

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

- im Hause -

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 202 – 112/18
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger**

**Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de**

28. März 2014

Nichtöffentlichkeit und Vertraulichkeit von Sitzungen

Sehr geehrter Herr Rother,

in der 58. Sitzung des Finanzausschusses am 16. Januar 2014 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, zu Fragen im Zusammenhang mit der Nichtöffentlichkeit und Vertraulichkeit von Sitzungen Stellung zu nehmen.

Diese Fragen haben sich vor dem Hintergrund der Beratung des Tagesordnungspunktes „Vergabe der Schienenpersonennahverkehrsleistungen im Netz-West, Teil 1 (Fahrzeugbereitstellung 2015 bis 2034)“ in der 56. Sitzung des Ausschusses am 13. Dezember 2013 und in der 57. Sitzung des Ausschusses am 9. Januar 2014 ergeben. Der Beratung des Ausschusses lag eine Vorlage des Verkehrsministeriums zugrunde, die als Umdruck 18/2158 verteilt worden und als vertraulich gekennzeichnet war. In der 56. Sitzung wurde beschlossen, zu diesem Tagesordnungspunkt gem. Art. 17 Abs. 3 LV i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 3 GO-LT nichtöffentlich zu tagen; die Beratung wurde in der 57. Sitzung in gleicher Weise fortgesetzt. Vertraulichkeit wurde nicht beschlossen.

Im Nachgang zur 57. Sitzung wurde am 9. Januar 2014 eine Reihe von Pressemitteilungen veröffentlicht, in denen auch das Abstimmungsverhalten einzelner Fraktionen thematisiert wurde (zunächst Pressemitteilung Nr. 007/14 der CDU-Fraktion, nachfol-

gend Nr. 006/2014 der SPD-Fraktion, Nr. 007/2014 der FDP-Fraktion und Nr. 003.14 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Daher sollen die Fragen beantwortet werden, was aus nichtöffentlichen Ausschusssitzungen zulässigerweise berichtet werden kann, ob eine Sanktionierung möglich ist, wenn gegen die entsprechenden Regelungen der Geschäftsordnung verstoßen wird, und ob die Vertraulichkeit einzelner Inhalte, insbesondere der Abstimmungsvorgänge, einer nicht öffentlichen Sitzung ggf. nachträglich wieder aufgehoben werden kann.

1. Nichtöffentlichkeit und Vertraulichkeit

Die Sitzungen der Ausschüsse sind gem. Art. 17 Abs. 3 LV, § 17 Abs. 1 GO-LT 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. Gemäß § 17 Abs. 2 GO-LT können Ausschüsse ferner beschließen, dass Teile ihrer nichtöffentlichen Beratungen oder bestimmte Mitteilungen in nichtöffentlicher Sitzung als vertraulich gelten. Unabhängig davon sind die Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder sowie Abstimmungsvorgänge in nichtöffentlichen Sitzungen in jedem Fall vertraulich. Die Regelungen der Geheimschutzordnung bleiben gem. § 17 Abs. 3 GO-LT unberührt.

Daraus folgt, dass allein der Ausschluss der Öffentlichkeit von einer Sitzung nicht automatisch zur Folge hat, dass der Beratungsinhalt vertraulich zu behandeln wäre und Äußerungen jeglicher Art über die Inhalte dieser Sitzung unzulässig wären. Wird der Bedarf eines erhöhten Diskretionsschutzes gesehen, so muss vielmehr die Vertraulichkeit und Geheimhaltung bestimmter Sitzungsinhalte ausdrücklich beschlossen werden. Etwas anderes gilt nur, soweit die Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder, Abstimmungsvorgänge und nach den Regeln der Geheimschutzordnung in jedem Fall geheim zu haltende Inhalte¹ betroffen sind; in Bezug hierauf ist die Vertraulichkeit bzw. Geheimhaltung zu wahren, auch ohne dass es einer ausdrücklichen Beschlussfassung bedürfte.

¹ Vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Geheimschutzordnung: „Soweit es der Schutz von Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder sonstigen privaten Geheimnissen oder der Schutz von Umständen des persönlichen Lebensbereichs erfordern, sind die Akten, sonstigen Unterlagen und die Beratungen der Ausschüsse geheimzuhalten.“

Vorliegend war nichtöffentliche Beratung, nicht jedoch die Vertraulichkeit der Beratungen beschlossen worden. Damit waren zwar nicht die Beratungen per se, aber gem. § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT die Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder sowie die Abstimmungsvorgänge vertraulich zu behandeln. Soweit im Rahmen der genannten Pressemitteilungen Abstimmungsvorgänge öffentlich gemacht worden sind, liegt daher ein Verstoß gegen § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT vor.

2. Sanktionsmöglichkeiten

Eine Sanktion für Verstöße gegen die Geheimschutzordnung oder die Vertraulichkeit von Sitzungen oder Sitzungsteilen nach den Regeln der Geschäftsordnung sieht § 17a GO-LT vor.

