

Gutachten

für das Datenschutzgremium des Schleswig-Holsteinischen Landtags

**Welche (personenbezogenen) Informationen
dürfen Landtagsabgeordnete in Schleswig-Holstein
aus Ausschusssitzungen an Dritte, insbesondere an die
Presse weitergeben?**

Zusammenfassung

Bei der Zulässigkeit der Weitergabe von Informationen aus Ausschusssitzungen durch Abgeordnete an Dritte ist wie folgt zu unterscheiden:

- Die Weitergabe von **nicht personenbezogenen Daten** aus **öffentlichen Ausschusssitzungen** ist **uneingeschränkt zulässig**.
- Die Weitergabe von **personenbezogenen Daten** aus **öffentlichen Ausschusssitzungen** ist **in der Regel zulässig**, da kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen besteht. Die öffentliche Behandlung von personenbezogenen Daten in der Sitzung ist ein Indiz dafür, dass der Ausschuss keinen Grund zur Annahme sieht, dass mit einer Weitergabe Betroffeneninteressen verletzt werden.
- Die Weitergabe von **nicht personenbezogenen Daten**, die **weder kraft Rechtsvorschrift noch kraft Beschlusses vertraulich oder geheim** sind, aus **nicht öffentlichen Sitzungen** ist **uneingeschränkt zulässig**.
- Die Weitergabe von **weder vertraulichen noch geheimen, aber personenbezogenen Daten** aus **nicht öffentlichen Sitzungen** ist **zulässig**, wenn bei einer umfassenden Abwägung im Einzelfall die Interessen an einer Weitergabe die Interessen des Betroffenen überwiegen.
- Die **Weitergabe von vertraulichen oder geheimen Daten**, unabhängig davon, ob sie personenbezogen oder nicht personenbezogen sind, ist **nur unter sehr engen Voraussetzungen der Geheimschutzordnung zulässig**. Jedenfalls **unzulässig** ist die **eigenmächtige Weitergabe solcher Daten durch den Abgeordneten an Dritte außerhalb des Landtages**, insbesondere an die Presse.

Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen durch Abgeordnete können sich allein aus § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB ergeben.

Inhalt:

Zusammenfassung	2
I. Grundlagen	4
1. Rechtsgrundlagen	4
2. Unterscheidungsmerkmale	4
a. Personenbezogene und nicht personenbezogene Daten	4
b. Öffentlichkeit, Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltung	4
3. Betroffene Rechte und Interessen	6
II. Rechtmäßigkeit der Informationsweitergabe	7
1. Öffentliche Sitzungen	7
a. Nicht personenbezogene Daten	8
b. Personenbezogene Daten	8
2. Schlicht nicht öffentliche Sitzungen	9
3. Qualifiziert nicht öffentliche Sitzungen	10
a. Vertraulichkeit	11
b. Geheimhaltung	12
III. Sanktionsmöglichkeiten bei rechtswidriger Informationsweitergabe	13

I. Grundlagen

1. Rechtsgrundlagen

Für die Fragestellung sind insbesondere folgende Rechtsvorschriften entscheidend:

- Art. 15 Abs. 2, 17 Abs. 3, 18 Abs. 1, 20 Abs. 3 Landesverfassung Schleswig-Holstein (LVerf)
- § 17 Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GOLT)
- § 78 GOLT mit Anlage Geheimschutzordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GeheimschutzO)
- Datenschutzordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (DatenschutzO)
- §§ 10, 21 Untersuchungsausschussgesetz Schleswig-Holstein (UntersuchungsausschussG)
- §§ 1, 3, 4 Landespressegesetz Schleswig-Holstein (LandespresseG)
- §§ 203 Abs. 2, 353b Strafgesetzbuch (StGB)

2. Unterscheidungsmerkmale

Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Datenweitergabe durch Abgeordnete aus einer Ausschusssitzung hängt entscheidend davon ab, ob Daten als personenbezogen oder nicht personenbezogen einzustufen sind sowie davon, ob sie aus öffentlicher oder aus nicht öffentlicher Sitzung stammen. Bei der Nichtöffentlichkeit ist weiter zu unterscheiden zwischen schlichter und qualifizierter Nichtöffentlichkeit; bei qualifizierter Nichtöffentlichkeit ist wiederum zu unterscheiden zwischen Vertraulichkeit und Geheimhaltung¹.

a. Personenbezogene und nicht personenbezogene Daten

Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person. Die Definition ist § 2 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (LDSG) zu entnehmen; eine spezielle Regelung in der Datenschutzordnung fehlt. **Nicht personenbezogen** sind **Daten**, wenn die Information von Anfang an keiner Person zuzuordnen war oder die Zuordnungsmöglichkeit nachträglich durch Anonymisieren oder Pseudonymisieren entfallen ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 6, 7 LDSG).

b. Öffentlichkeit, Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltung

Ausschusssitzungen sind in der Regel **öffentlich** (Art. 17 Abs. 3 S. 1 LVerf, § 17 Abs. 1 S. 1 GOLT).

