

Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2014). *Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/82). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50820-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 15. Januar 2014

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme	3
1.	Das Akteneinsichtsrecht als Bestandteil des Systems der parlamentarischen Kontrolle	3
2.	Grenzen des Akteneinsichtsrechts.....	4
a)	Verfassungsimmanente Grenzen	5
aa)	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	5
bb)	Bundesrecht.....	6
cc)	Sonstige Schranken	8
b)	Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV.....	9
aa)	Recht auf Datenschutz.....	9
bb)	Entscheidungsprogramm bei widerstreitenden Interessen.....	10
(1)	Private Interessen.....	11
(2)	Öffentliches Informations- und Kontrollinteresse	12
(3)	Gewichtung.....	12
(4)	Abwägung.....	14
3.	Zusammenfassung	15

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden zu prüfen, inwieweit das den Abgeordneten des Landtags Brandenburg nach Art. 56 Abs. 3 und 4 LV zustehende Akteneinsichtsrecht eingeschränkt werden kann oder sogar muss, wenn Einsicht in Personalunterlagen von Bediensteten des Landes Brandenburg begehrt wird. Im Rahmen der Prüfung soll auch dazu Stellung genommen werden, ob und gegebenenfalls wann die Gewährung von Akteneinsicht in Personalunterlagen an Auflagen gebunden werden kann. Außerdem ist von Interesse, unter welchen Umständen die Landesregierung eine Begründung des Aktenvorlagebegehrens verlangen darf.

II. Stellungnahme

1. Das Akteneinsichtsrecht als Bestandteil des Systems der parlamentarischen Kontrolle

Artikel 56 LV garantiert den Abgeordneten des Landtags Brandenburg das freie Mandat. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und frei in ihren Entscheidungen (Absatz 1). Damit verbunden sind spezielle Rechte, die den Abgeordneten die wirksame Ausübung ihres Mandats erst ermöglichen. Hierunter fallen insbesondere das Rede- und Antragsrecht im Landtag und seinen Ausschüssen sowie das Recht, Fragen an die Regierung zu richten. Die Landesregierung hat diese Fragen ihrerseits unverzüglich, nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten (Absatz 2).

Ergänzt werden diese Rechte durch besondere Zugangs-, Auskunfts- und Aktenvorlagerechte, die in Artikel 56 Abs. 3 und 4 LV wie folgt geregelt sind:

„(3) Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen ist an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Die Auskunft sowie die Vorlage der Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen.“

(4) Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Abgeordneten mitzuteilen und zu begründen.“

Neben dem Zugangsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV und den parlamentarischen Minderheitenrechten¹ hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg das Aktenvorlagerecht der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV als „zentrale Vorschrift der Landesverfassung für eine effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit“ bezeichnet, die der

¹ Das VerfG Bbg nennt hier ausdrücklich die Rechte nach Art. 55 Abs. 2 (Gewährleistung der Opposition), Art. 66 Abs. 1 (Zitierrecht), Art. 70 Abs. 2 Satz 2 und 3 (Grundmandat in Ausschüssen) sowie Art. 72 Abs. 1 LV (Einsetzungsquorum für Untersuchungsausschüsse), siehe u. a. Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2. Hinweis: Die zitierten Urteile des VerfG Bbg lassen sich jeweils unter Angabe des Aktenzeichens nachlesen unter dem Link: http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?template=bbo_mandant_verfassungsgericht_ent2a [Stand 15. Januar 2014]).

„umfassenden parlamentarischen Kontrolle“ diene.² Aus dem durch die Landesverfassung angelegten System der parlamentarischen Kontrolle leitet das Gericht zudem die verfassungsrechtliche Notwendigkeit ab, „den Kontrollbefugnissen größtmögliche Effizienz zu verleihen“.³ Das individuelle Kontrollrecht des Abgeordneten gewährleiste eine – Art. 38 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG erheblich übersteigende – umfassende Kontrolle. Diese schließe neben der durch den Wortlaut verbürgten Aktenvorlage auch die Akteneinsicht ein.⁴ Ein anderes auf den reinen Wortlaut beschränktes Verständnis der Vorschrift würde das Vorlagerecht im Übrigen ad absurdum führen, da eine inhaltliche Kontrolle der Regierungstätigkeit ohne Gelegenheit zur Kenntnisnahme des Akteninhalts unmöglich wäre.

