

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Unterausschusses für
Unternehmensbeteiligungen
Herrn Thomas Rother, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 207 – 179/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
marcus.hahn-
lorber@landtag.ltsh.de

09.06.2015

Nachträgliche Änderungen an Niederschriften der Ausschüsse und Unterausschüsse des Landtags (analytische Protokolle)

Sehr geehrter Herr Rother,

in der 29. Sitzung des Beteiligungsausschusses am 30. April 2015 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, nachstehende Fragen zu beantworten:

1. Unter welchen Voraussetzungen sind nachträgliche Änderungen an Niederschriften der Ausschüsse und Unterausschüsse des Landtags (analytische Protokolle) zulässig, und wie werden diese vorgenommen?
2. Wer kann nachträgliche Änderungen an analytischen Protokollen veranlassen, und wer genehmigt diese?
3. Innerhalb welcher Frist sind Änderungswünsche anzumelden und erfolgte Änderungen zu genehmigen?

Ihre Fragen beantworten wir wie folgt:

Zu Frage 1:

Zu prüfen ist, unter welchen Voraussetzungen die nachträgliche Änderung analytischer Protokolle zulässig ist. Unter „nachträglichen Änderungen“ werden hier solche Änderungen an analytischen Protokollen verstanden, die nach Unterzeichnung des Protokolls durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Protokollführerin oder den Protokollführer (§ 20 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags - GO-LT) und seiner Verteilung angeregt werden.

1. Zulässigkeit nachträglicher Änderungen analytischer Protokolle gemäß der Geschäftsordnung des Landtags

Bestimmungen über das Sitzungsprotokoll der Ausschüsse enthält § 20 GO-LT, der jedoch nur die Unterzeichnung, notwendige Inhalte des Protokolls und die Aufgabenzuweisung der Protokollführung festlegt. An einer Regelung bezüglich einer etwaigen nachträglichen Berichtigung fehlt es.

Auch andere Quellen parlamentarischen Binnenrechts enthalten keine unmittelbare Regelung der nachträglichen Änderung von Ausschussprotokollen. Zwar verlangt § 8 Abs. 1 Satz 1 der Datenschutzordnung (DSO) die Berichtigung personenbezogener Daten in Unterlagen des Landtages und seiner Gremien, wenn diese unrichtig sind. Unter Gremien sind auch Ausschüsse und Unterausschüsse zu verstehen, so dass personenbezogene Daten gegebenenfalls zu korrigieren sind. Über personenbezogene Daten hinaus ist das analytische Protokoll vom Anwendungsbereich des § 8 Abs. 1 Satz 1 DSO nicht erfasst. Zudem verweist § 8 Abs. 1 Satz 2 DSO für die Berichtigung von Sitzungsprotokollen des Landtags auf die Geschäftsordnung, in der eine unmittelbare Regelung nicht ersichtlich ist.

Nach § 21 GO-LT gilt für die Beratungen der Ausschüsse und Enquetekommissionen die Geschäftsordnung sinngemäß, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die das Verfahren des Plenums regelnden Vorschriften gelten folglich auch für das Verfahren der Ausschüsse, soweit nicht hierfür abweichende Sondervorschriften bestehen oder die Vorschriften wegen ihrer Eigenart, insbesondere ihrer strikten Förmlichkeit, nur auf das Verfahren des Plenums zugeschnitten sind (*H.-J. Waack*, in: Kommentar zur Geschäftsordnung, 1999, Anm. 1 zu § 21). Fraglich ist, ob ggf. auf die Regelungen über den Stenografischen Bericht des Plenums in §§ 71 ff. GO-LT zurückgegriffen werden kann, obwohl es sich beim Stenografischen Bericht um ein Wortprotokoll handelt.