Ausnahmsweise **nicht öffentlich** sind

¹ Vgl. zur Unterscheidung: *Achterberg*, Parlamentsrecht (1984), S. 570.

- Ausschusssitzungen, bei denen für bestimmte Verhandlungsgegenstände – in nicht öffentlicher Sitzung – der Ausschluss der Öffentlichkeit beschlossen wurde (Art. 17 Abs. 3 S. 3, 4 LVerf, § 17 Abs. 1 S. 3, 4 GOLT),
- Ausschusssitzungen zur Behandlung von Eingaben und zur Haushaltsprüfung (Art. 17 Abs. 3 S. 2 LVerf, § 17 Abs. 1 S. 2 GOLT),
- Beratungen des Untersuchungsausschusses (Art. 18 Abs. 1 S. 3 LVerf, § 10 Abs. 3 UntersuchungsausschussG), während die Beweiserhebung grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung erfolgt, wenn nicht – wiederum in nicht öffentlicher Sitzung – der Ausschluss der Öffentlichkeit beschlossen wurde (Art. 18 Abs. 1 S. 2, 4, 5 LVerf, § 10 Abs. 1, 2 UntersuchungsausschussG),
- Sitzungen des Parlamentarischen Einigungsausschusses (Art. 23 Abs. 3 S. 1 LVerf) und
- Sitzungen von Ausschüssen, in denen und soweit Verschlussachen im Sinne der GeheimschutzO behandelt werden oder über die Einstufung als Verschlussache beraten wird (§ 7 Abs. 1 GeheimschutzO).

Nicht öffentliche Sitzungen sind nicht im Ganzen per se als vertraulich oder geheim zu behandeln. Auch der Beschluss, das Zutrittsrecht zu beschränken, bedeutet nicht ohne Weiteres Vertraulichkeit oder Geheimhaltung der Ausschussberatungen.²

Kraft Gesetzes **vertraulich** sind nur:

- die „Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder (nicht nur der teilnehmenden Abgeordneten) sowie die Abstimmungsvorgänge“ (§ 17 Abs. 2 S. 2 GOLT) und
- „personenbezogene Daten, die einem Staatsgeheimnis, einem Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder einem besonderen Amts- oder Berufsgeheimnis oder dem Schutz des Kernbereichs persönlicher Lebensumstände unterliegen, (...) sofern keine Einstufung als Verschlussache nach der Geheimschutzordnung erfolgt“ (§ 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO).

Ansonsten ist die Vertraulichkeit von einem entsprechenden Beschluss abhängig (§ 17 Abs. 2 S. 1 GOLT). Es können dabei nur Teile der Sitzung für vertraulich erklärt werden; eine generelle Vertraulichkeitsklärung aller Beratungen eines Ausschusses ist unzulässig³. Zudem muss bei dem Beschluss berücksichtigt werden, dass die Vertraulichkeit vom Gesetz als Ausnahme vorgesehen ist. Besondere Umstände müssen die ausnahmsweise Vertraulichkeit rechtfertigen (vgl. zu den betroffenen Rechten und Interessen sogleich, I. 3.).

Geheim sind diejenigen Parlamentsangelegenheiten, die nach § 78 GOLT in Verbindung mit der Geheimschutzordnung als Verschlussachen eingeordnet sind.

Unter Verschlussachen sind Angelegenheiten aller Art zu verstehen, die Unbefugten

² *Linck*, Parlamentsöffentlichkeit, ZParl. 1992, S. 677; *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages (1977), § 73, Rd.-Nr. 3, für den Bundestag mit Hinweis auf „unbestrittene Auffassung des Hauses“; *ders.*, Parlamentsrecht und Praxis (1967), S. 276.

³ *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages (1977), § 73, Rd.-Nr. 13.

nicht mitgeteilt werden dürfen und die durch besondere Sicherheitsmaßnahmen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte geschützt werden müssen (§ 1 Abs. 2 GeheimschutzO). Die für andere Parlamente streitige Frage, ob durch die Geheimschutzordnung neben dem primär bezweckten Staatsschutz auch der Schutz privater Geheimnisse – etwa im Wege analoger Anwendung – möglich ist⁴, ist in Schleswig-Holstein normativ entschieden. § 13 GeheimschutzO bestimmt auch insoweit eine Geheimhaltung von Ausschusssitzungen, wie es der Schutz von Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder sonstigen privaten Geheimnissen oder der Schutz von Umständen des persönlichen Lebensbereichs erfordert. Der Ausschuss kann beschließen, dass diese Privatgeheimnisse nach einem bestimmten Geheimhaltungsgrad des § 3 GeheimschutzO zu behandeln sind. Bleibt ein solcher Beschluss aus, so sind die Daten – wie dargelegt – nach § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO auch ohne Beschluss vertraulich zu behandeln⁵.

