



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/265

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 12b/19

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104

Telefax (0431) 988-1250

sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

3. November 2017

Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung (LV)

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Wissenschaftliche Dienst wurde gebeten, seine Auffassung zur Auslegung des Aktenvorlagerechts des Landtags und seiner Ausschüsse im Hinblick auf eine isolierte Akteneinsicht durch Fraktionsmitarbeiter darzulegen.

Hintergrund der Fragestellung ist der im Innen- und Rechtsausschuss aufgetretene Wunsch, angesichts einer sehr umfänglichen Aktenvorlage die Last der Akteneinsicht dadurch zu verringern, dass Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter auch unabhängig von der Akteneinsicht durch Abgeordnete eingebunden werden.¹

¹ Aus diesem Grunde war am 27. September 2017 in der 11. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses u. a. einstimmig wie folgt beschlossen worden: „Entsprechend dem Schreiben des Staatssekretärs Torsten Geerds vom 24. Juli 2017 an den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages wird pro Fraktion ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin, welche/r gem. § 16 Abs. 7 LTGO SH von dem Präsidenten des Landtages schriftlich ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sowie geheim-schutzüberprüft im Sinne der VSA SH ist, berechtigt, die Akten einzusehen nach Maßgabe der Beschlussziff. 1 bis 3. sowie an den nach Maßgabe der Beschlussziff. 4 abgehaltenen Sitzungen teilzunehmen“ (vgl. Umdruck 19/126).

1. Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV

Die Landesregierung hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen gem. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen.²

Zu prüfen ist, welcher Personenkreis durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV auf der Grundlage eines Aktenvorlagebegehrens zur Einsichtnahme in die von der Landesregierung vorgelegten Akten berechtigt wird. Hierzu wird die Vorschrift nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik sowie ihrem Sinn und Zweck ausgelegt.

a) Wortlaut

Aus dem Wortlaut des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV ergibt sich zunächst, dass die Landesregierung verpflichtet ist, auf Verlangen eines bestimmten Quorums Akten vorzulegen. Darüber hinaus bestimmt Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV seinem Wortlaut nach lediglich, dass die Akten „dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen“ vorzulegen sind. Der Text legt dabei den Kreis der Einsichtsberechtigten nicht näher fest. Da sich der Landtag aber gem. Art. 16 Abs. 2 LV aus den gewählten Abgeordneten zusammensetzt, ist aus dem Wortlaut der Regelung auf eine Einsichtsberechtigung der Abgeordneten zu schließen. Zweifelhaft ist insofern allenfalls, *welche* Abgeordneten jeweils einsichtsberechtigt sind.

Insoweit besagt der Wortlaut des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV, dass die Akten *den Ausschüssen* vorzulegen, und nicht etwa auf Antrag *im* Ausschuss vorzulegen sind. Zwar haben gem. Art. 17 Abs. 2 Satz 1 LV alle Abgeordneten zu den Sitzungen der Ausschüsse Zugang und ihnen steht dort ein Rede-, Antrags- und Fragerecht zu. Gleichwohl setzen sich die Ausschüsse aus den von den Fraktionen gem. § 13 Abs. 5 GO-LT benannten Mitgliedern und ihren Stellvertreterinnen und Stellvertretern zusammen, die allein dort stimmberechtigt sind (Art. 17 Abs. 2 Satz 2 LV). Wäre jedes Mitglied des Landtags in den Ausschüssen in vollem Umfang mitwirkungsberechtigt, könnten die Ausschüsse ihren Sinn und Zweck gegenüber den Beratungen im Landtagsplenum auch nicht erfüllen. Anders als in anderen Bundesländern – vgl. Art. 45 Abs. 2 BlnVerf, Art. 56 Abs. 3 BbgVerf – ist das Akteneinsichtsrecht in Schleswig-Holstein nicht unmittelbar den einzelnen Abgeordneten zugeordnet. Daher spricht der Wortlaut der Regelung dafür, dass bei einer Aktenvorlage an einen Ausschuss lediglich die Ausschussmitglieder bzw. deren Stellvertretungen einsichtsberechtigt sind.³

² Weitere Aktenvorlagerechte sind in Art. 24 Abs. 4 LV und Art. 25 Abs. 2 LV geregelt.

³ Aktenvorlagebegehren sind zwar durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV als qualifiziertes Minderheitenrecht ausgestaltet. Dadurch berechtigt werden aber nicht bestimmte Gruppen oder gar Fraktionen. Weil sich

Die Einsichtsberechtigung *aller* Abgeordneten kann dagegen durch die Aktenvorlage an den Landtag erreicht werden.⁴

Für eine Einsichtsberechtigung weiterer Personen bzw. Personenkreise gibt der Wortlaut des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV dagegen nichts her.

b) Historie und Landtagspraxis

Das bei der Auslegung nach dem Wortlaut gefundene Ergebnis entspricht auch der Praxis im Landtag.

