

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden  
des Sozialausschusses  
Herrn Peter Eichstädt, MdL

– im Hause –

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 201 – 208/18

Bearbeiter:  
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103  
Telefax (0431) 988-1250  
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

8. Juli 2015

## Aktenvorlage „Friesenhof“ - Reichweite des Schutzniveaus

Sehr geehrter Herr Eichstädt,

im Zusammenhang mit den Aktenvorlagebegehren des Sozialausschusses zum Thema „Friesenhof“ ist die Frage aufgeworfen worden, wie weit die beschlossene Vertraulichkeit und Geheimhaltung der Akten sowie die im Einzelfall zu beschließende nicht öffentliche oder vertrauliche Beratung des Ausschusses zu diesem Themenkomplex reicht und welche Konsequenzen sich hieraus ergeben. Hierzu nimmt der Wissenschaftliche Dienst wie folgt Stellung:

### 1. Das Aktenvorlagebegehren

Mit Umdruck 18/4523 haben die Fraktionen von CDU, FDP und Piraten ein Aktenvorlagebegehren zur Kinder und Jugendhilfeeinrichtung „Friesenhof“ in den Sozialausschuss eingebracht (Art. 29 Abs. 2 LV). Hiernach sollten sämtliche Akten aus dem Verfügungsbereich der Landesregierung, die die Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung „Friesenhof“ betreffen, vorgelegt werden. Das Aktenvorlagebegehren umfasst jedweden Schriftverkehr, alle E-Mails sowie Telefon- und Gesprächsvermerke, Notizen, Protokolle und Vereinbarungen.

Das Aktenvorlagebegehren wurde in der Sitzung des Sozialausschusses am 11. Juni 2015 von allen Ausschussmitgliedern unterstützt (Vorwegauszug der Niederschrift der

52. Sitzung am 11. Juni 2015, S. 4) und hat somit das nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV erforderliche Quorum erreicht.

Mit Schreiben vom 15. Juni 2015 (Umdruck 18/4541) an den Vorsitzenden des Sozialausschusses hat Staatssekretärin Langner darauf hingewiesen, dass sich das Ministerium trotz der Einschränkungen des Artikels 29 Abs. 3 LV für die vollständige Vorlage der Akten an den Sozialausschuss und dessen Mitglieder entschieden habe. Da nach Auffassung des MSGWG „(...) jedoch wesentliche Bestandteile der Akten in einem erheblichen Maße über Artikel 2 i.V.m. Artikel 1 GG, Artikel 5 und Artikel 14 GG (...) grundrechtsrelevant sind und mithin ein Bekanntwerden bestimmter Inhalte über den Bereich der zur Einsichtnahme berechtigten Parlamentarierinnen und Parlamentarier hinaus möglicherweise Dritte in ihren Rechten verletzen könnte, wird die Vorlage gemäß Ziffer 7 der Vereinbarung zum Verfahren bei Aktenvorlagebegehren gemäß Artikel 29 Absatz 2 LV davon abhängig gemacht, dass die Akten nur in nichtöffentlicher Sitzung erörtert, der Inhalt vertraulich behandelt oder nach der Geheimschutzordnung des Landtages als vertraulich eingestuft wird.“ Aus Sicht des Ministeriums bedürften besonders die persönlichen Daten der Heimbewohnerinnen höchstmöglichen Schutz.

In seiner Sitzung am 18. Juni 2015 hat der Sozialausschuss angeregt, dass das Sozialministerium zusammen mit dem Datenschutzbeauftragten des Landes klären solle, ob sich unter dem Aspekt des Sozialdatenschutzes besondere Anforderungen ergeben. Mit dem Ministerium wurde ferner vereinbart, dass der Zeitraum der Aktenvorlage auf drei Wochen ausgedehnt wird. Außerdem hat der Sozialausschuss aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung beschlossen,

*„(...) die Akten entsprechend § 17 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Landtages zu behandeln und gemäß § 13 der Geheimschutzordnung geheim zu halten. Abschriften und Kopien sowie fotografische Abbildung dürfen im Rahmen der Akteneinsicht nicht erstellt werden; Notizen bleiben zulässig. Auf Antrag wird die Geheimhaltung einzelner Aktenbestandteile in Absprache mit der Landesregierung nachträglich aufgehoben, wenn sich erweist, dass eine Geheimhaltung nach den Regelungen der Datenschutzordnung und Geheimschutzordnung insoweit nicht erforderlich ist.“*

Das Sozialministerium hat sich entsprechend der Anregung des Sozialausschusses hinsichtlich der dem Geheimnisschutz unterliegenden personenbezogenen Akteninhalte vom ULD beraten lassen. Ausweislich des Schreibens der Staatssekretärin im Sozialministerium vom 22. Juni 2015 (Umdruck 18/4556) sollten die vom ULD als notwendig erachteten Maßnahmen (Schwäzungen) durchgeführt werden. Nach Abschluss dieser Arbeiten sollte dann die Vorlage der Akten an den Ausschuss erfolgen. Inzwischen sind die Vorgänge zum Thema „Friesenhof“ im Ausschussbüro eingegangen. Hierbei soll es sich um Aktenkopien handeln, in denen Schwäzungen vorgenommen worden sind.

## **2. Rechtliche Würdigung**

### **a. Vorlage von Akten**

Nach Art. 29 Abs. 2 LV hat die Landesregierung den Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen. Diese verfassungsrechtlich verbürgte Pflicht zur Aktenvorlage wird durch Art. 29 Abs. 3 LV dahingehend eingeschränkt, dass die Landesregierung die Vorlage von Akten ablehnen kann, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Bei der Aktenvorlage im Fall „Friesenhof“ geht es nach Einschätzung der Landesregierung um die schutzwürdigen Interessen Einzelner – also die Schranken des parlamentarischen Informationsanspruches aus den Grundrechten (und beispielsweise nicht um den Schutz von Staatsgeheimnissen oder die Wahrung der exekutiven Eigenverantwortung).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein schonender Ausgleich zwischen den kollidierenden Verfassungspositionen herzustellen. Danach gilt, dass die Bedeutung, die das Kontrollrecht des Parlaments sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates hat, in aller Regel dann keine Verkürzung des Aktenherausgabeanspruches zugunsten des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Eigentumsschutzes gestattet, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiet gewährleisten, und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Eine Ausnahme hiervon erkennt das Bundesverfassungsgericht jedoch für solche Informationen an, deren

Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist. Die Bereitschaft, Maßnahmen zum Schutz von grundrechtssensiblen Daten anzuordnen, ist für die Durchsetzung des parlamentarischen Informationsanspruchs gegenüber der Regierung konstitutiv (*Caspar* in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 68 f.; *Hübner* in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 1999, § 40 Tz. 3.3).

Diese Rechtsprechungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts haben Eingang gefunden in die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung vom 18. Dezember 1992 über das Verfahren bei Aktenvorlagebegehren. Gemäß Ziffer 7 der Vereinbarung beschließt der Ausschuss mit Mehrheit, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zu treffen sind, wenn – wie vorliegend – das zuständige Ministerium durch Erklärung gegenüber der oder dem Ausschussvorsitzenden die Aktenvorlage davon abhängig macht, dass die angeforderten Akten nur in nichtöffentlicher Sitzung erörtert, vertraulich behandelt oder nach der Geheimschutzordnung eingestuft werden.

## **b. Einschlägige Schutzvorschriften**

### **(1) Sozialdatenschutz**

Nach § 35 Abs. 1 SGB I hat jeder Anspruch darauf, dass die ihn betreffenden Sozialdaten (§§ 67 bis 85a SGB X) von Leistungsträgern nicht unbefugt erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (Sozialgeheimnis). Die genannten Vorschriften finden für den Schutz von Sozialdaten bei ihrer Erhebung und Verwendung in der Jugendhilfe gemäß §§ 61 ff. SGB VIII Anwendung. Hierbei sieht § 65 SGB VIII einen besonderen Vertrauensschutz im Bereich der persönlichen und erzieherischen Hilfe vor.

Die Wahrung des Sozialgeheimnisses umfasst die Verpflichtung, auch innerhalb des Leistungsträgers sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden. Eine Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten ist nur unter den Voraussetzungen des Zweiten Kapitels des SGB X zulässig (§ 35 Abs. 2 SGB I). Soweit eine Übermittlung nicht zulässig ist, besteht keine Auskunftspflicht und keine Pflicht zur Vorlegung oder Auslieferung von Schriftstücken (§ 35 Abs. 3 SGB I). Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stehen Sozialdaten gleich (§ 35 Abs. 4 SGB I).

## **(2) Art. 23 LV und § 17 Geschäftsordnung**

Nach Art. 23 Abs. 3 LV sind die Sitzungen der Ausschüsse in der Regel öffentlich. Die Öffentlichkeit kann jedoch für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern.

§ 17 Abs. 1 GO wiederholt zunächst die landesverfassungsrechtliche Regelung in Art. 23 Abs. 3 LV und bestimmt in Absatz 2 darüber hinaus, dass die Ausschüsse beschließen können, dass Teile ihrer nichtöffentlichen Beratungen oder bestimmte Mitteilungen in nichtöffentlicher Sitzung als vertraulich gelten. Die Stellungnahme einzelner Ausschussmitglieder sowie Abstimmungsvorgänge in nichtöffentlicher Sitzung sind in jedem Fall vertraulich. Nach § 17 Abs. 3 GO bleiben die Regelungen der Geheimschutzordnung unberührt.

## **(3) § 3 Datenschutzordnung**

Nach § 3 Abs. 1 der Datenschutzordnung (DSO), die für die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben des Landtages durch seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen und deren Beschäftigte sowie durch die Landtagsverwaltung Anwendung findet (§ 1 Abs. 1 DSO), sind personenbezogene Daten, die dem Landtag oder seinen Gremien bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben bekannt werden und die einem Staatsgeheimnis, einem Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder einem besonderen Amts- oder Berufsgeheimnis oder dem Schutz des Kernbereichs persönlicher Lebensumstände unterliegen, vertraulich im Sinne des § 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung zu behandeln, sofern nicht eine Einstufung als Verschlussache nach der Geheimschutzordnung erfolgt. Auf vertraulich zu behandelnde Daten findet § 5 der Geheimschutzordnung (Kenntnis und Weitergabe) entsprechende Anwendung. Nach § 1 Abs. 4 der Datenschutzordnung gehen besondere Rechtsvorschriften insbesondere der Geschäftsordnung und der Geheimschutzordnung den Bestimmungen der Datenschutzordnung vor.

## **(4) § 13 Geheimschutzordnung**

Nach § 13 Abs. 1 Geheimschutzordnung sind die Akten, sonstigen Unterlagen und die Beratungen der Ausschüsse geheimzuhalten, soweit es der Schutz von Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder sonstigen privaten Geheimnissen oder der Schutz von Umständen des persönlichen Lebensbereichs erfordern. Nach § 13 Abs. 2 Ge-

heimschutzordnung ist die Einsicht in solche Akten oder Unterlagen auf die Mitglieder des zuständigen Ausschusses beschränkt.

### **c. Reichweite des geltenden Schutzniveaus**

Zu prüfen ist, ob und ggf. inwieweit Ausschussmitglieder in Anbetracht der einschlägigen Schutzvorschriften und der Beschlusslage des Sozialausschusses Akteninhalte gegenüber Dritten preisgeben dürfen.

Die dargestellten Schutzvorschriften des Sozialgesetzbuches I, VIII und X sowie der Datenschutz- und der Geheimschutzordnung gelten unmittelbar. Geschützt sind insofern personenbezogene Daten, ohne dass es einer Beschlussfassung des Sozialausschusses bedürfte.

Der Beschluss des Ausschusses über die Behandlung der Akten entsprechend § 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung und die Geheimhaltung gemäß § 13 der Geheimschutzordnung hat einer parlamentarischen Übung entsprechend neben einer Klarstellungs- und Signalfunktion auch den Zweck, zusätzliche strafrechtliche Sanktionsdrohungen im Falle einer Verletzung der Geheimhaltungspflicht zu eröffnen (§ 353b StGB), um auch auf diese Weise das geltende Schutzniveau zu erhöhen.

Zunächst ist festzustellen, dass der Sozialausschuss aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung einen nach seinem Wortlaut sehr weitreichenden Beschluss über die vertrauliche Behandlung und Geheimhaltung der vorgelegten Akten mit den Stimmen aller Mitglieder gefasst und diesen mit der Option verbunden hat, die Geheimhaltung einzelner Aktenteile nach Absprache mit der Landesregierung nachträglich aufzuheben, wenn sich erweist, dass eine Geheimhaltung nach den Regelungen der Datenschutz- und der Geheimschutzordnung insoweit nicht erforderlich ist. Dieser Vorgehensweise stand als Alternative die Möglichkeit gegenüber, die Akten vor der Einsichtnahme durch die Ausschussmitglieder in einem zeitaufwändigeren Verfahren vom Ministerium nach dem jeweils erforderlichen Geheimhaltungsbedürfnis sortieren und kennzeichnen zu lassen. Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht zu interorganfreundlichem Verhalten folgt, dass die Landesregierung darauf vertrauen darf, dass das auf ihren Wunsch vom Ausschuss beschlossene Schutzniveau gewahrt wird.

Bei einem weitgehenden Verständnis des vorliegend geltenden Geheimnisschutzes könnte es den Abgeordneten verwehrt sein, jegliche Information aus den vorgelegten

Akten preiszugeben. Andererseits stellt sich die Frage, ob Informationen zum Stand des Verwaltungsverfahrens oder zu formalen Aspekten der Akten in der hier vorliegenden Konstellation überhaupt zu den schutzbedürftigen Akteninhalten gerechnet werden können. Nach einem engen Verständnis des erforderlichen Schutzniveaus könnten hingegen – auch trotz der skizzierten Beschlusslage – nur solche Informationen umfasst sein, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit schutzwürdigen Rechten Dritter stehen.

Die einstimmige Beschlussfassung des Sozialausschusses in Form eines umfassenden, qualifizierten und präventiv wirkenden Diskretionsschutzes bezieht sich (zunächst) auf den gesamten materiellen Inhalt der vorgelegten Akten. Das so erzielte Schutzniveau wird durch den Beschluss der Geheimhaltung gemäß § 13 Geheimschutzordnung, dessen Anwendungsbereich sich speziell auf die in den Akten enthaltenen Privatgeheimnisse bezieht, bekräftigt.

Jedenfalls eine Offenbarung von in den Akten enthaltenen Privatgeheimnissen würde insofern gegen die Geheimhaltungspflicht des § 13 Geheimschutzordnung verstoßen und könnte in Anbetracht der Beschlusslage des Ausschusses – bei Vorliegen der weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen – eine Strafbarkeit nach § 353b StGB begründen. Auch eine Offenbarung anderer materieller Akteninhalte wird mit Blick auf die Beschlusslage regelmäßig eine Verletzung der beschlossenen Vertraulichkeit entsprechend § 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung darstellen. Zudem kommt eine Sanktionierung im Sinne des § 17a der Geschäftsordnung (Ausschließung von Abgeordneten wegen Verletzung der Vertraulichkeit) in Betracht.

Die Offenbarung lediglich formaler oder verfahrensspezifischer Aspekte der Akten (bspw. die Frage, ob eine Paginierung enthalten ist) dürfte nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes – in Anbetracht des verfolgten Schutzzwecks und in Abgrenzung zu weitergehenden Formen des Geheimnisschutzes bspw. durch die Einstufung als Verschlusssache – hingegen nur dann gegen die beschlossene Vertraulichkeit oder gegen die zu wahrende Geheimhaltung verstoßen, wenn die preisgegebenen Informationen Rückschlüsse auf materielle Akteninhalte zulassen. Dies ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalles.

#### **d. Mögliche Reduzierung des bestehenden Schutzniveaus**

Der Beschluss des Sozialausschusses sieht ausdrücklich vor, dass die Geheimhaltung einzelner Aktenbestandteile in Absprache mit der Landesregierung nachträglich aufgehoben werden kann, wenn sich erweist, dass eine Geheimhaltung nach den Regelungen der Datenschutzordnung und Geheimschutzordnung insoweit nicht erforderlich ist.

Vorliegend sind – nach der vom Sozialausschuss angeregten Beratung des Sozialministeriums durch das ULD hinsichtlich des Sozialdatenschutzes – (wohl) Kopien der Akten zur Vorlage an den Sozialausschuss erstellt worden (zum Recht des Parlaments auf Vorlage der Originalakten: *Caspar* in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 31), in denen insbesondere die personenbezogenen Daten der Bewohnerinnen der Einrichtungen (Namen, Geburtsdaten, Fotos und andere eindeutige identifizierende Informationen) durch Schwärzung anonymisiert worden sind (vgl. auch die weiteren Empfehlungen des ULD zur Anonymisierung der in den Akten enthaltenen personenbezogenen Daten im Schreiben vom 19. Juni 2015, S. 2 f., Umdruck 18/4556).

Insofern könnte der Sozialausschuss im Dialog mit dem Sozialministerium in eine Prüfung eintreten, ob das von der Landesregierung geltend gemachte Geheimhaltungsinteresse mit den durchgeführten Schwärzungen ausreichend Berücksichtigung gefunden hat oder ob in den Akten weitere darüber hinausgehende schutzwürdige und schutzbedürftige Informationen enthalten sind (bspw. Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Einrichtungen), die die Aufrechterhaltung von Schutzmaßnahmen im Sinne der Datenschutz- und Geheimschutzordnung rechtfertigen. Nach einer entsprechenden Klärung könnte die vom Ausschuss beschlossene Vertraulichkeit und Geheimhaltung der Akten ggf. (teilweise) aufgehoben werden. Ein hierauf gerichteter Antrag kann jederzeit auch vor Beendigung der Aktenvorlage gestellt werden.

Ein entsprechendes Interesse wäre auch verfassungsrechtlich legitimiert, da parlamentarische Kontrolle den Grundsatz der Öffentlichkeit als wesentliches Strukturmerkmal des demokratischen Rechtsstaats voraussetzt (*Caspar* in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 33 m.N.). Der engen Verbindung zwischen Demokratie- und Öffentlichkeitsgrundsatz entsprechend enthält Art. 29 Abs. 2 LV eine Garantie für das Parlament, die Kontrollrechte in einer öffentlichkeitswirksamen Weise ausüben zu können. Umfasst von



Art. 29 Abs. 2 LV ist also nicht nur das „Ob“, sondern grundsätzlich auch das „Wie“ der beantragten Akteneinsicht (*Caspar* in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 34).

Sollten insofern Meinungsverschiedenheiten zwischen der Landesregierung und/oder der Ausschussmehrheit auf der einen und der Ausschussminderheit auf der anderen Seite entstehen, ob eine (teilweise) Aufhebung der beschlossenen Vertraulichkeit und Geheimhaltung erfolgen kann, könnte die Ausschussminderheit nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes den Einigungsausschuss anrufen. Dieser Fall ist zwar nicht unmittelbar geregelt. Gleichwohl ist die Interessenlage in dieser Konstellation derjenigen in den ausdrücklich vorgesehenen Verfahren vor dem Einigungsausschuss dem Grunde nach vergleichbar.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff