



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Parlamentarischer Untersuchungsausschuss – Löschmordatorien

Parlamentarischer Untersuchungsausschuss – Löschmordatorien

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 121/23
Abschluss der Arbeit: 16.10.2023 (zugleich letzter Aufruf der Internetquellen)
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.	Fragestellung	4
2.	Erlass eines Löschungsmoratoriums	4
3.	Gesetzliche Grundlage	5
4.	Welche Beweismittel fallen unter ein Löschmoratorium?	6
5.	Zusammenfassung	9

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, wann ein Löschmoratorium, das im Zusammenhang mit einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss erlassen wurde, eintritt. Zudem wurde gefragt, welche Beweismittel unter ein solches Löschmoratorium fallen können.

2. Erlass eines Löschungsmoratoriums

Nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹ hat der Bundestag das Recht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen **Beweise** erhebt. Die eigene Beweiserhebung ist das verfassungsrechtlich Wesentliche und macht den Untersuchungsausschuss zu einem effektiven parlamentarischen Kontrollmittel.² Das Beweisrecht nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst nicht nur die Beweisaufnahme im engeren Sinne (§ 244 Abs. 1 Strafprozessordnung (StPO)³), sondern auch die Beweismittelbeschaffung, namentlich die Aufforderung zur **Vorlage**.⁴ Dies findet seine einfachgesetzliche Verankerung in der Verpflichtung zur Vorlage von **sächlichen Beweismitteln** nach § 18 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG)⁵.

Ist mit Vorlagebeschlüssen eines Untersuchungsausschusses zu rechnen und nicht auszuschließen, dass bis dahin untersuchungsrelevante Daten verschwinden, kann der Grundsatz der **Verfassungsorgantreue** der Exekutive gebieten, ein **Löschungsmoratorium** zu erlassen: Es untersagt, Akten und Daten zu einem bestimmten Thema zu vernichten, damit sie nicht dem Untersuchungsausschuss entzogen werden können.⁶ Ab welchem Zeitpunkt diese Verpflichtung greift, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Jedenfalls kann der Grundsatz der Verfassungsorgantreue Vorwirkungen auch bereits vor der förmlichen Einsetzung des Untersuchungsausschusses entfalten.

Mit Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kann der Ausschuss die **Exekutive** darum bitten, Löschmoratorien zu erlassen.⁷ Ein Beispiel dafür ist im Beschluss und Bericht zum NSU-Untersuchungsausschuss erwähnt:

Zur Sicherung der Aktenvorlage an den Ausschuss hat der Vorsitzende Sebastian Edathy mit Schreiben vom 19. Juli 2012 den Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundesminister (sic) der Verteidigung sowie alle 16 Länder ersucht zu verfügen, dass bis zur Beendigung der

1 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland \(GG\)](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 15 Rn. 1, m. w. N.

3 [Strafprozessordnung \(StPO\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert am 26.07.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203).

4 *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG Untersuchungsausschussgesetz, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 4.

5 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages ([Untersuchungsausschussgesetz - PUAG](#)) vom 19.06.2001 (BGBl. I S. 1142), zuletzt geändert am 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229).

6 *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 631.

7 Vgl. *Siems*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 5

Arbeit des Untersuchungsausschusses keinerlei Akten mit Bezügen zum Rechtsextremismus vernichtet werden. Außerdem hat er gebeten, prüfen zu lassen, inwieweit nach dem 4. November 2011 Akten zum Phänomenbereich Rechtsextremismus vernichtet worden sind.⁸

Das Exekutivorgan (z. B. ein Ministerium⁹) erlässt das Löschmutorium als interne **Weisung**. Es kann dies auch von sich aus tun, mit Blick auf einen eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschuss. Dies kann ebenso aus dem Gebot der Verfassungsorgantreue abgeleitet werden, welches die Verfassungsorgane zur wechselseitigen Rücksicht verpflichtet.¹⁰

