



Sachstand

**Anspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf
Vorlage von Beweismitteln nach § 18 PUAG**
Rechtsgrundlage, Verfahren und Umfang

Anspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Vorlage von Beweismitteln nach § 18 PUAG

Rechtsgrundlage, Verfahren und Umfang

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 019/23
Abschluss der Arbeit:	16.02.2023
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzlicher Rahmen	4
3.	Vorlagepflicht nach § 18 Abs. 1 PUAG	4
3.1.	Vorlagegegenstand	4
3.2.	Untersuchungsrelevanz	5
3.3.	Grenzen der Vorlagepflicht	5
3.4.	Verfahren	7
3.5.	Rechtsschutz	7
4.	Pflicht zur Rechts- und Amtshilfe nach § 18 Abs. 4 PUAG	7

1. Einleitung

Dieser Sachstand erörtert, ob einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Bundestages ein Anspruch auf Herausgabe von Akten, Unterlagen und Beweismitteln gegen Staatsanwaltschaften der Länder und weitere Behörden zusteht, sowie dessen Grenzen.

2. Gesetzlicher Rahmen

Artikel 44 Grundgesetz (GG)¹ beinhaltet die Möglichkeit zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und sieht vor, dass dieser die erforderlichen Beweise (selbst) erhebt, worauf strafprozessuale Regelungen entsprechend anzuwenden sind. Daneben bestimmt Art. 44 Abs. 3 GG, dass Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet sind.

Diese Regelungen zur Vorlage von Beweismitteln werden in § 18 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG)² konkretisiert. Danach fallen Stellen der Exekutive auf Bundesebene grundsätzlich unter die Regelung des § 18 Abs. 1, während dessen Abs. 4 die übrigen Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet.

3. Vorlagepflicht nach § 18 Abs. 1 PUAG

Nach § 18 Abs. 1 PUAG sind die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss auf Ersuchen sächliche Beweismittel, insbesondere Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.

3.1. Vorlagegegenstand

Gegenstand der Vorlagepflicht sind **sächliche Beweismittel**, insbesondere **Akten**. Sächliche Beweismittel sind Urkunden und sonstige verkörperte Gedankenerklärungen, wobei Augenscheinsobjekte ebenfalls sächliche Beweismittel sind, die jedoch in § 19 gesondert behandelt werden. Nach § 18 Abs. 1 PUAG sind die bei der Exekutive vorhandenen Akten ausdrücklich erfasst.

Das PUAG enthält, genau wie das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)³, keine Definition des **Aktenbegriffes**, was dank des etablierten Verständnisses, das bei der Auslegung des Begriffs in anderen Normen angewandt wird, unschädlich ist. Danach gilt ganz allgemein ein funktionaler Aktenbegriff, wonach die Zuordnung von Datenträgern zu einem Verfahren entscheidend ist für

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 1 Kostenrechtsänderungsgesetz 2021 vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229).

3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 G zur Modernisierung des notariellen Berufsrechts und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154).

die Charakterisierung als Akte und nicht die Form der Aufbewahrung. Erfasst sind alle das konkrete Verfahren betreffenden Unterlagen wie Schriftsätze, Gutachten, Aktenvermerke, Randbemerkungen zu Schriftsätzen, Handakten, Prüfungsaufgaben sowie Fotos, Film- und Tonaufnahmen,⁴ das jeweilige Medium ist dabei unerheblich.⁵