Die jetzt in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV geregelte Aktenvorlage in Landtag und Ausschüssen ist durch die Verfassungsreform von 1990 in der Landesverfassung verankert worden. Weder der Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform vom Februar 1989 (Drs. 12/180, S. 39 f.) noch Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ vom November 1989 (Drs. 12/620 (neu), S. 64 ff.) äußern sich näher zum Kreis der Einsichtsberechtigten.

Bereits am 18. Dezember 1992 wurde aber in einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung zum Verfahren bei Aktenvorlagebegehren festgelegt, dass bei der Aktenvorlage an Ausschüsse zur Einsichtnahme berechtigt sein sollen „die Mitglieder und im Vertretungsfall die stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses sowie jede oder jeder Abgeordnete, der oder dem die Rechte einer Fraktion zustehen“ (Ziffer 5 Satz 5 der Vereinbarung). Eine Einsichtsberechtigung oder auch nur eine Hinzuziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten oder Fraktionen bei der Akteneinsicht findet in der Vereinbarung dagegen keine Erwähnung.

Seit 1992 wurde, was die Einsichtsberechtigung angeht, auch auf der Grundlage der Vereinbarung verfahren. Dem Wissenschaftlichen Dienst ist kein Fall bekannt, in dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen oder von Abgeordneten im Rahmen eines Akteneinsichtsbegehrens nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV überhaupt Einsicht gewährt worden wäre, auch nicht in Begleitung einer oder eines Abgeordneten. Ein der-

der Landtag und die Ausschüsse aus seinen und ihren Mitgliedern zusammensetzen, richtet sich die Aktenvorlage an den Landtag oder an einen Ausschuss somit letztlich an alle Mitglieder des Landtages bzw. alle Mitglieder eines bestimmten Ausschusses.

⁴ Eine besondere Problematik kann sich ergeben, wenn fraktionslose Abgeordnete an der Akteneinsicht in einem Ausschuss teilnehmen wollen. Weder die Landesverfassung noch die Geschäftsordnung des Landtags treffen gegenwärtig Regelungen zu fraktionslosen Abgeordneten. Im Kontext der hier zu bearbeitenden Fragestellung ist dem aber nicht weiter nachzugehen.

artiges Verfahren ist im Innen- und Rechtsausschuss am 27. September 2017 erstmals beschlossen worden.

Bei der Mitwirkung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen im Bereich der nicht öffentlichen Arbeit der Landtagsausschüsse handelt es sich allerdings insgesamt um eine neuere Entwicklung. In der 16. Wahlperiode wurde im Oktober 2007 durch Anfügung eines neuen Absatzes 7 in § 16 GO-LT geregelt, dass von den Fraktionen benannte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen ihrer Aufgaben zu den nicht öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse Zutritt haben (vgl. Drs. 16/1652 und GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 464). Vor diesem Zeitpunkt mussten Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Ausschusssitzungen verlassen, wenn die Öffentlichkeit ausgeschlossen wurde.

Seit September 2012 (18. Wahlperiode) sind die Fraktionen des Weiteren berechtigt, je eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter zu benennen, die oder der zu den nicht öffentlichen und vertraulichen Sitzungen des Unterausschusses des Finanzausschusses für Unternehmensbeteiligungen des Landes Zutritt hat (Anfügung eines Absatzes 6 in § 10 GO-LT, vgl. Drs. 18/198 und GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 704).

Im Juli 2016 wurde schließlich durch Neufassung des § 10 Abs. 6 GO-LT für den Unterausschuss des Finanzausschusses für Unternehmensbeteiligungen des Landes geregelt, dass Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern vertrauliche Unterlagen zugänglich gemacht werden dürfen, wenn sie von der Präsidentin oder dem Präsidenten hierzu schriftlich ermächtigt und unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverletzung zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind.⁵ Gleichzeitig wurde für die Ausschüsse im Übrigen durch Neufassung des § 16 Abs. 7 GO-LT festgelegt, dass die Ausschüsse je einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben den Zutritt gestatten und vertrauliche Unterlagen zugänglich machen können, wenn diese von der Präsidentin oder dem Präsidenten hierzu schriftlich ermächtigt und unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverletzung zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind, wenn für Teile nicht öffentlicher Beratungen oder bestimmte Mitteilungen in nicht öffentlicher Sitzung nach § 17 Abs. 2 Satz 1 GO-

⁵ Diese Regelung betrifft nicht die Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV. Vielmehr ist § 10 Abs. 6 Satz 3 GO-LT in Verbindung mit § 10 Abs. 6 Satz 1 GO-LT zu sehen, wonach Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Zugang zu den nicht öffentlichen und vertraulichen Sitzungen des Unterausschusses haben können. Daraus wird deutlich, dass der Zugang zu vertraulichen Unterlagen durch die Vorschrift nur insoweit eröffnet wird, als es sich um Bestandteile der Akten *des Unterausschusses* handelt, wie beispielsweise vertrauliche Umdrucke. In Unterausschüssen können Aktenvorlagebegehren nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV zudem nicht gestellt werden. Aktenvorlagebegehren sind vielmehr im Finanzausschuss umzusetzen, wie es auch der Praxis des Landtags entspricht.

LT Vertraulichkeit beschlossen worden ist (vgl. Drs. 18/4460 und GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 661).

Diese Entwicklung dürfte im Rahmen der Verfassungsreform von 1990 und zum Zeitpunkt der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung von 1992 noch nicht absehbar gewesen sein.

Im Ergebnis lässt sich aus der Gesetzgebungshistorie nichts dazu entnehmen, ob durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV neben den jeweils berechtigten Abgeordneten auch Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter unmittelbar zur Einsicht in von der Landesregierung vorgelegte Akten berechtigt werden sollten. Die Tatsache, dass die Einbeziehung von Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern in nicht öffentliche Beratungen der Ausschüsse in der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtags jedoch erst eine neuere Entwicklung darstellt, spricht allerdings dagegen, dass durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV auch die Möglichkeit geschaffen werden sollte, Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern eine Berechtigung zur Einsicht in von der Landesregierung vorgelegte Akten zu gewähren.

c) Systematik

Mehrfach hat es in jüngster Zeit Äußerungen gegeben, in denen die Frage aufgeworfen wurde, warum für die Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV etwas anderes gelten sollte als für den Umgang mit als Beweismittel beigezogenen Akten in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach Art. 24 LV.

Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die Befugnisse von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen insgesamt deutlich von den Befugnissen der ständigen Ausschüsse des Landtags unterscheiden.⁶ Aus diesem Grunde unterliegt bereits die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Voraussetzungen. Dies kommt nach Art. 24 Abs. 1 Satz 1 LV nämlich nur in Betracht „zur Aufklärung von Tatbeständen im öffentlichen Interesse“. Die Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV hat dagegen – mit Ausnahme des zu erreichenden Quorums – keine weiteren Voraussetzungen. Insbesondere bedarf es keines konkreten Anlasses, außer dass ein Viertel der jeweils vorgesehen Mitglieder die Aktenvorlage wünscht, um sich über einen Vorgang direkt

⁶ Besonderheiten gelten auch für den Petitionsausschuss nach Art. 25 LV, dem zur Wahrnehmung seiner Aufgaben ebenfalls eine weitergehende Aktenvorlagebefugnis und ein Zutrittsrecht zu öffentlichen Einrichtungen des Landes zustehen. Dem Wissenschaftlichen Dienst ist allerdings nichts darüber bekannt, dass dabei in der Praxis des Landtags jemals Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Fraktionen unabhängig von den Mitgliedern des Petitionsausschusses Befugnisse eingeräumt worden wären. Auf eine nähere Darstellung des Petitionsausschusses wird daher vorliegend verzichtet.

aus den Akten der Landesregierung informieren zu können. Daher bedarf es für ein wirksames Aktenvorlagebegehren auch keines Beschlusses des Ausschusses. Dagegen ist die Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vom Landtag zu beschließen, dem dabei eine Rechtmäßigkeitskontrolle obliegt (vgl. *Wuttke*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung 1995, Art. 18 RN 7; *Caspar*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 18 RN 12).⁷

Untersuchungsausschüsse erheben zur Aufklärung der jeweils in Frage stehenden Tatbestände Beweise (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 LV). Daher können sie auf Akten der Landesregierung, aber auch aller anderen Behörden des Landes und der Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit sie oder ihre Behörden der Aufsicht des Landes unterstehen, zugreifen und haben Zutritt zu den von diesen verwalteten öffentlichen Einrichtungen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes – UAG). Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet (Art. 24 Abs. 4 Satz 3 LV, § 13 Abs. 1 Satz 2 UAG). Gegenüber Privatpersonen kommen Beschlagnahmen und Durchsuchungen in Betracht (vgl. § 16 Abs. 3 UAG). Auskunftspersonen – sowohl Mitglieder der Landesregierung als auch Mitarbeiter der Landesregierung oder von sonstigen Trägern der öffentlichen Verwaltung sowie Privatpersonen – sind vor einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Wahrheit verpflichtet (§ 14 Abs. 2 Satz 1 UAG). All diese Befugnisse machen die Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zum „schärfsten Schwert“ des Parlaments (vgl. *Brocker*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, HdB-ParlR, § 31 RN 2 m. w. N.).

Die Befugnisse der ständigen Ausschüsse des Landtags sind dem in keiner Weise vergleichbar. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, die Verhandlungen und Beschlüsse des Landtags vorzubereiten (Art. 23 Abs. 1 LV). Sie werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig, können sich aber auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen (Art. 23 Abs. 2 LV). Sie erheben jedoch keine Beweise. Wenn sie sich im Rahmen der Regierungskontrolle mit bestimmten Vorgängen befassen, müssen sie dem Landtag hierüber – anders als Untersuchungsausschüsse (vgl. § 24 Abs. 1 UAG) – auch keinen schriftlichen Bericht erstatten.

Die Akteneinsicht ist im Rahmen von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zudem speziell in § 26 UAG geregelt. Aus dieser Regelung ergibt sich, dass als Be-

⁷ Vgl. auch *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 30 RN 17.

weismittel verwertete Unterlagen Bestandteil der *Akten des Untersuchungsausschusses* werden. Auch insoweit unterscheidet sich das Verfahren in Untersuchungsausschüssen von der Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV; denn dort werden die Akten dem Landtag oder dem Ausschuss zwar zugeleitet (vgl. § 40 Abs. 2 GO-LT), es bleiben aber in jedem Fall die *Akten der Landesregierung* und werden durch die Zu-
leitung nicht etwa zu Akten des Landtags oder des Ausschusses.

Auch was die Rolle von Dritten angeht, unterscheiden sich Untersuchungsverfahren i. S. d. Art. 24 LV und Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV. Akten werden den ständigen Ausschüssen nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV – im Gegensatz zur Aktenvorlage an einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss – nicht in einem „gerichtsähnlichen Verfahren vorgelegt und ausgewertet“, in dem sich auch daran beteiligte Dritte die Offenlegung sie betreffender Daten „wegen ihrer Involvierung in das Verfahren gefallen lassen müssen“ (*David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 30 RN 48). Verpflichtet wird allein die Landesregierung, eine Ermächtigung des Landtages zu Eingriffen in die Rechte Dritter ist in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV nicht vorgesehen.

Aus den besonderen Befugnissen und dem besonderen Verfahren von Untersuchungsausschüssen können daher keine Rückschlüsse auf die Befugnisse und das Verfahren in den ständigen Ausschüssen des Landtags gezogen werden.⁸

d.) Sinn und Zweck

Sinn und Zweck des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV ist es, den Abgeordneten die Möglichkeit der *Selbstinformation* zu verschaffen (*Wuttke*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung 1995, Art. 23 RN 10; *Caspar*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 RN 31).

⁸ Für die Niedersächsische Landesverfassung wird angenommen, dass durch das Aktenvorlagerecht der Ausschüsse „die Lücke zwischen dem individuellen Informationsbegehren des einzelnen Abgeordneten und dem Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses“ geschlossen werden sollte (*Bogan*, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Haltern/Mehde/Waechter, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 24 RN 14. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NdsVerf lautet: „Die Landesregierung hat, wenn es mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder verlangt, zum Gegenstand einer Ausschusssitzung Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren“.).

Wenn sich aufgrund einer Akteneinsicht weiterer Aufklärungsbedarf ergibt, kommt also *auf einer nächsten Stufe* die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit den damit verbundenen besonderen Befugnissen in Betracht.

Den Abgeordneten wird so die Möglichkeit eröffnet, „sich selbst ein umfassendes Bild von einem Verwaltungsvorgang zu verschaffen, diesen kritisch zu hinterfragen und schließlich unabhängig zu bewerten. Zudem eröffnet sich dem Abgeordneten die Möglichkeit, Antworten und Auskünfte der Landesregierung und der befragten Behörden und Dienststellen zu überprüfen oder wiederum Anhaltspunkte für weitere Nachfragen zu erhalten“ (*VerfGH Bln*, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 20 – zit. nach juris, zum Akteneinsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 S. 1 BlnVerf).

Die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags haben auch im Übrigen vielfältige Möglichkeiten, Informationen von Seiten der Landesregierung zu erlangen. So treffen die Landesregierung Informationspflichten unmittelbar aus Art. 28 LV. Die Landesregierung und ihre Mitglieder haben im Landtag und seinen Ausschüssen Fragen einzelner Abgeordneter und parlamentarische Anfragen zu beantworten (Art. 29 Abs. 1 LV). Zudem hat die Landesregierung den Abgeordneten gem. Art. 29 Abs. 2 Satz 1 LV Auskünfte zu erteilen. In all diesen Fällen handelt es sich aus Sicht der Abgeordneten aber um eine *Fremdinformation*. Zwar ist die Landesregierung verpflichtet, nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu antworten bzw. Auskünfte unverzüglich und vollständig zu erteilen. Dabei kommt es aber unweigerlich zu einer Informationsfilterung. Bei der Erstellung einer Antwort oder Auskunft müssen Daten für die Abgeordneten aufbereitet werden; zudem entscheidet die Landesregierung, welche Informationen für die Beantwortung einer Abgeordnetenfrage letztlich relevant sind. Diskrepanzen zwischen den Vorstellungen des Fragestellers oder Auskunftsbegherenden sind hier keineswegs ausgeschlossen, sondern ergeben sich eher zwangsläufig.

Dagegen bedeutet die Vorlage von Akten, dass diese dem Landtag oder seinen Ausschüssen für eine angemessene Zeit körperlich auszuhändigen sind. Vorzulegen sind die Originalakten – und nicht etwa Kopien (*Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 23 RN 31). Die Abgeordneten können sich dadurch unmittelbar aus den Akten der Landesregierung einen eigenen Eindruck über einen Vorgang verschaffen.

Sinn und Zweck des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV erfordern daher zwingend, dass Abgeordnete selbst Einsicht in vorgelegte Akten nehmen und diese Aufgabe nicht etwa an andere Personen delegieren (vgl. auch *VerfGH Bln*, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 26 – zit. nach juris).

Dabei sind allerdings Fälle denkbar, in denen aufgrund der Komplexität eines Sachverhalts Abgeordnete ihre Kontrollfunktion im Rahmen der Akteneinsicht mangels ausreichender eigener Sachkunde allein nicht effektiv wahrnehmen können. In einer solchen Situation ist es geboten, dass Abgeordnete – soweit die Anforderungen des Geheimschutzes erfüllt sind – sachkundige Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter, ggf. auch solche der Fraktionen, im Einzelfall an der Einsichtnahme beteiligen dürfen (vgl. auch *VerfGH Bln*, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 21 ff. – zit. nach juris). Wenn *bei* der Akteneinsicht Hilfe in Anspruch genommen wird, kann dies den Abgeordneten u. U. erst dazu in die Lage versetzen, den Akteninhalt seiner Kontrollfunktion entsprechend zu erfassen (*VerfGH Bln*, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 26 – zit. nach juris).⁹

Anders verhält es sich aber, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen ohne Abgeordnete Einsicht in von der Landesregierung vorgelegte Akten nehmen. Selbst wenn diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine besondere Vertrauensstellung genießen und „ihren“ Abgeordneten im Anschluss die aus ihrer Sicht relevanten Aktenteile zeigen, so handelt es sich doch nicht mehr um eine Selbstinformation. Denn es würde hier den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überlassen zu entscheiden, welche Informationen für die Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts, das allein den Abgeordneten zusteht, relevant sind.¹⁰ Die Abgeordneten würden nur gefilterte Informationen erhalten, auch wenn diese Informationen in diesem Fall von einer Person ihres Vertrauens gefiltert worden sein mögen. Zwar stehen die Fraktionsmitarbeiter in der Sphäre der Abgeordneten, gleichwohl wäre hiermit eine „Fremdinformation“ in dem Sinne verbunden, dass eine dritte Person als Informationsfilter zwischen den Abgeordneten und die zu studierenden Akten tritt.

Dabei ist dem Wissenschaftlichen Dienst bewusst, dass sehr umfängliche Aktenvorlagebegehren für die Abgeordneten eine große Belastung darstellen können. Der Wunsch, die Arbeitslast auf weitere Schultern zu verteilen, ist ohne Weiteres nachvollziehbar, wenn zu einem Themenkomplex eine Vielzahl von Akten vorgelegt werden. Eine Erleichterung kann hier zum einen aber durch eine Ausdehnung der Dauer der Aktenvorlage erreicht werden. Zum anderen ist zu bedenken, dass für die Aufklä-

⁹ Die Inanspruchnahme einer fachkundigen Mitarbeiterin oder eines fachkundigen Mitarbeiters dient dabei der effektiven *Selbstinformation* der Abgeordneten. Die Notwendigkeit der Hinzuziehung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters kann sich also nicht aus dem Umfang der Akteneinsicht, die ohnehin von den Abgeordneten selbst zu bewältigen ist, sondern allein aus dem Inhalt der Akten ergeben, wenn dieser sich nicht ohne fachkundige Unterstützung erfassen lässt.

¹⁰ Die Beteiligung an der Ausübung des Informationsrechts des Parlaments folgt aus dem repräsentativen Status der Abgeordneten (vgl. nur *BVerfGE* 130, 318, 342). Dadurch wird eine wirksame parlamentarische Kontrolle ermöglicht (vgl. nur *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2014, S. 785, 786).

zung von Themenkomplexen, deren Aufarbeitung einen besonders großen Aufwand erfordert, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in Betracht kommt. Im Rahmen Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse stehen, wie bereits ausgeführt wurde, die Mittel zur Verfügung, um auch umfassende und komplexe Sachverhalte aufzuarbeiten.

Im Rahmen der Aktenvorlage aus Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV sprechen Sinn und Zweck der Regelung aber nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes gegen die Möglichkeit einer auch nur teilweisen Delegation der Akteneinsicht an Dritte.¹¹

e.) Vergleich mit der Rechtslage in anderen Ländern

Neben Schleswig-Holstein finden sich Regelungen zur Akteneinsicht außerhalb von Untersuchungs- oder Petitionsausschüssen auch in den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.¹²

Von der hiesigen Rechtslage unterscheidet sich diejenige in Berlin und Brandenburg insoweit, dass dort die Aktenvorlage als Recht jeder und jedes Abgeordneten ausgestaltet ist. Für die Akteneinsicht durch Abgeordnete in Berlin hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin die Höchstpersönlichkeit des Akteneinsichtsrechts der Abgeordneten betont.¹³ Er könne sich bei der Akteneinsicht nicht vertreten und dieses Recht auch nicht durch Beauftragung von anderen ausüben lassen. Er könne aber bei der von ihm persönlich vorgenommenen Akteneinsicht Hilfe in Anspruch nehmen, um den Akteninhalt seiner Kontrollfunktion entsprechend erfassen zu können (Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 26 – zit. nach juris).¹⁴

¹¹ Ob angesichts der Ausgestaltung des Aktenvorlagerechts nach der Landesverfassung davon zu sprechen ist, dass es sich um ein „höchstpersönliches Recht“ der Abgeordneten handelt (vgl. hierzu *VerfGH Bln*, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15, RN 26 – zit. nach juris) – wofür Vieles spricht, da dieses Recht sich allein aus dem Abgeordnetenstatus als Mitglied des Landtages bzw. eines seiner Ausschüsse herleitet – kann vor diesem Hintergrund letztlich offen bleiben.

¹² Art. 45 Abs. 2 Satz 1 BlnVerf; Art. 56 Abs. 3 Satz 2 BbgVerf; Art. 105 Abs. 4 Satz 3 BremVerf; Art. 30 HmbVerf; Art. 40 Abs. 2 Satz 2 Verf M-V; Art. 24 Abs. 2 NdsVerf und Art. 53 Abs. 3 LSAVerf.

¹³ Dass sich die Einsichtsberechtigung in vorgelegte Akten auch in Schleswig-Holstein letztlich aus dem Abgeordnetenstatus ergibt, spricht dafür, diese Argumentation auch auf die hiesige Rechtslage zu übertragen, vgl. hierzu bereits FN 3 und 11.

¹⁴ Vgl. auch *Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg*, Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) – unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform, 2014, S. 51 f.; *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 204; *Breidenbach/Kneifel-Haverkamp*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 21 RN 32.

In den übrigen Ländern, in denen die Aktenvorlage wie in Schleswig-Holstein an das Parlament oder einen seiner Ausschüsse erfolgt, wird insbesondere die Bedeutung der Selbstinformation der Abgeordneten betont.¹⁵ So wird für die Niedersächsische Regelung ausgeführt, Ziel sei es, den Ausschüssen des Landtags „ein Recht auf unmittelbare und ungefilterte Information zu verschaffen“ (*Bogan*, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Halter/Mehde/Waechter, *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 24 RN 14; vgl. auch *Ipsen*, *Niedersächsische Verfassung*, 2001, Art. 24 RN 22: „(...) muss den Mitgliedern des Ausschusses selbst Einblick in die Akten gewährt werden“). Auch für die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern wird betont, dass es sich bei dem Verlangen nach Aktenvorlage um eine der effektivsten Formen der parlamentarischen Kontrolle handele, „indem sich das Parlament durch Selbstinformation anhand der Regierungsakten eigene, unabhängige Sachkenntnis verschaffen kann“ (*Zapfe*, in: Classen/Litten/Wallerath, *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Art. 40 RN 17). Ebenso wird für die Rechtslage in Hamburg herausgestellt, dass sich der Aktenvorlageanspruch von anderen Informationsrechten „durch die Selbstinformation“ unterscheide (*David*, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2. Aufl. 2004, Art. 30 RN 17). Auch in Bremen hat daher der Juristische Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei festgestellt, dass eine Akteneinsichtsmöglichkeit von Hilfspersonen ohne gleichzeitige Anwesenheit durch ein Ausschussmitglied nicht besteht (Stellungnahme zum „Recht der Abgeordneten bzw. Deputierten auf Hinzuziehung von Hilfspersonen im Rahmen der Akteneinsicht nach Art. 105 Abs. 4 Satz 3 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Brem.LV) vom 24. August 2016, S. 3).

Auch aus der Verfassungspraxis des Bundes und der anderen Länder lässt sich somit nichts herleiten, was für eine Akteneinsichtsmöglichkeit von Hilfspersonen ohne gleichzeitige Anwesenheit einer oder eines Abgeordneten spricht.

¹⁵ Wegen des fundamentalen Unterschieds zwischen Selbst- und Fremdinformation wird es im Bund und den Ländern, in denen eine ausdrückliche Regelung fehlt, überwiegend auch abgelehnt, ein Recht zur Selbstinformation aus den Regelungen abzuleiten, die den Parlamenten nur die Befugnis zur Fremdinformation verleihen (vgl. *Glauben*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: März 2013, Art. 44 RN 32; *Klein*, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 43 RN 118; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 43 RN 20, 24; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 43 RN 18; *Brocke*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Vorbem. zu Art. 44). Einer reinen Antwortpflicht der Regierung korrespondiert daher nicht die Verpflichtung zur Herausgabe konkreter Dokumente (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Das Akteneinsichtsrecht als Auskunftsrecht des einzelnen Abgeordneten, WD 3 – 3000 – 293/15, S. 5).

f.) Zwischenergebnis

Die Auslegung des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV ergibt, dass das Minderheitenrecht auf Aktenvorlage an den Landtag bzw. seine Ausschüsse allein die jeweiligen Mitglieder des Landtages bzw. seiner Ausschüsse zur Einsichtnahme berechtigt. Hilfspersonen sind davon nur insoweit umfasst, als sie die Abgeordneten im Rahmen ihrer eigenen Einsichtnahme beratend unterstützen. Eine Akteneinsichtsmöglichkeit von Hilfspersonen ohne gleichzeitige Anwesenheit einer oder eines Abgeordneten ist daher nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV gedeckt.

2. Möglichkeit von Abweichungen in Absprache mit der Landesregierung?

Der Innen- und Rechtsausschuss hat in seiner 11. Sitzung am 27. September 2017 im – zu dem Zeitpunkt erteilten – Einvernehmen mit der Landesregierung einstimmig beschlossen, dass im Rahmen einer Aktenvorlage pro Fraktion auch eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter unter bestimmten Bedingungen ermächtigt sein sollte, die vorgelegten Akten einzusehen. Dies sollte auch unabhängig von der Begleitung durch eine oder einen Abgeordneten möglich sein.

Daher soll weiter geprüft werden, ob im Rahmen von Aktenvorlagen durch Absprachen zwischen Landtag und Landesregierung auch über das in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV statuierte Selbstinformationsrecht von Abgeordneten hinaus die Einsichtnahme durch weitere Personen ermöglicht werden kann.

Grundsätzlich bestehen gegen Absprachen von Landtag und Landesregierung, die tatsächlich entstandenen Bedürfnissen Rechnung tragen sollen, keine Bedenken. Selbstverständlich müssen sich diese aber im Rahmen von Recht und Gesetz halten.

Insofern war im konkreten Fall zu berücksichtigen, dass die vorgelegten Akten nach eigener Angabe der Landesregierung sensible Daten Dritter enthalten. Daher sind in diesem Zusammenhang auch die Vorschriften des Datenschutzrechts zu beachten.¹⁶

Vorliegend sollten personenbezogene Daten (vgl. § 2 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes – LDSG) neben den durch Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV berechtigten Ab-

¹⁶ Im Kontext der parlamentarischen Informationsrechte weist Art. 29 Abs. 3 Satz 1 LV hierauf ausdrücklich hin. Die Landesregierung ist insoweit nicht nur zur Prüfung berechtigt, sondern zur Ablehnung verpflichtet, wenn sie durch die Information im Einzelfall rechtswidrig handeln würde (*Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 23 RN 15; *Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 RN 56).

geordneten auch weiteren Personen zugänglich gemacht werden, auf die sich Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV unmittelbar nicht erstreckt. Da gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LDSG „Übermitteln“ das Weitergeben von Daten an Dritte ist, handelt es sich dabei nach § 2 Abs. 2 Satz 1 LDSG um eine Verwendung personenbezogener Daten, und mithin um eine Datenverarbeitung.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist gem. § 11 Abs. 1 LDSG zulässig, wenn (1.) die oder der Betroffene eingewilligt hat, (2.) dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt, (3.) sie zur rechtmäßigen Erfüllung der durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgaben der datenverarbeitenden Stelle erforderlich ist oder (4.) sie zur Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person erforderlich ist.¹⁷

Für die Weitergabe der Daten an die *Abgeordneten* besteht mit Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV eine Rechtsgrundlage. Insoweit ist die Datenverarbeitung daher zulässig. Den weiteren Belangen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ist in diesem Rahmen durch angemessene Maßnahmen des Geheimschutzes Rechnung zu tragen (vgl. Art. 29 Abs. 3 Satz 1 LV).