Dagegen kommt eine strafrechtliche Sanktionierung von Abgeordneten wegen eines Bruchs der durch § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT angeordneten Vertraulichkeit nicht in Betracht, da sich die Vertraulichkeit in diesem Fall unmittelbar aus der Geschäftsordnung ergibt und es an einem ausdrücklichen Beschluss der Geheimhaltung fehlt. Ein strafrechtliche Sanktionierung ohne einen ausdrücklichen Beschluss der Geheimhaltung scheidet aus.²

§ 17a Abs. 1 GO-LT sieht dagegen vor, dass eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter wegen eines gröblichen Verstoßes gegen die Geheimschutzordnung oder die Vertraulichkeit von Sitzungen oder Sitzungsteilen für bestimmte Beratungsgegenstände oder bis zu drei Sitzungen von der Teilnahme an den Sitzungen des Ausschusses ausgeschlossen werden kann. Über die Verhängung sowie Umfang und Dauer eines Sitzungsausschlusses entscheidet die Präsidentin oder der Präsident auf Antrag des Ausschusses. Die oder der betroffene Abgeordnete erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.

Es ist bereits ausgeführt worden, dass ein Verstoß gegen die Vertraulichkeit der Abstimmungsvorgänge aus § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT vorlag, soweit diese im Rahmen von Pressemitteilungen öffentlich gemacht worden sind. Fraglich ist allerdings, ob es sich hierbei um einen „gröblichen Verstoß“ gegen die Vertraulichkeit von Sitzungstei-

² Vgl. § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB: „Wer (...) unbefugt einen Gegenstand oder eine Nachricht, zu deren Geheimhaltung er auf Grund eines Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes oder eines seiner Ausschüsse verpflichtet ist, an einen anderen gelangen lässt oder öffentlich bekanntmacht und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet, (...)“.

len gehandelt hat. Aus der Qualifizierung als „gröblich“ ist zu schließen, dass nicht jeder Verstoß gegen die Vertraulichkeit von Sitzungsteilen sanktionierbar sein soll, sondern dass sowohl im Hinblick auf das Verhalten des Abgeordneten als auch auf die Verletzung der Vertraulichkeit besondere Anforderungen gelten. Auf Seiten des Abgeordneten wird daher mindestens grobe Fahrlässigkeit vorliegen müssen. Ferner wird man verlangen müssen, dass dazu auch eine erhebliche Verletzung der Vertraulichkeit bzw. der Geheimhaltungsverpflichtung tritt (vgl. *Thieme*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1998, Art. 7 Anm. 6d, für eine vergleichbare Vorschrift der hamburgischen Landesverfassung).³

Das Vorliegen grober Fahrlässigkeit wird im zivilrechtlichen Kontext angenommen, „wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird, schon einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden und das nicht beachtet wird, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste“. Dabei sind auch subjektive, in der Person des Handelnden begründete Umstände zu berücksichtigen, also seine Fach- und Sachkunde sowie sein persönlicher Kenntnisstand (*Grüneberg*, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 73. Aufl. 2014, § 277 RN 5 m. w. N.).

Hinsichtlich des Gewichts eines Verstoßes wird man feststellen können, dass ein besonders gravierender Verstoß unzweifelhaft bei einer Verletzung der Geheimhaltung bei als STRENG GEHEIM eingestuften Verschlussachen vorliegen würde. Daran gemessen ist ein Verstoß gegen die durch § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT angeordnete Vertraulichkeit, bei der keine für sich genommen geheimhaltungsbedürftigen Staats- oder Privatgeheimnisse mitgeteilt werden, als eher geringfügig einzustufen. Etwas anderes müsste sicherlich gelten, wenn es sich um einen wiederholten oder gar ständigen Verstoß handelte. Dies war aber vorliegend – soweit ersichtlich – nicht der Fall.

Vor diesem Maßstab erscheint zweifelhaft, ob vorliegend ein „gröblicher“ Verstoß gegen die Vertraulichkeit von Sitzungsteilen vorgelegen hat, so dass auch eine Sanktionierung nach § 17a Abs. 1 GO-LT ausscheiden dürfte. Im Übrigen sind Sanktionsmöglichkeiten nicht ersichtlich. Es bleibt den Fraktionen und dem Ausschussvorsitzenden jedoch unbenommen, Verstöße gegen die Geschäftsordnung politisch zu sanktionieren und (öffentlich) zu kritisieren.

³ Vgl. auch *Stree/Kinzig*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2010, § 70 RN 7, zum Tatbestandsmerkmal der groben Verletzung der mit einem Beruf oder Gewerbe verbundenen Pflichten: „Ob die Pflichtverletzung grober Art ist, beurteilt sich nach dem Grad der Pflichtwidrigkeit und nach der Bedeutung der missachteten Pflicht. Als grob ist danach die Pflichtwidrigkeit einzustufen, wenn die jeweilige Pflicht in einem besonders schweren Maß verletzt wird oder der Verstoß sich gegen eine besonders gewichtige Pflicht richtet.“

3. Nachträgliche Aufhebung der Vertraulichkeit?

Zur nachträglichen Aufhebung der Geheimhaltung findet sich eine ausdrückliche Regelung in der Geheimschutzordnung. § 4 Abs. 5 Satz 1 Geheimschutzordnung sieht insoweit vor, dass die herausgebende Stelle bestimmen kann, dass Verschlussachen von einem bestimmten Zeitpunkt an oder mit dem Eintritt eines bestimmten Ereignisses niedriger einzustufen oder offen zu behandeln sind.

Vor dem Hintergrund der durch Art. 17 Abs. 3 Satz 1 LV angeordneten grundsätzlichen Sitzungsöffentlichkeit bestehen keine Bedenken dagegen, in gleicher Weise zu verfahren, wenn ein Ausschuss gem. § 17 Abs. 2 Satz 1 GO-LT beschlossen hat, dass Teile seiner nichtöffentlichen Beratungen oder bestimmte Mitteilungen in nichtöffentlicher Sitzung als vertraulich gelten, und die Gründe für den Beschluss der Vertraulichkeit nachträglich entfallen sind.

In der vorliegend in Frage stehenden Konstellation beruht die Vertraulichkeit aber nicht auf einem Beschluss des Ausschusses, sondern wird unmittelbar durch § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT angeordnet. Hinter dieser Regelung steht eine grundsätzliche Wertung des Geschäftsordnungsgebers, die Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder und Abstimmungsvorgänge in nichtöffentlichen Sitzungen „in jedem Fall“ einem besonderen Diskretionsschutz zu unterwerfen. Diese Wertung kann nicht (nachträglich) durch Beschluss des Ausschusses oder Absprache im Ausschuss aufgehoben werden. Die grundlegende Ausgestaltung der Art und Weise der Ausübung der den Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte obliegt dem Landtag. Dies gilt auch für die Entscheidung, ob im Einzelfall hiervon abgewichen werden kann (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 LV i. V. m. § 75 GO-LT; in diesem Sinne *Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil vom 31.05.2001, Az.: LVerfG 2/00, S. 16⁴; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 126 Anm. g).⁵

Dagegen könnte bereits im Rahmen der jeweiligen Ausschusssitzung darauf geachtet werden, dass für die öffentliche Debatte relevante Beratungsteile – soweit der Schutz von Privat- und Staatsgeheimnissen es gestattet – in öffentlicher Sitzung behandelt

⁴ Abrufbar unter: <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/LVFG2u.pdf> (Stand: 26.03.2014).

⁵ Gemäß § 74 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) ist die Anwendbarkeit des § 126 GO-BT, der Abweichungen von der Geschäftsordnung im Einzelfall bei Vorliegen einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages erlaubt, für Ausschüsse und Enquete-Kommissionen ausdrücklich ausgeschlossen.

werden. Möglich wäre beispielsweise, zu Beginn und am Ende eines Tagungsordnungspunktes öffentlich zu tagen und entsprechend eine Abstimmung erst im Anschluss an einen nichtöffentlichen Sitzungsteil in öffentlicher Sitzung durchzuführen. Dabei wäre allerdings zu berücksichtigen, dass es u. U. schwierig oder sogar ausgeschlossen sein kann, ein Abstimmungsverhalten zu begründen, ohne auf geheimhaltungsbedürftige Sachverhalte Bezug zu nehmen. In einer solchen Konstellation kann begründeter Anlass bestehen, auch die Abstimmung in nichtöffentlicher Sitzung durchzuführen, um so der Gefahr zu begegnen, dass durch eine Debatte über das Abstimmungsverhalten geheimhaltungsbedürftige Fragestellungen an die Öffentlichkeit gelangen.

4. Fazit

Der Ausschluss der Öffentlichkeit von einer Ausschusssitzung hat nicht automatisch zur Folge, dass der gesamte Beratungsinhalt vertraulich zu behandeln wäre. Vertraulichkeit und Geheimhaltung bestimmter Sitzungsinhalte müssen vielmehr ausdrücklich beschlossen werden. Etwas anderes gilt nur, für

- die Stellungnahmen einzelner Ausschussmitglieder (§ 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT),
- Abstimmungsvorgänge (§ 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT) und
- nach den Regeln der Geheimschutzordnung in jedem Fall geheim zu haltende Staats- und Privatgeheimnisse (vgl. insbesondere § 13 Abs. 1 Geheimschutzordnung).

Eine rechtliche Sanktionsmöglichkeit gegenüber Abgeordneten wegen Bruchs der – ohne Beschluss eines Ausschusses – unmittelbar aus § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT folgenden Vertraulichkeit besteht gem. § 17a Abs. 1 GO-LT allein bei Vorliegen eines gröblichen Verstoßes gegen die Geheimschutzordnung oder die Vertraulichkeit von Sitzungen.

Eine Aufhebung der von § 17 Abs. 2 Satz 2 GO-LT angeordneten Vertraulichkeit durch Beschluss eines Ausschusses kommt nicht in Betracht. Soweit ein Geheimhaltungsbedürfnis nicht besteht, müssten entsprechende Sitzungsteile von vornherein in öffentlicher Sitzung behandelt werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger