



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3440

Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit iSd Art. 4 Nr. 7 DSGVO beim Umgang mit den Inhalten des Aktenvorlagebegehrens Umdruck 20/2289

Abschluss der Arbeit: 10. Juli 2024

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Auftrag

In der 60. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 3. Juli 2024 ist der Wissenschaftliche Dienst beauftragt worden, bis zur 61. Sitzung am 10. Juli 2024 darzulegen, welche Konsequenzen sich aus der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Ausschusses nach Art. 4 Nr. 7 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) beim Umgang mit Inhalten des Aktenvorlagebegehrens Umdruck 20/2289 ergeben.

Mit Schreiben vom 28. Juni 2024 (Umdruck 20/3400) an den Ausschussvorsitzenden hat das Sozialministerium einer Aufhebung des Diskretionsschutzes im Hinblick auf die vorgelegten Akten zugestimmt, soweit es sich nicht um Kabinettdokumente handelt; ferner heißt es in dem Schreiben unter Punkt 3), es werde davon ausgegangen, dass die Persönlichkeitsrechte Dritter, insbesondere der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung und weiterer Personen, gewahrt blieben. Schließlich weist das Ministerium in dem Schreiben darauf hin,

„dass die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 DSGVO im Falle einer Verarbeitung oder Nutzung der Daten dem Ausschuss bzw. dem Landtag zufällt. Es wäre daher durch den Ausschuss bzw. den Landtag zu prüfen, inwieweit bspw. im Rahmen einer „Verumdruckung“ Aktenteile geschwärzt werden müssten, um die erforderlichen datenschutzrechtlichen Anforderungen einzuhalten.“

In seiner 60. Sitzung hat der Ausschuss daraufhin beschlossen, den Inhalt der vorgelegten Akten gemäß dem sich aus den Punkten 1) bis 5) des o.g. Schreibens ergebenden Umfang weiterhin vertraulich zu behandeln und die entsprechenden Inhalte geheim zu halten. Im Übrigen sind die Inhalte der Aktenvorlage nicht mehr vertraulich eingestuft.

Vor diesem Hintergrund ist aus dem Innen- und Rechtsausschuss die Bitte geäußert worden zu prüfen, welche datenschutzrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf etwaige Persönlichkeitsrechte Dritter zu beachten sind, wenn in künftigen öffentlichen Ausschusssitzungen über Inhalte der vorgelegten Akten gesprochen und aus diesen zitiert werden soll. Geprüft werden soll insbesondere, inwieweit im Rahmen von Vorhalten aus den Akten Nachnamen und Funktionen von Bediensteten der Landesregierung genannt werden dürfen. Nicht zu prüfen ist hingegen die Zulässigkeit einer „Verumdruckung“ von Aktenteilen, da dies im Kontext von Aktenvorlagebegehren keine Relevanz besitzt und im vorliegenden Fall auch nicht erfolgen soll.

B. Datenschutzrechtliche Anforderungen beim Umgang mit den Akten der Landesregierung

I. Rechtliche Ausgangslage

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Januar 2024 (Rs. C-33/22) zur **Anwendung der DSGVO** auf parlamentarische Untersuchungsausschüsse ist davon auszugehen, dass nach Auffassung des EuGH prinzipiell alle parlamentarischen Tätigkeiten, mithin auch die Verarbeitung personenbezogener Daten in Sitzungen des Innen- und Rechtsausschusses, der DSGVO unterfallen. Hiervon geht offenbar auch die Landesregierung aus, wenn das Sozialministerium in dem o.g. Schreiben an den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses auf die „datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 DSGVO“ verweist, die im Fall einer Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten dem Ausschuss bzw. dem Landtag zufalle.

Art. 4 Nr. 7 DSGVO enthält eine Definition des Begriffs „**Verantwortlicher**“ im Sinne der DSGVO. „Verantwortlicher“ ist danach die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Zwar handelt es sich bei den vorgelegten Akten um solche der Landesregierung; gleichwohl ist davon auszugehen, dass die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO dem Ausschuss zufällt, sofern durch Ausschussmitglieder oder Dritte im Rahmen einer öffentlichen Ausschusssitzung personenbezogene Daten verarbeitet werden, die Inhalt der dem Ausschuss gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV vorgelegten Akten sind. Soweit es um die Veröffentlichung des Wortprotokolls einer Ausschusssitzung, welches derartige Daten enthält, geht, ist die Landtagsverwaltung als Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO anzusehen.

Bei den genannten Vorgängen handelt es sich auch um die **Verarbeitung** von Daten im Sinne der Begriffsbestimmung in Art. 4 Nr. 2 DSGVO, der u.a. die Verwendung, Verbreitung und andere Formen der Bereitstellung erfasst.

Die Voraussetzungen für die **Rechtmäßigkeit der Verarbeitung** personenbezogener Daten sind für den vorliegenden Fall Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) DSGVO zu entnehmen. Danach ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie für die **Wahrnehmung einer Aufgabe** erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

Vorliegend sind beide Alternativen einschlägig: Dem Landtag ist durch Art. 16 Abs. 1 Satz 3 LV die – im öffentlichen Interesse liegenden – Aufgabe übertragen worden, die vollziehende Gewalt zu kontrollieren. Der Wahrnehmung dieser Kontrollfunktion dient

u.a. das in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV verankerte Recht des Landtages und der von ihm eingesetzten Ausschüsse auf Aktenvorlage gegenüber der Landesregierung.

Ferner bedarf es nach Art. 6 Abs. 3 DSGVO einer durch Unionsrecht oder nationales Recht festgelegten **Rechtsgrundlage** für die Verarbeitung. Der Zweck der Verarbeitung muss in dieser Rechtsgrundlage festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) DSGVO für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage ergibt sich zudem aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DSO.

Die hiernach erforderlichen Rechtsgrundlagen sind der Datenschutzordnung des Landtages zu entnehmen, deren Vorschriften ausweislich des § 1 Abs. 1 Satz 1 DSO 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 gelten.

Rechtsgrundlage im Sinne des Art. 6 Abs. 3 DSGVO für das Erheben, Speichern und Nutzen personenbezogener Daten im Rahmen parlamentarischer Aufgabenwahrnehmung ist **§ 3 Abs. 1 DSO**. Diese Vorgänge der Datenverarbeitung sind hiernach zulässig, soweit sie zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben erforderlich sind und überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegenstehen.

Eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung personenbezogener Daten, die nicht vertraulich zu behandeln oder geheim zu halten sind, in Parlamentsmaterialien des Landtages (insbesondere Plenar- und Ausschussprotokolle, Drucksachen, Umdrucke) enthält **§ 5 Abs. 1 Satz 1 DSO**. Die Pflicht zur Behandlung als vertraulich oder zur Geheimhaltung richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung (§ 17 Abs. 2 GO). Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 DSO ist die Veröffentlichung zulässig, wenn dies zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben erforderlich ist und überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegenstehen. Zu beachten ist darüber hinaus **§ 6 DSO**, der Vorschriften zur Datenverarbeitung in den vom Landtag betriebenen elektronischen Parlamentsinformations- und -dokumentationssystemen enthält. In diesen dürfen auch personenbezogene Daten nach Maßgabe des § 3 DSO verarbeitet werden.

II. Zulässigkeit der Offenbarung personenbezogener Daten im Rahmen von öffentlichen Ausschusssitzungen

Eine Offenbarung personenbezogener Daten, die die Ausschussmitglieder den vorgelegten Akten entnommen haben, in öffentlicher Ausschusssitzung ist nach dem Vorstehenden zulässig, soweit die Offenbarung für eine effektive Ausübung der

Regierungskontrolle durch den Ausschuss erforderlich ist und schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegenstehen.

1. Erforderlichkeit zur Wahrnehmung des Kontrollauftrags

Da die Inhalte der vorgelegten Akten dem Wissenschaftlichen Dienst nicht bekannt sind, kann die nachfolgende Darstellung nur abstrakt erfolgen und muss sich auf grundsätzliche Erwägungen beschränken. Wie in der 60. Ausschusssitzung geäußert worden ist, steht insbesondere in Rede, Nachnamen und Funktionsbezeichnungen von Bediensteten der Landesregierung im Rahmen von Vorhalten aus den Akten zu nennen.

Es erscheint jedenfalls denkbar, dass die Nennung solcher personenbezogenen Daten erforderlich ist, um bestimmte, sich aus den Akten ergebende Abläufe im Zusammenhang mit der gegenständlichen Entlassung der ehemaligen Staatssekretärin aus ihrem Amt hinreichend nachvollziehbar und verständlich darzulegen und Verantwortungen innerhalb der Landesregierung eindeutig zu benennen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Kommunikation im Verhältnis zu der zu befragenden Person und den anderen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmern als auch gegenüber der Öffentlichkeit. Nur dann, wenn durch abstrakte Bezeichnungen der handelnden Personen eine gleichermaßen nachvollziehbare und verständliche Kommunikation über die zu erörternden Sachverhalte möglich wäre, wäre die Erforderlichkeit nicht gegeben.

2. Abwägung mit schutzwürdigen Interessen Betroffener

Des Weiteren verlangt § 3 Abs. 1 DSO eine Interessenabwägung. Dabei sind auf der einen Seite die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen Betroffener und auf der anderen Seite das Gewicht des parlamentarischen Kontrollanspruchs vor dem Hintergrund seiner Bedeutung für die parlamentarische Demokratie und des jeweiligen konkreten Kontrollgegenstandes zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 137, 185 [258]). Die unterschiedlichen Belange müssen einander im Wege der praktischen Konkordanz so zugeordnet werden, dass jeder für sich soweit wie möglich Wirkung entfaltet. Diese Bewertung ist **einzelfallbezogen anhand der jeweiligen konkreten Gesamtumstände** vorzunehmen (BayVerfGH, NVwZ-RR 2015, 81 [82]).

Dem **parlamentarischen Informationsinteresse** kommt ein besonders hohes Gewicht zu, wenn es – wie vorliegend – um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung und Verwaltung geht (BVerfGE 137, 185 [231 f.]; 139, 194 [224]).

Soweit es im vorliegenden Kontext um das Interesse von Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung und sonstigen Personen geht, im Rahmen von Vorhalten aus den Akten nicht namentlich oder mit ihrer konkreten Funktionsbezeichnung genannt zu werden, kann sich die Schutzwürdigkeit aus dem **Allgemeinen Persönlichkeitsrecht**

(Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der jeweils betroffenen Person ergeben. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet u.a. das Recht, in gewählter Anonymität zu bleiben und die eigene Person nicht in der Öffentlichkeit dargestellt zu sehen (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11. September 2013 – 1 S 509/13 –, juris, Rn. 26, 31). Nach der Rechtsprechung sind Träger des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auch Amtsträger, und zwar nicht nur für Informationen mit privatem, sondern auch für solche mit amtsbezogenem Inhalt (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2020 – 2 C 41/18 –, juris, Rn. 16).

Im Rahmen der Abwägung ist u.a. zu berücksichtigen, welche Sphäre des Persönlichkeitsrechts, namentlich die Sozial-, die Privat- oder die am strengsten zu schützende Intimsphäre, betroffen ist, welche Funktion bzw. Stellung der oder die Betroffene in der Behörde bzw. im öffentlichen Leben wahrnimmt und welche Schwere die Beeinträchtigung und ihre Folgen voraussichtlich haben werden (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19/17 –, juris, Rn. 42).

Im Hinblick auf das Kriterium der betroffenen Sphäre ist davon auszugehen, dass weder die Intim- noch die Privatsphäre, sondern die **Sozialsphäre** betroffen ist, wenn die Offenlegung die dienstliche Tätigkeit einer Person zum Gegenstand hat; hierbei handelt es sich um einen Bereich, in dem sich die persönliche Entfaltung von vornherein im Kontakt mit der Umwelt vollzieht. „Der Einzelne muss sich im Bereich der beruflichen Tätigkeit wegen der Wirkungen, die seine Tätigkeit hier für andere hat, von vornherein auf die Beobachtung seines Verhaltens durch eine breitere Öffentlichkeit und eine Kritik unter Namensnennung einstellen.“ (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 42; VGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 48).

Gleichwohl sind nach der Rechtsprechung personenbezogene Daten, die bisher nicht öffentlich zugänglich sind, grundsätzlich auch dann schutzwürdig, wenn sie lediglich der Sozialsphäre zuzuordnen sind. Dabei wird Personen, die entweder als außenstehende Dritte nicht für eine Behörde in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder als niedrigere Amts- und Funktionsträger tätig geworden sind, ein größeres Schutzbedürfnis attestiert als höheren Amtsträgern oder Personen der Zeitgeschichte (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Juni 2020 – OVG 12 B 1.19 –, juris, Rn. 25; nach dieser Entscheidung besteht das höhere Schutzbedürfnis für Bedienstete unterhalb der Referatsleiterebene).

Hinsichtlich der **konkreten Auswirkungen der Offenbarung** ist in der Abwägung zu berücksichtigen, ob hierdurch in Verbindung mit dem betreffenden Vorgang eine Stigmatisierung, soziale Ausgrenzung oder Prangerwirkung zu besorgen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 48 f.; Hessischer VGH, a.a.O., Rn. 31).

Führt die Abwägung im konkreten Einzelfall zu dem Ergebnis, dass dem betroffenen Persönlichkeitsrecht höheres Gewicht zukommt als dem öffentlichen Interesse an der Wahrnehmung des parlamentarischen Kontrollauftrags in öffentlicher Sitzung, so lässt

sich praktische Konkordanz unter den Verfassungsgütern herbeiführen, indem die Ausschussbefassung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GO-LT in nichtöffentlicher Sitzung erfolgt und die personenbezogenen Daten der Vertraulichkeit und Geheimhaltung unterworfen werden (vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. August 2020 – 20 L 1629/20 –, juris, Rn. 25).

III. Zulässigkeit der Veröffentlichung personenbezogener Daten in Ausschussprotokollen

Für die Frage der Zulässigkeit einer Veröffentlichung eines Wortprotokolls, welches personenbezogene Daten im vorstehend behandelten Sinne enthält, sieht die einschlägige Rechtsgrundlage des § 5 Abs. 1 Satz 1 DSO die gleichen materiellen Maßstäbe vor, wie sie für die Datenverarbeitung in öffentlichen Ausschusssitzungen gelten. Hiernach dürfen personenbezogene Daten, die nicht vertraulich zu behandeln oder geheim zu halten sind, in Parlamentsmaterialien des Landtages (insbesondere Plenar- und Ausschussprotokolle, Drucksachen, Umdrucke) veröffentlicht werden, wenn dies zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben erforderlich ist und überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegenstehen. Hinsichtlich der Datenverarbeitung im Landtagsinformationssystem gilt § 6 Abs. 1 Satz 1 DSO, der indes auf § 3 Abs. 1 DSO verweist.

Erforderlich ist hier somit ebenfalls eine einzelfallbezogene Interessenabwägung, in der einerseits das Interesse an einer dauerhaft öffentlich verfügbaren Dokumentation der Wahrnehmung des parlamentarischen Kontrollauftrags, andererseits das Persönlichkeitsrecht der jeweils betroffenen Person zu berücksichtigen sind. Bei der Bestimmung des Gewichts, das der Persönlichkeitsrechtsbeeinträchtigung zukommt, sind hier auch die Folgen für die Betroffenen in die Abwägung einzustellen, die unter den heutigen Bedingungen der Informationstechnologie und der Verbreitung von Informationen durch das Internet eintreten können (etwa: dauerhafte Verfügbarkeit der Informationen, ihre jederzeitige Abrufbarkeit und Rekombinierbarkeit mit weiteren Daten, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13 –, juris, Rn. 102 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Juni 2020 – OVG 12 B 1.19 –, juris, Rn. 24).

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.

PD Dr. Mathias Schubert