2. Grenzen des Akteneinsichtsrechts

Nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV ist die Regierung verpflichtet, einem Mitglied des Landtags auf sein Verlangen Akten zur Einsicht vorzulegen. Dieses Recht ist zunächst schrankenlos formuliert und kann grundsätzlich auch die Vorlage von Personalakten mit umfassen.⁵ Doch vor allem aus dem tragenden allgemeinen Organisationsprinzip der Gewaltenteilung und konkret aus Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV ergeben sich Einschränkungen. Sie gelten generell für sämtliche Aktenvorlagebegehren, also unabhängig davon, um welche Art von Akten oder sonstigen Unterlagen es sich handelt. Es gibt insbesondere keine ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben, die speziell auf die Einsicht in Personalakten anzuwenden wären. Vielmehr gelten auch für die Einsicht in Personalakten die allgemeinen Grenzen des Aktenvorlagerechts. Diese sind jeweils anhand des konkreten Vorlageersuchens zu berücksichtigen und in die Abwägung einzubeziehen. Nur für den jeweiligen Einzelfall lässt sich feststellen, ob andere verfassungsrechtliche Gewährleistungen bestehen, die es erfordern, die Akteneinsicht zu beschränken oder gar gänzlich abzulehnen. Die für Personalakten geltenden Besonderheiten greifen erst auf dieser Stufe der Abwägung widerstreitender Interessen und Verfassungsgewährleistungen.

² VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2; s. a. Urteil vom 28. Juli 2008 – VfGBbg 53/06 („Gefangenenbesuch“) –, Abschnitt B II 1 a und Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 2 a.

³ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2 m. w. Nachw.; Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 2 a.

⁴ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 56 Anm. 3.

⁵ VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) – 2. Leitsatz.

a) Verfassungsimmanente Grenzen

aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Das Landesverfassungsgericht hat bereits frühzeitig klargestellt, dass „auch das Recht aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht allein, sondern im Lichte der anderen Verfassungsbestimmungen Anwendung findet.“⁶ Eine Einschränkung folgt insbesondere aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip ergibt.⁷

Der Grundsatz der Gewaltenteilung gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung. Seine Bedeutung liegt in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der Mäßigung der Staatsgewalt. Der Grundsatz verlangt angesichts der starken Stellung der Regierung neben anderem, dass das Parlament, das selbst weder über eigene exekutive Handlungsmöglichkeiten noch über Befugnisse zur Gesetzesanwendungen verfügt, eine wirksame parlamentarische Kontrolle über die Regierung ausüben kann. Das Parlament ist insoweit Kontrollorgan und als solches unmittelbarer Widerpart der anderen Gewalten. Seine Kontrollaufgabe ist vorrangig auf die Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns der Exekutive gerichtet.⁸

Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgt aber auch, dass zwischen den drei Gewalten die staatlichen Funktionen klar zugeordnet und voneinander abgrenzbar sein müssen. Einer sinnvollen und wirksamen Funktionengliederung entspricht es, dass die Exekutivbefugnisse in erster Linie bei der Exekutive und der Justiz liegen. Aus dieser organisatorisch-funktionellen Trennung und Zuordnung der verschiedenen Funktionsbereiche staatlichen Handelns folgt, dass jede der drei Staatsgewalten über einen Kernbereich autonomer Zuständigkeiten und Wirkungsmöglichkeiten verfügen muss, der vor der Einwirkung anderer Gewalten geschützt bleibt. Nur so ist gewährleistet, dass die Gewalten die ihnen von der Verfassung zugewiesenen typischen Aufgaben unbeeinträchtigt wahrnehmen können.⁹

⁶ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2 b.

⁷ VerfG Bbg, Urteil vom 20. Juni 1996 – VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“) –, Abschnitt B I 4; Urteil vom 20. November 1997 – VfGBbg 12/97 („LRH-Prüfberichte“) –, Abschnitt B II 3 m. w. Nachw.

⁸ BVerfGE 67, 100, 130 (bezogen auf das Untersuchungsausschussrecht); VerfG Bbg, Urteil vom 20. Juni 1996 – VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“) –, Abschnitt B I 4.

⁹ Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 216 m. w. Nachw.

Bezogen auf das Recht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV folgt daraus, dass es seine Grenze an dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mit einem auch von Seiten des Parlaments nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum findet. Der Schutz dieses Kernbereichs gebietet es, die Vorlagepflicht grundsätzlich auf abgeschlossene Vorgänge zu beschränken, denn nur für diese kommt dem Landtag eine Kontrollkompetenz zu. Mittels Akteneinsicht begleitend in laufende Verhandlungen der Verwaltung einzugreifen, ist demgegenüber nicht zulässig. Nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts kann es sich zudem selbst bei abgeschlossenen Vorgängen verbieten, nachträglich Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung offenzulegen.¹⁰

Ob speziell durch die Einsichtnahme in Personalakten und -unterlagen der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung berührt wird, lässt sich verständlicherweise nur im Einzelfall beurteilen. Ein noch nicht abgeschlossener Vorgang liegt beispielsweise bei noch offenen Bewerbungs- und Auswahlverfahren vor ebenso wie bei der Prüfung und Durchführung sonstiger personalrechtlicher Einzelfallentscheidungen, insbesondere auch disziplinarischer Art. Auch soweit Organisationsentscheidungen Bestandteil von Personalakten werden, kann der Kernbereich tangiert sein.

bb) Bundesrecht

Die Gewährung von Akteneinsicht darf – so auch das Landesverfassungsgericht – nicht gegen bundesrechtliche Bestimmungen verstoßen. Dies folgt aus dem Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG).¹¹

Der Gewährung von Akteneinsicht in Personalunterlagen könnte § 50 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG)¹² entgegenstehen. Das Beamtenstatusgesetz regelt die Statusrechte der Beamten insbesondere der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. § 50 BeamStG lautet:

¹⁰ Vgl. zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung insbes. VerfG Bbg, Urteil vom 20. November 1997 – VfGBbg 12/97 („LRH-Prüfberichte“) –, Abschnitt B II 3 m. w. Nachw.; zuvor schon Urteil vom 20. Juni 1996 – VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“) –, Abschnitt B I 4; vgl. auch Lieber (Fn. 4), Art. 56 Anm. 3; ferner StGH BW, Urteil vom 26. Juli 2007 – GR 2/07 („Haus Baden“) –, S. 30 ff. des Originals (betr. Unzulässigkeit eines Untersuchungsausschusses, solange die Willensbildung der Landesregierung noch nicht abgeschlossen ist), nachzulesen unter http://archiv.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/602/070731_Urteil%20d.StGH%20GR%202-07.pdf [Stand: 15. Januar 2014].

¹¹ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) – Abschnitt B II 2 c; Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) – Abschnitt B II 2 b bb.

¹² Vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

§ 50
Personalakte

¹Für jede Beamtin und jeden Beamten ist eine Personalakte zu führen. ²Zur Personalakte gehören alle Unterlagen, die die Beamtin oder den Beamten betreffen, soweit sie mit dem Dienstverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang stehen (Personalaktendaten). ³Die Personalakte ist vertraulich zu behandeln. ⁴Personalaktendaten dürfen nur für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft verwendet werden, es sei denn, die Beamtin oder der Beamte willigt in die anderweitige Verwendung ein. ⁵Für Ausnahmefälle kann landesrechtlich eine von Satz 4 abweichende Verwendung vorgesehen werden.

Das durch Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV gewährleistete Akteneinsichtsrecht dürfte ein durch Landesrecht geregelter zulässiger Ausnahmefall im Sinne des § 50 Satz 5 BeamtStG sein. Allerdings bezieht sich Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht unmittelbar auf Personalakten, sondern auf Akten der Behörden und Dienststellen des Landes insgesamt, so dass man zumindest in Zweifel ziehen könnte, ob es sich insoweit um eine „echte“ Ausnahmeregelung im Sinne des § 50 BeamtStG handelt, bei der sämtliche für und gegen die Einsichtnahme durch Abgeordnete speziell in Personalakten sprechenden Erwägungen umfassend berücksichtigt und in einen angemessenen Ausgleich zueinander gebracht worden sind.

Allerdings hat das Landesverfassungsgericht bereits auf der Grundlage der sehr viel strengeren Vorgängernormen des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) festgestellt, dass die damaligen, wesentlich umfassenderen Bestimmungen zur Führung von Personalakten (§ 56 ff. BRRG) einer Einsichtnahme in Personalakten auf der Grundlage des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht entgegenstanden.¹³ Speziell der damalige § 56d BRRG beschränkte die Nutzung der Personaldaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Beamten allein auf Zwecke der Personalverwaltung und Personalwirtschaft und erlaubte ansonsten nur unter engen Voraussetzungen die Erteilung von Auskünften an Dritte. Eine *Einsicht* in die Akten sah § 56d BRRG ohnehin nicht vor.¹⁴ Losgelöst von der konkreten Ausnahmebestimmung ging das Landesverfassungsgericht jedoch davon aus, dass die §§ 56 ff. und insbesondere § 56d BRRG die Fälle, in denen Personalakten ohne Zustim-

¹³ VerfG Bbg, Urteil 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 2 b bb.

¹⁴ Zur auf die Auskunft beschränkten Ausnahmeregelung des § 56d Abs. 2 BRRG siehe auch VG Berlin, Urteil vom 14. Dezember 2006 – 2 A 53.06 –, juris, Rn. 25 m. w. Nachw.

mung des Beamten vorgelegt werden dürfen, nicht abschließend regelten. Eine Akteneinsicht aufgrund spezieller gesetzlicher Regelungen sei daher zulässig gewesen.¹⁵

Für die weniger restriktive, den Ländern größere Regelungsfreiheit belassende Nachfolgebestimmung des § 50 BeamtStG kann im Ergebnis nichts anderes gelten. Auch der § 50 BeamtStG steht der Einsichtnahme in Personalakten durch Abgeordnete auf der Grundlage des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nicht entgegen. Auf die Ausnahmebestimmung des § 50 Satz 5 BeamtStG muss dafür nicht abgestellt werden. Vielmehr gilt auch für § 50 BeamtStG, dass er nicht abschließend zu verstehen ist, sondern über seinen Satz 5 hinausgehend spezialgesetzliche Ausnahmen zulässt.¹⁶

cc) Sonstige Schranken

Weitere verfassungsimmanente Schranken hat das Landesverfassungsgericht beispielsweise aus den landesverfassungsrechtlichen Belangen des Strafvollzugs (Art. 54 Abs. 1 LV),¹⁷ aus dem öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit und Effektivität des Verfassungsschutzes zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung¹⁸ und dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens bzw. der Bundestreue¹⁹ hergeleitet. Diese Schranken des Akteneinsichtsrechts lassen sich nicht immer klar von der Beeinträchtigung öffentlicher Interessen im Sinne des Art. 56 Abs. 4 LV abgrenzen. Vielmehr gibt es hier vielfach Überschneidungen. Dass die Einsicht in Personalakten die dargestellten Belange tangieren könnte, erscheint auf den ersten Blick zumindest unwahrscheinlich. Eine Prüfung im konkreten Einzelfall muss aber vorbehalten bleiben.

¹⁵ VerfG Bbg, a.a.O. (Fn. 13), unter Berufung auf die Amtliche Begründung zum Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften zu §§ 56 ff. BRRG und zu § 90d BBG, BT-Drs. 12/544, S. 22 i. V. m. S. 19.

¹⁶ So auch Amtliche Begründung zum Entwurf eines Beamtenstatusgesetzes zu § 51 (Personalakte), BT-Drs. 16/4027, S. 35.

¹⁷ Vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 28. Juli 2008 – VfGBbg 53/06 („Gefangenenbesuch“) –, Abschnitt B II 1 c (bezogen auf das insofern vergleichbare Zugangsrecht und das Recht zum Besuch von Gefangenen).

¹⁸ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 3 b bb.

¹⁹ VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 – VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“) –, Abschnitt B II 2 c dd.

b) Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV

Ergänzend zu den nicht ausdrücklich geregelten verfassungsimmanenten Schranken hat die Landesverfassung selbst das grundsätzliche Erfordernis gesehen, das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten zu beschränken. Dem wird durch Art. 56 Abs. 4 LV Rechnung getragen. Er bestimmt, dass die Landesregierung die Akteneinsicht ablehnen kann, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung bestehen, die die Ablehnung der Akteneinsicht zwingend erfordern.

Im Falle von Personalakten und -unterlagen dürften *öffentliche* Belange allenfalls im Ausnahmefall einem Akteneinsichtsbegehren entgegenstehen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn durch das Verlangen auf Vorlage von Personalunterlagen die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Frage gestellt wäre. Hierbei kann es sich aber nur um Ausnahmefälle handeln, auf die mangels Relevanz nicht näher eingegangen wird.

Unmittelbar berührt von einem Verlangen auf Einsicht in Personalunterlagen sind aber die *privaten* Interessen derjenigen, deren Akten bzw. Unterlagen betroffen sind, d. h. der jeweiligen Arbeitnehmer oder Beamten des Landes Brandenburg.

aa) Recht auf Datenschutz

Der betroffene öffentlich Bedienstete ist durch das Akteneinsichtsbegehren eines Abgeordneten in seinem individuellen privaten Recht auf Datenschutz berührt; die Offenlegung seiner Personalaktendaten wäre ein Eingriff in sein Recht auf Datenschutz. Dieses wird ihm durch ein eigenes landesverfassungsrechtliches Grundrecht in Artikel 11 LV garantiert. Es gewährleistet – in Übereinstimmung mit dem durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung – jedem Einzelnen das Recht, grundsätzlich selbst darüber zu bestimmen, wann und innerhalb welcher Grenzen er einen persönlichen Lebenssachverhalt offenbart und wie mit seinen individuellen Daten umgegangen wird.²⁰

Das Datenschutzgrundrecht steht dem Akteneinsichtsrecht eines Abgeordneten nicht von vornherein entgegen. Vielmehr stellt Artikel 56 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Abs. 4 LV insoweit eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für die Akteneinsicht dem Grunde

²⁰ Ernst, in: Lieber/Iwers/Ernst (Fn. 4), Art. 11 Anm. 2 m. w. Nachw. auf die Rechtsprechung des BVerfG und des VerfG Bbg.

nach dar.²¹ Es handelt sich somit um eine verfassungsunmittelbare Einschränkung des Art. 11 LV.²² Das Recht auf Datenschutz ist aber im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem Akteneinsichtsinteresse einerseits und den entgegenstehenden privaten Interessen andererseits einzubeziehen und zu berücksichtigen und dabei mit dem Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten in einen schonenden Ausgleich zu bringen.²³ Auf jeden Fall ist dem hohen Stellenwert, den die Verfassung dem Grundrecht auf Datenschutz beimisst, besonders Rechnung zu tragen.²⁴

bb) Entscheidungsprogramm bei widerstreitenden Interessen

Stehen sich – wie im Falle eines Einsichtsbegehrens in Personalakten – miteinander unvereinbare Interessen gegenüber, spricht das Landesverfassungsgericht von einem „Entscheidungsprogramm“, das die Landesregierung bei jedem einzelnen Antrag auf Akteneinsicht durchzuführen hat. Es umfasst die vollständige Ermittlung aller entscheidungserheblichen Gesichtspunkte, die auf Seiten des Antragstellers bestehen und für ihn in seinem Sinne günstig sind. Diese sind zu gewichten und anschließend mit den entgegenstehenden privaten Interessen an der Geheimhaltung abzuwägen.²⁵ Eine generelle Aussage, etwa in dem Sinne, dass alle Personalakten und -unterlagen der Akteneinsicht durch Abgeordnete entzogen seien, weil der Datenschutz gegenüber dem Akteneinsichtsrecht generell den absoluten Vorrang genieße, würde dem verfassungsrechtlichen Akteneinsichtsanspruch und dem damit einhergehenden Kontrollinteresse nicht gerecht und kann daher in dieser Absolutheit nicht getroffen werden. Vielmehr besteht die Pflicht zur Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der Interessen in jedem konkreten Einzelfall ebenso wie die

²¹ VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 2 b cc; s. a. Urteil vom 20. Juni 1996 – VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“) –, Abschnitt B II 1.

²² VerfG Bbg, Urteil vom 20. Juni 1996 – VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“) –, Abschnitt B II 1 b.

²³ VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 3 b cc.

²⁴ Vgl. für das Datenschutzgrundrecht in Art. 33 der Verfassung von Berlin VerfGH Bln, Urteil vom 14. Juli 2010 – VerfGH 57/08 („Berliner Wasserbetriebe“) –, S. 24 des Originals, nachzulesen unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/gerichte/verfassungsgerichtshof/urteil_des_verfgh_57_08_vom_14_juli_2010.pdf?start&ts=1279028657&file=urteil_des_verfgh_57_08_vom_14_juli_2010.pdf [Stand: 15. Januar 2014].

²⁵ VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 3 a und b unter Verweis auf frühere Urteile desselben Gerichts (VfGBbg 31/00 [„Anfrage zur Personalstruktur“] und VfGBbg 6/04 [„Verfassungsschutzakten“]).

Pflicht, die jeweilige Entscheidung im Einzelnen gegenüber dem Abgeordneten zu begründen.²⁶

Dementsprechend sind bei einem Verlangen auf Einsicht in Personalakten zunächst die konkret betroffenen Geheimhaltungsinteressen ebenso wie die öffentlichen Kontrollinteressen zu ermitteln und zu Gewichten, bevor sie gegeneinander abgewogen werden:

(1) Private Interessen

Die Personalakten und sonstigen Personalunterlagen enthalten vor allem und in erster Linie personenbezogene Daten. Es handelt sich um Daten von Bewerbern, Beamten und Beschäftigten sowie von ehemaligen Beamten und Beschäftigten. Die Einzelheiten der zulässigen Datenerhebung und -nutzung ergeben sich für die Beamten aus den §§ 94 ff. des Landesbeamtengesetzes (LBG)²⁷. Für die Tarifbeschäftigten des Landes Brandenburg existieren abgesehen von der arbeitsvertraglichen Zustimmung zur Datenverarbeitung keine speziellen Regelungen. Aus Gründen des grundrechtlich gewährleisteten Datenschutzes ist aber auch bei ihnen eine Beschränkung auf die für die Vertragsdurchführung notwendigen personenbezogenen Daten zwingend. Dies dürfte im Ergebnis eine mit den beamtenrechtlichen Vorgaben übereinstimmende Praxis bei der Führung der Personalakten von Beschäftigten zur Folge haben. Dies erscheint nicht zuletzt auch deswegen zweckmäßig, weil der Gesetzgeber seinerseits bei der Regelung der Personalaktenführung bei Beamten die erforderliche Interessenabwägung vorgenommen hat.

