

Zum Umgang mit Unterlagen eines Untersuchungsausschusses, die seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind

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). *Zum Umgang mit Unterlagen eines Untersuchungsausschusses, die seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/84). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50831-9>

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>

Zum Umgang mit Unterlagen eines Untersuchungsausschusses, die seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 25. April 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.	Öffentlichkeitsprinzip	3
2.	Entgegenstehende Interessen	4
3.	Ausgleich der widerstreitenden Interessen	5
4.	Gesetzliche und geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben	6
a)	Untersuchungsausschussgesetz.....	7
aa)	Einsichtnahme in und Weitergabe von Sitzungsprotokollen.....	7
bb)	Sonstige Geheimhaltungsmaßnahmen.....	8
b)	Geschäftsordnung	9
aa)	Datenschutzordnung.....	9
bb)	Verschlussachenordnung	10
cc)	Archivordnung.....	11
c)	Zwischenergebnis.....	12
5.	Kopien der Unterlagen des Untersuchungsausschusses.....	13
6.	Notwendiger Inhalt des Beschlusses	14
III.	Ergebnis	16

I. Auftrag

Im Untersuchungsausschuss 5/1¹ wird die Frage diskutiert, wie nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens und nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Landtag Brandenburg mit den Unterlagen des Ausschusses zu verfahren ist. Umstritten ist insbesondere, wie mit Kopien dieser Unterlagen (in Papierform oder digital) umgegangen werden soll, die den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind. Konkret geht es um Kopien von Protokollen der Sitzungen des Untersuchungsausschusses, aber auch anderer Ausschüsse des Landtags, um Kopien von Beweismitteln, von Schreiben von Zeugen und

¹ Untersuchungsausschuss zur Aufklärung von möglichen Versäumnissen und Fehlern bei Verkäufen landeseigener Grundstücke und landeseigener Unternehmen zum Schaden des Landes Brandenburg und der Aufklärung der Verantwortung der Brandenburger Landesregierung hierfür (Untersuchungsausschuss zur BBG- und Immobilienaffäre), eingesetzt vom Landtag Brandenburg in seiner 23. Sitzung am 7. Oktober 2010 (Drs. 5/2100(ND)-B).

anderen Beteiligten, von Anträgen etc. Zum Teil handelt es sich um Unterlagen, die als Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) eingestuft sind, zum Teil um Protokolle nichtöffentlicher Ausschusssitzungen sowie um andere Unterlagen, die in nichtöffentlicher Sitzung behandelt wurden. Die fraglichen Unterlagen enthalten vielfach Informationen über Private sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Unternehmen.

Konkret ist zu prüfen, ob der Untersuchungsausschuss einen Beschluss fassen kann, demzufolge die Mitglieder des Untersuchungsausschusses verpflichtet sind, die ihnen zur Verfügung gestellten Kopien der genannten Unterlagen dem Ausschussekretariat zurückzugeben oder – alternativ – eine Erklärung abzugeben, dass die Unterlagen bereits vernichtet sind oder binnen einer bestimmten Frist vernichtet werden. Sollte der Ausschuss das Recht haben, einen solchen Beschluss zu fassen, ist ergänzend darauf einzugehen, ob oder ggf. unter welchen Voraussetzungen der Ausschuss möglicherweise sogar verpflichtet ist, einen solchen Beschluss zu fassen.

Bei der Prüfung ist zu berücksichtigen, dass der Untersuchungsausschuss 5/1 bereits zu Beginn seiner Tätigkeit Verfahrensregeln beschlossen hat, nach deren § 8 (Festlegung über Arbeitsmaterialien bei Beendigung des Untersuchungsausschusses) der Untersuchungsausschuss sich selbst verpflichtet hat, rechtzeitig vor Beendigung seines Auftrags über die spätere Behandlung seiner Protokolle und der vorhandenen Akten zu entscheiden.

II. Stellungnahme

1. Öffentlichkeitsprinzip

Gerade die Arbeit eines Untersuchungsausschusses zeichnet sich durch ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen dem allgemein für parlamentarische Vorgänge geltenden Öffentlichkeitsprinzip einerseits und der Notwendigkeit, staatliche und private Geheimnisse zu schützen, andererseits aus. Die parlamentarische Kontrolle – ein wesentliches Instrument hierfür ist der Untersuchungsausschuss – vollzieht sich grundsätzlich öffentlich. Die öffentliche Debatte, der Austausch von Argumenten und Gegenargumenten sind notwendige Voraussetzung für eine Teilhabe der Bevölkerung am politischen Diskurs. Die Man-

datsträger als Repräsentanten schulden daher ihrem Auftraggeber, also dem Souverän grundsätzlich eine offene und transparente parlamentarische Kontrolle.²

Wird ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, kommt der parlamentarischen Opposition, die sowohl bei der Einsetzung als auch im Verfahren auf spezifische Minderheitenrechte zurückgreifen kann, eine maßgebliche Rolle zu. Durch die Öffentlichkeit des Untersuchungsverfahrens und gerade auch der Beweisaufnahme entsteht ein Druck auf die Exekutive durch die öffentliche Meinung, ohne den die Wirksamkeit eines Untersuchungsverfahrens weitgehend ins Leere ginge. Das Öffentlichkeitsprinzip stützt somit gerade auch die Minderheitenrechte im Untersuchungsausschussverfahren.

2. Entgegenstehende Interessen

Dennoch ist nicht zu übersehen, dass im Untersuchungsausschussverfahren Sachverhalte untersucht werden, die gerade deswegen von der Landesregierung nicht öffentlich gemacht werden, weil sie zu einem großen Teil wegen ihrer Grundrechtsrelevanz oder aus Gründen des Staatswohlinteresse grundsätzlich vor einem Bekanntwerden zu schützen sind. Dies betrifft zum einen die personenbezogenen Daten von Zeugen oder Dritten sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, deren öffentliche Erörterung schutzwürdige Interessen verletzen würde. Derartige grundrechtliche Verbürgungen sind auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zu beachten; denn auch sie üben öffentliche Gewalt aus.³ Zum anderen kann der Schutz staatlicher Geheimnisse von Bedeutung sein, soweit im Falle ihres Bekanntwerdens Nachteile für das Wohl des Bundes oder des Landes zu befürchten sind oder wenn Maßnahmen, die Behörden zum Schutz der inneren Sicherheit getroffen haben, wirkungslos werden, weil sie Gegenstand eines öffentlichen Untersuchungsverfahrens sind.⁴

Zudem besteht – jedenfalls während des laufenden Untersuchungsverfahrens – für die überwiegende Zahl der Untersuchungsausschussunterlagen und -informationen das Bedürfnis, diese im Grundsatz nur einem eng begrenzten Personenkreis innerhalb der Sphä-

² Vgl. dazu u. a. BVerfGE 70, 324, 355; Glauben, Der Schutz staatlicher und privater Geheimnisse im Spannungsfeld parlamentarischer Untersuchungen, DÖV 2007, 149; Meyer-Bohl, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Diss. Berlin, 1993, S. 265 f.; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2012, Rn. 188 a. E.

³ BVerfGE 67, 100, 142 („Flick“); 77, 1, 46 („Neue Heimat“).

⁴ Vgl. zu Letzterem etwa die Beispiele bei Peters (Fn. 2), Rn. 194.

re des Ausschusses zugänglich zu machen, um den Untersuchungszweck nicht zu gefährden. Denn noch zu hörende Zeugen könnten an einer unbefangenen und unvoreingenommenen Aussage gehindert werden, falls sie von der vorangegangenen Beweiserhebungskennntnis erlangen.

Es wird schließlich vereinzelt – m. E. mit guten Argumenten – vertreten, dass die Unterlagen eines Untersuchungsausschusses generell schutzwürdig sind. Denn jede unzulässige Weitergabe sei geeignet, „das Vertrauen der Öffentlichkeit in die politische Integrität des Parlaments und der Exekutive zu erschüttern. Die besondere Legitimation der Untersuchungsausschüsse und deren Funktionsfähigkeit können dadurch erheblich beeinträchtigt werden.“⁵

3. Ausgleich der widerstreitenden Interessen

Auch wenn man der letztgenannten Ansicht vielleicht nicht uneingeschränkt folgen mag, bleibt dennoch die Notwendigkeit, bei Unterlagen des Untersuchungsausschusses, die entweder Interessen des Staatswohls betreffen oder grundrechtlich geschützte Daten Dritter enthalten, den Grundsatz der Öffentlichkeit zu beschränken. Der Untersuchungsausschuss hat in solchen Fällen die erforderlichen Vorkehrungen zum Schutz staatlicher und privater Geheimnisse zu treffen. Diese Maßnahmen dürfen jedoch nicht so weitgehend sein, dass damit jegliche öffentliche parlamentarische Kontrolle unmöglich wird. Vielmehr ist nach den Prinzipien der so genannten praktischen Konkordanz ein Ausgleich zwischen den widerstreitenden, verfassungsrechtlich begründeten Interessen herzustellen. Durch den Ausgleich soll erreicht werden, dass die konkurrierenden Interessen jeweils möglichst weitgehend verwirklicht werden können.⁶ Für den Eingriff in Grundrechte bedeutet dies, dass die Grundrechte „nur im *überwiegenden* Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ... eingeschränkt werden [dürfen]; die

⁵ Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der Hamburger Bürgerschaft zur Überprüfung der Weitergabe von vertraulichen Dokumenten des PUA „Geschlossene Unterbringung Feuerbergstraße“ insbesondere durch PUA-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen, Abgeordnete, Abgeordneten- oder Fraktionsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen an den Senat (einschließlich Behörden und Landesbetrieben) und des weiteren Umgangs hiermit im Senat und den Fachbehörden und Landesbetrieben sowie an Dritte, HmbBü-Drs.18/6800, S. 160.

⁶ BVerfGE 67, 100, 143 („Flick“); 77, 1, 47, 56 („Neue Heimat“); Glauken (Fn. 2), DÖV 2007, 149, 150.

Einschränkung darf nicht weiter gehen als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerlässlich ist.“⁷

Ein Instrumentarium von Maßnahmen zum Schutz der Interessen Privater und auch der Gemeinwohlinteressen stellt zum einen das Untersuchungsausschussgesetz selbst zur Verfügung. Weitere Instrumente ergeben sich aus der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT), auf die das Untersuchungsausschussgesetz verweist. Einschlägig sind hier vor allem die Datenschutzordnung (Anlage 4 zur GOLT) und die Verschlusssachenordnung des Landtags (Anlage 5 zur GOLT).

Sofern die gesetzlichen oder die Geschäftsordnungsbestimmungen keine ausreichenden Vorgaben zum Schutze der Interessen Dritter vorhalten, ist der Untersuchungsausschuss im Übrigen verpflichtet, ergänzende Maßnahmen zu treffen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es angesichts der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rechte Dritter bzw. des Staatswohlinteresses geboten ist, kann aber auch generell für alle Unterlagen beschlossen werden.⁸ Hieran ist er auch nicht durch den verfassungsrechtlich garantierten Minderheitenschutz im Untersuchungsverfahren gehindert. Denn der Ausschuss als ganzer ist von Verfassungs wegen grundsätzlich Inhaber der Verfahrenshoheit.⁹ Das allgemein in der parlamentarischen Demokratie geltende Mehrheitsprinzip gilt daher auch hier.¹⁰ Der Ausschuss entscheidet also mit Mehrheit über das Verfahren und damit auch über Fragen des Umgangs mit Ausschussunterlagen, soweit nicht bereits gesetzliche oder geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben bestehen.¹¹

4. Gesetzliche und geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben

Die folgende Darstellung der gesetzlichen Regelungen und der Bestimmungen in der Geschäftsordnung zeigen, dass es keine abschließende Regelung darüber gibt, wie nach Beendigung des Untersuchungsverfahrens mit Unterlagen eines Untersuchungsausschuss-

⁷ BVerfGE 67, 100, 143 („Flick“); wortgleich BVerfGE 77, 1, 46 f. („Neue Heimat“).

⁸ Letzteres gilt vor allem dann, wenn man die Auffassung des Untersuchungsausschusses der Hamburger Bürgerschaft teilt, dass Ausschussunterlagen allgemein nur einem engen Kreis in der Sphäre des Untersuchungsausschusses zugänglich gemacht werden sollten, s. o. S. 5 und Fn. 5.

⁹ Vgl. z. B. Peters (Fn. 2), Rn. 177.

¹⁰ Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Auflage 2011, § 27 Rn. 2 mit Verweis u. a. auf BVerfGE 105, 197, 222 und StGH BW, DÖV 2003, 201, 202.

¹¹ Siehe dazu auch § 9 Abs. 4 UAG.

ses umzugehen ist, die seinen Mitgliedern in Kopie oder digital zur Verfügung gestellt worden sind. Es gibt allerdings zahlreiche Vorschriften, die sich mit der Behandlung einzelner Arten von Unterlagen (zum Beispiel Sitzungsprotokolle) oder auch mit bestimmten Inhalten von Unterlagen (personenbezogene Daten, staatliche Geheimnisse) während des laufenden Verfahrens befassen:

a) Untersuchungsausschussgesetz

Auf das Untersuchungsausschussverfahren findet in erster Linie das brandenburgische Untersuchungsausschussgesetz (UAG)¹² Anwendung. Darin finden sich verschiedene Regelungen über den Umgang mit bestimmten Unterlagen:

aa) Einsichtnahme in und Weitergabe von Sitzungsprotokollen

Sitzungen der Untersuchungsausschüsse sind gemäß § 14 Abs. 1 und 2 UAG zu protokollieren; über die Beweisaufnahmen sind Wortprotokolle zu führen, über die Art der Protokollierung der Beratungen entscheidet der Untersuchungsausschuss. Hinsichtlich der Einsichtnahme in und der Weitergabe von Protokollen verweist § 14 Abs. 3 UAG auf die Archivordnung des Landtages¹³, soweit der Untersuchungsausschuss keine andere Regelung beschließt.

Mit der zuletzt angeführten Formulierung erlaubt das UAG dem jeweiligen Untersuchungsausschuss, selbst über die Einsichtnahme in und die Weitergabe von Protokollen seiner Sitzungen zu entscheiden. Nicht ausgeschlossen sind damit auch Beschlüsse, wonach Protokolle bzw. Kopien davon jeweils nur befristet bis zum Abschluss des Untersuchungsverfahrens den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Einschränkung hatte der Ausschuss zwar zu Beginn seines Verfahrens nicht beschlossen. Die Möglichkeit, die Weitergabe nachträglich zeitlich zu beschränken, hat er sich jedoch durch seinen anfänglichen Verfahrensbeschluss, über den Umgang mit seinen Unterlagen kurz vor Ende des Verfahrens abschließend zu entscheiden, vorbehalten.

¹² Untersuchungsausschussgesetz (UAG) vom 17. Mai 1991 (GVBl. I S. 86), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Oktober 1996 (GVBl. I S. 283).

¹³ Archivordnung des Landtages Brandenburg vom 22. April 1998, zuletzt geändert durch Beschluss des Präsidiums vom 30. Mai 2007, aktuelle Fassung bekannt gemacht durch Information des Präsidenten 4/93 vom 4. Juni 2007.

Dass der Ausschuss nicht unmittelbar nach seiner Einsetzung über den Umgang mit den im Ausschuss entstehenden oder ihm überlassenen Unterlagen entscheidet, liegt – jedenfalls bei den meisten potenziell anfallenden Unterlagen – in der Natur der Sache. Denn zu diesem Zeitpunkt ist er noch nicht in der Lage, den Inhalt der zukünftigen Protokolle vorherzusehen und aufgrund dessen zu beurteilen, welchem Schutzregime sie insbesondere wegen möglicher vertraulicher oder sonst schutzbedürftiger Inhalte zu unterstellen sind.

bb) Sonstige Geheimhaltungsmaßnahmen

Weitere Maßnahmen zum Schutz öffentlicher Belange oder berechtigter Interessen Einzelner regelt das Untersuchungsausschussgesetz in den §§ 11 und 12. Keiner von ihnen betrifft unmittelbar den speziellen Fall des Umgangs mit Unterlagen nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens. Dennoch folgt aus ihnen, dass der Gesetzgeber die privaten Interessen Einzelner und die öffentlichen Interessen durchaus im Blick hatte und der Untersuchungsausschuss jedenfalls berechtigt ist, den Umgang mit seinen Unterlagen nach Abschluss des Verfahrens zu regeln.

Gemäß § 11 UAG können die Öffentlichkeit oder einzelne Personen unter bestimmten Voraussetzungen von Sitzungen des Untersuchungsausschusses ausgeschlossen werden (Absatz 1) und Sitzungen, insbesondere Beweiserhebungen, sowie Vorgänge und Dokumente für geheim oder für vertraulich erklärt werden (Absatz 5 Satz 1). Für Letzteres bedarf es – wegen der besonderen Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips – eines Beschlusses mit Zweidrittelmehrheit. Außerdem sieht § 11 Abs. 5 Satz 3 UAG vor, dass für Aussagen von Mitgliedern der Landesregierung und Bediensteten des Landes sowie für vorgelegte Akten der notwendige Geheimnisschutz zu gewährleisten ist.

Des Weiteren verpflichtet § 12 Abs. 2 UAG die Mitglieder des Untersuchungsausschusses zur Verschwiegenheit, soweit Tatsachen betroffen sind, die sie bei ihrer Tätigkeit im Untersuchungsausschuss erfahren haben und die nicht Gegenstand der öffentlichen Verhandlung gewesen sind.

Die Zusammenschau der im UAG geregelten Schutzvorkehrungen zeigt, dass der Gesetzgeber sowohl die Interessen Privater als auch die Interessen des Staates im Blick hatte und dem Ausschuss Instrumente an die Hand gegeben hat, um seiner Verpflichtung zum wirksamen Schutz dieser Interessen nachzukommen. Allerdings bleiben die Regelungen lückenhaft. Sie treffen insbesondere weder eine Aussage darüber, wem welche Unter-

lagen in Kopie zur Verfügung gestellt werden können, noch darüber, was mit den Originalunterlagen bzw. Kopien davon nach Abschluss des Verfahrens zu geschehen hat. Lediglich hinsichtlich der Aussagen der Landesregierung und der von ihr vorgelegten Akten wird der Untersuchungsausschuss ausdrücklich verpflichtet, die erforderlichen Geheimschutzvorkehrungen zu gewährleisten. Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf Kopien die zur Arbeitserleichterung für die Mitglieder des Untersuchungsausschusses gefertigt werden. Für sonstige Unterlagen, die schutzwürdige private Geheimnisse enthalten, fehlt eine entsprechende Bestimmung.

Allerdings enthält § 9 Abs. 5 UAG eine „Auffangklausel“, die besagt, dass für das Verfahren im Untersuchungsausschuss im Übrigen die Geschäftsordnung des Landtags gilt, soweit nicht im UAG selbst Bestimmungen zum Verfahren enthalten sind.

b) Geschäftsordnung

Bestandteil der Geschäftsordnung¹⁴ (GOLT) sind auch ihre Anlagen. Für die vorliegende Fragestellung sind die Datenschutzordnung (DSO – Anlage 4) und die Verschlussachenordnung (VSO – Anlage 5) von Interesse.

aa) Datenschutzordnung

Die Datenschutzordnung befasst sich mit der Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben. Sie richtet sich sowohl an den Landtag als auch an seine Mitglieder, seine Gremien, die Fraktionen, deren Beschäftigte sowie die Beschäftigten der Landtagsverwaltung.

Für die Frage, was nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens mit den Ausschussunterlagen zu geschehen hat, ist auf § 3 Abs. 5 DSO hinzuweisen. Danach sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig oder nicht mehr erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um ein Grundprinzip des Datenschutzes. Personenbezogene Daten sollen nur so lange und nur in dem Umfang genutzt und vorgehalten werden, wie sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe, zu deren Erfüllung sie erhoben wurden, benötigt werden (Datensparsamkeit). Eine Verwendung personenbezogener Daten für andere

¹⁴ Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 19), geändert durch Beschluss vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 20).

Zwecke oder ihr Vorhalten auf Vorrat für in der Zukunft vielleicht noch auftretende Zwecke ist nicht zulässig.¹⁵

§ 3 Abs. 5 DSO verweist im Übrigen auf die Archivordnung, die weiterhin Anwendung findet. Archivgut ist nach § 1 Abs. 2 der Archivordnung im Landtagsarchiv festzustellen, zu erfassen, zu übernehmen, zu erschließen, aufzubewahren, nutzbar zu machen und für die Benutzung bereitzustellen. Zum Archivgut gehören unter anderem die Akten der Untersuchungsausschüsse (§ 2 Archivordnung). Daraus folgt, dass die Unterlagen des Untersuchungsausschusses, auch soweit sie personenbezogene Daten enthalten, dem Archiv des Landtags zu überlassen sind. Dabei ist davon auszugehen, dass die Akten lediglich in einem Exemplar dem Archiv zuzuleiten sind, nicht jedoch sämtliche Kopien, die das Ausschussesekretariat davon gefertigt und den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung gestellt hat. Soweit also die Kopien personenbezogene Daten enthalten, sind sie nach § 3 Abs. 5 Satz 1 DSO zu löschen, d. h., die digitalen Kopien sind zu löschen und die Kopien in Papierform zu vernichten.

bb) Verschlussachenordnung

Die Verschlussachenordnung des Landtags Brandenburg regelt den Umgang mit Verschlussachen, die innerhalb des Landtags entstehen oder dem Landtag, seinen Ausschüssen oder Mitgliedern des Landtags zugeleitet wurden. Soweit bekannt lagen dem Untersuchungsausschuss 5/1 lediglich Verschlussachen mit dem niedrigsten Geheimhaltungsgrad „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) vor oder wurden von ihm selbst Unterlagen mit diesem Geheimhaltungsgrad eingestuft. Unterlagen, die nach diesem Geheimhaltungsgrad eingestuft sind, unterliegen nahezu keinen Beschränkungen. Für sie gilt lediglich, dass sie unter Verschluss aufzubewahren sind. Selbst diese Sicherheitsvorkehrung kann entfallen, wenn sie in Räumen aufbewahrt werden, zu denen Außenstehende keinen Zugang haben (§ 9 Abs. 5 VSO). Zudem sind Tonträger mit VS-NfD-Inhalt nach bestimmungsgemäßer Auswertung des Inhalts sofort zu löschen (§ 9 Abs. 6 VSO). Für den Umgang mit den Kopien von VS-NfD-Unterlagen des Untersuchungsausschusses gibt

¹⁵ Gerade den Aspekt der Datensparsamkeit betont auch das Bundesverfassungsgericht in seinen beiden grundlegenden Entscheidungen zum Untersuchungsausschussrecht, BVerfGE 67, 100, 142 („Flick“) und E 77, 1, 46 („Neue Heimat“).

die Verschlussachenordnung folglich kaum etwas her. Nur in Fällen der Aufbewahrung sind bestimmte Mindestanforderungen einzuhalten.¹⁶

Welche Konsequenzen sich im Falle einer Einstufung von Unterlagen in einen höheren Geheimhaltungsgrad ergeben, kann hier außer acht bleiben, da derartige Unterlagen offenbar nicht Gegenstand der Beratungen des Untersuchungsausschusses 5/1 waren.

cc) Archivordnung

Regelungen über den Umgang mit den Unterlagen der Untersuchungsausschüsse finden sich schließlich noch in der Archivordnung. Die Archivordnung selbst ist allerdings nicht Teil der Geschäftsordnung. In § 7 Abs. 2 GOLT wird jedoch der Präsident ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Präsidium eine Archivordnung zu erlassen. Ihr Erlass wird also durch § 7 Abs. 2 GOLT auf den Präsidenten delegiert. Gleichzeitig bringt die Geschäftsordnung damit mittelbar zum Ausdruck, dass sich der Umgang mit parlamentarischen Unterlagen, die für das parlamentarische Verfahren nicht mehr erforderlich sind, nach der Archivordnung richten soll.

Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Datenschutzordnung erwähnt, zählen die Akten und Unterlagen des Untersuchungsausschusses zum potentiellen Archivgut. In § 4 der Archivordnung wird ausdrücklich festgehalten, dass auch diese Akten den Regeln der Archivordnung unterliegen, der Untersuchungsausschuss jedoch andere Regelungen beschließen kann. Ohne einen besonderen Beschluss würde somit die Archivordnung auch für die Akten des Untersuchungsausschusses gelten. Eine Aussage darüber, was mit Kopien der Akten bzw. von Auszügen daraus zu geschehen hat, trifft die Archivordnung allerdings nicht.

¹⁶ Für Unterlagen der Verwaltung sieht § 29 der Verschlussachenanweisung für die Behörden des Landes Brandenburg vom 16. April 1991 vor, dass nicht mehr benötigte Verschlussachen (also auch VS-NfD) auszusondern und zu vernichten sind, soweit nicht eine Archivierung vorgesehen ist.

c) Zwischenergebnis

Weder das Untersuchungsausschussgesetz noch die Geschäftsordnung enthalten Bestimmungen, die generell den Umgang der Unterlagen des Untersuchungsausschusses nach Abschluss seines Verfahrens abschließend regeln. Es finden sich aber vereinzelt Vorschriften, die Teilaspekte der Fragestellung unter verschiedenen Gesichtspunkten aufgreifen:

- Über die Weitergabe von und die Einsichtsgewährung in Sitzungsprotokolle des Untersuchungsausschusses kann der Untersuchungsausschuss entscheiden; andernfalls gilt die Archivordnung (§ 14 Abs. 3 UAG).
- Für Aussagen von Mitgliedern der Landesregierung und Bediensteten des Landes sowie für vorgelegte Akten hat der Ausschuss den notwendigen Geheimnisschutz zu gewährleisten (§ 12 Abs. 2 UAG) und die Akten nach Abschluss des Verfahrens zurückzugeben.
- Unterlagen, die personenbezogenen Daten enthalten, sind nach Erfüllung des Zwecks, zu dem sie erhoben wurden, zu löschen (§ 3 Abs. 5 GOLT).
- Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind zur Verschwiegenheit über alle Tatsachen, Sachverhalte und Informationen verpflichtet, soweit sie nicht in öffentlicher Sitzung behandelt worden sind (§ 12 Abs. 2 UAG).
- Grundsätzlich sind die Unterlagen der Untersuchungsausschüsse – wie alle parlamentarischen Vorgänge – nach der Archivordnung zu archivieren. Der Untersuchungsausschuss kann jedoch von der Archivordnung abweichende Regelungen treffen (§ 7 Abs. 2 GOLT i. V. m. § 4 Archivordnung).

Der Überblick zeigt, dass die einschlägigen Vorschriften den Umgang mit den Unterlagen von Untersuchungsausschüssen nach Abschluss des jeweiligen Untersuchungsverfahrens nur lückenhaft regeln. Keinerlei Erwähnung finden beispielsweise die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die grundrechtlich geschützt sind und Bestandteil der Unterlagen eines Untersuchungsausschusses sein können. Auch der Umgang mit Vervielfältigungen (Kopien in Papierform und digitale Duplikate) ergibt sich nur teilweise und zudem eher mittelbar aus den Regelungen, wenn z. B. der erforderliche Geheimschutz bei Unterlagen der Exekutive zu gewährleisten ist. Dieser kann – neben anderen Maßnahmen – auch durch ein Verbot, Kopien zu fertigen, oder durch den Beschluss, Kopien nur befristet oder nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Verfügung zu stellen, erreicht werden.

Was gleichwohl aus den unvollständigen einschlägigen Regelungen deutlich wird, ist, dass der Gesetzgeber ebenso wie der Geschäftsordnungsgeber davon ausging, dass es grundsätzlich dem Untersuchungsausschuss vorbehalten ist, darüber zu entscheiden, wie nach Abschluss des Untersuchungsausschussverfahrens die Unterlagen zu behandeln sind, die während des Verfahrens entstanden oder dem Untersuchungsausschuss überlassen worden sind.

5. Kopien der Unterlagen des Untersuchungsausschusses

Nach Analyse des Regelwerks, bestehend aus dem Untersuchungsausschussgesetz, der Geschäftsordnung samt ihren Anlagen sowie der Archivordnung, ist festzuhalten, dass diese im Wesentlichen Anordnungen zum Umgang mit den Originalunterlagen treffen. Die Behandlung von Kopien, die als Arbeitsmaterial für die Mitglieder des Ausschusses erstellt wurden, wird weder für die Dauer des Untersuchungsverfahrens noch für die Verwahrung von Akten und Unterlagen nach Abschluss der Untersuchung eigens geregelt. Es kann aber festgehalten werden, dass der Untersuchungsausschuss entscheiden kann, was nach Abschluss der Untersuchung mit „seinen“ Unterlagen zu geschehen hat.

Aus diesem Sachzusammenhang ergibt sich ohne weiteres, dass er auch über den Umgang mit den „Arbeitsmaterialien“ seiner Mitglieder entscheiden kann. Denn die eigentlichen (Original-)Unterlagen sind entweder im Untersuchungsausschuss selbst entstanden oder wurden dem Untersuchungsausschuss (nicht seinen Mitgliedern) von dritter Seite zur Verfügung gestellt. Dies geschah jeweils unter den besonderen Bedingungen des Untersuchungsausschussrechts, d. h. die Aussage im Ausschuss ebenso wie die Aktenvorlage wurden jeweils unter der Prämisse getätigt, dass insoweit eine gesetzliche und verfassungsrechtliche Pflicht besteht, die ggf. mit speziell dem Untersuchungsausschuss zur Verfügung stehenden Instrumentarien hätte durchgesetzt werden können. Der einzelne Abgeordnete hätte demgegenüber keineswegs zwangsläufig das Recht, die vom Untersuchungsausschuss erlangten Informationen selbst zu bekommen. Daraus folgt, dass es sich auch bei den Kopien um Unterlagen des Ausschusses handelt, über die er grundsätzlich verfügen darf.

Wären die Kopien nicht den Unterlagen des Ausschusses zuzurechnen, hätte dies zudem zur Konsequenz, dass ggf. Geheimschutzmaßnahmen umgangen werden könnten, die gerade Bedingung für eine Auskunft oder Aktenüberlassung gewesen sind. Hier kann sich der Abgeordnete auch nicht darauf berufen, ihm seien die Kopien ohne Einschränkung

überlassen worden. Denn der schon oben erwähnte¹⁷ anfängliche Verfahrensbeschluss des Untersuchungsausschusses 5/1, er werde über den Umgang mit seinen Unterlagen erst kurz vor Ende des Verfahrens abschließend entscheiden, macht deutlich, dass sich der Ausschuss vorbehalten hat, die Einzelheiten zum Umgang mit Unterlagen, also auch mit den Kopien davon, später zu regeln.

6. Notwendiger Inhalt des Beschlusses

Nach dem vorliegenden Entwurf eines Beschlusses, der dem Untersuchungsausschuss zur Entscheidung vorgelegen hat, sollen die Mitglieder des Ausschusses und deren Referenten verpflichtet werden, die ihnen ausgehändigten Protokolle und Unterlagen sowie davon eventuell gefertigte weitere Kopien dem Ausschussekretariat zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten oder – sofern dies nicht (mehr) möglich ist – eine Erklärung abzugeben, dass die Unterlagen bereits vernichtet sind oder noch vernichtet werden. Elektronisch übermittelte Unterlagen sind nachhaltig zu löschen.

Die Frage, welche Geheimschutzvorkehrungen ein Untersuchungsausschuss für seine Unterlagen nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens treffen darf und ggf. auch muss, hängt letztlich vom Inhalt der Unterlagen und ihrer Schutzbedürftigkeit ab. Dabei gibt es nicht zwangsläufig nur eine richtige Lösung. Vielmehr lassen sich unterschiedliche Maßnahmen und Kombinationen von Maßnahmen denken, die jeweils geeignet sein können, den erforderlichen Schutz geheimhaltungsbedürftiger Inhalte vor ihrem Bekanntwerden zu gewährleisten.

Im Fall des Untersuchungsausschusses 5/1 kann davon ausgegangen werden, dass die Unterlagen des Untersuchungsausschusses sowohl persönliche Daten Einzelner als auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Unternehmen enthalten. Nicht auszuschließen ist, dass auch staatliche Geheimnisse zu schützen sind.

Soweit es sich um personenbezogene Daten handelt, verlangt der Ausschuss letztlich nicht wesentlich mehr als die ohnehin geltende Datenschutzordnung, nämlich die Löschung der digitalen Daten bzw. die Vernichtung der entsprechenden Unterlagen in Papierform. Die Bedingungen im Einzelnen (Abgabe der Unterlagen an das Ausschussekre-

¹⁷ Vgl. oben S. 7.

tariat oder Abgabe einer Versicherung über die selbst vorgenommene Vernichtung) dienen dazu, die Ausführung des Beschlusses sicherzustellen.

Beim Betriebs- und Geschäftsgeheimnis handelt es sich um ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht natürlicher und juristischer Personen, das vorrangig aus den Grundrechten der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV) und des Eigentums (Art. 14 GG, Art. 41 LV) abgeleitet wird. Es ist ein zu schützendes grundrechtsgleiches Recht, dem der Landtag und seine Gremien und damit auch der Untersuchungsausschuss Rechnung zu tragen haben. Da – anders als im Falle der personenbezogenen Daten – weder das Untersuchungsausschussgesetz noch die Geschäftsordnung mit ihren Anlagen den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen regeln, ist der Ausschuss grundsätzlich verpflichtet, hierzu selbst eine angemessene Regelung zu treffen.¹⁸ In welcher Form er dies tut und welche konkreten Maßnahmen er beschließt, bleibt ihm im Prinzip überlassen, solange sie geeignet sind, eine Weitergabe und das Bekanntwerden dieser Informationen unabhängig vom eigentlichen Untersuchungsverfahren zu verhindern. Dabei hat er den Umfang der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in den Unterlagen ebenso zu berücksichtigen wie das Gewicht und die Bedeutung, die sie für die Grundrechteinhaber haben.