Hintergrund ist, dass parlamentarische Untersuchungsausschüsse für ihre Aufklärungsarbeit eine **hinreichende Datengrundlage** sicherstellen müssen. Löschmutorien verbieten es, Daten zu löschen, die den Untersuchungsgegenstand betreffen.¹¹

3. Gesetzliche Grundlage

Eine **gesetzliche Grundlage für Löschmutorien existiert auf Bundesebene nicht**. Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) forderte in ihrer Entschliebung vom 23. März 2022¹² die Schaffung gesetzlicher Vorgaben für den Datenumgang im Zusammenhang mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. Durch diese solle der Datenschutz für aufgrund des Moratoriums nicht zu löschende Daten gewährleistet werden. Allein der bayerische Landesgesetzgeber hat eine solche Norm aus Anlass der Löschmutorien im Zusammenhang mit den NSU-Untersuchungsausschüssen verabschiedet. Nach Art. 21 Abs. 2 Nr. 2 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz (BayVSG)¹³ erfolgt eine **Verarbeitungseinschränkung**, wenn eine Datenlöschung die Erfüllung des Untersuchungsauftrags eines eingesetzten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags oder eines Landesparlaments beeinträchtigen würde. Dadurch soll laut Begründung des Gesetzentwurfs¹⁴ verhindert werden, dass durch pflichtgemäßes Löschen von personenbezogenen Daten eine bereits beschlossene oder sogar schon

8 Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes (NSU-Untersuchungsausschuss) vom 22.08.2013, [BT-Drs. 17/14600](#), S. 45.

9 Vgl. Löschmutorium des BMI laut Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes (NSU-Untersuchungsausschuss) vom 22.08.2013, [BT-Drs. 17/14600](#), S. 45.

10 Vgl. BVerfGE 90, 286 (337); *Voßkuhle*, NJW 1997, 2216 (2217).

11 BfDI, Tätigkeitsbericht 2022, 31. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 17 f., abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte_node.html.

12 DSK, Entschliebung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 23.03.2023, abrufbar unter: https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/publikationen/DSK/2022/2022-DSK_Entschliessung_Loeschmutorien_Untersuchungsausschuesse.pdf.

13 [Bayerisches Verfassungsschutzgesetz \(BayVSG\)](#) vom 12.07.2016 (GVBl. S. 145, BayRS 12-1-I), zuletzt geändert am 24.07.2023 (GVBl. S. 374).

14 [LT-Drs. 17/10014](#), S. 45 f.

laufende parlamentarische Aufklärung erschwert oder vereitelt wird und das Landesamt für Verfassungsschutz dem Verdacht eines unrechtmäßigen Löschens ausgesetzt ist.¹⁵

Laut Bericht des Bundesdatenschutzbeauftragten äußerte sich das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage wie folgt:

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) teilte mir kürzlich mit, gesetzliche Grundlagen für eine Verarbeitungsbeschränkung zur parlamentarischen Beweissicherung zu begrüßen. Die Initiative müsse aber aus dem Bundestag selbst kommen. Darauf sei in einem Schreiben an den Ausschuss für Inneres und Heimat hingewiesen worden. Das BMI hält ein Löschmoratorium aber auch ohne klare gesetzliche Grundlagen für rechtskonform und erforderlich.¹⁶

4. Welche Beweismittel fallen unter ein Löschmoratorium?

Der Untersuchungsausschuss erhebt nach § 17 Abs. 1 PUAG die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise aufgrund von Beweisbeschlüssen. Beweise sind nach Absatz 2 zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar. Nach der Beschlussfassung sind sie von dem Ausschussvorsitzenden zu unterzeichnen und den betreffenden Behörden/ggf. Privaten vom Sekretariat zuzustellen.

Fraglich ist, welche Beweismittel unter ein Löschmoratorium fallen. Eine eindeutige Regelung gibt es mangels Gesetzesgrundlage nicht. Mithin wird davon ausgegangen, dass alle Daten unter das Löschmoratorium fallen, für die eine **Vorlagepflicht** besteht.

Gegenstand der Vorlagepflicht sind **sächliche Beweismittel**, insbesondere Akten.¹⁷ Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses erstreckt sich wegen des Verweises des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf die in der Strafprozessordnung geregelten Beweismittelarten.¹⁸ Sächliche Beweismittel sind Urkunden und sonstige verkörperte Gedankenerklärungen, wobei Augenscheinsobjekte ebenfalls sächliche Beweismittel sind, die jedoch in § 19 PUAG gesondert behandelt werden. Das PUAG enthält, genau wie das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁹, keine Definition des Aktenbegriffes, was dank des etablierten Verständnisses, das bei der Auslegung des Begriffs in anderen

15 Dieterle, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Ed. 15.04.2023, Rn. 15 f.

16 BfDI, Tätigkeitsbericht 2022, 31. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 18, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte_node.html.

17 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Anspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Vorlage von Beweismitteln nach § 18 PUAG. Rechtsgrundlage, Verfahren und Umfang, [WD 3 - 3000 - 019/23](#), Ausarbeitung vom 16.02.2023, S. 4 f.

18 Steinmetz, JuS 2013, 792.

19 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert am 25.07.2021 (BGBl. I S. 2154).

Normen angewandt wird, unschädlich ist. Danach gilt ganz allgemein ein funktionaler Aktenbegriff, wonach die Zuordnung von Datenträgern zu einem Verfahren entscheidend ist.²⁰ Vorzulegen sind dem Untersuchungsausschuss somit alle Sachen (§ 90 Bürgerliches Gesetzbuch²¹) und elektronischen Dokumente.²² Erfasst sind alle das konkrete Verfahren betreffenden Unterlagen wie Schriftsätze, Gutachten, Aktenvermerke, Randbemerkungen zu Schriftsätzen, Handakten, Prüfungsaufgaben sowie Fotos, Film- und Tonaufnahmen,²³ das jeweilige Medium ist dabei unerheblich.²⁴

Der **Vorlagepflichtige** muss die sächlichen Beweismittel aussondern und deren Transport zum Parlamentsgebäude organisieren.²⁵

In vielen landesrechtlichen Untersuchungsausschussgesetzen wird noch von „Aktenvorlage“ und „Akten“ gesprochen. So erfasst der Begriff der Akte nur eine Teilmenge der sächlichen Beweismittel, und zwar die, die willentlich zusammengeführt wurden.²⁶ In diesem Lichte wurden als nicht vom Aktenbegriff erfasst angesehen: Terminkalender, Einzelverbindungsnachweise und persönliche Sammlungen schriftlicher Unterlagen,²⁷ Unterlagen in einer persönlichen Aktentasche und in einem Schreibtisch einer Behörde,²⁸ Entwürfe und andere Notizen sowie so genannte Non-Paper (Papiere, die bewusst ohne Aktenzeichen, Bearbeiter- und Adressatenhinweis erstellt wurden, um ihre Existenz oder Herkunft zu verschleiern)²⁹ sowie Magnetbänder der Datensicherung.³⁰ Gleiches gilt für Fotos, Filme, Landkarten sowie E-Mails, die keiner Akte zugeordnet wurden.³¹ Heutzutage wird aber ein erheblicher Teil der von den Untersuchungsausschüssen angeforderten Informationen elektronisch verarbeitet. In der aktuellen Untersuchungspraxis geht es um Sicherungskopien

20 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Anspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Vorlage von Beweismitteln nach § 18 PUAG. Rechtsgrundlage, Verfahren und Umfang, [WD 3 - 3000 - 019/23](#), Ausarbeitung vom 16.02.2023, S. 4 f.

21 [Bürgerliches Gesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 14.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 72).

22 Vgl. *Peters*, NVwZ 2020, 1550 (1552).

23 *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 15.

24 *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 15.

25 *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 627.

26 *Peters*, NVwZ 2020, 1550 (1552).

