUA nicht selbst begründen; sie fungieren vielmehr als Maßstäbe für die Bewertung des Handelns oder Unterlassens der Bundesregierung durch einen PUA,

von Achenbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbemerkung D, Rn. 20 ff.; vgl. ferner *Glauben*, DVBl. 2012, 737 (739 f.).

Die Kompetenz der PUA ergibt sich also nicht aus den Ingerenzrechten der Bundesregierung, sondern muss der parlamentarischen Aufgabenbezogenheit der Ermittlungsbefugnisse eines PUA selbst Rechnung tragen,

Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 31 Rn. 19.

Befugnisse und Grenzen der parlamentarischen Regierungskontrolle im Rahmen eines PUA können also nicht einfach im Gleichlauf mit den Aufsichts- und Weisungsbefugnissen der

Bundesregierung aus Art. 83 ff. GG gefasst werden. Ein solches Vorgehen bemäße die Untersuchungsbefugnisse eines PUA zugleich zu eng und zu weit.

Das zeigt sich an einem einfachen Beispiel: Angenommen, die Bundesregierung erteilt im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 84 GG einem Land verfassungswidrigerweise eine Weisung, um dadurch politischen Druck auf den Landesvollzug auszuüben. Obwohl dieses Handeln der Bundesregierung kompetenzwidrig erfolgt ist, kann es natürlich Gegenstand eines PUA werden, der hier einen Rechtsbruch der Bundesregierung politisch aufarbeiten könnte. Ein bloßer Hinweis auf die Art. 83 ff. GG zöge die Grenzen der Untersuchungsbefugnisse zu eng. Andererseits wären diese Befugnisse zu weit gezogen, wenn ein PUA schlicht alle in einem Land stattgefundenen Vorgänge zum Untersuchungsgegenstand machen könnte, die mit den Ingerenzrechten der Art. 83 ff. GG in Zusammenhang stehen. Damit würde der Bezug zu den Aufgaben des Deutschen Bundestages verloren gehen.

3. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung hat für die Bestimmung der Reichweite der PUA aber eine andere Bedeutung: Indem sich diese nach dem Aufgabenbereich des Bundestages richtet, muss sich die Untersuchungsbefugnis im Kern auf einen Sachverhalt beziehen, der in die Handlungssphäre des Bundes fällt. Dieser Sachverhalt muss sich bei einer Gesetzgebungsenquête aus der Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestages ergeben und sich auf die Frage beziehen, ob ein Gesetz angemessen vollzogen wurde, und sich aus diesem Vollzug bundesgesetzgeberischer Reformbedarf ergibt. Dieser Sachverhalt muss sich bei einer Kontrollenquête auf das Handeln der Bundesregierung beziehen und die Frage betreffen, ob die Bundesregierung sich gegenüber einem Land angemessen verhalten hat, ob sie in den Vollzug eingegriffen oder anderweitig interveniert hat. Zur Aufklärung dieser Fragen kann der PUA dann auch Landessachverhalte ermitteln. Beispielhaft: Wenn die Bundesregierung einer Landesregierung eine Weisung gegeben hat, kann der PUA die Implikationen dieser Weisung auch auf Landesseite untersuchen. Wenn Bundesgesetze von den Ländern vollzogen werden, kann sich der PUA bei den Ländern über Vollzugsprobleme informieren,

hierbei handelt es sich um den anerkannten Fall des mittelbaren Untersuchungsrechts von Landeshandeln durch einen PUA des Bundes, dazu *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbemerkung D Rn. 11, 21 f; zum mittelbaren Untersuchungsrecht von Sachverhalten auf Landesebenes *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbemerkung D Rn. 18 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 23; *Glauben*, in: BK, Art. 44 Rn. 54; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 44 Rn. 35.

4. Durch die Kompetenzordnung ausgeschlossen ist es dagegen, dass sich der Untersuchungsgegenstand eines PUA primär auf das Handeln eines Landes, sei es exekutiv oder

legislativ, bezieht, dass also Landessachverhalte nicht als Mittel untersucht werden, um etwas über das Handeln von Bundesorganen herauszufinden, sondern als eigener selbstständiger Untersuchungszweck. Der Grund für diese Beschränkung bleibt gleich: Wenn das Bundesverfassungsgericht die Befugnis aus Art. 44 GG auf den Aufgabenbereich des Bundestags beschränkt, dann fallen Landessachverhalte, die um ihrer selbst willen aufgeklärt werden sollen, aus dieser Befugnis heraus. Weder kann der Bundestag Entscheidungen des Landesgesetzgebers ändern, noch ist eine Landesregierung dem Deutschen Bundestag gegenüber politisch verantwortlich. Entsprechend steht es einem PUA auch nicht zu, über Handlungen der Länder Werturteile als Selbstzweck in seinen Untersuchungsberichten zu fällen,

Glauben, DVBl. 2012, 737 (740); *von Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Vorbemerkung D Rn. 16, 22 f.

Diese Einsicht ist in der Literatur allgemein anerkannt. Sie kommt in der Unterscheidung zwischen mittelbarer und unmittelbarer Untersuchung von Landessachverhalten durch einen PUA des Bundestages zum Ausdruck. Man könnte auch anders formulieren: Die Aufklärung von Landessachverhalten darf Mittel zur Erreichung eines Untersuchungszwecks sein, sie darf aber nicht selbst einen Untersuchungszweck darstellen.

5. Weisungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber einer Landesregierung ändern an diesem Befund – noch einmal zur Verdeutlichung – nichts. Solche Weisungsrechte können von Bedeutung sein, weil sie der Bundesregierung mit der Rechtsmacht zur Weisung zugleich eine politische Verantwortung für ihr Handeln und Unterlassen einräumen. Aber damit bleibt es dabei, dass es beim Untersuchungsgegenstand um das Handeln oder Unterlassen der Bundesregierung gehen muss. Hinsichtlich dieses Handelns oder Unterlassens des Bundes kann dann auch die Landesperspektive in den Blick genommen werden, also etwa die Frage, wie ein Land das Handeln des Bundes wahrgenommen hat,

ausdrücklich so *Schröder*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (Hdb.), § 46 Rn. 19.

Auch in dieser Konstellation bezieht sich der Untersuchungsgegenstand aber eben nicht auf das Handeln des Landes, er nimmt Landessachverhalte nur auf, um einen auf den Bund bezogenen Untersuchungsauftrag zu verfolgen.

6. Aus dem gleichen Grund kann das voramtliche Handeln von Mitgliedern der Bundesregierung nicht Gegenstand der Untersuchung sein. Wenn an Handlungen der Bundesregierung angeknüpft wird, so kann dies lediglich in der Vergangenheit liegendes Handeln *als* Bundesregierung betreffen. Eine Untersuchung des Verhaltens von Regierungsmitgliedern vor Amtsantritt hat

keinen Bezug zur politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag. Würde man demgegenüber Vergangenheit als Landesregierungschef und Gegenwart als Bundeskanzler zu einem einheitlichen politischen Verantwortungsraum verbinden, der eine Untersuchungsbefugnis begründet, verlöre wiederum die bundesstaatliche Kompetenzbegrenzung ihre Funktion.

7. Schließlich ist an Folgendes zu erinnern: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind das „schärfste Schwert“ in der Hand des Bundestages“,

Waldhoff, in: ders./Gärditz, PUAG, § 1 Rn. 8, vgl. *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 124 f.

Die mit ihnen verbundenen zwangsbewehrten Beweiserhebungsrechte unterscheiden sich erheblich von anderen, nicht-zwangsbewehrten Mitteln der parlamentarischen Informationsbeschaffung. Ihre Anwendung rechtfertigt sich daher nur in Bezug auf die Kernfunktionen des Parlaments. Ein weites politisches Verständnis der Kompetenzen eines PUA ist aus diesem Grund nicht zu rechtfertigen.

II. Anwendung

1. Der in BT-Drs. 20/6420 beantragte Untersuchungsausschuss sucht den Gesetzesvollzug zu kontrollieren. Dabei geht es den Antragstellern nicht um die Frage, ob der Vollzug dazu Anlass gibt, das geltende Steuerrecht zu ändern, sondern darum, nachzuvollziehen, ob bei diesem Vollzug rechtmäßig und angemessen gehandelt wurde. Es handelt sich mithin um eine Kontrollenquête, durch welche der Deutsche Bundestag sein Recht zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung verwirklichen soll, nicht um eine Gesetzgebungsquête.

Damit ist auch klar, worauf sich der Untersuchungsgegenstand beziehen muss, nämlich auf das Handeln der Bundesregierung und ihr nachgeordneter Stellen. Deren Handeln kann, wie gesehen, auch durch einen Blick auf Landessachverhalte aufgeklärt werden, wenn dies dem Zweck dient, das Handeln von Bundesorganen aufzuklären.

2. Wie bei anderen Kompetenzprüfungen auch bemisst sich diejenige des PUA an dem einem Einsetzungsbeschluss zu entnehmenden Zweck des Untersuchungsauftrags. Dieser wird in aller Regel bei einer Kontrollenquête in der Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts liegen, der im Bereich der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag liegen muss. Dieser Zweck ist objektiv aus dem Gesamtzusammenhang der gestellten Fragen zu ermitteln und kann nicht durch eine bestimmte Rahmung oder durch salvatorische Klauseln geändert werden.

Beispielhaft: Wenn sich im Einsetzungsbeschluss zum größten Teil Fragen zum Handeln einer Landesregierung finden, kann der hier ergebende landesbezogene Ermittlungszweck weder dadurch geheilt werden, dass dem die Feststellung vorangestellt wird, es ginge um die Aufklärung des Handelns des Bundes, noch durch die Behauptung, die Fragen respektierten die Kompetenzordnung. Wäre es zulässig, durch Rahmung oder Umformulierung den Untersuchungszweck zu verändern, würde die Kompetenzprüfung schlicht leerlaufen. Die Kompetenzgrenze fiel faktisch fort. Hier gilt im Ergebnis nichts anderes als bei der Prüfung etwa von Gesetzgebungskompetenznormen, die anhand des Zwecks der Regelung im Einzelnen, nicht anhand der Selbstbezeichnung des Gesetzes vorzunehmen sind.

3. Das Argument, es ginge bei dem beantragten Untersuchungsgegenstand um die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs der Steuergesetzgebung des Bundes, wäre deswegen zum Ersten nur haltbar, wenn die konkret im Antrag gestellten Fragen diesem Zweck auch wirklich entsprechen würden. Dies ist nicht der Fall, kreisen doch so gut wie alle Fragen (Ausnahme Nr. 1) um einen bestimmten Sachverhalt in nur einem Land. Ein Interesse am bundesweiten Vollzug der steuerrechtlichen Normen ist den Fragen ebenso wenig zu entnehmen wie ein solches an den Handlungen der Bundesregierung im Kontext des aufzuklärenden Zeitraums. Zum Zweiten müsste auch, wenn dies anders wäre, die Aufklärung von Landessachverhalten im Dienste des zulässigen Zwecks der Aufklärung eines Bundessachverhalts stehen. Auch dies ist bei den vorliegenden Fragen nicht der Fall. Die Kompetenzen der Bundesregierung aus Art. 108 Abs. 3 GG i.V.m. 85 Abs. 3 u. 4 GG ändern daran, wie oben begründet wurde, nichts. Dass die Bundesregierung gegenüber einem Land hätte handeln dürfen, begründet für sich keine Untersuchungskompetenz des Bundestages gegenüber der Landesregierung. Auch ein mögliches pflichtwidriges Unterlassen der Bundesregierung kann kein allgemeines Untersuchungsrecht des Bundestages hinsichtlich aller möglichen Sachverhalte begründen. Vielmehr muss sich, wenn wie oben gezeigt das Handeln der Bundesregierung den Gegenstand der Untersuchung bildet, das Nicht-Handeln der Bundesregierung bei ebendieser niederschlagen. Der Bundestag kann erforschen, ob und inwiefern der Bundesregierung Erkenntnisse über ein mögliches Fehlverhalten der Landesexekutive vorlagen. Er kann jedoch nicht einen politischen Reflex der unterstellten Kenntnis seitens der Bundesregierung zur Grundlage der direkten Untersuchung der Landesexekutive machen, wenn keinerlei Anhaltspunkte für eine solche Kenntnis vorliegen. Eine unmittelbare Untersuchung des Handelns einer Landesregierung kann allein durch einen Verweis auf diffuses Unterlassen der Bundesregierung keine Zulässigkeit erlangen.

4. Zum Handeln der Bundesregierung, das von einem PUA untersucht werden kann, gehört das Handeln des Bundeskanzlers in seiner amtlichen Funktion. Die frühere Tätigkeit in einer Landesregierung unterfällt dem nicht, weil, wie gesehen, die Kontrolle einer Landesregierung nicht dem Aufgabenbereich des Bundestags unterfällt. Äußerungen des Bundeskanzlers über seine frühere Tätigkeit in einer Landesregierung vor einem Landesuntersuchungsausschuss unterfallen ebenfalls nicht dem amtlichen Handeln des Bundeskanzlers: Diese Äußerungen tätigt er nicht in seiner Eigenschaft als Bundeskanzler, was schon daran deutlich wird, dass die Befragung auch erfolgt wäre, wenn er nicht das Amt des Bundeskanzlers innehätte. Sein Wissen ist kein amtliches Wissen des Bundeskanzlers. Aus diesem Grund begründet auch die Frage der Eignung des Bundeskanzlers für sein Amt keinen passenden Untersuchungsgegenstand. Der Bundeskanzler ist dem Bundestag gegenüber politisch für seine Amtsführung verantwortlich. Daraus folgt kein Untersuchungsrecht des Bundestags gegenüber der Person des Bundeskanzlers und seiner Vorgeschichte sei es in anderen hoheitlichen Ämtern oder als Privatmensch. Aus der Kontrollenquôte kann nicht einfach eine Personalenquôte werden. Im jetzigen Stand beziehen sich die Fragen nicht auf das Amt des Bundeskanzlers, sondern auf das Handeln einer Person, die später Bundeskanzler geworden ist. Damit verlassen sie den zulässigen Bereich parlamentarischer Kontrolle.

III. Rechtsfolge

1. Vor diesem Hintergrund erweisen sich allein die Fragen Nr. 1, 11, 12, 18, 19 als zulässig, weil diese das Handeln der Bundesregierung nicht nur reflexhaft berühren.
2. Die große Zahl an nach hier vertretener Ansicht unzulässiger Fragen führt im Ergebnis zu einer zustimmungsbedürftigen Antragsänderung i.S.v. § 2 Abs. 2 PUAG.