In die Personalakten dürfen persönliche Daten nur aufgenommen werden, soweit sie zur Begründung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung organisatorischer, personeller oder sozialer Maßnahmen (z. B. zu Zwecken der Personalplanung oder des Personaleinsatzes) erforderlich sind oder dies sonst durch Rechtsvorschriften erlaubt wird (§ 94 Abs. 1 LBG). Trotz dieser als Restriktion zu verstehenden Formulierung enthalten die Personalakten eine Vielzahl persönlicher Daten. Sie reichen von Name und Anschrift eines Beschäftigten, über sein Alter, den Familienstand, Personal- und Sozialversicherungsnummer, die Einzelheiten des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses bis hin zu Krankheitszeiten und – bei Beamten – zu den Krank-

²⁶ VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 3 a und b.

²⁷ Vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2013 (GVBl. I Nr. 32).

heiten selbst, die für die Beihilfegewährung benötigt werden. Hinzu kommen z. B. Mitteilungen in Strafsachen und Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 99 Abs. 2 LBG) sowie ggf. der Umstand eines Disziplinarverfahrens einschließlich der damit verbundenen Details. Diese Auflistung kann nur einen Eindruck von der Vielfalt der Personalakten- und dem unterschiedlichen Grad ihrer Schutzbedürftigkeit geben. Zu den Personalakten- daten gehören sowohl weniger sensible Daten, wie z. B. Name und Anschrift, als auch Daten mit streng persönlichem Charakter (z. B. Krankheiten des Betroffenen und erst recht die seiner Familienmitglieder), wobei die jeweilige Schutzbedürftigkeit zudem – je nach Zusammenhang, in dem ein persönliches Datum steht – noch variieren kann.

(2) *Öffentliches Informations- und Kontrollinteresse*

Dem privaten Interesse an der Geheimhaltung steht das Informations- bzw. Kontrollinteresse des die Einsicht begehrenden Abgeordneten gegenüber. Dieses ist ebenfalls bezogen auf den jeweiligen Einzelfall zu ermitteln und zu gewichten. Dabei ist vor allem der Kontext maßgeblich, in dem ein Akteneinsichtsbegehren steht. Das Akteneinsichtsverlangen kann zum Beispiel im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorgängen stehen oder auch mit öffentlich geführten Diskussionen, die sich etwa aus der Berichterstattung in den Medien ergeben. Aus diesen Quellen lässt sich das öffentliche Kontrollinteresse häufig ableiten. Im Übrigen mag sich das Interesse des Abgeordneten auch aus dem Inhalt des Akteneinsichtsbegehrens oder ggf. aus dem vom Abgeordneten selbst verlautbarten Einsichtsinteresse ergeben. Ist demgegenüber nicht ersichtlich, welches – über ein ausschließliches Interesse an einem Einzelfall hinausgehende – Kontrollinteresse mit einem Einsichtsbegehren verfolgt wird, ist davon auszugehen, dass das Einsichtsinteresse hinter dem privaten Interesse des Beschäftigten zurückstehen muss. In einem solchen Fall dürfte es aber geboten sein, dem Abgeordneten zunächst Gelegenheit zu geben, die Gründe für sein Einsichtsverlangen näher darzulegen. Auf deren Grundlage kann die Landesregierung sodann eine erneute Gewichtung und anschließende Abwägung der gegenläufigen Interessen vornehmen.

(3) *Gewichtung*

Bei der Gewichtung des Abgeordneteninteresses hat die Landesregierung unter anderem zu berücksichtigen, ob die Akteneinsicht dazu dient, Einzelfälle oder gar nur *einen* Einzelfall zu überprüfen, oder ob es dem Abgeordneten um eine Vielzahl von Fällen und damit um die Überprüfung einer Verwaltungspraxis geht. Sind bestimmte Fälle bereits auf gro-

ßes Interesse in der Öffentlichkeit gestoßen, so folgt auch daraus ein verstärktes Kontrollinteresse des Abgeordneten. Demgegenüber ist eine parlamentarische Aufklärung rein privater Vorgänge prinzipiell unzulässig. Auch die Überprüfung schlichter Administrativtätigkeiten der Landesregierung ohne Anzeichen für das Bestehen von Missständen führt zu einer geringen Gewichtung des öffentlichen Kontrollinteresses.²⁸ Da bei der Einsicht in Personalakten und Personalunterlagen die entgegenstehenden privaten Interessen in der Regel einen hohen Stellenwert haben, dürfte in den zuletzt genannten Fällen das als gering einzuschätzende Kontrollinteresse in der Regel dazu führen, dass es hinter dem privaten Interesse zurückstehen muss.

Bei der Gewichtung des Informationsinteresses des Abgeordneten hat eine politische Bewertung der Beweggründe und Ziele des die Einsicht begehrenden Abgeordneten zu unterbleiben. Der Abgeordnete ist durch die Freiheit des Mandats geschützt. Sie erstreckt sich nicht nur auf den Bestand und die tatsächliche Ausübung seines Mandats. Vielmehr gewährleistet die Freiheit des Mandats auch, dass *„die durch die Wahl erworbene Legitimation des Abgeordneten, das Volk im Parlament zu vertreten, von den anderen Verfassungsorganen respektiert wird“*.²⁹ Die Landesregierung ist deshalb daran gehindert, im Rahmen ihrer Abwägung eigene Einschätzungen vorzunehmen oder die übrige Tätigkeit des Abgeordneten und sein bisheriges Engagement für ein bestimmtes Thema zu berücksichtigen. Es kann beispielsweise nicht darauf ankommen, ob ein Abgeordneter bereits in der Vergangenheit öffentlich Position zu einem mit der Akteneinsicht in Verbindung stehenden Sachverhalt bezogen hat oder sich sonst für bestimmte Belange eingesetzt hat, auf deren Aufklärung ein Akteneinsichtsverlangen offensichtlich zielt. Eine Beurteilung der Mandatsausübung im Rahmen der Gewichtung des Kontrollinteresses eines Abgeordneten ist also mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des freien Mandats unvereinbar.³⁰

²⁸ Vgl. zu diesen Abwägungskriterien insbes. VerfG Bbg, Urteil 15. März 2007 – VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“) –, Abschnitt B II 2 b aa.

²⁹ VerfG Bbg, Urteil vom 28. Juli 2008 – VfGBbg 53/06 („Gefangenenbesuch“) –, Abschnitt B II 2 c, unter Bezugnahme auf BVerfGE 99, 19, 32.

³⁰ Vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 28. Juli 2008 – VfGBbg 53/06 („Gefangenenbesuch“) –, Abschnitt B II 2 c; s. a. VerfGH Bln, Urteil vom 14. Juli 2010 – VerfGH 57/08 („Berliner Wasserbetriebe“) –, S. 20 des Originals (Fundstelle siehe Fn. 24).

(4) Abwägung

Bei der Abwägung zwischen den privaten Interessen an der Geheimhaltung einerseits und dem Informations- bzw. Kontrollinteresse des Abgeordneten andererseits ist zunächst zu prüfen, welches der beiden Interessen überwiegt. Diese Frage lässt sich naturgemäß nicht generell beantworten, sondern muss in jedem Einzelfall geprüft werden.

Die Feststellung, ob das eine oder das andere Interesse überwiegt, ist deshalb nicht einfach, da es sich um qualitativ völlig unterschiedliche Interessen handelt, für die keine einheitlichen Maßstäbe gelten. Während auf der einen Seite das individuelle Datenschutzinteresse der betroffenen Landesbediensteten mit seinen unterschiedlichen Abstufungen besteht, beruht das Interesse auf der anderen Seite auf dem verfassungsorganisatorischen Grundsatz der Gewaltenteilung. Auf beiden Seiten kommen also höchst unterschiedliche Kategorien zum Einsatz. Dennoch muss eine Abwägung der Interessen im jeweiligen Einzelfall vorgenommen und das Überwiegen des einen oder des anderen Interesses belegbar festgestellt werden. Eine abstrakt-generelle Einschätzung, welches Interesse überwiegt, ist nicht möglich.

Für die Ablehnung eines Akteneinsichtsverlangens genügt es zudem nicht, dass die entgegenstehenden privaten Interessen an der Geheimhaltung das Informations- und Kontrollinteresse des Abgeordneten überwiegen. Art. 56 Abs. 4 LV verlangt zusätzlich, dass die privaten Interessen an der Geheimhaltung die Ablehnung *zwingend* erfordern. Die Verfassung trifft hier also eine Wertung zu Gunsten des Kontrollinteresses des Abgeordneten.

An diesem Punkt des Entscheidungsprogramms hat die Landesregierung zu prüfen, ob dem Kontrollinteresse des Abgeordneten nicht auch genügt werden kann, indem die Akteneinsicht nicht vollumfänglich, sondern mit Einschränkungen gewährt wird. Denn in vielen Fällen kann durch begleitende Maßnahmen ein Ausgleich zwischen den gegenläufigen Verfassungspositionen erzielt werden. In Betracht kommt insbesondere die Anonymisierung der persönlichen Daten in den Personalunterlagen (insbesondere durch Schwärzung) oder auch die Reduzierung der Akteneinsicht auf die Aktenteile, die für das festgestellte oder vom Abgeordneten verlautbarte Kontrollinteresse wesentlich sind. Auf diese Weise kann je nach Konstellation der Eingriff in das Datenschutzrecht gemildert, wenn nicht gar gänzlich vermieden werden, ohne dass auf der anderen Seite der Abgeordnete in seinem Kontrollinteresse wesentlich beeinträchtigt wird. Eine Beschränkung des Eingriffs auf das Notwendigste lässt sich zudem erreichen, indem sich der Abgeordnete verpflichtet, über

die ihm bei der Akteneinsicht bekannt gewordenen persönlichen Daten Vertraulichkeit zu wahren. Unter Umständen muss die Landesregierung die Gewährung der Akteneinsicht von einer entsprechenden Zusage des Abgeordneten abhängig machen.

3. Zusammenfassung

Das Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg richtet sich – unabhängig davon, ob Personalakten oder andere Personalunterlagen der Landesbediensteten betroffen sind oder nicht – generell nach Art. 56 Abs. 3 und 4 LV unter Berücksichtigung der dazu ergangenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg. Grenzen des Akteneinsichtsrechts können sich sowohl aus speziellen verfassungsimmanenten Schranken (zum Beispiel dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und dem Vorrang des Bundesrechts) als auch aufgrund entgegenstehender öffentlicher oder privater Interessen an der Geheimhaltung ergeben.

Wird Einsicht in Personalakten verlangt, sind in erster Linie die privaten Interessen der betroffenen Bediensteten des Landes an der Geheimhaltung ihrer persönlichen Daten relevant. Sie können der Akteneinsichtnahme entgegenstehenden, schließen aber eine Gewährung der Akteneinsicht nicht generell aus. Im Rahmen eines sog. Entscheidungsprogramms hat die Landesregierung im jeweiligen Einzelfall sowohl die privaten Interessen an der Geheimhaltung als auch das öffentliche Informations- bzw. Kontrollinteresse des Abgeordneten zu ermitteln, zu gewichten und sodann gegeneinander abzuwägen. Dabei hat sie einerseits den Grad der Schutzbedürftigkeit der persönlichen Daten zu beurteilen und andererseits zu ermitteln, inwieweit die Akteneinsicht zur Wahrnehmung der Kontrollkompetenzen des Abgeordneten erforderlich ist. Eine politische Bewertung der Beweggründe und der Ziele des die Einsicht begehrenden Abgeordneten hat dabei zu unterbleiben.

Fehlt es an einem erkennbaren Kontrollinteresse des Abgeordneten, etwa, weil das Einsichtsbegehren nur einen Einzelfall betrifft, ohne dass ein öffentliches Kontrollinteresse erkennbar wäre, und stehen der Einsichtsgewährung – wie im Falle von Personalakten – private Interessen an der Geheimhaltung entgegen, erscheint es geboten, den Abgeordneten zunächst um eine Begründung zu bitten, statt sein Einsichtsverlangen ohne weitere Anhörung abzulehnen.

Überwiegen die privaten Interessen an der Geheimhaltung das Kontrollinteresse des Abgeordneten, hat dies nicht zwangsläufig die Ablehnung der Akteneinsicht zur Folge. Art. 56

Abs. 4 LV verlangt vielmehr, dass die privaten Interessen die Ablehnung zwingend erfordern. Wann dies gegeben ist, muss im konkreten Einzelfall beurteilt werden.

Parallel hat die Landesregierung begleitende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, um einen möglichst weitgehenden Ausgleich zwischen den gegenläufigen Verfassungspositionen zu erreichen. Dies kann insbesondere durch Anonymisierung der persönlichen Daten in den Akten erfolgen. Wird dadurch das Kontrollinteresse des Abgeordneten beeinträchtigt, kommt daneben auch in Betracht, die Akteneinsicht davon abhängig zu machen, dass sich der Abgeordnete zur vertraulichen Behandlung der persönlichen Daten verpflichtet.

gez. Ulrike Schmidt