Für möglicherweise ebenfalls in den Unterlagen befindliche staatliche Geheimnisse gelten die bisherigen Ausführungen entsprechend. Auch hier ist der Ausschuss berechtigt, die Löschung/Vernichtung der Daten zu verlangen. Darüber, ob er sogar dazu verpflichtet ist, kann ohne Kenntnis der konkreten Umstände keine Aussage getroffen werden.

Bei Unterlagen ohne geheimhaltungsbedürftige Inhalte ist eine Pflicht des Untersuchungsausschusses, über den eingeschränkten Umgang mit diesen Unterlagen einen Beschluss zu fassen, nicht ersichtlich. Dennoch dürfte er berechtigt sein, die Vernichtung auch dieser Unterlagen zu beschließen; dies gilt insbesondere dann, wenn die Trennung zwischen geheimhaltungsbedürftigen und anderen Unterlagen einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde.

¹⁸ Von einer Regelung kann allenfalls im Einzelfall abgesehen werden, wenn der Ausschuss der Auffassung ist, dass die in § 12 Abs. 2 UAG geregelte Pflicht zur Verschwiegenheit über alles, was nicht Gegenstand öffentlicher Beratung war, zum Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausreicht. Ob damit dem Grundrecht hinreichend Rechnung getragen wird, hängt von der konkreten Fallgestaltung ab. Für den Untersuchungsausschuss 5/1 dürfte dies aber keine Option sein.

Durch den Beschluss des Untersuchungsausschusses 5/1 werden die Mitglieder auch nicht unverhältnismäßig in ihrer Mandatsfreiheit eingeschränkt. Wie bereits mehrfach ausgeführt, sind die Unterlagen allein zum Zweck der Untersuchung eines konkreten Sachverhalts dem Ausschuss vorgelegt bzw. von ihm erstellt oder aber ermittelt worden. Die Unterlagen sollen nach dem Beschlussentwurf zudem im Landtagsarchiv verwahrt werden, so dass jeder Abgeordnete dort in die Unterlagen Einsicht nehmen kann. Die Verwendung der Unterlagen für die weitere Abgeordnetentätigkeit wird also nicht gänzlich unmöglich gemacht. Die Vernichtung der Unterlagen durch das Ausschussesekretariat kann im Übrigen als Erleichterung für die Abgeordneten gesehen werden. Zudem dient sie ihrem Schutz, sollte es trotz der getroffenen Schutzvorkehrungen zu Indiskretionen kommen.

Mit der Möglichkeit, statt der Abgabe der Unterlagen diese selbst zu vernichten und hierüber eine Erklärung abzugeben, greift der Ausschuss ebenfalls nicht unverhältnismäßig in die Rechte der Abgeordneten ein. Die Erklärung dient der Absicherung des Untersuchungsausschusses, der letztlich die Verantwortung für die Umsetzung der Vorkehrungen zur Geheimhaltung trägt.

III. Ergebnis

Bei den den Ausschussmitgliedern überlassenen Kopien und Dateien handelt es sich um Unterlagen des Untersuchungsausschusses, für deren ordnungsgemäße Behandlung nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens der Untersuchungsausschuss verantwortlich ist. Der Untersuchungsausschuss 5/1 hat daher das Recht, einen Beschluss zu fassen, wonach seine Mitglieder verpflichtet sind, die ihnen überlassenen Kopien von Unterlagen des Untersuchungsausschusses dem Ausschussesekretariat zum Zwecke der Vernichtung zu übergeben oder – alternativ – eine Erklärung über die Vernichtung in eigener Verantwortung abzugeben.

Der Untersuchungsausschuss dürfte demgegenüber nicht zwangsläufig verpflichtet sein, gerade die im Beschlussentwurf vorgesehenen Anordnungen zu treffen. Die Verpflichtung umfasst nur allgemein „geeignete“ Maßnahmen. Andere Lösungen sind daher zumindest theoretisch denkbar. Der Ausschuss ist jedoch in jedem Fall verpflichtet, Maßnahmen zu beschließen, die geeignet sind, die in den Unterlagen enthaltenen grundrechtlich geschützten Daten Dritter (personenbezogenen Daten Privater oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) und ggf. schutzbedürftige Staatsgeheimnisse wirksam zu schützen. Eine

Vernichtung bzw. Löschung dieser Daten ist dabei der beste Schutz. Ist eine Trennung zwischen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Daten und Unterlagen nicht oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich, bleibt letztlich nur die Vernichtung bzw. Löschung aller den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellten Kopien und Dateien.

gez. Ulrike Schmidt