Innerhalb der §§ 71 ff. GO-LT legt § 72 GO-LT das Verfahren zur Prüfung der Reden fest. Gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 GO-LT darf eine Berichtigung den Sinn der Rede nicht ändern. Ob hieraus über § 21 GO-LT eine Regelung zur nachträglichen Änderung von Ausschussprotokollen gewonnen werden kann, erscheint zweifelhaft. Fraglich ist nämlich bereits, ob sich § 72 Abs. 2 Satz 1 GO-LT überhaupt auf die nachträgliche Änderung stenographischer Berichte bezieht. Die Berichtigung des stenographischen Berichts im Sinne des § 72 Abs. 2 Satz 1 GO-LT steht im Zusammenhang mit § 72 Abs. 1 GO-LT. Gemäß dem dort niedergelegten Verfahren erhalten alle Rednerinnen und Redner eine Niederschrift ihrer Rede zur Nachprüfung. Geben sie sie nicht innerhalb der ihnen gesetzten Frist zurück, so gilt der übersandte Wortlaut als von ihnen gebilligt. Korrekturen beziehen sich daher auf die Rohfassung (*H. Wuttke*, in: Kommentar zur Geschäftsordnung, 1999, Anm. 1 zu § 72), bevor die Endfassung des Berichts gemäß § 71 Abs. 3 GO-LT verteilt wird. Nach Verteilung ist eine Korrektur des stenographischen Berichts nicht mehr im Verfahren des § 72 GO-LT möglich. Nachträgliche Änderungen am stenographischen Bericht erfasst § 72 GO-LT damit insgesamt nicht. Schon deshalb ist eine unmittelbare Übertragung des Regelungsgehalts des § 72 Abs. 2 Satz 1 GO-LT auf die nachträgliche Änderung analytischer Protokolle nicht möglich.

Zudem scheidet eine Übertragung der Vorschriften gemäß § 21 GO-LT aus, weil die Vorschriften wegen ihrer Eigenart, insbesondere ihrer strikten Förmlichkeit, nur auf das Verfahren des Plenums zugeschnitten sind. § 72 GO-LT regelt die Berichtigung der stenographischen Niederschrift, eines Wortprotokolls, während Ausschussniederschriften als analytische Protokolle abgefasst werden. Insbesondere § 72 Abs. 2 Satz 1 GO-LT, der vorsieht, dass die Berichtigung den Sinn der Rede nicht ändern darf, bezieht sich nur auf die wörtlich protokollierte Plenarrede, jedoch nicht auf die von § 20 Abs. 1 Satz 2 lit. d) GO-LT geforderte Kurzzusammenfassung.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Geschäftsordnung die nachträgliche Änderung von Ausschussprotokollen nicht regelt.

2. Kriterien für die Zulässigkeit nachträglicher Änderungen

Kriterien zur nachträglichen Änderung von Ausschussprotokollen könnten sich aus Funktion und Zweck des analytischen Protokolls ergeben.

Die **Funktion** des analytischen Protokolls ist die **inhaltlich richtige Wiedergabe** des wesentlichen Inhalts der in der Ausschusssitzung erörterten Sachzusammenhänge und ihrer Ergebnisse. Die von § 20 Abs. 1 Satz 2 lit. d) GOLT geforderte „kurze Zusammenfassung“ erfordert nicht die wörtliche oder vollständige Wiedergabe alles Gesagten, wohl aber die Darstellung der wesentlichen Gedankengänge und Ergebnisse der Sitzung. Wesentlich sind Gesichtspunkte, die zum Verständnis des Sachzusammenhangs und des Ergebnisses erforderlich sind. Ob ein Protokoll richtig ist, ist grundsätzlich dem objektiven Wahrheitsbeweis zugänglich. So kann auch im Nachhinein, beispielsweise auf Grundlage der stenographischen Notizen, ermittelt werden, ob ein Sachzusammenhang tatsächlich wie protokolliert erörtert wurde¹.

Das (analytische) Ausschussprotokoll verfolgt den **Zweck**, die **Publizität** der Ausschusssitzungen zu gewährleisten und zu ihrer **Nachvollziehbarkeit** dem Parlament selbst als sichere Tatsachengrundlage für die weitere Arbeit zu dienen (bezogen auf den stenographischen Bericht *F.-L. Klein*, Das Stenographische Protokoll, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 35 Rn. 19).

Die Niederschrift des wesentlichen Beratungsinhalts unterstützt den Prozess der politischen Willensbildung, dessen oberstes Organ gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 1 LV der Landtag ist und der gemäß Art. 23 Abs. 1 LV zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse Ausschüsse einsetzt. Aus dem Zusammenhang der beiden Bestimmungen ergibt sich die Forderung der Landesverfassung, dass der Prozess der politischen Willensbildung vorbereitend in den Ausschüssen stattfindet. Er ist ein Prozess der Formulierung, Artikulierung und Geltendmachung von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen in Bezug auf die Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten (*H.-J. Waack*, in: Caspar u. a. (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 10 Rn. 21). Als solcher ist der - komplexe - Prozess der politischen Willensbildung nur auf einer dauerhaft nachvollziehbaren Tatsachengrundlage zuverlässig durchführbar. Zudem sind Ausschussprotokolle bedeutsam für die historische Auslegung späterer Gesetze. Die hierzu erforderliche Tatsachengrundlage gewährleisten inhaltlich richtige Niederschriften. Damit sorgen analytische Ausschussprotokolle dafür, dass der Ver-

¹ Gleiches gilt, wenn dem Protokoll wesentliche Inhalte fehlen, wobei es darauf ankommt, ob der in Rede stehende Aspekt für das Verständnis des Zusammenhangs wesentlich ist.

fassungsauftrag der Ausschüsse gemäß Art. 16 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 LV effektiv erfüllt werden kann.

Darüber hinaus können Ausschussprotokolle dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen zur fortdauernden Wirksamkeit verhelfen. Gemäß Art. 23 Abs. 3 LV sind die Sitzungen der Ausschüsse in der Regel öffentlich. Die in Schleswig-Holstein vorgesehene, grundsätzliche Ausschussöffentlichkeit gewährleistet eine weitreichende Publizität parlamentarischer Arbeit (*H. Wuttke*, Verfassungsrecht, in: Schmalz u. a. (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 2002, § 1 Rn. 45). Verglichen mit der Praxis des Bundestages² verstärkt die in Art. 23 Abs. 3 LV angelegte Ausschussöffentlichkeit die Publizität der politischen Willensbildung, die als grundlegendes Verfassungsgut anerkannt ist (zu Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. *N. Achterberg/M. Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 42 Abs. 1 Rn. 1 ff.; *Klein*, a.a.O., § 35 Rn. 2). Die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform hat diese Ausweitung als „verfassungspolitisches Gebot“ bezeichnet (Drs. 12/180, S. 111). Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen erhält nur dann dauerhafte Wirksamkeit, wenn die Öffentlichkeit den Inhalt vergangener Ausschusssitzungen über den Moment der Sitzung hinaus auf der Grundlage inhaltlich richtiger Ausschussprotokolle nachvollziehen kann.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass an der inhaltlich richtigen und vollständigen Protokollierung der parlamentarischen Arbeit ein hohes, verfassungsrechtlich begründbares Interesse besteht. Die nachträgliche Änderung von Ausschussprotokollen kann daher im Einzelfall geboten sein, wenn das Protokoll inhaltlich unrichtig, in sich widersprüchlich ist oder die wesentlichen Gesichtspunkte der Beratung nicht enthält.

Der gebotenen nachträglichen Änderung eines inhaltlich unrichtigen, in sich widersprüchlichen oder die wesentlichen Aspekte nicht enthaltenden Protokolls kann nicht ein mögliches Bedürfnis nach Beständigkeit des gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Protokollführerin oder den Protokollführer unterschriebenen und verteilten Protokolls entgegengehalten werden, zumal alternative Verfahrensweisen der Nachvollziehbarkeit und Publizität des Prozes-

² Gemäß Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG verhandelt der Bundestag öffentlich. Gemeint ist nach allgemeiner Auffassung das Plenum, nicht erfasst sind hingegen die Ausschüsse, vgl. statt aller *N. Achterberg/M. Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 42 Abs. 1 Rn. 10.

ses der politischen Willensbildung nicht in mindestens gleicher Weise genügen würden.

3. Ergebnis

Daher erscheint es folgerichtig und geboten, ein Ausschussprotokoll nachträglich zu ändern, wenn es inhaltlich unrichtig oder in sich widersprüchlich ist oder wesentliche Gesichtspunkte der Beratung nicht enthält. Ob dies der Fall ist, kann objektiv festgestellt werden.

Zu Frage 2:

1. Veranlasser nachträglicher Änderungen

Als Veranlasser nachträglicher Änderungen von Ausschussprotokollen kommt jeder Teilnehmer der Sitzung in Betracht, auf die sich das Protokoll bezieht. Darüber hinaus kann grundsätzlich jede Person die Protokollführerin oder den Protokollführer und die Vorsitzende oder den Vorsitzenden auf Unrichtigkeiten des Ausschussprotokolls aufmerksam machen. Im Rahmen ihrer Verantwortung für die objektive Richtigkeit des Protokolls besteht ihre Pflicht, hinreichend konkrete und substantiierte Einwände zu überprüfen. Diese Verpflichtung ist dem Gut der Richtigkeit des Protokolls geschuldet und besteht unabhängig davon, ob die hinweisgebende Person einen eigenen Anspruch auf Änderung des analytischen Protokolls durchsetzen kann³.

2. Genehmigung nachträglicher Änderungen

Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT sind die Protokolle von der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden und von der Protokollführerin oder dem Protokollführer zu unterzeichnen. Es erscheint folgerichtig, dass die beiden Unterzeichner auch einer nachträglichen Änderung mit ihrer Unterschrift ihre Zustimmung erteilen. Denn sie übernehmen, wie sich aus der Wertung des § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT ergibt, die Verantwortung für die Richtigkeit des Protokolls. Dessen Richtigkeit wird auch nachträgliche Änderungen

³ Das jeweils durch die unrichtige Darstellung im Ausschussprotokoll verletzte Recht, aus dem nachträgliche Änderungen des Ausschussprotokolls verlangt werden können, hängt von der sie einfordern Person und den Umständen des Einzelfalles ab. Hierzu bedürfte es gegebenenfalls einer genauen und differenzierten Prüfung.

einschließen und ist, wie dargelegt, dem Wahrheitsbeweis zugänglich und keine politisch zu entscheidende Streitfrage.⁴

Hiervon unberührt bleibt die Frage, ob der Ausschuss vor Genehmigung einer nachträglichen Änderung des Protokolls in Kenntnis zu setzen ist. Dies käme nur in Betracht, wenn die oder der Vorsitzende verpflichtet wäre, den Ausschuss an der nachträglichen Änderung des Protokolls zu beteiligen. Dem steht aber die auf die Unterzeichnung des Protokolls beschränkte Funktion der oder des Vorsitzenden gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT entgegen. Auf Grundlage des § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT liegt es in ihrem oder seinem politischen Ermessen, den Ausschuss entsprechend zu beteiligen, zumal die nach objektiven Kriterien festzustellende Richtigkeit des Protokolls der politischen Bewertung des Ausschusses entzogen ist. Dafür, dass eine Beteiligung des Ausschusses im Ermessen der oder des Vorsitzenden steht, spricht auch ein in § 72 Abs. 2 Satz 3 GO-LT enthaltener Rechtsgedanke. Bezogen auf die Berichtigung der Niederschrift einer Plenarrede entscheidet in Zweifelsfällen, wenn sich die Rednerin oder der Redner und der Stenographische Dienst nicht verständigen, die Präsidentin oder der Präsident. Übertragen auf Ausschussprotokolle bedeutet dies, dass Einwände gegen ihre Richtigkeit im Zweifel durch die Unterzeichnenden des Ausschussprotokolls - gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 GO-LT die oder der Vorsitzende und die Protokollführerin oder der Protokollführer - zu beurteilen sind.

3. Ergebnis

Wird die oder der Vorsitzende oder die Protokollführerin oder der Protokollführer konkret und substantiiert über mögliche Unrichtigkeiten des Protokolls in Kenntnis gesetzt, entsteht die Pflicht, den Einwand zu überprüfen. Erweist sich der Einwand als berechtigt, sind die oder der Vorsitzende und die Protokollführerin oder der Protokollführer verpflichtet, eine Korrektur des Protokolls vorzunehmen.

⁴ Während die Geschäftsordnungen einiger anderer Landtage die Genehmigung der Ausschussprotokolle durch den Ausschuss selbst verlangen, sieht die GO-LT - wie die Geschäftsordnungen der meisten Landtage - vor, dass die Vorsitzende oder der Vorsitzende und die Protokollführerin oder der Protokollführer durch ihre Unterschrift die Verantwortung für die Richtigkeit des Protokolls übernehmen. Regelungen, die den förmlichen Beschluss einer Genehmigung verteilter Ausschussprotokolle verlangen, sieht die Geschäftsordnung nicht vor. Eine solche Praxis ist dem schleswig-holsteinischen Landtag zudem fremd.

Zu Frage 3:

1. Frist zur Anmeldung und zur Vornahme von Änderungen

Die Geschäftsordnung sieht keine Fristen vor, innerhalb derer auf die nachträgliche Änderung des Protokolls gerichtete Einwände vorzubringen sind oder die Änderung des Protokolls vorzunehmen ist. Die Entscheidung über eine nachträgliche Änderung sollte aber möglichst ohne schuldhaftes Zögern erfolgen. Es wäre dann ebenfalls zeitnah zu ermitteln, ob die vorgetragenen Änderungswünsche inhaltlich zutreffend sind. Dies ist in der Vergangenheit bereits so praktiziert worden, ohne dass jedoch von einer gefestigten parlamentarischen Übung gesprochen werden könnte.⁵

Fraglich könnte aber sein, ob durch Verstreichenlassen längerer Zeit seit Zuleitung des jeweiligen Protokolls das Recht auf Prüfung und ggf. Berichtigung verwirkt ist. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung in Zivilsachen, der sich das Bundesverfassungsgericht, etwa bezogen auf die Verwirkung des Rechtsschutzanspruchs aus Art. 19 Abs. 4 GG, angeschlossen hat (BVerfG, Entscheidung v. 26. Januar 1972 - BVerfGE 32, 305 (309)), ist die Verwirkung eines Rechts Ausdruck des Verstoßes gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben und kann einem Anspruch entgegengehalten werden. Bei der nachträglichen Änderung von Ausschussprotokollen auf Grund ihrer Unrichtigkeit ist jedoch zu beachten, dass diese nicht vorrangig an einen Anspruch anknüpft, sondern das öffentliche Interesse an der objektiven Richtigkeit des Ausschussprotokolls im Vordergrund steht. Eindeutig unrichtige Protokolle sind - unabhängig vom Zeitablauf - zu korrigieren.

2. Ergebnis

Im Ergebnis ist die Frage, binnen welcher Frist Änderungswünsche vorzutragen sind und ob ihnen ggf. Verwirkung entgegengehalten werden kann, hier nicht abschließend zu beantworten. Sie wird in Ermangelung einer Regelung in der Geschäftsordnung der

⁵ Aus anderen Zusammenhängen sind innerhalb Schleswig-Holsteins Korrekturfristen bekannt. Für die Berichtigung der Rohfassung der Niederschrift von Plenarreden setzt der Stenographische Dienst gemäß § 72 Abs. 1 Satz 2 GO-LT gegenwärtig eine Frist bis 18 Uhr des folgenden Werktages ab Zuleitung der Niederschrift der Rede zur Nachprüfung. Gemäß § 29 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Landesregierung gilt die Niederschrift als genehmigt, wenn die beteiligten Ministerinnen und Minister nicht innerhalb von fünf Tagen nach Zugang Einwendungen gegen den Inhalt oder die Fassung erheben.

politischen Übung und Gesichtspunkten der politischen Sachgerechtigkeit obliegen.
Im Vordergrund steht die objektive Richtigkeit der Ausschussprotokolle.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber