



P.St. 2290

# **Staatsgerichtshof des Landes Hessen**

## **Urteil**

### **Im Namen des Volkes**

In dem Verfassungsverfahren der Abgeordneten des Hessischen Landtags

1. Tarek Al-Wazir,
2. Marcus Bocklet,
3. Wolfgang Decker,
4. Angela Dorn,
5. Ellen Enslin,
6. Sigrid Erfurth,
7. Nancy Faeser,
8. Uwe Frankenberger,
9. Dieter Franz,
10. Jürgen Frömmrich,
11. Petra Fuhrmann,
12. Lisa Gnadl,
13. Manfred Görig,
14. Timon Gremmels,
15. Gernot Grumbach,
16. Heike Habermann,
17. Ursula Hammann,

18. Heike Hofmann,
19. Brigitte Hofmeyer,
20. Dr. Andreas Jürgens,
21. Reinhard Kahl,
22. Frank Kaufmann,
23. Kai Klose,
24. Heinz Lotz,
25. Daniel May,
26. Gerhard Merz,
27. Karin Müller,
28. Regine Müller,
29. Mürvet Öztürk,
30. Dr. Judith Pauly-Bender,
31. Lothar Quanz,
32. Dr. Michael Reuter,
33. Ernst-Ewald Roth,
34. Günter Rudolph,
35. Thorsten Schäfer-Gümbel,
36. Norbert Schmitt,
37. Kordula Schulz-Asche,
38. Michael Siebel,
39. Sarah Sorge,
40. Dr. Thomas Spies,
41. Mathias Wagner,
42. Torsten Warnecke,
43. Sabine Waschke,
44. Marius Weiß und
45. Andrea Ypsilanti,

alle: Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragsteller,

- Verfahrensbevollmächtigter: Universitätsprofessor Dr. Joachim Wieland, LL.M.,  
Bonn -

gegen

den Hessischen Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten,  
Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigter: Universitätsprofessor Dr. Frank Schorkopf,  
Göttingen -

an dem sich beteiligt haben:

1. die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,
2. die Landesadvokatur bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,  
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. Januar 2011

durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofes  
Rechtsanwalt und Notar Dr. Günter Paul,

Vizepräsident des Staatsgerichtshofes  
Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof a.D.  
Dr. Wolfgang Teufel,

Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Georg D. Falk,

Rechtsanwalt Paul Leo Giani,

Vizepräsidentin des Landgerichts Michaela Kilian-Bock,

Präsident des Hessischen Landessozialgerichts Dr. Harald Klein,

Universitätsprofessor Dr. Klaus Lange,

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Dr. Wilhelm Nassauer,

Staatsminister a.D. Rechtsanwalt Rupert von Plottnitz,

Präsident des Landgerichts Klaus Scheuer

für Recht erkannt:

I. Es wird – unter Zurückweisung der Anträge im Übrigen – festgestellt:

1. Der Beschluss des Antragsgegners vom 28. Januar 2010, mit dem er den Dringlichen Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP aus LT-Drs. 18/1833 angenommen hat, verletzt die Rechte der Antragsteller als Einsetzungsminderheit aus Art. 92 der Verfassung des Landes Hessen insoweit, als aufgeklärt werden soll, inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtags bestand.

2. Der Beschluss des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses 18/1 vom 7. Juni 2010, mit dem er den Beweisantrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 10. Mai 2010 angenommen hat, verletzt die Rechte der Antragsteller als Einsetzungsminderheit aus Art. 92 der Verfassung des Landes Hessen insoweit, als darüber Beweis erhoben werden soll, dass

NEOFÄ I (einschließlich Einrichtung Servicestelle Recht und Verstärkung im Bereich Körperschaftssteuer), NEOFÄ II und WOK Organisationsmaßnahmen waren, die zu einer zielgerichteteren und effektiveren Arbeit der Finanzämter und damit auch der Steuerfahndung geführt haben,

sowie

die hessische Steuerverwaltung im Allgemeinen und die hessische Steuerfahndung im Besonderen infolge der Organisationsmaßnahmen effektiv aufgestellt ist

und dass

im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Gespräche von einzelnen der vier Steuerbeamten mit Mitgliedern des Hessischen Landtags stattgefunden haben.

II. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Den Antragstellern sind drei Viertel ihrer notwendigen außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

**Gründe:****A****I.**

Das Verfassungsstreitverfahren betrifft den Untersuchungsgegenstand des Landtagsuntersuchungsausschusses 18/1 und die Abgrenzung der Rechte von Landtagsmehrheit und Landtagsminderheit in diesem Zusammenhang. Die Antragsteller sind Mitglieder des Hessischen Landtags und gehören den Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an. Antragsgegner ist der Hessische Landtag. Die Antragsteller machen geltend, der Antragsgegner habe ihre verfassungsmäßigen Rechte dadurch verletzt, dass er den von ihnen formulierten Auftrag des Untersuchungsausschusses 18/1 unzulässig erweitert habe und dass der Untersuchungsausschuss einen unzulässigen Beweisbeschluss gefasst habe.

Das hat folgenden Hintergrund: Anfang der neunziger Jahre hatte eine erhebliche Zahl von Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Einführung der sogenannten Quellensteuer unter Mitwirkung mehrerer Banken Geld auf ausländische Konten transferiert. Nach Aufdeckung der Vorgänge kam es zu zahlreichen Verfahren der Steuernach-erhebung und entsprechenden Steuerstrafverfahren. Das Bearbeitungskonzept für diese Verfahren wurde im Sommer 2001 durch eine Amtsverfügung des Finanzamtes Frankfurt am Main V (Amtsverfügung 2001/18 vom 30. August 2001 [„Bearbeitung von Bankenfällen“]) abgeändert. Insbesondere sollte – ausgehend von der Annahme, Steuerstraftaten durch Kapitaltransfers ins Ausland bis 1994 seien nunmehr verjährt – von dem Anfangsverdacht einer Steuerstraftat für die Folgejahre in der Regel nur noch bei Auslandstransfers in den Jahren bis 1994 ab einem Gesamtbetrag von 500.000 DM oder einem Einzelbetrag von 300.000 DM, fehlenden Anhaltspunkten für eine zwischenzeitliche Mittelverwendung und einer voraussichtlichen Steuerverkürzung von insgesamt mehr als 4.000 DM ausgegangen werden. Regelmäßig sollten nur die diesen Kriterien genügenden Fälle weiter durch die Steuerfahndungsstelle beim Finanzamt Frankfurt am Main V bearbeitet werden, die übrigen dagegen durch die für die jeweiligen Steuerpflichtigen zuständigen Veranlagungsfinanzämter.

Die Amtsverfügung 2001/18 war sowohl innerhalb der Steuerverwaltung als auch in der Öffentlichkeit stark umstritten: Mehrere der im Finanzamt Frankfurt am Main V für

die Bearbeitung der Bankenverfahren zuständigen Mitarbeiter wandten sich gegen die Amtsverfügung. Auch die Medien griffen die Thematik auf. Die Bearbeitung der sogenannten Bankenfälle war schließlich Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Hessischen Landtags in der 16. Legislaturperiode (vgl. dessen Abschlussbericht vom 6. März 2006, LT-Drs. 16/5360, mit den unterschiedlichen Bewertungen der Vorgänge durch CDU und FDP einerseits, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN andererseits).

Im Jahre 2004 führte die hessische Landesverwaltung zudem im Bereich des Finanzressorts eine Strukturreform durch. Durch die „Neustrukturierung der Finanzämter im Rhein-Main-Gebiet“ (NEOFÄ I) wurden zunächst die hessischen Finanzämter im Ballungsraum Rhein/Main zum 1. Januar 2004 neu geordnet; zum 1. Mai 2004 folgte die Neustrukturierung weiterer Finanzämter (NEOFÄ II - Neuorganisation der Finanzämter in der Fläche - und WOK - Wiesbaden / Offenbach / Kassel -). In diesem Rahmen erhielt das Finanzamt Frankfurt am Main V neue Aufgaben und wurde mit dem Finanzamt Frankfurt am Main-Höchst zusammengeführt.

Im Rahmen der Organisationsreform wurden unter anderem die Steueramtmänner H.F. und W. und die Amträtin T.F., die zuvor im Bereich der Steuerfahndung bzw. in der Bußgeld- und Strafsachenstelle tätig waren, in neue Arbeitsbereiche umgesetzt. Unabhängig von der Organisationsreform war zuvor bereits der Steuerfahnder Amtratsrat S. am 31. März 2003 innerhalb des Finanzamtes Frankfurt am Main V umgesetzt worden.

In der Folgezeit wurden die vier genannten Beamten nach unterschiedlich langen Phasen der Dienstunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in den Ruhestand versetzt. Grundlage der entsprechenden Verfügungen war jeweils ein Gutachten des Frankfurter Arztes für Neurologie und Psychiatrie Dr. H. Die Verfügungen wurden bestandskräftig.

Das Verwaltungsgericht Gießen – Berufsgericht für Heilberufe – stellte durch Urteil vom 16. November 2009 - 21 K 1220/09.GI.B - einen Verstoß gegen ärztliche Berufspflichten bei der Erstellung dieser Gutachten fest, weil der Sachverständige die anerkannten Standards bei der Erstellung seiner „Nervenfachärztlichen Gutachten“ vorsätzlich verletzt habe. Daraufhin wurden die Vorgänge, nunmehr insbesondere unter dem Schlagwort „Zwangspensionierung“, in der Öffentlichkeit erneut intensiv diskutiert.

Am 19. Januar 2010 stellten die Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Antrag (LT-Drs. 18/1790), einen Untersuchungsausschuss nach Art. 92 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung - HV -) und § 54 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags - GOHLT - mit folgendem Untersuchungsauftrag einzusetzen:

„Der Untersuchungsausschuss hat den Auftrag zu klären, inwieweit beim ehemaligen Finanzamt Frankfurt V mit den Bankenverfahren betraute Steuerfahnder und -fahnderinnen sowie Steuerfahndungshelfer und -helferinnen durch das Verhalten der Verantwortlichen in der Steuerverwaltung veranlasst wurden, diese freiwillig oder unfreiwillig zu verlassen, um Repressalien durch den Dienstherrn zu entgehen. In Bezug auf vier mittlerweile in den Ruhestand versetzte Steuerfahnder ist zu klären, ob die einzelnen Verfahren zur Ruhestandsversetzung ordnungsgemäß und fehlerfrei durchgeführt worden sind oder ob diese gezielt aus dem Dienst entfernt werden sollten, weil sie im Jahre 2001 Kritik an der Bearbeitung von Steuerfluchtfällen in Hessen geäußert hatten und die Zwangspensionierungen somit gezielt als Disziplinierungsmittel gegenüber den ehemaligen Steuerfahndern, aber auch zur Abschreckung evtl. zu erwartender weiterer Proteste aus der Steuerverwaltung eingesetzt wurden. Die in diesem Zusammenhang festgestellten Verfahrensmängel und möglicherweise entstandenen Schäden für das Land sind ebenso aufzuzeigen wie die in diesem Zusammenhang festgestellten Mängel in der Personalführung in der Steuerverwaltung.

Es ist dabei insbesondere aufzuklären:

1. Welche personellen Maßnahmen infolge des Konflikts um die Amtsverfügung 2001/18 gegenüber einzelnen Bediensteten der Steuerfahndung beim Finanzamt Frankfurt am Main V von wem veranlasst, gebilligt und vollzogen wurden und in welcher Weise jeweils das Ministerium der Finanzen sowie dessen nachgeordneten Behörden, andere Ressorts oder die Staatskanzlei und deren nachgeordneten Behörden an den Verfahren beteiligt waren bzw. hiervon Kenntnis hatten.
2. Aus welchen Gründen und auf welche Veranlassung hin die betroffenen Bediensteten der Steuerfahndung einer psychiatrischen Begutachtung unterzogen wurden, wer in welcher Weise an diesem Verfahren beteiligt war, ggf. Einfluss insbesondere auch auf die Auswahl des Gutachters genommen hat oder vor, während oder nach der Begutachtung dienstlich Kontakt mit dem Gutachter hatte.
3. In welcher Weise die fachärztlichen Gutachten in der Personalverwaltung der Oberfinanzdirektion und des Ministeriums der Finanzen oder von anderen Stellen hinsichtlich ihrer logischen Schlüssigkeit, Nachvollziehbarkeit und Geschlossenheit geprüft und gewürdigt wurden, welche Schlussfolgerungen aus der Prüfung gezogen und in welcher Weise die jeweils bestehenden Prüfungspflichten erfüllt wurden.
4. Aus welchen Gründen es unterlassen wurde, nach Bekanntwerden der Untersuchungsergebnisse einer psychiatrischen Begutachtung eines Betroffenen durch eine Universitätsklinik in Zusammenhang mit einer beantragten Zulassung als Steuerberater den Vorgang der Ruhestands-



versetzung zu überprüfen und ggf. eine erneute Berufung in das Beamtenverhältnis auszusprechen (Reaktivierung).

5. Ob Mitglieder der Landesregierung die Gremien des Landtags jederzeit zutreffend umfassend und wahrheitsgemäß über die Vorgänge im Zusammenhang mit der zwangsweise durchgeführten Pensionierung der Steuerfahnder unterrichtet haben.
6. Wie die Schreiben der betroffenen Steuerfahnder an Ministerpräsident Koch und Finanzminister Weimar behandelt wurden, insbesondere, wer diese gesehen, bearbeitet und welche Entscheidungen in diesem Zusammenhang getroffen hat.
7. Wie Ministerpräsident Koch und Finanzminister Weimar ihrer dienstlichen Fürsorgepflicht gegenüber den Steuerfahndern nachgekommen sind, deren Anliegen und Dienstumstände ihnen sowohl durch an den Ministerpräsidenten und den Finanzminister gerichtete Briefe vorgetragen wurden als auch durch die öffentliche Berichterstattung bekannt geworden sind.“

Am 27. Januar 2010 beantragten die Fraktionen der CDU und der FDP, den Untersuchungsauftrag wie folgt zu erweitern (LT-Drs. 18/1833):

„Der Untersuchungsausschuss hat den Auftrag zu klären, warum die vier ehemals beim Finanzamt Frankfurt V tätigen Steuerbeamten Rudolf S., Marco W., Tina F. und Heiko F. aufgrund ihres dienstlichen oder außerdienstlichen Verhaltens sowie aus gesundheitlichen Gründen in den Ruhestand versetzt wurden. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, seit wann und in welcher Form die Inruhestandsversetzung der vier Steuerbeamten und ihre Ursachen bereits Gegenstand von parlamentarischen Initiativen im Hessischen Landtag und von Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse war. Aufzuklären ist auch, ob, mit welchem Hintergrund und mit welchem Ergebnis von dritter Seite, insbesondere auch von Abgeordneten des Hessischen Landtages, Gespräche mit den vier Steuerbeamten im Zusammenhang mit der Inruhestandsversetzung und der Ergreifung etwaiger Rechtsmittel geführt wurden.

Es soll insbesondere aufgeklärt werden:

- ob es zutrifft, dass die vier Steuerbeamten bis zur Organisationsreform zum 1. Januar 2004 (NEOFÄ I) keine signifikanten Krankheitsausfälle hatten, weder vor dem 30. August 2001, noch danach, aber seit der Organisationsreform die vier Steuerbeamten bis zu 100 Krankheitstagen pro Jahr aufwiesen;
- ob die Dienstunfähigkeit von den vier Steuerfahndern gezielt betrieben wurde;
- welche Erkenntnisse aus dem im Rahmen des Petitionsverfahren des Herrn Rudolf S. im Hessischen Landtag (Petitions-Nr. 03204/16 und 2482/16) am 3. November 2005 erstellten Bericht der Oberfinanzdirektion gewonnen werden können;

- ob die den vier Steuerbeamten zustehenden Ruhestandsgehälter wegen anderweitiger Einkommen und für diesen Fall in welcher Höhe gekürzt oder ausgesetzt wurden;
- wie die Vorgehensweise der vier Steuerbeamten von Mitgliedern der Personalvertretung und der Interessenvertretung der Steuerfahnder insbesondere während des Inruhestandsversetzungsverfahrens bewertet wurde und wird und welche Auswirkungen diese Vorgehensweise auf das Betriebsklima in der Finanzverwaltung hat;
- warum die vier Steuerbeamten keine Rechtsmittel gegen die Inruhestandsversetzung eingelegt haben;
- warum die vier Steuerbeamten das Reaktivierungsangebot der Finanzverwaltung nicht angenommen haben;
- ob eine Reaktivierung auch gegen den bis zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses 18/1 erklärten Willen der vier Steuerbeamten geboten ist;
- inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtages bestand.“

Der Antragsgegner beschloss daraufhin in seiner Plenarsitzung vom 28. Januar 2010 (Plenarprotokoll 18/34, LT-Prot. 18. Wahlperiode S. 2373ff.) einstimmig die Einsetzung des Untersuchungsausschusses gemäß dem Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Den Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP nahm er durch den angegriffenen Erweiterungsbeschluss mehrheitlich an.

Der Untersuchungsausschuss konstituierte sich am 11. Februar 2010 und legte seiner Arbeit die sogenannten IPA-Regeln – dabei handelt es sich um 1969 von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft erarbeitete Verfahrensregeln für Untersuchungsausschüsse (vgl. den Abdruck in BT-Drs. V/4209) – mit wenigen Modifikationen zugrunde. Der Untersuchungsausschuss fasste mit den Stimmen seiner Mitglieder aus den Fraktionen der CDU und der FDP nach entsprechendem Antrag (Beweisantrag Nr. 7 vom 10. Mai 2010) am 7. Juni 2010 einen Beweisbeschluss. Die Antragsteller greifen ihn insoweit an, als durch Vernehmung von Zeugen darüber Beweis erhoben werden soll, dass

- „A. die Steuerfahndung des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Jahr 2001 mit einer großen Zahl enttarnter und nicht enttarnter Anlegerverfahren konfrontiert gewesen war, deren steuer- und steuerstrafrechtliche Verjährung bevorstand, und aus diesem Grund die Amtsverfügung 2001/18 vom 30. August 2001 und das dazugehörige Bearbeitungskonzept als rein organisatorische Maßnahme Grundlage für eine effektive

und – angesichts der drohenden Verjährung notwendige – zeitnahe Prüfung und ggfs. Verfolgung der Massenverfahren war

sowie

NEOFÄ I (einschließlich Einrichtung Servicestelle Recht und Verstärkung im Bereich Körperschaftssteuer), NEOFÄ II und WOK Organisationsmaßnahmen waren, die zu einer zielgerichteteren und effektiveren Arbeit der Finanzämter und damit auch der Steuerfahndung geführt haben,

sowie

die hessische Steuerverwaltung im Allgemeinen und die hessische Steuerfahndung im Besonderen in Folge der Organisationsmaßnahmen effektiv aufgestellt ist

(...)

D. die vier ehemaligen Steuerbeamten ausweislich ihres Leistungsbildes und ihrer Beurteilungen nicht zu den Spitzenbeamten gehörten, es sich bei den vier ehemaligen Steuerbeamten vielmehr um Beamte mit einer vergleichsweise eher durchschnittlichen Beurteilung ihrer dienstlichen Leistungen gehandelt hat,

(...)

L. im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Gespräche von einzelnen der vier Steuerbeamten mit Mitgliedern des Hessischen Landtags stattgefunden haben.“

## II.

Mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 7. Juli 2010, eingegangen beim Staatsgerichtshof am 15. Juli 2010, haben sich 45 Abgeordnete des Hessischen Landtags von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen den Erweiterungsbeschluss vom 28. Januar 2010 und den Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses 18/1 vom 7. Juni 2010 gewandt.

Zur Begründung ihres Antrags im Verfassungsverfahrens haben sie im Wesentlichen geltend gemacht: Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV gebe als Ausdruck des im Demokratieprinzip und im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Minderheitenschutzes der parlamentarischen Minderheit die Rechtsmacht, die Aufklärung von Sachverhalten auch gegen den Willen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit herbeizuführen. Diese verfassungsrechtliche Zielsetzung begründe entsprechende Befug-

nisse der qualifizierten Minderheit sowohl bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als auch bei der gesamten Durchführung des Untersuchungsauftrags.

Nach der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1978 (BVerfGE 49, 70) schlieÙe das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses grundsätzlich eine Befugnis der Mehrheit aus, den Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Minderheit durch Zusatzfragen zu erweitern. Das Minderheitenrecht sei nur für extreme Fälle unter dem Gesichtspunkt eingeschränkt, dass das Ausschussverfahren seinen Sinn verliere, wenn der Ausschuss den zu überprüfenden Sachverhalt von vornherein unter einem eingengten Blickwinkel untersuche und damit dem Parlament – und auch der Öffentlichkeit – allenfalls eine verzerrte Darstellung vermitteln könne. Von Verfassungs wegen seien deshalb Zusatzfragen gegen den Willen der Antragsteller nur zulässig, wenn sie nötig seien, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstands zu vermitteln. Auch dann müssten sie jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen. Schon eine bloÙe Verzögerung könne im Übrigen die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle entscheidend in Frage stellen. Bei jeder Ergänzung sei daher Zurückhaltung geboten. Dass ihre Voraussetzungen gegeben seien, müsse offen zu Tage liegen. Im Schrifttum werde sogar die noch restriktivere Auffassung vertreten, der Bundesgesetzgeber habe in dem Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG -) mit der Begründung eines Zustimmungsvorbehalts der Antragsminderheit für jedwede Änderung des Untersuchungsauftrags die verfassungsrechtlich allein bedenkenfreie Lösung gewählt. Auch aus der Parlamentspraxis und den sogenannten IPA-Regeln, denen im Übrigen die Rechtssatzqualität fehle, ergäben sich keine weitergehenden Rechte der Mehrheit.

Daher verletze der Beschluss des Antragsgegners vom 28. Januar 2010, dass aufgeklärt werden solle, inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtags bestanden habe, das Recht der Antragsteller aus Art. 92 HV. Die Einsetzungsminderheit habe eine sogenannte Missstands-enquête beantragt, in der es um die Klärung von Personalmaßnahmen im Finanzamt Frankfurt am Main V und das damit in Zusammenhang stehende Verhalten des

Dienstherrn der Steuerbeamten gehe. Hiervon weiche der Erweiterungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP in erheblicher Weise ab, indem die Aufklärung von Kontakten von Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtags untersucht werden solle. Damit sei eine unzulässige Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes und dessen Verschiebung hin zu einer sogenannten Kollegialenquôte verbunden, die auch zu einer unverhältnismäßigen Verzögerung der Untersuchung führe.

Der Minderheitenschutz und das Verfassungsgebot der wirksamen Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollaufgaben steuerten darüber hinaus die gesamte Durchführung des Untersuchungsauftrags. Im Rahmen von Art. 92 HV werde dementsprechend das Minderheitenrecht verletzt, wenn der Untersuchungsausschuss auf Grund einer Mehrheitsentscheidung Beweise erhebe, die nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt seien.

Der von der Mehrheit initiierte Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses sei in den oben genannten Punkten A., D. und L. verfassungswidrig, da er vom Untersuchungsauftrag nicht gedeckt sei. Die Minderheit habe diesen bewusst nicht auf die in Punkt A. angesprochene Effektivität der Steuerverwaltung im Allgemeinen und der Steuerfahndung im Besonderen und die von der Mehrheit damit in Zusammenhang gebrachten Organisationsmaßnahmen sowie die in Punkt D. zum Thema gemachte Leistungsfähigkeit der pensionierten Beamten erstreckt, sondern ihn auf die personellen Maßnahmen gegenüber Bediensteten der Steuerfahndung beschränkt. Dies führe auch nicht zu einer verzerrten Darstellung des Untersuchungsgegenstandes, so dass seine mit dem Beweisbeschluss verbundene Erweiterung von Verfassungs wegen verboten sei. Das in Punkt L. genannte Beweisthema bilde die verfassungswidrige Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes ab.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen,

1. dass der Hessische Landtag durch seinen Beschluss in der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode am 28. Januar 2010, mit dem er den Dringlichen Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP betreffend Erweiterung zu dem Antrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Drucks. 18/1833, angenommen hat, das Recht der Antragsteller als Einsetzungs-

minderheit auf Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes aus Art. 92 der Verfassung des Landes Hessen insoweit verletzt hat, als aufgeklärt werden soll, inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtags bestand;

2. dass der Hessische Landtag durch den Beschluss des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses 18/1 vom 7. Juni 2010, mit dem der Beweis-antrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 10. Mai 2010 angenommen worden ist, das Recht der Antragsteller als Einsetzungsminderheit auf Bestimmung des Untersuchungsgegenstands aus Art. 92 der Verfassung des Landes Hessen insoweit verletzt hat, als darüber Beweis erhoben werden soll, dass

- A. die Steuerfahndung des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Jahr 2001 mit einer großen Zahl enttarnter und nicht enttarnter Anlegerverfahren konfrontiert war, deren steuer- und steuerstrafrechtliche Verjährung bevorstanden habe, und aus diesem Grund die Amtsverfügung 2001/18 vom 30. August 2001 und das dazugehörige Bearbeitungskonzept als rein organisatorische Maßnahme Grundlage für eine effektive und – angesichts der drohenden Verjährung notwendige – zeitnahe Prüfung und ggfs. Verfolgung der Massenverfahren war

sowie

NEOFÄ I (einschließlich Einrichtung Servicestelle Recht und Verstärkung im Bereich Körperschaftssteuer), NEOFÄ II und WOK Organisationsmaßnahmen waren, die zu einer zielgerichteteren und effektiveren Arbeit der Finanzämter und damit auch der Steuerfahndung geführt haben,

sowie

die hessische Steuerverwaltung im Allgemeinen und die hessische Steuerfahndung im Besonderen infolge der Organisationsmaßnahmen effektiv aufgestellt ist,

- D. die vier ehemaligen Steuerbeamten ausweislich ihres Leistungsbildes und ihrer Beurteilungen nicht zu den Spitzenbeamten gehörten, es

sich bei den vier ehemaligen Steuerbeamten vielmehr um Beamte mit einer vergleichsweise eher durchschnittlichen Beurteilung ihrer dienstlichen Leistungen gehandelt hat,

- L. im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Gespräche von einzelnen der vier Steuerbeamten mit Mitgliedern des Hessischen Landtags stattgefunden haben.

### III.

Der Antragsgegner hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

Die Verfassung des Landes Hessen gestalte wie das Grundgesetz und die übrigen Landesverfassungen das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht aus. Allerdings habe die Verfassung des Landes Hessen auch nicht die insbesondere für Verfahrensfragen geltende Mehrheitsregel außer Kraft gesetzt. Es gehe darum, in der Auseinandersetzung die politischen Chancen der parlamentarischen Kräfte im Gleichgewicht und mit Blick auf den weiteren politischen Meinungskampf offenzuhalten.

Das Bundesverfassungsgericht habe daher allgemein und nicht nur für „extreme Fälle“, wie die Antragsteller meinten, Ausnahmen von dem Recht der Minderheit, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen, eröffnet. Eine Erweiterung sei zulässig, wenn dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstandes unberührt bleibe und wesentliche Verzögerungen nicht zu erwarten seien. Auch die in ständiger Parlamentspraxis verwendeten IPA-Regeln enthielten in § 2 Abs. 4 Satz 2 eine entsprechende „Kernregelung“, die das parlamentarische Untersuchungsrecht aus Art. 92 HV konkretisiere. Die Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags folgten diesem Gewohnheitsrecht – auch in dem hier zu entscheidenden Falle – und legten ihrer Arbeit die IPA-Regeln zugrunde.

Daran gemessen seien die Rechte der Minderheit nicht verletzt. Es handele sich vielmehr um eine zulässige Verteidigung der Mehrheit. Durch die Erweiterung des Einsetzungsantrags durch Beschluss vom 28. Januar 2010 bleibe der Kern des Untersuchungsgegenstandes unberührt. Dieser könne dahingehend zusammengefasst werden, dass sich der Untersuchungsausschuss 18/1 mit den Personal-

maßnahmen der hessischen Finanzverwaltung insbesondere gegenüber den vier Steuerbeamten des ehemaligen Finanzamts Frankfurt am Main V seit Erlass der Amtsverfügung 2001/18 beschäftigen solle. Der Untersuchungszeitraum umfasse die Ereignisse seit der 16. Wahlperiode des Hessischen Landtags. Soweit es um die Amtsverfügung gehe, sei darüber hinaus noch die 15. Wahlperiode in den Untersuchungszeitraum einbezogen.

Die von der Minderheit angegriffene Ergänzung durch den Antrag der Fraktionen der CDU und FDP, dass der Untersuchungsausschuss die Kontakte der Steuerbeamten zu Landtagsabgeordneten im Hinblick auf die Durchführung des Untersuchungsausschusses aufklären solle, erweitere zwar den Untersuchungsauftrag. Das Untersuchungsthema bleibe aber sachlich dasselbe. Die Untersuchung sei weiterhin auf den Zeitraum ab der 16. Wahlperiode bezogen und auf denselben politischen Träger exekutiver Verantwortung gerichtet. Die Erweiterung sei notwendig, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des behaupteten Missstandes zu zeichnen. Für die politische Bewertung des Untersuchungsergebnisses durch den Ausschuss, den Landtag und letztlich die Bürger sei es von Bedeutung, aus welchen Gründen (nur) ein Untersuchungsausschuss, nicht aber die Verwaltungsgerichte, die die von der Rechtsordnung primär zur Rechtmäßigkeitsprüfung berufenen Staatsorgane seien, mit dem Sachverhalt befasst worden sei. Die Aufdeckung von Kontakten zwischen den vier Steuerbeamten und Abgeordneten des Landtages zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses sei für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der als Zeugen zu vernehmenden Steuerbeamten relevant. Ihre Glaubwürdigkeit sei zweifelhaft, wenn sich herausstellte, dass sie ihr Verhalten mit Abgeordneten des Landtages abgestimmt hätten. Der vermeintliche Wechsel vom Typus einer Missstandsenquête zu einer Kollegialenquête sei nicht maßgeblich für die verfassungsrechtliche Würdigung. Entscheidend sei der im Kern unveränderte Untersuchungsgegenstand, auch wenn das Verhalten einzelner Abgeordneter in die Untersuchung einbezogen werde. Die Mehrheit könne dementsprechend auch nicht auf die Einsetzung eines eigenen Untersuchungsausschusses verwiesen werden.

Die angegriffene Ergänzung könne zwar zu zeitlich begrenzten Verzögerungen führen. Diese Verzögerungen seien jedoch im Interesse einer umfassenden Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes gerechtfertigt, zumal die Beweiserhebung dazu durch die Vernehmung der vier ehemaligen Steuerbeamten als Zeugen erfolgen solle, die ohnehin stattfinden werde. Die Gefahr, dass das Untersuchungsverfahren



sich bis zum Ende der Legislaturperiode hinziehen könnte, sei dementsprechend sehr begrenzt.

Auch der angegriffene Beweisbeschluss sei nicht verfassungswidrig. Die Punkte A. und D. des Beweisantrages Nr. 7 konkretisierten nur den von den Antragstellern nicht angegriffenen Teil des erweiterten Untersuchungsauftrags. Punkt A. des Beweisantrages verändere im Übrigen weder den Kern des Untersuchungsgegenstandes noch führe er zu wesentlichen Verzögerungen des Untersuchungsverfahrens. Bei der Frage nach den Motiven und Gründen für die Ruhestandsversetzung der vier Steuerbeamten seien die Rahmenbedingungen des Dienstes der Beamten von Bedeutung und damit auch die Zweckmäßigkeit der von der Mehrheit als Gegenstand der Beweiserhebung genannten Organisationsreformen. Wären mit einer zweckmäßigen Organisationsreform für die betroffenen Steuerbeamten persönliche und fachliche Härten verbunden, könnte sich dies auf die politische Beurteilung der Gesamtsituation auswirken. Der Aufwand zur Klärung dieses Punktes sei im Übrigen überschaubar, denn die mit Punkt A. aufgeworfene Thematik sei im weiten Sinn auch Gegenstand des Untersuchungsausschusses 16/1 des Hessischen Landtags gewesen. Dessen Erkenntnisse ließen sich in das laufende Untersuchungsverfahren einführen.

Ähnliches gelte für Punkt D. In der medialen Öffentlichkeit werde unter anderem das Bild gezeichnet, dass es sich bei den vier betroffenen Steuerbeamten um sehr leistungsfähige Beamte gehandelt habe, die aus sachfremden Gründen aus dem aktiven Dienst entfernt worden seien. Es handele sich bei dem Beweisthema Punkt D. insoweit um eine Einzelheit, die das Gesamtbild vervollständigen könne. Das Leistungsbild der Beamten sei dokumentiert, das Beweisthema könne daher ohne wesentliche Verzögerung abgearbeitet werden.

Punkt L. konkretisiere die – verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende – Ergänzung des Untersuchungsauftrags durch den Erweiterungsbeschluss der Fraktionen der CDU und der FDP.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

#### IV.

Die Hessische Landesregierung hat sich an dem Verfahren beteiligt, eine inhaltliche Stellungnahme aber nicht abgegeben.

#### V.

Die Landesanwältin hat – ohne selbst einen förmlichen Antrag zu stellen – die Auffassung vertreten, der Antrag sei zulässig und begründet.

Unter Berücksichtigung des Prüfungsmaßstabs aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. August 1978 (BVerfGE 49, 70) verletzen die streitigen Beschlüsse, soweit sie angegriffen seien, die Rechte der Antragsminderheit. Der Erweiterungsbeschluss betreffe insoweit nämlich weder denselben Zeitraum noch dieselben politischen Verantwortlichen wie der Einsetzungsbeschluss, sondern ziele auf Handlungen von Landtagsabgeordneten. Grundsätzlich seien zwar auch sogenannte Kollegialenquêtes zulässig. Mit dem angegriffenen Teil des Erweiterungsbeschlusses werde aber der Fokus der Untersuchung deutlich verschoben. Der ursprüngliche Untersuchungsgegenstand sei inhaltlich gar nicht mehr betroffen. Zwischen dem von den Antragstellern beantragten Untersuchungsgegenstand und dem vom Antragsgegner gefassten Erweiterungsbeschluss bestehe auch kein ausreichender zeitlicher Zusammenhang. Der Erweiterungsbeschluss beziehe sich unmittelbar auf den Untersuchungsausschuss 18/1, während sich der ursprüngliche Untersuchungsauftrag auf zum Teil Jahre zurückliegende Vorgänge erstrecke.

Der Beweisbeschluss A. sei in der vorliegenden Form unzulässig, da er zu weit gefasst sei. Soweit er die Amtsverfügung 2001/18 betreffe, beziehe er sich zwar auf konkrete Maßnahmen des Finanzamtes Frankfurt am Main V. Allerdings benenne er keinen konkreten Zusammenhang mit dem zu untersuchenden Sachverhalt. Der Staatsgerichtshof habe aber nicht die Aufgabe, nicht hinreichend deutlich gemachte Zusammenhänge aufzudecken. Der Beweisbeschluss sei daher trotz der grundsätzlichen Bedeutung von Organisationsfragen für den Untersuchungsauftrag auch hinsichtlich der auf die Amtsverfügung 2001/18 zielenden Fragen im ersten Absatz von Punkt A. unzulässig. Gleiches gelte in Bezug auf die im zweiten Absatz von Punkt A. genannten Organisationsmaßnahmen. Den im dritten Absatz von Punkt A. aufge-

fürten Beweisthemen, also den Fragen zur Effizienz der Steuerverwaltung, fehle ein Bezug zum Untersuchungsgegenstand völlig.

Auch bei dem Beweisantrag D., der sich mit der Leistungsbeurteilung der vier Steuerbeamten befasse, werde der Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand nicht deutlich. Bei der Ruhestandsversetzung komme es nach Maßgabe des Beamtenrechts allein auf den körperlichen Zustand des betroffenen Beamten bzw. gesundheitliche Gründe an. Die fachliche Beurteilung sei in diesem Zusammenhang unerheblich.

Der Beweisantrag L. schließlich knüpfe unmittelbar an den angegriffenen Erweiterungsbeschluss an und sei ebenso wie dieser unzulässig.

## **B**

Der Antrag ist im Verfassungsverfahren nach Art. 131 Abs. 1 HV in Verbindung mit § 42 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - zulässig (dazu I.). Hinsichtlich des Erweiterungsbeschlusses des Landtags, soweit dieser angegriffen ist, ist er in vollem (dazu II.), hinsichtlich des Beweisbeschlusses des Untersuchungsausschusses in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang (dazu III.) begründet.

### **I.**

1. Gegenstand des Verfahrens sind der Beschluss des Antragsgegners vom 28. Januar 2010, mit dem er den Erweiterungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP vom 27. Januar 2010 (LT-Drs. 18/1833) zu dem Einsetzungsantrag der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen hat, und der Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses 18/1 vom 7. Juni 2010, mit dem dieser dem Beweisantrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 10. Mai 2010 entsprochen hat. Allerdings ist der Einsetzungsbeschluss vom 28. Januar 2010 nur insoweit Gegenstand des Verfahrens, als der Untersuchungsausschuss zusätzlich aufklären soll, inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu

Abgeordneten des Hessischen Landtags bestanden hat. Auch der Beweisbeschluss vom 7. Juni 2010 ist nur hinsichtlich der unter den Punkten A., D. und L. aufgeführten Beweisthemen Gegenstand des Verfahrens.

2. Der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof ist eröffnet. Nach Art. 131 Abs. 1 HV i.V.m. § 42 Abs. 1 StGHG entscheidet der Staatsgerichtshof bei Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung des Landes Hessen, durch ein Gesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Davon ausgehend liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor: Das Verfahren betrifft die Beziehungen zwischen dem Antragsgegner als Träger des parlamentarischen Untersuchungsrechts und den Antragstellern als einer Minderheit seiner Mitglieder, die sich im Hinblick auf die Bestimmung des Untersuchungsauftrags und dessen Durchführung durch den Untersuchungsausschuss bestimmter Rechte berühren. Der Prüfungsmaßstab ergibt sich insofern aus Art. 92 HV (vgl. StGH ESVGH 49, 19 [20]).

3. Die 45 Antragsteller sind gemäß Art. 131 Abs. 2 HV, § 42 Abs. 2 Satz 1 StGHG antragsberechtigt. Sie erfüllen das für die Anrufung des Staatsgerichtshofes vorgesehene Quorum von einem Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags, da dieser nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen aus 110 Abgeordneten besteht (vgl. zur Antragsberechtigung in einer vergleichbaren Fallgestaltung wiederum StGH ESVGH 49, 19 [20]).

Die Beteiligtenfähigkeit des Landtags ergibt sich aus § 42 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Satz 1 StGHG.

4. Antragsteller und Antragsgegner sind prozessführungsbefugt.

a) Zusammen bilden die Antragsteller eine Personenmehrheit, die das Quorum des Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Antragsgegners erfüllt. Die Antragsteller können damit als sogenannte qualifizierte oder Einsetzungsminderheit eigene Rechte aus Art. 92 HV geltend machen.

Die Antragsteller sind als Einsetzungsminderheit auch aktiv prozessführungsbefugt, soweit sie Maßnahmen des Untersuchungsausschusses, hier also den Beweisbeschluss vom 7. Juni 2010, beanstanden. Sie machen geltend, die Parlaments-

mehrheit versuche, auf der Ebene der Beweiserhebung eine Veränderung des Untersuchungsgegenstands zu erreichen, die ihr bei der Einsetzung aus Verfassungsgründen verwehrt sei. Das auf diese Weise möglicherweise verletzte Recht, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen, steht aber nicht der „Einsetzungsminderheit im Ausschuss“, sondern der qualifizierten Minderheit im Landtag insgesamt zu. Die zu dieser Minderheit gehörenden Abgeordneten sind dementsprechend – unabhängig von ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss (vgl. StGH ESVGH 49, 19 [21]) – auch hinsichtlich des Beweisbeschlusses prozessführungsbefugt.

b) Der Landtag ist nicht nur hinsichtlich seines Beschlusses zur Erweiterung des Untersuchungsauftrages, sondern auch hinsichtlich des Beweisbeschlusses des Untersuchungsausschusses vom 7. Juni 2010 passiv prozessführungsbefugt. Das verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis, aus dem sich das nach Auffassung der Antragsteller verletzte Recht ergibt, besteht auch insoweit gerade gegenüber dem Antragsgegner.

Untersuchungsausschüsse sind Hilfsorgane des Parlaments bei der Aufklärung von Sachverhalten, die es in Erfüllung seines Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig hält (vgl. StGH ESVGH 17, 1 [12]; ESVGH 22, 136 [138f.]; BVerfGE 67, 100 [124]; 124, 78 [114]). Der Staatsgerichtshof hat daraus schon bislang die Konsequenz gezogen, die Verletzung von Befugnissen der Einsetzungsminderheit durch den Untersuchungsausschuss dem Landtag zuzurechnen (StGH ESVGH 49, 19 [21]; vgl. außerdem BVerfGE 93, 195 [203] und – für einen sonstigen Ausschuss – BayVerfGH BayVBl. 1998, S. 365 [366]). Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in einer neueren Entscheidung (BVerfGE 105, 197 [220]) die Auffassung vertreten, dass ein Untersuchungsausschuss von Verfassungs wegen mit eigenen Rechten ausgestattet sei, die das Plenum nicht selbst wahrnehmen könne. Der Ausschuss habe von ihm getroffene Maßnahmen dementsprechend auch selbst zu verantworten und sei deshalb der richtige Antragsgegner.

Der Staatsgerichtshof hält demgegenüber für das hessische Verfassungsrecht – das eine eigenständige Beteiligtenfähigkeit des Untersuchungsausschusses im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht kennt – daran fest, dass Maßnahmen des Untersuchungsausschusses in einem gegen den Landtag selbst gerichteten Verfassungsstreitverfahren zur Prüfung gestellt werden können. Der Untersuchungsausschuss wird nur unterstützend und vorbereitend für das Parlament tätig (vgl. für viele

Magiera, in: Sachs, Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 44 Rdnr. 11). Er ist dementsprechend bezüglich Gegenstand, Zweck und Durchführung des Untersuchungsverfahrens an den Einsetzungsbeschluss und etwaige weitere Parlamentsbeschlüsse gebunden (Rupp-v. Brünneck/Konow/Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Art. 92 Erl. 3). Das Parlament bleibt daher als Ganzes Träger des Untersuchungsrechts und Herr des Untersuchungsverfahrens, auch wenn es durch einen Untersuchungsausschuss handelt (Brocker, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 44 Rdnr. 1; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 Rdnr. 62ff.).

Deshalb kann sich ein Verfassungsstreitverfahren wegen der Verletzung von Rechten der Einsetzungsminderheit durch Maßnahmen des Untersuchungsausschusses zulässigerweise gegen den Landtag selbst richten.

5. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Sie haben ausreichend dargelegt, durch die angegriffenen Maßnahmen in ihrem Recht aus Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV verletzt zu sein (§ 42 Abs. 3 StGHG).

## II.

Der Beschluss vom 28. Januar 2010, soweit er angefochten ist, verletzt das Recht der Antragsteller als qualifizierter Minderheit im Hessischen Landtag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses aus Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV. Die Landtagsmehrheit hat mit diesem Erweiterungsbeschluss die ihr gezogenen Grenzen bei der Veränderung von Gegenstand und Auftrag eines von der Minderheit beantragten Untersuchungsausschusses überschritten.

1. Eine ausdrückliche Regelung der Rechte von Einsetzungsminderheit und –mehrheit kennt das hessische Landesrecht nicht.

a) Art. 92 HV selbst schweigt zu der Frage. Ein Untersuchungsausschussgesetz gibt es in Hessen anders als in vielen Ländern und im Bund nicht (vgl. die Übersicht bei Glauben, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, S. 99). Auch die Geschäftsordnung des Landtags, auf die Art. 92 Abs. 1 Satz 3 HV, allerdings ohnehin nur wegen des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse und der Zahl ihrer Mitglieder, verweist, ist

insoweit unergiebig. Dem hessischen Recht lässt sich daher anders als dem Bundesrecht kein „absolutes Bepackungsverbot“ (Pofalla, DÖV 2004, S. 335) entnehmen.

b) Der Antragsgegner beruft sich zur Verteidigung der angegriffenen Beschlüsse auf die sogenannten IPA-Regeln. Diese sind jedoch für die Beurteilung, ob der Erweiterungsbeschluss den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, nicht maßgeblich. Das genannte Regelwerk hat erst der Untersuchungsausschuss selbst zur Grundlage seiner Arbeit gemacht. Seine Anwendung wurde also nicht durch den Landtag und im Übrigen erst, nachdem der Erweiterungsbeschluss bereits getroffen worden war, beschlossen. Selbst wenn man aber mit dem Antragsgegner von einer gewohnheitsrechtlichen Geltung der IPA-Regeln ausgehen wollte (in diesem Sinne HessVGH ESVGH 46, 81 [85f.]), hätten diese nur den Rang von einfachem Geschäftsordnungsrecht. Die unmittelbar aus Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV folgenden Rechte der Minderheit bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses könnten sie damit nicht begrenzen und wären daher unbeachtlich, soweit sie über eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hinausgehen sollten.

2. Möglichkeiten und Grenzen der Änderung des Untersuchungsauftrags einer Minderheitenenquôte durch die Mehrheit sind somit allein aus der Verfassung und vor allem im Hinblick auf den Zweck des Untersuchungsrechts zu bestimmen.

Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV sieht in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und den übrigen Landesverfassungen vor, dass das Parlament auf Verlangen einer Minderheit seiner Mitglieder zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet ist. Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung des Parlaments und der ihr korrespondierende Anspruch der Einsetzungsminderheit sind, wie der Staatsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 9. Dezember 1998 (ESVGH 49, 19 [21f.]) ausgeführt hat, Ausdruck des im Demokratieprinzip und im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Minderheitenschutzes. Durch das Untersuchungsrecht erhalten das Parlament und insbesondere die parlamentarische Opposition die Möglichkeit, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, selbstständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten (vgl. BVerfGE 105, 197 [222]; 67, 100 [125]). Das Untersuchungsrecht ist damit eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Mittel der Legislative zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Dieser Kontrolle kommt

wegen des Gewaltenteilungsgrundsatzes besonderes Gewicht zu. Das Untersuchungsrecht hat darüber hinaus gerade als Recht der Minderheit Bedeutung dadurch erlangt, dass es sich im Zuge der historischen Entwicklung der Parlamente nicht mehr in erster Linie im Spannungsverhältnis von Parlament und Regierung entfaltet, sondern in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit einerseits und der Parlamentsminderheit andererseits. Der Staatsgerichtshof hat dementsprechend schon in seinem Urteil vom 24. November 1966 auf den Bedeutungswandel des Untersuchungsrechts hingewiesen, das heute vor allem ein Instrument der parlamentarischen Opposition ist (ESVGH 17, 1 [9]; ähnl. StGH ESVGH 49, 19 [21f.]; BVerfGE 49, 70 [85f.]; Hbg VerfG NVwZ-RR 2007, S. 289 [289f.]; vgl. aus der Lit. zu diesem Gesichtspunkt für viele Huber, Regierung und Opposition, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 47 Rdnr. 50, und Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 275ff.). Die Sicherstellung demokratischer Kontrolle der Exekutive durch eine parlamentarische Minderheit hat daher der zentrale Gesichtspunkt bei der Auslegung des Art. 92 HV zu sein (vgl. zu entsprechenden Überlegungen im Rahmen von Art. 44 GG auch BVerfGE 124, 78 [114] und zu Art. 15 der Schleswig-Holsteinischen Landessatzung BVerfGE 49, 70 [85]; außerdem StGH BW, Urt. v. 21.10.2002 - GR 11/02 -, Umdr. S. 29).

Eine effektive Kontrolle des Regierungshandelns ist aber nur möglich, wenn es im Grundsatz der Minderheit überlassen bleibt, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen (vgl. dazu aus der insoweit übereinstimmenden Rspr. und Lit. BVerfGE 49, 70 [87f.]; RG als StGH für das Deutsche Reich RGZ 116, Anh. S. 45 [52]; Hbg VerfG NVwZ-RR 2007, S. 289 [289f.]; VerfGH NRW NVwZ 2002, S. 75 [76]; Schneider, in: AK-GG, Art. 44 Rdnr. 5; Schröder, Untersuchungsausschüsse, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1245 [1251]; Schliesky, AöR 126 (2001), S. 244 [247]).