Problematisch scheint der Fall, dass eine Einstufung als Verschlussache trotz Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 3 GeheimschutzO nicht erfolgt ist. § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO bestimmt für diesen Fall nur, dass „personenbezogene Daten (...), die einem Staatsgeheimnis (...) unterliegen“, vertraulich zu behandeln sind. Daraus kann jedoch kein Schluss gezogen werden, nicht personenbezogene Daten, die einem Staatsgeheimnis unterliegen, seien auf Grund der Regelungslücke nicht vertraulich zu behandeln. Schließlich differenziert die Geheimschutzordnung auch nicht zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Staatsgeheimnissen – der Personenbezug ist für den Schutz von Daten, die einem Staatsgeheimnis unterliegen, kaum bedeutsam. Daher ist von der Planwidrigkeit dieser Regelungslücke auszugehen. Jede Information, die tatbestandlich als Verschlussache einzustufen wäre, ist bei Ausbleiben der Einstufung vertraulich zu behandeln.⁶

3. Betroffene Rechte und Interessen

Von einer Informationsweitergabe aus Ausschusssitzungen durch Abgeordnete an Dritte sind verschiedene Rechte und Interessen betroffen.

Entscheidender Grund für die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen und für eine möglichst umfassende Information Dritter ist der Verfassungsgrundsatz der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 15 Abs. 1 S. 1 LVerf), der auch für die Ausschüsse gilt (Art. 17 Abs. 3 S. 1 LVerf). Weitere rechtlich geschützte Interessen an einer Informationsweitergabe ergeben sich aus den Abgeordnetenrechten zur Meinungsäußerungsfreiheit im Rahmen des freien Mandats (Art. 11 Abs. 1 S. 2 LVerf) und – für die Weitergabe an die Presse relevant – deren Informationsanspruch (vgl. § 4 LandespresseG, Art. 5 Abs. 1 GG).

⁴ Dafür: *Jahn/Engels*, Geheimschutzordnung des Bundestages, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (1989), S. 628; dagegen: *Linck*, Parlamentsöffentlichkeit, ZParl. 1992, S. 679.

⁵ So wohl auch: *Wuttke* in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (1999), § 78, Tz. 2, http://www.lvn.ParlaNet.de/infothek/kommentar_go.pdf.

⁶ Im Ergebnis ebenso: *Trossmann*, Parlamentsrecht und Praxis (1967), S. 277.

despresseG, Art. 5 Abs. 1 GG).

Von der Verfassung ausdrücklich als Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes vorgesehen sind Belange des öffentlichen Wohls und schutzwürdige Interessen Einzelner (Art. 17 Abs. 3 S. 3 LVerf). Die entgegen stehenden Belange sind insbesondere konkretisiert auf

- die Wahrung von Staatsgeheimnissen (vgl. § 3 Abs. 1 GeheimschutzO, § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO)
- die Wahrung von Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder besonderen Amts- und Berufsgeheimnissen (vgl. § 13 Abs. 1 GeheimschutzO, § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO) und
- allgemein den Schutz personenbezogener Daten Dritter und der Abgeordneten selbst (vgl. § 1 Abs. 1 DatenschutzO).

II. Rechtmäßigkeit der Informationsweitergabe

Anhand der dargelegten Interessen ergibt sich ein abgestuftes System für die Zulässigkeit der Informationsweitergabe aus Ausschusssitzungen, beginnend mit der Weitergabe von nicht personenbezogenen Daten aus öffentlichen Sitzungen bis hin zur Information über Sitzungsgegenstände, die der Geheimhaltung unterliegen. Die Öffentlichkeit der Sitzung ist neben dem Personenbezug der Information für die Zulässigkeit der Übermittlung ein weiterer entscheidender Faktor. In diesem zusätzlichen Faktor liegt der wesentliche Unterschied des Datenschutzes im Parlament zum Datenschutz in der „nicht öffentlichen“ Verwaltung⁷.

Liegt ein Personenbezug der aus den Ausschüssen weiter gegebenen Daten vor, vermag der verfassungsrechtlich anerkannte Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu rechtfertigen. Auf Grund des Erfordernisses, einen verhältnismäßigen Ausgleich herzustellen, ist das Parlament jedoch verpflichtet, das bestehende differenzierte Instrumentarium zur Beschränkung der Öffentlichkeit in die Abwägung zwischen dem Schutz privater Informationen und dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz der Landtagsarbeit einzubringen.⁸

1. Öffentliche Sitzungen

Die Rechtmäßigkeit der Weitergabe von Informationen aus öffentlichen Sitzungen ist allein nach der Datenschutzordnung zu beurteilen, weitere Einschränkungen kommen nicht in Betracht.

⁷ Franke, Die Regelung des Datenschutzes im Parlament, Diss. (1996), S. 65; durch das Informationsfreiheitsgesetz vom 09.02.2000 gilt der Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit von Verwaltung in Schleswig-Holstein nur noch beschränkt.

⁸ Linck, Parlamentsöffentlichkeit, ZParl. 1992, S. 690.

a. Nicht personenbezogene Daten

Fehlt den Informationen ein Personenbezug, ist die Datenschutzordnung nicht anwendbar (§ 1 Abs. 1 DatenschutzO) und eine Informationsweitergabe ist unbegrenzt möglich.

b. Personenbezogene Daten

Auf die Weitergabe personenbezogener Daten durch Abgeordnete aus Ausschusssitzungen ist die **Datenschutzordnung** anwendbar (§ 1 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO). Eine Übermittlung ist als Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß § 2 Abs. 1 DatenschutzO zulässig, soweit der Betroffene eingewilligt hat oder die Datenschutzordnung oder eine andere Rechtsvorschrift die Verarbeitung erlaubt. Die Übermittlung kann – ohne auf eine Einwilligung zurückgreifen zu müssen – nach § 4 DatenschutzO zulässig sein.

§ 4 Abs. 1 DatenschutzO lässt die Übermittlung von zwar personenbezogenen, aber weder vertraulichen noch geheimen Daten für parlamentarische Zwecke zu, soweit sie zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben erforderlich ist und schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegen stehen. Der Begriff der parlamentarischen Aufgaben muss weit ausgelegt werden, da damit unterschiedliche, auch politische Zielsetzungen mit erfasst werden.

§ 4 Abs. 2 DatenschutzO erlaubt die Übermittlung

- an öffentliche Stellen, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist und überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht entgegen stehen,
- an Hochschulen und andere unabhängige Forschungsstellen, soweit sie zur Forschung erforderlich ist, der Zweck der Forschung auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann und das öffentliche Interesse an dem Forschungsvorhaben die schutzwürdigen Belange des Betroffenen erheblich überwiegt,
- an nicht öffentliche Stellen, wenn der Empfänger ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht entgegen stehen.

Letztlich ist damit stets eine Abwägung zwischen den betroffenen Rechten der Beteiligten (siehe oben, I. 3.) erforderlich. Bei der Weitergabe von Daten aus öffentlichen Sitzungen fällt diese Abwägung in aller Regel zu Gunsten der Weitergabe aus. Schließlich ist es grundsätzlich jedem Empfänger unbenommen, selbst an der Sitzung teilzunehmen und so an die Informationen zu gelangen. Wenn die personenbezogenen Informationen nicht derart schutzwürdig sind, dass sie eine Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit oder Geheimhaltung der Sitzung nach sich ziehen müssen, ist es kaum begründbar, dass die Informationen dennoch so schutzwürdig sind, dass eine

Datenweitergabe ausgeschlossen werden muss.

2. Schlicht nicht öffentliche Sitzungen

Nichtöffentlichkeit bedeutet, dass die Ausschusssitzungen oder Materialien nicht für jedermann, sondern nur dazu befugten Personen zugänglich sind. Das sind insbesondere neben den Ausschussmitgliedern andere Abgeordnete sowie weitere von der Geschäftsordnung zugelassene Teilnahmeberechtigte (§ 16 GOLT). Schlichte Nichtöffentlichkeit bedeutet aber auch, dass weiterhin eine – wenn auch begrenzte – **Erklärungs- oder Berichterstattungsöffentlichkeit** besteht, dass also die Geschäftsordnung der inhaltlichen Wiedergabe des Ablaufs von Ausschusssitzungen nicht entgegen steht⁹. Beratungsgegenstand, -ablauf und -ergebnis dürfen der Öffentlichkeit mitgeteilt werden. Die Wiedergabe von Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder soweit Abstimmungsvorgänge dürfen dagegen nicht weiter gegeben werden, da sie nach § 17 Abs. 2 S. 2 GOLT stets vertraulich sind (zur Weitergabe vertraulicher Daten sogleich, II. 3.).

Nur eine eingeschränkte Berichterstattungsöffentlichkeit besteht für den **Untersuchungsausschuss**. Die Öffentlichkeit wird

- gem. § 10 Abs. 3 S. 3 UntersuchungsausschussG allein durch den Vorsitzenden über Beschlussfassungen unter Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses unterrichtet und
- gem. § 21 Abs. 1 UntersuchungsausschussG über den Inhalt sonstiger nicht öffentlicher Sitzungen durch den Vorsitzenden allein oder gemeinsam mit seinem Stellvertreter, nachdem der Untersuchungsausschuss über Art und Umfang der Mitteilung – im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten – entschieden hat.

Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind zur Verschwiegenheit über den Gegenstand nicht öffentlicher Sitzungen verpflichtet (§ 21 Abs. 2 S. 1 UntersuchungsausschussG).

Für andere Ausschusssitzungen ergeben sich Einschränkungen der grundsätzlichen Möglichkeit zur Informationsweitergabe, wenn **personenbezogene Daten** verarbeitet werden. Wie die Weitergabe von personenbezogenen Daten aus öffentlichen Sitzungen ist auch die Weitergabe aus nicht öffentlichen Sitzungen, wenn die Daten nicht vertraulich oder geheim sind, nur unter den Voraussetzungen des § 4 DatenschutzO zulässig. Entscheidend ist also stets, dass dem Zweck der Übermittlung – Erfüllung parlamentarischer Aufgaben (Abs. 1), Erfüllung von Aufgaben einer öffentlichen Stelle als Empfänger (Abs. 2 Nr. 1), wissenschaftliche Forschung (Abs. 3 Nr. 2) oder Befriedigung eines rechtlichen Interesses einer nicht öffentlichen Stelle als Empfänger – keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen des Betroffenen entgegen stehen. Fällt die notwendige Abwägung bei öffentlichen Sitzungen in der Regel zugun-

⁹ *Linck*, Parlamentsöffentlichkeit, ZParl. 1992, S. 676; *Achterberg*, Parlamentsrecht (1984), S. 572; *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages (1977), § 73, Rd.-Nr. 3.

ten der Informationsweitergabe aus, so ist bei nicht öffentlichen Sitzungen eine umfassende Abwägung zwischen den betroffenen Interessen im Einzelfall erforderlich.

Bei der abstrakten Wertigkeit des Interesses des Betroffenen ist zu berücksichtigen, dass zwar seine personenbezogenen Daten in einer nicht öffentlichen Sitzung behandelt werden, seine Daten jedoch nicht derart sensibel sind, dass sie – ohne die Notwendigkeit eines weiteren Beschlusses (siehe oben, I 2. b.) – zur Vertraulichkeit der Sitzung geführt haben (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO).

Wichtige Gesichtspunkte bei der Abwägung im Einzelfall sind etwa:

- regelmäßiges Überwiegen des Informationsrechts der Presse zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe der Nachrichtenbeschaffung und –verbreitung (vgl. §§ 3, 4 LandespresseG, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), wenn der Betroffene eine Person der Zeitgeschichte ist oder
- wenn bereits eine öffentliche Erörterung des Vorgangs in den Medien stattfand¹⁰,
- regelmäßiges Überwiegen des informationellen Selbstbestimmungsrechts, wenn besonders sensible Daten behandelt werden – etwa den vertraulichen Daten des § 3 DatenschutzO ähnliche Informationen oder besonders sensitive Daten im Sinne des von der EU-Datenschutzrichtlinie vorgegebenen und in die allgemeinen Datenschutzgesetze aufgenommenen Katalogs¹¹.

Stets möglich bleibt gemäß § 2 Abs. 1 DatenschutzO, die Datenübermittlung auf eine Einwilligung des Betroffenen zu stützen. Für das Petitionsverfahren wird sogar eine konkludente Einwilligung des Petenten in die Datenerhebung bereits durch die Eingabe selbst erwogen¹². Auf die Weitergabe der Daten aus dem Petitionsausschuss kann diese Erwägung aber nicht übertragen werden: Eine solche konkludente Einwilligung wäre eine bloße Fiktion. Die generelle Weitergabe an Dritte wird vom Petenten bei der Eingabe nicht erwartet und entspricht regelmäßig auch nicht dem Willen des Petenten, was für eine konkludente Einwilligung – bei allen grundsätzlichen Bedenken – zumindest erforderlich wäre. Vielmehr hoffen die meisten Petenten auf eine vertrauliche Behandlung ihrer Eingabe durch den Petitionsausschuss und dessen Mitglieder.

3. Qualifiziert nicht öffentliche Sitzungen

¹⁰ Thesen der *Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente* zum parlamentsspezifischen Datenschutz, bei: Franke, Datenschutz in den Parlamenten, ZParl. 1996, S. 21; vgl. dazu auch die Veröffentlichung des ULD „Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Pressearbeit öffentlicher Stellen“ abrufbar unter www.datenschutzzentrum.de/material/themen/divers/pressearb.htm.

¹¹ Vgl. § 11 Abs. 3 LDSG:

Personenbezogene Daten über die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, die Gesundheit oder das Sexualleben.

¹² Thesen der *Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente* zum parlamentsspezifischen Datenschutz, bei: Franke, Datenschutz in den Parlamenten, ZParl. 1996, S. 22.

Bei qualifiziert nicht öffentlichen Sitzungen ist die Frage des Personenbezuges der Informationen nicht mehr entscheidend, da der Datenschutzordnung vorrangige Regelungen (§ 1 Abs. 4 DatenschutzO) in der Geheimschutzordnung strengere Voraussetzungen festsetzen.

a. Vertraulichkeit

Über vertrauliche Gegenstände einer Ausschusssitzung – Stellungnahmen einzelner Ausschusssmitglieder sowie die Abstimmungsvorgänge (§ 17 Abs. 2 S. 2 GOLT), besonders schutzwürdige personenbezogene Daten nach § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO und mittels Beschlusses für vertraulich erklärte Gegenstände (§ 17 Abs. 2 S. 1 GOLT; siehe oben, I. 2. b.) – dürfen nach wohl einhelliger Ansicht Dritten, insbesondere den Medien gegenüber keinerlei Angaben gemacht werden¹³. Gebunden sind alle Sitzungsteilnehmer¹⁴.

Zwar fehlt in Schleswig-Holstein im Gegensatz zu anderen Ländern eine klar stehende Legaldefinition der Vertraulichkeit in der Geschäftsordnung¹⁵. Dafür ordnet § 3 Abs. 1 S. 3 DatenschutzO an:

Auf vertraulich zu behandelnde Daten findet § 5 der Geheimschutzordnung entsprechende Anwendung.

Auf Grund der Systematik sind vom direkten Anwendungsbereich der Regelung wohl – trotz des Wortlauts, der alle vertraulichen Daten umfasst – nur die Daten betroffen, die nach § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO vertraulich zu behandeln sind, also nur personenbezogene Daten. Es besteht jedoch kein Grund, innerhalb der vertraulichen Daten unterschiedliche Anforderungen an die Weitergabe der Daten zu stellen. Der Verweis des § 3 Abs. 1 S. 3 DatenschutzO ist – in Einklang mit der einhelligen Ansicht zur Weitergabe vertraulicher Daten – letztlich doch seinem Wortlaut entsprechend auf alle vertraulichen Gegenstände einer Ausschusssitzung auszudehnen.

Damit ist die Weitergabe von vertraulichen Daten durch Abgeordnete aus Ausschusssitzungen – unabhängig davon, ob sie personenbezogen oder nicht personenbezogen sind – **entsprechend § 5 GeheimschutzO** zu beurteilen. Abgeordnete können insoweit nur sehr begrenzt Informationen weiter geben:

¹³ Waack in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (1999), § 17, Tz. 3, http://www.lvn.ParlaNet.de/infothek/kommentar_go.pdf; Jahn/Engels, Geheimschutzordnung des Bundestages, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (1989), S. 633; Linck, Untersuchungsausschüsse und Privatsphäre, ZRP 1987, S. 17; Achterberg, Parlamentsrecht (1984), S. 573; Trossmann, Parlamentsrecht und Praxis (1967), S. 277.

¹⁴ Waack in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (1999), § 17, Tz. 3, http://www.lvn.ParlaNet.de/infothek/kommentar_go.pdf.

¹⁵ Vgl. etwa § 93 Abs. 5, 6 GOLT Niedersachsen:

„Mitteilungen über vertrauliche Verhandlungen eines Ausschusses (Absatz 4) dürfen nur Mitgliedern dieses Ausschusses, anderen Personen, die an diesen Verhandlungen teilgenommen haben, den Fraktionsvorsitzenden und der Präsidentin oder dem Präsidenten gemacht werden. Ein Ausschuss kann im Einzelfall Abweichungen von Absatz 5 beschließen. Soll etwas der Öffentlichkeit, insbesondere der Presse, mitgeteilt werden, so legt der Ausschuss den Wortlaut der Mitteilung fest.“

- an andere Abgeordnete und Regierungsmitglieder, wenn dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerlässlich ist (§ 5 Abs. 2, 4 GeheimschutzO),
- an Fraktionsangestellte und Mitarbeiter von Abgeordneten, wenn diese vom Landtagspräsidenten zum Umgang mit den vertraulichen Daten ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sind (§ 5 Abs. 2, 5 Geheimschutzordnung) und die Weitergabe unerlässlich ist,
- an alle anderen Personen (auch an die Presse) nur, wenn sie zum Umgang mit den Daten ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sind und wenn diejenige Stelle der Weitergabe zustimmt, die die Vertraulichkeit beschlossen hat oder – falls ein Beschluss fehlt – deren Schutz die Vertraulichkeit dient (§ 5 Abs. 2, 6 Geheimschutzordnung). Der auf vertrauliche Daten „entsprechend“ anwendbare § 5 Abs. 6 GeheimschutzO ist so zu verstehen: Die ausdrücklich angeordnete Zustimmung der „herausgebenden Stelle“ ist bei vertraulichen Daten entweder die Zustimmung der Stelle, die die Vertraulichkeit beschlossen hat, oder bei Fehlen eines solchen Beschlusses desjenigen, den die Vertraulichkeit schützt. Der Streit, ob Dritte mit Zustimmung dessen unterrichtet werden können, der die vertraulichen Mitteilungen gemacht hat¹⁶, ist mit dem Verweis auf § 5 Abs. 6 GeheimschutzO entschieden: Besteht ein Ausschussbeschluss, kann durch die bloße Zustimmung der Beschluss nicht geändert werden. Es bleibt bei dem Verbot der Weitergabe. Erforderlich ist ein weiterer Beschluss des Ausschusses, der zugleich den Umfang bzw. Wortlaut der Information festlegt.

b. Geheimhaltung

Nach § 2 Abs. 1 GeheimschutzO ist über **Verschlusssachen** Verschwiegenheit zu wahren. Sie dürfen nicht an Unbefugte weiter gegeben werden. Abgeordnete können gemäß § 5 GeheimschutzO Verschlusssachen nur unter sehr engen Voraussetzungen übermitteln.

Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 GeheimschutzO sind zudem Akten, sonstige Unterlagen und Beratungen von Ausschüssen geheim zu halten, soweit es der Schutz bestimmter **Privatgeheimnisse** erfordert. Erfolgt eine Einordnung als Verschlusssache im Sinne des § 3 GeheimschutzO (§ 13 Abs. 1 S. 3 GeheimschutzO), gelten die Anforderungen der Geheimschutzordnung an Verschlusssachen direkt. Ansonsten findet die Übermittlungsregelung über § 3 Abs. 1 S. 3 DatenschutzO entsprechende Anwendung, da diese Daten gem. § 3 Abs. 1 S. 2 DatenschutzO ohne Einstufung als Verschlusssache immer noch vertraulich zu behandeln sind (siehe oben, I. 2. b.).

Nach **§ 5 GeheimschutzO** ist eine Datenweitergabe unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

¹⁶ Dafür: *Trossmann*, *Parlamentsrecht und Praxis*, 1967, S. 277; dagegen: *Linck*, *Parlamentsöffentlichkeit*, ZParl. 1992, S. 679; *Jahn/Engels*, *Geheimschutzordnung des Bundestages*, in: *Schneider/Zeh*, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis* (1989), S. 633; *Achterberg*, *Parlamentsrecht* (1984), S. 573.

- an andere Abgeordnete und Regierungsmitglieder, wenn dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerlässlich ist (§ 5 Abs. 2, 4 GeheimschutzO),
- an Fraktionsangestellte und Mitarbeiter von Abgeordneten, wenn sie darüber hinaus zum Umgang mit Verschlussachen ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sind (§ 5 Abs. 2, 5, 8 Geheimschutzordnung) und
- an alle anderen Personen (auch an die Presse) nur, wenn sie zum Umgang mit Verschlussachen ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sind und wenn die Stelle, die den Geheimhaltungsgrad ausgegeben hat, der Weitergabe zustimmt (§ 5 Abs. 2, 6 Geheimschutzordnung).

III. Sanktionsmöglichkeiten bei rechtswidriger Informationsweitergabe

Bei den Sanktionsmöglichkeiten ist erneut zu unterscheiden, ob es sich um Informationen aus öffentlicher oder aus nicht öffentlicher Sitzung handelt.

Für **öffentliche Ausschusssitzungen** bestimmt Art. 15 Abs. 2 LVerf, dass niemand wegen wahrheitsgetreuer Berichte über die Sitzungen zur Verantwortung gezogen werden darf. Sanktionsmöglichkeiten bestehen damit, im vorausgesetzten Fall wahrheitsgetreuer Informationsweitergabe, allein für die Informationsweitergabe aus nicht öffentlichen Sitzungen.

Verstößt der Abgeordnete durch eine **unzulässige Weitergabe von personenbezogenen Daten** aus einer schlicht nicht öffentlichen Sitzung gegen die Datenschutzordnung, so bleibt dies sanktionslos. Das Datenschutzgremium, das gemäß § 13 Abs. 1 DatenschutzO die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften im Parlament überwacht, kann über festgestellte Verstöße nur berichten und Verbesserungsvorschläge geben (§ 13 Abs. 3 DatenschutzO). Daneben ist nur möglich, Abgeordnete für ihr Verhalten politisch verantwortlich zu machen und diese gegebenenfalls öffentlich zu kritisieren. An den Ausschusssitzungen teilnehmende Beamte hingegen können nach Dienstordnungsrecht wegen Verletzung der Amtsverschwiegenheit belangt werden.

Strafrechtliche Relevanz können allein **Verstöße gegen die Vertraulichkeit oder Geheimhaltung** erlangen. In Betracht käme insoweit eine Strafbarkeit nach § 203 Abs. 2 StGB, wenn durch die unbefugte Offenbarung private Geheimnisse verletzt werden, sowie nach § 353b StGB wegen der Verletzung einer Geheimhaltungspflicht.

Die Informationsweitergabe durch Abgeordnete kann **keine unbefugte Offenbarung nach § 203 Abs. 2 StGB** darstellen. Anders etwa als sonstige Mitglieder der Ausschüsse (§ 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 StGB) gehören die Abgeordneten nicht zum möglichen Täterkreis. Der Abgeordnete ist kein Amtsträger im Sinne des § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StGB. Er nimmt nicht gemäß der Legaldefinition des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, sondern Aufgaben der Gesetzgebung.

Anders als der Richter ist er auch nicht gesondert genannt¹⁷. Aus dem gleichen Grund ist der Abgeordnete auch nicht als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter anzusehen (§ 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB). Dass § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 StGB die Abgeordneten ausdrücklich aus dem Täterkreis der Mitglieder eines parlamentarischen Ausschusses heraus nimmt, bestätigt das Ergebnis auch für die Nr. 1 und 2.

Möglich ist jedoch eine Strafbarkeit des Abgeordneten nach **§ 353b StGB** wegen der **Verletzung einer Geheimhaltungspflicht**. Aus den zu § 203 Abs. 2 StGB genannten Gründen gehört der Abgeordnete zwar nicht zu dem möglichen Täterkreis des § 353b Abs. 1 StGB. Eine Strafbarkeit kann sich aber aus § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB ergeben. Danach wird bestraft,

wer unbefugt einen Gegenstand oder eine Nachricht, zu deren Geheimhaltung er auf Grund des Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes oder eines seiner Ausschüsse verpflichtet ist, an einen anderen gelangen lässt oder öffentlich bekannt macht und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet.

Eine kraft Gesetzes bestehende Pflicht zur Verschwiegenheit und Geheimhaltung ist damit insbesondere unter Berücksichtigung des strafrechtlichen Analogieverbots (Art. 103 Abs. 2 GG) nicht ausreichend, um eine Strafbarkeit zu begründen. Erforderlich ist stets ein – deklaratorischer oder konstitutiver – Beschluss des Ausschusses¹⁸. Dabei reicht es aus,

- die Einstufung als Verschlussache (§ 7 Abs. 2 GeheimschutzO) oder
- die Vertraulichkeit (§ 17 Abs. 2 S. 1 GOLT), bzw.
- die Nichtöffentlichkeit einer Sitzung des Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung (§ 10 Abs. 2 UntersuchungsausschussG) zu beschließen,

da die Pflicht zur Geheimhaltung dann kraft Gesetzes an den Beschluss geknüpft ist (vgl. §§ 2 Abs. 1 S. 1, 13 Abs. 1 S. 1 GeheimschutzO, § 9 Abs. 1 DatenschutzO, § 21 Abs. 2 S. 1 UntersuchungsausschussG).

Problematisch kann noch die Voraussetzung der notwendigen Gefährdung wichtiger **öffentlicher** Belange sein, wenn ein geschütztes privates Geheimnis verletzt wird. Zwar ist auch eine Gefährdung öffentlicher Belange bei einer Gefahr für private Interessen möglich, etwa durch die Erschütterung des öffentlichen Vertrauens in Integrität, Verlässlichkeit und Verschwiegenheit des Parlaments¹⁹. Die Gefährdung öffentlicher Belange bei der Verletzung von Privatgeheimnissen darf jedoch auf Grund des Analogieverbots nicht vorschnell, sondern nur bei gewisser Schwere der tatsächlichen Erschütterung des Vertrauens in der Öffentlichkeit bejaht werden²⁰.

¹⁷ Vgl. Eser in: Schönke/Schröder, 26. Auflage (2001), § 11, Rd.-Nr. 23 m.w.N.; a.A. bzgl. parlamentarische Funktionsträger Paeffgen, JZ 1997, 179 ff.

¹⁸ Lenckner/Perron in: Schönke/Schröder, 26. Aufl. (2001), § 353b, Rd.-Nr. 14.

¹⁹ Vgl. (kritisch) Lenckner/Perron in: Schönke/Schröder, 26. Aufl. (2001), § 353b, Rd.-Nr. 6, 6a.

²⁰ Linck, Parlamentsöffentlichkeit, ZParl. 1992, S. 707.