3.2. Untersuchungsrelevanz

Die Beweismittel, deren Vorlage verlangt wird, müssen nach § 18 Abs. 1 PUAG „den Untersuchungsgegenstand betreffen“. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss verfügt über seine besonderen Kompetenzen zur Beweiserhebung nicht als permanentes Gremium zur universellen Selbstinformation des Parlaments, sondern ausschließlich zum Zweck der Aufklärung des im Einsetzungsbeschluss definierten Sachverhalts. Der **Einsetzungsbeschluss** begrenzt den **inhaltlichen Umfang der Untersuchung** und damit auch der Vorlagepflicht, sodass außerhalb des konkreten Untersuchungsauftrags auch die Exekutive nicht zur Vorlage verpflichtet ist. Bei der Frage, ob Beweismittel in den Rahmen der Untersuchung fallen und damit vorzulegen sind, kommt dem Untersuchungsausschuss eine Einschätzungsprärogative zu. Deren Grenze ist erreicht, wenn ein Beweismittel offensichtlich nicht bei der Aufklärung des im Einsetzungsbeschluss beschriebenen Sachverhalts behilflich sein kann.⁶ In diesem Fall entfällt die Vorlagepflicht,⁷ der **Bundesregierung** kommt insoweit ein **Prüfrecht** zu.⁸ Steht die Vorlage von Akten in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag, darf die Bundesregierung die Vorlage daher verweigern.⁹

3.3. Grenzen der Vorlagepflicht

Daneben kann die Verpflichtung zur Aktenvorlage aus verfassungsrechtlichen Gründen begrenzt werden. Dazu zählen insbesondere die Schranken des Staatswohls, der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung und individuell schützenswerte Rechte privater Personen. Eine Verweigerung der Vorlage kann im Übrigen auf Grundlage von Sicherheitsgefährdungen, im Rahmen der Kontrolle der Nachrichtendienste sowie im Bereich der justiziellen Eigenverantwortlichkeit gerechtfertigt sein.¹⁰

Als **Schranke des Staatswohls** kann § 96 der Strafprozessordnung herangezogen werden. Dieser versagt eine Vorlage von Akten oder anderen Schriftstücken, wenn „das Bekanntwerden des In-

4 Herrmann, in: BeckOK VwVfG, 58. Edition Stand: 01.01.2023, § 29 Rn. 9 f.

5 Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 15.

6 Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 19.

7 Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 20.

8 Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, D. Beweiserhebung, Rn. 606.

9 BVerfGE 67, 100 (134).

10 Siehe dazu ausführlicher: Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 39 f.

halts dieser Akten oder Schriftstücke dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde“. Das Bundesverfassungsgericht hat dessen Anwendbarkeit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber eine Modifizierung für notwendig erachtet, da der Vorlageanspruch selbst verfassungsrechtlich verankert ist. Bei der Entscheidung über die Herausgabepflicht sei zu berücksichtigen, dass beim Umgang mit Informationen in einem Untersuchungsausschuss eigene Geheimschutzbestimmungen gelten und das Staatswohl auch dem Bundestag als gesetzgebender Gewalt anvertraut ist. Eine Berufung auf das Staatswohl steht der Bundesregierung daher nur unter ganz besonderen Umständen offen.¹¹ Ihrem Geheimschutzinteresse kann der Untersuchungsausschuss durch mögliche Geheimnisschutzmaßnahmen hinreichend entgegenkommen.¹²

Auch der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** kann den Vorlageanspruch des Untersuchungsausschusses beschränken. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk [...] setzt notwendigerweise einen "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" voraus [...], der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.

Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheimzuhaltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet ist.¹³

Auch die **Verletzung von Grundrechten Dritter** durch die Weitergabe von Informationen kann grundsätzlich einen legitimen Verweigerungsgrund darstellen.¹⁴ Dies gilt jedoch nur, wenn bereits die Offenlegung gegenüber dem Ausschuss unverhältnismäßig wäre. Kein Vorlageverweigerungsgrund liegt vor, wenn eine unzumutbare Beeinträchtigung oder Gefährdung privater Geheimhaltungsrechte durch Geheimschutzmaßnahmen verhindert werden kann. Dies ist im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung der Offenlegung festzustellen, bei der private Geheimhaltungsinteressen und der öffentliche Untersuchungs- und Kontrollauftrag des Parlaments miteinander abzuwägen sind.¹⁵

11 BVerfGE 67, 100 (136); BVerfG 124, 78 (123 f.).

12 Pieper/Spoerhase, Untersuchungsausschussgesetz, 1. Auflage 2012, § 18 PUAG Rn. 5.

13 BVerfGE 67, 100 (139).

14 BVerfGE 67, 100 (140 ff.).

15 BVerfGE 124, 78 (125).

Insgesamt gilt, dass eine Verweigerung der Vorlage bei hinreichenden **Geheimhaltungsvorkehrungen** ausgeschlossen ist. Dies gilt insbesondere, wenn eine Einstufung als Verschlusssache ausreichenden Schutz für die Geheimhaltungsbedürfnisse bieten würde. Nur wenn der Ausschuss den gebotenen Geheimnisschutz ablehnt, absehbar nicht mehr gewährleistet bzw. gewährleisten kann, ist eine Vorlageverweigerung gerechtfertigt.¹⁶ Dabei ist laut der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein das Risiko einer Indiskretion im Ausschuss nicht ausreichend, um den Geheimhaltungsbedarf als unzureichend zu bewerten.¹⁷ Dies wird teilweise als Vernachlässigung der „Risiken des realen Ausschussbetriebs“ kritisiert.¹⁸

3.4. Verfahren

Wird eine Vorlage **verweigert**, so ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung **schriftlich zu unterrichten** (§ 18 Abs. Satz 2 PUAG). Wird einem Vorlagegesuch entsprochen, so hat dies zusammen mit einer **Erklärung über die Vollständigkeit** zu erfolgen (§ 18 Abs. 2 Satz 3 PUAG).

3.5. Rechtsschutz

§ 18 Abs. 3 PUAG bestimmt, dass für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Vorlageersuchens das **Bundesverfassungsgericht** bzw. über die Rechtmäßigkeit einer Einstufung der **Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes** zuständig ist.

4. Pflicht zur Rechts- und Amtshilfe nach § 18 Abs. 4 PUAG

§ 18 Abs. 4 PUAG verpflichtet die Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Rechts- und Amtshilfe, insbesondere zur **Vorlage sächlicher Beweismittel**.

Berechtigt, die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen, ist danach ein **Untersuchungsausschuss des Bundes**. Der in Art. 44 Abs. 3 GG enthaltene Amtshilfeanspruch, der in § 18 Abs. 4 PUAG konkretisiert wird, überwindet insofern die bundesstaatlichen Kompetenzschränken.¹⁹ Ein **Untersuchungsausschuss eines Landes** kann sich gegenüber Bundesbehörden hingegen nicht auf die jeweilige Norm der Landesverfassung bzw. eines Landesuntersuchungsausschussgesetzes stützen, da diese dem Untersuchungsausschuss **keinen Anspruch gegenüber Behörden außerhalb des Landes** vermitteln können. Das Vorlageverlangen richtet sich in diesem Fall nach dem allgemeinen Amtshilfeanspruch aus Art. 35 Abs. 1 GG.²⁰

16 BVerfGE 67, 100 (137).

17 BVerfGE 124, 78 (139).

18 Vgl. Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 46.

19 Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage, Rn. 640.

20 Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage, Rn. 641.

Vorlageverpflichtet sind die Stellen, die nicht bereits von Abs. 1 erfasst werden, also Landesgerichte und Landesbehörden, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Bundesgerichte.²¹

Die **Voraussetzungen eines Amtshilfeanspruchs** aus § 18 Abs. 4 PUAG werden von der Rechtsprechung und im Schrifttum überwiegend aus §§ 4ff. VwVfG in direkter oder analoger Anwendung gezogen.²² Ein Anspruch auf Vorlage von Akten besteht demnach dann, wenn der Untersuchungsausschuss wirksam eingesetzt worden ist, ein wirksamer Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses vorliegt, der sich auf Akten als sächliche Beweismittel bezieht, die vorzulegenden Akten den Untersuchungsgegenstand betreffen und die Beweiserhebung nicht unzulässig oder das Beweismittel unerreichbar ist.²³

Liegen diese Voraussetzungen vor, so besteht der Anspruch auf Aktenvorlage grundsätzlich im Rahmen der **verfassungsrechtlichen Grenzen**. Ein **laufendes Gerichtsverfahren** stellt grundsätzlich keine solche verfassungsrechtliche Grenze dar:

Parlamentarische Untersuchungen sind grundsätzlich auch dann zulässig, wenn sie einen Sachverhalt betreffen, der Gegenstand eines parallel laufenden Gerichtsverfahrens ist. Dass sich ein Untersuchungsausschuss mit Sachverhalten befasst, die auch Gegenstand anhängiger oder bereits abgeschlossener Strafverfahren sind bzw. waren, verstößt für sich genommen weder gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung noch gegen die Justizgrundrechte der am Gerichtsverfahren beteiligten Personen. Auch darüber hinaus haben das parlamentarische Untersuchungsrecht und die Integrität des Gerichtsverfahrens auf der Ebene des Verfassungsrechts den gleichen Rang, und kommt der Aufklärung eines Sachverhalts durch Untersuchungsausschüsse verfassungsrechtlich keine geringere Bedeutung zu als der Tatsachenermittlung in einem Gerichtsprozess. Parlament und Gerichte verfügen jeweils über einen eigenen verfassungsrechtlich verbürgten Auftrag.²⁴

Dabei kommt der vorlageverpflichteten Stelle, etwa dem Gericht oder der Landesbehörde, eine eigene **Prüfungskompetenz** hinsichtlich der **Rechtmäßigkeit des Herausgabeverlangens** zu. Hält die Stelle das Vorlageverlangen ganz oder teilweise für unzulässig, etwa weil die Gefahr der Beeinflussung eines laufenden Gerichtsverfahrens oder der inhaltlichen Überprüfung einer Ge-

21 Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 18 Rn. 14 f.

22 Vgl. Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage, Rn. 642; BVerwG (6. Senat), Beschluss vom 02.09.2019, - 6 VR 2.19 -, Rn. 28; Überblick bei Shirvani, Die interföderale Dimension des parlamentarischen Untersuchungsrechts, JZ 15/16/2022, 753 (755).

23 Grzeszick, Parlament vs. Justiz?, DÖV 2022, S. 433 (435).

24 Grzeszick, Parlament vs. Justiz?, DÖV 2022, S. 433 (435).

richtsentscheidung gesehen wird, so darf es die Herausgabe zunächst ganz oder teilweise verweigern.²⁵ Der Anspruch auf Amtshilfe nach § 18 Abs. 4 PUAG dürfte insgesamt mit der Vorlagepflicht aus § 18 Abs. 1 PUAG vergleichbar sein.²⁶

Diese Grundsätze gelten auch für die Anforderung von Beweismitteln von einer **Staatsanwaltschaft**. So kann ein Untersuchungsausschuss des Bundestages von der Bundesanwaltschaft aufgrund des Art. 44 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 1 PUAG Unterlagen anfordern und von einer Staatsanwaltschaft eines Landes in Form der Amtshilfe nach Art. 44 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 4 Satz 1 PUAG die Vorlage verlangen.²⁷

Über Streitigkeiten bezüglich der Amtshilfe entscheidet nach Abs. 4 Satz 2 auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder der **Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes**.

25 Glauben / Brouck, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, § 18 PUAG, Rn. 27.

26 Grzeszick, Parlament vs. Justiz?, DÖV 2022, S. 433 (434).

27 Vgl. näher zum Ganzen Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage, Rn. 659 ff.; Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, Anspruch des parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Herausgabe von Akten in einem laufenden Strafverfahren, WD 3 – 3000 – 330/12, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412754/ffa59f1c5a8a8edf5c0939ab043e1266/wd-3-330-12-pdf-data.pdf>.