Daher ist – in inhaltlicher Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. August 1978 (BVerfGE 49, 70 [87f.]) – für das hessische Verfassungsrecht davon auszugehen, dass die Mehrheit den Untersuchungsausschuss grundsätzlich nicht gegen den Willen der Antragsteller mit der Beantwortung von Zusatzfragen beauftragen darf.



Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht ausnahmslos. Ausgehend von der Aufgabe eines Untersuchungsausschusses zur möglichst transparenten Aufklärung von Sachverhalten muss auch die Arbeit im Ausschuss eine möglichst objektive und wirklichkeitsgetreue Tatsachenfeststellung zum Ziel haben. Nur durch eine solche Tatsachenfeststellung kann eine tragfähige Grundlage für die politische Bewertung des Sachverhalts im Parlament und in der Öffentlichkeit geschaffen werden. Das Ausschussverfahren kann dieses Ziel nicht erreichen, wenn der zu überprüfende Sachverhalt von vornherein unter einem eingeeengten Blickwinkel untersucht wird. Zusatzfragen gegen den Willen der Antragsteller sind daher zulässig, wenn sie nötig sind, um ein objektiveres und wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstandes zu vermitteln. Auch dann muss jede Zusatzfrage jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen. Dass diese Voraussetzungen gegeben sind, muss darüber hinaus offen zu Tage liegen (vgl. Rupp v. Brünneck/Konow/Schonebohm, in: Zinn/Stein, HV, Art. 92 Erl. 4e; Schliesky, AöR 126 (2001), S. 244 [251ff.]). Bezogen auf die Konfliktstruktur, die die Arbeit im Parlament insgesamt und im Untersuchungsausschuss prägt, bedeutet dies, dass eine Erweiterung, die bei offensichtlich unverändertem Kern des Untersuchungsgegenstands auf eine bloße Verteidigung gegen den Angriff der Opposition zielt, erlaubt, ein darüber hinausgehender Gegenangriff der Mehrheit dagegen verfassungsrechtlich unzulässig ist (vgl. in diesem Sinne schon das RG als StGH für das Deutsche Reich RGZ 116, Anh. S. 45 [55]; OVG Lüneburg OVGE 7, 489 [499, 503]; StGH BW ESVGH 27, 1 [7f.]).

3. Der Beschluss des Antragsgegners vom 28. Januar 2010, soweit er angegriffen ist, überschreitet diese Grenzen.

Das von den Antragstellern initiierte Untersuchungsverfahren soll im Kern aufklären, ob sich personelle Maßnahmen der Steuerverwaltung gegenüber Beamten, die Kritik an der Amtsverfügung 2001/18 geäußert haben, als Repressalien darstellen. Namentlich geht es um die Frage, ob der Dienstherr die Ruhestandsversetzung von vier Steuerbeamten gezielt als Disziplinierungsmittel eingesetzt oder ob er die Verfahren ordnungsgemäß und fehlerfrei durchgeführt hat. Nach dem Erweiterungsbeschluss, soweit die Antragsteller ihn angreifen, soll dagegen aufgeklärt werden, inwieweit im Vorfeld des Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtags bestand, um diesen Untersuchungsausschuss zu ermöglichen.

Ein Nachweis derartiger Kontakte könnte zur Feststellung und Bewertung des von der Antragsminderheit für möglich gehaltenen Missstandes eines unkorrekten, gar politisch motivierten und den Fürsorgepflichten des Dienstherrn widersprechenden Ablaufs der Ruhestandsversetzungen und vorangegangener Repressalien nichts beitragen. Selbst wenn es im Vorfeld der Einrichtung des Untersuchungsausschusses Absprachen zwischen den pensionierten Beamten und Abgeordneten des Landtags, insbesondere Antragstellern, gegeben hätte, käme diesem Umstand keinerlei Bedeutung für den Kern der notwendigen Tatsachenfeststellung zu, ob sich die personellen Maßnahmen gegenüber diesen Beamten als Repressalien darstellen.

Das erschließt sich ohne weiteres bereits aus den zeitlichen Abläufen. Die politische Diskussion um die Banken- und Anlegerverfahren auf der Grundlage der Amtsverfügung 2001/18 hatte bereits mit dem Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1 vom 6. März 2006 ihr vorläufiges Ende gefunden. Auch das von einem der vier Steuerbeamten veranlasste Petitionsverfahren war schon in der 16. Legislaturperiode abgeschlossen worden. Die Ruhestandsversetzung selbst erfolgte in drei Fällen bereits Anfang des Jahres 2007 und war im vierten Fall im April 2009 bestandkräftig abgeschlossen. Die Thematik geriet erst wieder im November 2009 in den Blickpunkt einer interessierten Öffentlichkeit, nachdem das Berufsgerecht für Heilberufe festgestellt hatte, dass bei der Erstellung der nervenärztlichen Gutachten, die Grundlage der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit waren, die ärztlichen Standards vorsätzlich verletzt worden sind. Der Kern des Tatsachenkomplexes, den die Minderheit untersuchen will, hatte indes spätestens mit der Bestandskraft der Versetzung in den Ruhestand seinen Abschluss gefunden. Allenfalls punktuell und mit engem Bezug auf dieses Kerngeschehen, nämlich hinsichtlich der Frage, ob die Landesregierung den Landtag über ihr Verhalten und das der ihr nachgeordneten Behörden zutreffend informiert hat, geht er hierüber hinaus. Im Rahmen der Erweiterung soll der Untersuchungsausschuss dagegen einen Vorgang untersuchen, der zeitlich deutlich später liegt und die gegenwärtige parlamentarische Aufarbeitung des abgeschlossenen Geschehens betrifft. Wenn es im Zuge der Ende des Jahres 2009 neu entfachten Diskussion um „die Zwangspensionierungen“ tatsächlich Absprachen zwischen den Steuerbeamten und Abgeordneten gegeben haben sollte, so könnten diese die Feststellung der maßgeblichen Tatsachen des Kerngeschehens bei der Ruhestandsversetzung der vier Beamten nicht mehr beeinflussen; denn solche

Absprachen, hätte es sie denn gegeben, könnten nicht gewissermaßen rückwirkend die zeitlich zurückliegenden tatsächlichen Abläufe bis zum Ausscheiden der Beamten aus dem aktiven Dienst verändern. Die angegriffene Zusatzfrage des Erweiterungsbeschlusses unterscheidet sich damit in der Sache deutlich von dem Untersuchungsgegenstand, wie er dem Einsetzungsantrag der Antragsteller zu entnehmen ist. Entsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 2. August 1978 (BVerfGE 49, 70 [89]) zwischen dem Missstand, den die Minderheit aufklären wollte, und der von der Mehrheit aufgeworfenen Frage, wie die Minderheit die diesbezüglichen Informationen erhalten hatte, nur einen losen Zusammenhang gesehen, der die Erweiterung des Untersuchungsauftrages nicht zu rechtfertigen vermochte.

Dass die angegriffene Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes diesen im Kern verändert, wird auch daran deutlich, dass jeweils unterschiedliche Verantwortlichkeiten zur Diskussion stehen: Die von den Antragstellern beantragte Untersuchung zielt auf Vorgänge, die von der Steuerverwaltung und letztlich der Landesregierung zu verantworten sind. Durch die Erweiterung verschiebt sich die Untersuchung zu einer Kollegialenquête. Dabei kann vorliegend dahinstehen, ob schon die Besonderheiten einer Kollegialenquête der beantragten Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes entgegenstehen (vgl. dazu VerfGH RhPf DVBl. 2010, S. 1504 [1505, 1506]). Bereits die Änderung des Untersuchungsziels, die mit dem Wechsel der in den Blick genommenen Vorgänge und damit der für diese politisch und rechtlich Verantwortlichen verbunden ist, macht den fehlenden erforderlichen engen Sachzusammenhang und damit die Veränderung des Kerns des Untersuchungsgegenstandes sichtbar.

Der Antragsgegner versucht weiter, einen ausreichend engen Zusammenhang zwischen der angegriffenen Erweiterung und dem Kern des Untersuchungsgegenstandes durch die Überlegung herzustellen, die (Verwaltungs-)Gerichte und nicht ein Untersuchungsausschuss seien die für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ruhestandsversetzung funktionsadäquaten Organe in der deutschen Rechtsordnung. Es müsse daher geklärt werden, warum diese nicht mit der Sache befasst worden seien. Abgesehen davon, dass diese Fragestellung in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der angegriffenen Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes auf Kontakte der Steuerbeamten zu Abgeordneten des Landtags im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 steht, ist die Argumentation auch in der Sache nicht

tragfähig. Sie ändert nämlich nichts an der sachlichen und zeitlichen Unterschiedlichkeit des Kerns des Untersuchungsgegenstandes gegenüber der streitigen Erweiterung. Darüber hinaus verkennt sie die unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen eines Gerichts einerseits und eines Untersuchungsausschusses andererseits und damit die rechtliche und funktionelle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit beider Verfahren (vgl. Brocker, a.a.O., S. 131, und Rupp-v.Brünneck/Konow/Schonebohm, in: Zinn/Stein, HV, Art. 92 Erl. 2d, die parallel geführte Verfahren allerdings dennoch für bedenklich halten; außerdem: Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 44 Rdnr. 61). Ein Verwaltungsgericht wäre auf die ausschließlich rechtliche Bewertung des ihm jeweils unterbreiteten Einzelfalles, hier also beispielsweise der Versetzung von einem der vier Steuerbeamten in den Ruhestand, beschränkt. Der Untersuchungsausschuss kann demgegenüber die Personalmaßnahmen gegenüber den Steuerbeamten sowohl bei der Versetzung in den Ruhestand selbst als auch in deren Vorfeld unter rechtlichen und vor allem politischen Gesichtspunkten in den Blick nehmen.

Schließlich kann auch die Überlegung, die Zusatzfrage sei im Hinblick auf die Überprüfung der Glaubwürdigkeit der vier Steuerbeamten als Zeugen notwendig, die Erweiterung nicht rechtfertigen. Zwar verweist Art. 92 Abs. 3 HV auf die Vorschriften der Strafprozessordnung - StPO - und damit auch auf § 68a Abs. 2 Satz 1 StPO. Ob in entsprechender Anwendung dieser Norm einem Zeugen Fragen über solche Umstände gestellt werden, die seine Glaubwürdigkeit betreffen, entscheidet jedoch nicht der Landtag, sondern im Rahmen der Vernehmung der Vorsitzende des Ausschusses bzw. der Ausschuss selbst nach pflichtgemäßem Ermessen. Fragen, welche die Glaubwürdigkeit der Zeugen betreffen, können selbst zum Gegenstand des Untersuchungsauftrags nur dann werden, wenn sie in dem erforderlichen engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem von der Einsetzungsminorität und den Antragstellern behaupteten Missstand stehen, den der Untersuchungsausschuss aufdecken soll. Wollte man zulassen, dass (alle) Fragen, die für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Zeugen möglicherweise von Bedeutung sind, zum Untersuchungsgegenstand aufgewertet werden, würde der von Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV beabsichtigte Schutz des Kontrollrechts einer parlamentarischen Minorität ausgehebelt, indem der Mehrheit über Fragen zur Glaubwürdigkeit eines Zeugen die Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes ermöglicht würde.

Der Erweiterungsauftrag des Antragsgegners aufzuklären, inwieweit im Vorfeld des Ausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Kontakt der vier Steuerbeamten zu Abgeordneten des Hessischen Landtages bestand, ist daher unter keinem rechtlichen Aspekt mit der Verfassung vereinbar.

### III.

Der Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses vom 7. Juni 2010 verletzt die Antragsteller in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang in ihren Rechten aus Art. 92 HV.

1. Der verfassungsrechtlichen Zielsetzung des Art. 92 HV entsprechend bestehen Befugnisse der qualifizierten Minderheit nicht nur bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Minderheitenschutz und wirksame Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollaufgaben als Verfassungsgebote verlangen vielmehr auch eine effiziente Durchführung des Untersuchungsauftrags und steuern das gesamte Verfahren im Untersuchungsausschuss (vgl. hierzu StGH ESVGH 49, 19 [22]; für Art. 44 GG BVerfGE 105, 197 [223]; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 Rdnr. 197; außerdem BayVerfGH DÖV 2007, S. 338 und VerfGH NRW DÖV 1995, S. 728 [729]). Dieser muss daher die Beweise erheben, die die Einsetzungsminderheit für erforderlich hält. Andererseits ist das Aufklärungsinteresse der Mehrheit nicht geringer zu bewerten als das der Minderheit. Das grundsätzliche Gleichgewicht kommt in der Hessischen Verfassung namentlich dadurch zum Ausdruck, dass Untersuchungsausschüsse nach Art. 92 Abs. 1 Satz 2 HV gleichermaßen auch die Beweise zu erheben haben, die sie ggf. mehrheitlich für erforderlich erachten. Die Ausschussmehrheit muss im Rahmen des vorgegebenen Untersuchungsgegenstandes wie die Minderheit ihre Vorstellungen von einer sachgemäßen Aufklärung durchsetzen können (BVerfGE 105, 197 [223]; BayVerfGH DÖV 2007, S. 338 [339]). Eine wirksame parlamentarische Kontrolle ist nicht möglich, wenn die Untersuchung Elemente eines einheitlichen Lebenssachverhalts ausblendet (vgl. Schliesky, AöR 126 (2001), S. 244 [264], allerdings für den umgekehrten Fall von Beweisantragsrechten einer qualifizierten Minderheit im Rahmen einer Mehrheitsenquête).

Die Einsetzungsminderheit kann sich gegen einen Beweisantrag der Mehrheit zum einen wehren, wenn die beantragte Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsauftrags liegt; denn die Grenzen, die der Mehrheit des Landtages im Rahmen der

Einsetzung gesetzt sind, sind auch bei der Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss zu beachten. Andernfalls könnte die Mehrheit das, was ihr bei der Einsetzung verwehrt ist, durch eine über die Grenzen des Einsetzungsbeschlusses hinausgehende Beweiserhebung doch noch erreichen. Der Untersuchungsausschuss ist aus diesem Grunde an den Untersuchungsauftrag gebunden; eine Änderung des Untersuchungsthemas, sei es im Sinne einer Erweiterung oder einer Einengung, steht ihm nicht zu (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 Rdnr. 70; in Ausfüllung von Art. 44 GG ausdrücklich §§ 3 Satz 1, 17 Abs. 1 PUAG und § 12 Abs. 1 IPA-Regeln). Der Einsetzungsbeschluss ist Grundlage der Arbeit des Untersuchungsausschusses und Maßstab für die durchzuführenden Ermittlungen (vgl. StGH ESVGH 17, 1 [17]; Rechenberg, in: BK, Art. 44 Rdnr. 8; vgl. für viele außerdem Caspar, DVBl. 2004, S. 845 [845f.]).

Auf Grund des verfassungsrechtlichen Gebots der effizienten Durchführung des Untersuchungsauftrags kann sich die Einsetzungsminorität zum anderen gegen eine Beweiserhebung zur Wehr setzen, welche die Erledigung des Auftrags unverhältnismäßig verzögert oder aus anderen Gründen offensichtlich rechtsmissbräuchlich ist und dadurch das Recht der Minorität auf effektive Durchführung des Untersuchungsverfahrens verletzt. Der Untersuchungsausschuss hat daher (nur) die erforderlichen, d.h. diejenigen Beweise zu erheben, die durch den Untersuchungsauftrag geboten sind (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 Rdnr. 192; vgl. auch schon RG als StGH für das Deutsche Reich RGZ 116, Anh. S. 45 [53f.] und jetzt in Ausfüllung von Art. 44 GG ausdrücklich § 17 Abs. 1 PUAG; ebenso schon früher § 12 Abs. 1 IPA-Regeln, allerdings mit der weitergehenden Maßgabe in § 12 Abs. 2 IPA-Regeln, dass alle ordnungsgemäß beantragten Beweise erhoben werden müssen, wenn sie nicht offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen). Auf diese Weise wird die Minorität dagegen geschützt, dass die Effektivität der Untersuchung durch ausufernde Beweisanträge der Mehrheit unterlaufen wird. Denn ein zu breites Untersuchungsfeld kann die Untersuchung erschweren, zu Verzögerungen führen und damit die Wirksamkeit des Untersuchungsausschusses als Kontrollinstrument – die Effektivität politischer Kontrolle ist abhängig von der Aktualität des Themas – in Frage stellen (Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 44 Rdnr. 37; vgl. außerdem BVerfGE 49, 70 [86]).

Umgekehrt kann die Mehrheit, soweit sich die Fragen, zu denen sie Beweis erheben will, im Rahmen des Untersuchungsauftrags halten, nicht darauf verwiesen werden,

einen eigenen Untersuchungsausschuss zu beantragen. Denn der eingesetzte Untersuchungsausschuss selbst soll eine möglichst objektive Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes leisten; darüber hinaus steht der Mehrheit auch im Untersuchungsausschuss das Recht auf Gegenwehr zu. Im Sinne eines fairen parlamentarischen Schlagabtausches, der die politische Konfliktstruktur zwischen Mehrheit und Minderheit abbildet, darf die Mehrheit auf die Aufklärung von Umständen dringen, die geeignet sind, den mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verbundenen politischen Angriff abzuwehren. Sie darf aus diesem Grund Beweisangebote stellen, die geeignet sind, politische Vorwürfe der Minderheit zu entkräften.

Von diesen Grundsätzen ausgehend hat sich der Staatsgerichtshof mit Rücksicht auf die parlamentarische Autonomie und die besondere Natur des Untersuchungsverfahrens als Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse grundsätzlich auf die Prüfung zu beschränken, ob der Untersuchungsausschuss den ihm eröffneten Wertungsrahmen insbesondere bei der Auslegung des Untersuchungsauftrags in vertretbarer Weise ausgefüllt hat (BVerfGE 105, 197 [225f.], enger neuerdings BVerfGE 124, 78 [119]).