27 Vgl. *Peters*, NVwZ 2020, 1550 (1552).

28 Vgl. NdsStGH, Urteil vom 24.10.2014 - StGH 7/13, NdsVBl. 2022, 142.

29 Vgl. *Warg*, NJW 2015, 3195 (3197 f.).

30 VG Sigmaringen, Urteil vom 20.05.2015 – 5 K 5439/14.

31 *Peters*, NVwZ 2020, 1550 (1552).

auf Magnetbändern³² und Hybridakten, um Speicherungen auf Festplatten und Servern,³³ um E-Mail-Korrespondenzen, Einzelverbindungs nachweise und elektronische Terminkalender,³⁴ um E-Mail- und Exchange-Postfächer,³⁵ um Verbindungsdaten und Inhaltsdaten zu Computern und Servern.³⁶ Der Begriff „sächliche Beweismittel“ ersetzt den der „Akten“ im PUAG.³⁷

Die Beweismittel, deren Vorlage verlangt wird, müssen nach § 18 Abs. 1 PUAG den Untersuchungsgegenstand betreffen. Der Untersuchungsausschuss legt mit dem Beweisantrag fest, was für die Untersuchung von Bedeutung sein kann.³⁸ Ferner gibt es **Einschränkungen** beim Ersuchen auf Vorlage der Beweismittel. Die Beweismittel müssen für den Kern des Untersuchungsauftrages von Bedeutung sein und dürfen keine individuell schützenswerten Rechte verletzen,³⁹ etwa das **Steuergeheimnis**⁴⁰ oder den Kernbereich des **allgemeinen Persönlichkeitsrechts**⁴¹. Ferner sind Informationen aus dem Kernbereich **exekutiver Eigenverantwortung** der Bundesregierung geschützt.⁴² Sie müssen jeweils bei Überwiegen der Geheimhaltungsinteressen nicht an einen Untersuchungsausschuss herausgegeben werden.⁴³ Eine weitere Grenze stellt das **Staatswohl** dar. Beweismittel von öffentlichen Stellen müssen nach § 96 StPO dann nicht herausgegeben werden, wenn das Bekanntwerden der Informationen das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährden würde.⁴⁴ Jedoch ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen, dass der Umgang mit Informationen in einem Untersuchungsausschuss eigenen Geheimschutzbestimmungen unterliegt und das Staatswohl auch dem Bundestag anvertraut ist.⁴⁵ Die Bundesregierung kann sich daher nur unter ganz besonderen Umständen auf das Staatswohl berufen.⁴⁶

32 Vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 20.05.2015 – 5 K 5439/14.

33 Vgl. OLG Stuttgart, Beschluss vom 15.11.2012 – 4a VAs 3/12.

34 Vgl. NdsStGH, Urteil vom 24.10.2014 - StGH 7/13, NdsVBl. 2022, 142.

35 Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 07.08.2015 – 1 S 1239/15.

36 Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes (Edathy-Untersuchungsausschuss) vom 12.11.2015, [BT-Drs. 18/6700](#), S. 29.

37 *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 47 f.

38 Vgl. *Risse/Oehm*, NJW 2021, 1847 (1448).

39 *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 1. Aufl. 2012, § 18 Rn. 3.

40 BVerfGE 67, 100 (139).

41 BVerfGE 67, 100 (144).

42 Vgl. BVerfGE 67, 100 (139).

43 *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 1. Aufl. 2012, § 18 Rn. 4.

44 Vgl. *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 1. Aufl. 2012, § 18 Rn. 5.

45 Vgl. BVerfGE 67, 100 (136).

46 Vgl. *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 1. Aufl. 2012, § 18 Rn. 5.

5. Zusammenfassung

Ein Löschmoratorium tritt ein, wenn es von dem zuständigen Ministerium erlassen wurde. Dies geschieht unter anderem auf Bitten eines eingesetzten Untersuchungsausschusses. Der Grundsatz der Verfassungstreue kann – je nach den Umständen des Einzelfalles – auch bereits vor der förmlichen Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Löschmoratorium der Exekutive gebieten. Eine gesetzliche Grundlage besteht auf Bundesebene hierfür nicht.

Das sodann erlassene Löschmoratorium bezieht sich auf alle Beweismittel, die im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand stehen und vorlagepflichtig i. S. d. § 18 PUAG sind.