2. Unter Anwendung des dargestellten Maßstabs verletzt der Beweisbeschluss vom 7. Juni 2010 die Einsetzungsminderheit insoweit in ihren Rechten aus Art. 92 HV, als die im zweiten und dritten Absatz von Punkt A. und die in Punkt L. benannten Beweisthemen sich nicht mehr in dem Wertungsrahmen halten, der dem Untersuchungsausschuss bei der Erfüllung des Untersuchungsauftrags eröffnet ist. Dieser Rahmen wird zum einen durch den Einsetzungsbeschluss, zum anderen durch den Erweiterungsbeschluss, soweit die Antragsteller ihn nicht angegriffen haben, bestimmt. Auch mit dieser Erweiterung erfasst er aber nur die personellen Maßnahmen infolge der innerdienstlichen Konflikte im Anschluss an die Amtsverfügung 2001/18 und namentlich die Verfahren zur Ruhestandsversetzung der vier Steuerbeamten. Daran ist der Beweisbeschluss zu messen.

a) Die Antragsteller haben diesen zunächst insoweit angegriffen, als nach Punkt A. darüber Beweis erhoben werden soll, dass die Steuerfahndung des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Jahr 2001 mit einer großen Zahl von Anlegerverfahren konfrontiert gewesen sei, deren steuer- und steuerstrafrechtliche Verjährung bevorzogen habe, und aus diesem Grund die Amtsverfügung 2001/18 vom 30. August 2001 und das dazugehörige Bearbeitungskonzept als rein organisatorische Maß-

nahmen Grundlage für eine effektive und – angesichts der drohenden Verjährung notwendige – zeitnahe Prüfung und ggfs. Verfolgung der Massenverfahren gewesen sei sowie dass NEOFÄ I (einschließlich Einrichtung Servicestelle Recht und Verstärkung im Bereich Körperschaftssteuer), NEOFÄ II und WOK Organisationsmaßnahmen gewesen seien, die zu einer zielgerichteteren und effektiveren Arbeit der Finanzämter und damit auch der Steuerfahndung geführt hätten, und schließlich dass die hessische Steuerverwaltung im Allgemeinen und die hessische Steuerfahndung im Besonderen infolge der Organisationsmaßnahmen effektiv aufgestellt gewesen seien.

aa) Die Amtsverfügung 2001/18 gehört zur „Vorgeschichte“ der Ruhestandsversetzung. Diese Amtsverfügung haben die vier Steuerbeamten nachdrücklich kritisiert. Gerade die personellen Maßnahmen, die infolge dieses Konflikts gegenüber den Bediensteten der Steuerfahndung ergriffen wurden, sollen dementsprechend auch nach Ziffer 1 des Einsetzungsantrags der Minderheit untersucht werden. Dort hat die Minderheit auf die Amtsverfügung sogar selbst ausdrücklich Bezug genommen. Diese Amtsverfügung wurde vor allem kritisiert, weil sie dazu geführt habe, dass zahlreiche potentielle Steuerstraftatbestände nicht weiter verfolgt worden seien. War die Amtsverfügung indes lediglich eine rein organisatorische Maßnahme, die eine effektive und zeitnahe Prüfung der Massenverfahren ermöglichte, könnte dies die politische Bewertung des Sachverhalts beeinflussen, weil dann die Konflikte zwischen den Beamten und der Steuerverwaltung und die getroffenen Maßnahmen der Personalführung möglicherweise in einem für Regierung und Verwaltung günstigeren Lichte erscheinen könnten. Die Mehrheit im Landtag hat daher ein berechtigtes politisches Interesse daran, diesen Hintergrund aufzuhellen, auch wenn rechtlich die Konflikte um die Amtsverfügung 2001/18 ohne jede Bedeutung für eine Pensionierung aus gesundheitlichen Gründen sind. Deshalb ist die beantragte Beweiserhebung hinsichtlich der Amtsverfügung 2001/18 zulässig.

bb) Die Mehrheit will darüber hinaus weitere Organisationsmaßnahmen in der hessischen Steuerverwaltung (NEOFÄ I, NEOFÄ II und WOK) in die Untersuchung einbeziehen und die Effektivität der Organisationsmaßnahmen und die der hessischen Steuerverwaltung im Allgemeinen und der Steuerfahndung im Besonderen bewerten. Dies überschreitet den der Mehrheit eröffneten Wertungsrahmen.



Nach dem Untersuchungsauftrag soll der Untersuchungsausschuss Mängel der Personalführung in der Steuerverwaltung aufklären, insbesondere soweit sie die Versetzung der vier Steuerbeamten in den Ruhestand betreffen. Dabei wird (nur) auf die Amtsverfügung 2001/18 Bezug genommen. Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang NEOFÄ I und vor allem NEOFÄ II und WOK haben, wurde weder im Beweisantrag selbst noch im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nachvollziehbar dargelegt. Dies und der Umstand, dass die Effektivität der Maßnahmen („hessische Steuerverwaltung gut aufgestellt“) untersucht werden soll, machen deutlich, dass die Mehrheit die organisatorischen Maßnahmen der Finanzverwaltung insgesamt untersuchen und in einem günstigen Licht darstellen will. Insofern ist ein mehr als allenfalls ganz loser Zusammenhang mit den Maßnahmen der Personalführung, die die Antragsteller untersuchen wollen, nicht erkennbar. Insoweit wird der Untersuchungsauftrag offensichtlich verfehlt. Deshalb ist die Beweiserhebung sogar nach Maßgabe des weitgefassten § 12 Abs. 2 IPA-Regeln unzulässig.

cc) Diese Teilverfassungswidrigkeit bedingt allerdings keine Verfassungswidrigkeit des gesamten Beweisbeschlusses zu Punkt A. Ein untrennbarer Sachzusammenhang zwischen dem verfassungsmäßigen ersten Absatz von Punkt A. des angegriffenen Beweisbeschlusses und den verfassungswidrigen Absätzen 2 und 3 besteht nicht. Inhaltlich sind die Absätze so deutlich unterschieden, dass der verfassungsgemäße Teil auch allein seinen Sinn behält. Dementsprechend ist nicht davon auszugehen, dass die Ausschussmitglieder von CDU und FDP, die dieses Beweisbegehren formuliert haben, an der Beweiserhebung nur hinsichtlich des verfassungsgemäßen Teiles kein Interesse mehr hätten. Der Staatsgerichtshof muss schließlich wegen der schon grammatikalisch einfachen Trennbarkeit beider Teile auch nicht Formulierungsaufgaben des Landtags oder des Untersuchungsausschusses übernehmen, so dass die Bedenken der Landesanwältin in diesem Punkte nicht durchgreifen.

b) Die Rechte der Antragsteller werden nicht verletzt, soweit nach Punkt D. des Beweisbeschlusses Beweis darüber erhoben werden soll, dass die vier ehemaligen Steuerbeamten ausweislich ihres Leistungsbildes und ihrer Beurteilungen nicht zu den Spitzenbeamten gehört hätten, es sich bei den vier ehemaligen Steuerbeamten vielmehr um Beamte mit einer vergleichsweise eher durchschnittlichen Beurteilung ihrer dienstlichen Leistungen gehandelt habe.

Die Stoßrichtung der von den Antragstellern initiierten Untersuchung liegt in der Vermutung, die Finanzverwaltung und auch – fördernd, wissentlich duldend oder jedenfalls nicht ihren Pflichten entsprechend verhindernd – die Landesregierung hätten sich mehrerer besonders engagierter und qualifizierter Steuerbeamter aus politischen Gründen entledigen wollen. Insofern steht der Vorwurf im Raum, man habe gerade besonders gute Beamte „loswerden“ wollen, die im öffentlichen Interesse die politische Kontroverse um die Frage angestoßen hätten, ob in den Bankverfahren – insbesondere durch die Amtsverfügung 2001/18 – Steuerstraftäter möglicherweise gezielt geschont worden seien (so etwa der Antragsteller Norbert Schmitt in der parlamentarischen Diskussion um die Einsetzung des Untersuchungsausschusses am 28. Januar 2010, LT-Plenarprotokoll 18/34 S. 2373). Obwohl die Bewertung der dienstlichen Leistung ebenso wie die organisatorische Qualität der Amtsverfügung für die rechtliche Beurteilung einer Ruhestandsversetzung aus gesundheitlichen Gründen nicht von Bedeutung sein können, durfte der Untersuchungsausschuss vor diesem Hintergrund wiederum davon ausgehen, der (vermeintliche) Missstand stelle sich für die politische Öffentlichkeit anders dar, wenn es sich um „nur durchschnittliche“ Beamte handeln sollte.

c) Der Beweisbeschluss zu Punkt D., wonach untersucht werden soll, ob im Vorfeld des Untersuchungsausschusses 18/1 zur Ermöglichung dieses Untersuchungsausschusses Gespräche von einzelnen der vier Steuerbeamten mit Mitgliedern des Hessischen Landtags stattgefunden haben, verletzt die Antragsteller in ihren Rechten.

Die Beweiserhebung muss sich wie oben dargelegt innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsauftrages halten. Das gilt indes nicht uneingeschränkt für Fragen, die nach Art. 92 Abs. 3 HV i.V.m. § 68a Abs. 2 Satz 1 StPO entsprechend zur Glaubwürdigkeit von Zeugen gestellt werden. Zweifel an der Glaubwürdigkeit von Zeugen des Untersuchungsverfahrens kann auch durch ein Verhalten der Zeugen begründet werden, das nicht in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsauftrag steht, wie er für die Beweiserhebung im Übrigen erforderlich ist.

Allerdings müssen bei der Anwendung von § 68a Abs. 2 Satz 1 StPO die verfassungsrechtlichen Besonderheiten eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens berücksichtigt werden. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass nach Art. 92

Abs. 3 HV die Vorschriften der StPO nur sinngemäß anzuwenden sind. Das Untersuchungsverfahren ist kein Strafverfahren (BVerfGE 124, 78 [116]). Das Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist in erster Linie ein Recht der parlamentarischen Minderheit. Dieses Minderheitenrecht darf nicht dadurch entwertet werden, dass die im Untersuchungsausschuss repräsentierte parlamentarische Mehrheit durch entsprechende Beweisbeschlüsse die Initiierung einer Minderheitenenquôte als solche diskreditiert. Das aber wäre der Fall, wenn der von der parlamentarischen Minderheit beantragte Untersuchungsausschuss Beweise über die Motive, die zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses geführt haben, erheben würde.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die Aussagen der vier Steuerbeamten zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand weniger glaubwürdig sein sollten, wenn sie nach ihrer Inruhestandversetzung tatsächlich Kontakt mit Abgeordneten des Landtags aufgenommen haben sollten, um die Einsetzung dieses Untersuchungsausschusses zu ermöglichen. Eine Kontaktaufnahme mit den gewählten Volksvertretern gehört in der parlamentarischen Demokratie zu den selbstverständlichen Bürgerrechten.

#### D.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 Abs. 1, 7 und 8 StGHG und berücksichtigt, dass der Antrag überwiegend Erfolg hat.

G. Paul

Teufel

Detterbeck

Falk

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Klein

Lange

Nassauer

von Plottnitz

Scheuer