Da die Verpflichtung der Landesregierung zur Aktenvorlage an den Landtag oder seine Ausschüsse allein deren Mitglieder, also die Abgeordneten, berechtigt, stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage in diesem Zusammenhang die Datenübermittlung an Dritte zulässig sein könnte. In Frage käme eine Einwilligung nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 LDSG. Hierzu hat die Landesregierung allerdings nichts vorgetragen. Da Einwilligungen gem. § 12 LDSG ausdrücklich zu erteilen sind, kann deren Vorliegen auch nicht unterstellt werden.

Liegt keine Einwilligung vor, stellt sich die Frage, ob das Landesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift die Datenverarbeitung erlaubt, ob also für die Datenverarbeitung eine Rechtsgrundlage vorhanden ist. Hier ist Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV angeführt worden. Wie bereits ausgeführt wurde, verpflichtet Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV jedoch ausschließlich die Landesregierung zur Vorlage von Akten an den Landtag bzw. die Ausschüsse, m. a. W. an die Mitglieder des Landtages bzw. der Ausschüsse. Die Auslegung hat daher ergeben, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV ausschließlich Abgeordnete unmittelbar zur Einsichtnahme berechtigt. Aus diesem Grund stellt

¹⁷ Bei bestimmten sensiblen Daten gelten die strengeren Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 LDSG. Da dem Wissenschaftlichen Dienst der genaue Inhalt der Akten nicht bekannt ist, soll das Vorliegen solcher Daten hier aber nicht unterstellt werden.

Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV keine Rechtsgrundlage für die hier in Frage stehende Datenübermittlung dar. Eine sonstige Rechtsgrundlage ist aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes nicht ersichtlich und auch von der Landesregierung nicht vorgetragen worden.¹⁸ Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass vorliegend ein Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 3 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) bestehen könnte.

Da auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen aus § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 4 LDSG nicht erfüllt sind, wäre die Datenübermittlung an Dritte unzulässig.

Daher stand das Einvernehmen zwischen Innen- und Rechtsausschuss und Landesregierung, auch Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zur Einsicht in die Akten zu ermächtigen, im Konflikt mit den Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes. Aus diesem Grund konnte dieses Einvernehmen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes in der konkreten Situation keine ausreichende Grundlage dafür darstellen, auch über das in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV statuierte Selbstinformationsrecht von Abgeordneten hinaus die Einsichtnahme durch weitere Personen zu ermöglichen.

3. Schaffung einer Rechtsgrundlage

Da es an einer Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung mangelt, stellt sich die Frage, ob diese Rechtsgrundlage im Rahmen eines Ausführungsgesetzes i. S. d. Art. 29 Abs. 4 LV geschaffen werden könnte.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass durch ein solches Gesetz nur das „Nähere“, nicht aber etwas *anderes* geregelt werden könnte. Denn eine Änderung der bereits in der Verfassung selbst erfolgten Regelungen durch einfaches Gesetz steht dem Gesetzgeber nicht zu (vgl. nur *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 41 RN 143 f.). Es ist nach Art. 29 Abs. 4 LV lediglich das Nähere *auszuführen*.

Wie unter 1. dargestellt worden ist, ist es Sinn und Zweck des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV, die Selbstinformation der Abgeordneten zu ermöglichen, damit diese die dem Landtag zugewiesene Aufgabe der Regierungskontrolle effektiv wahrnehmen können.

¹⁸ Indem Abgeordnete sich bei ihrer Akteneinsicht unter bestimmten Voraussetzungen einer Hilfsperson bedienen können, kann es also im Rahmen der Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV zu einer Datenübermittlung an diese Dritten kommen, die nach den Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes isoliert nicht möglich wäre. Dies ist einfache Folge der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. Dabei ist das Ausmaß der Kenntnisnahme bei einer Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV begrenzt, da Dritte hier als Hilfspersonen nur eine *unterstützende* und keine eigenständige Funktion haben. Hierdurch wird auch der Zugriff auf die Akten begrenzt.

Werden aber die in Frage stehenden Informationen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen gefiltert oder gar ausschließlich von diesen zur Kenntnis gekommen, handelt es sich nicht mehr um eine Selbstinformation der Abgeordneten, sondern um eine – wenngleich gegenüber der Informationsaufbereitung durch die Landesregierung abgemilderte – Form der Fremdinformation.

Wollte man dies gleichwohl nach der bestehenden Verfassungslage ermöglichen, so handelte es sich nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht um die Regelung des „Näheren“ i. S. d. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV, sondern um die Regelung von etwas anderem.

Daher bestehen Bedenken dagegen, vor dem Hintergrund der bestehenden Verfassungslage eine einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für die isolierte Einsicht in im Rahmen der Aktenvorlage nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV vorgelegte Akten durch Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu schaffen. Wird dies gewünscht, müsste hierfür zunächst eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden.

4. Ergebnis

Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV stellt eine Regelung dar, die die Selbstinformation der Abgeordneten aus den Akten der Landesregierung ermöglichen soll. Die Einsichtnahme durch sonstige Personen wird von dieser Vorschrift nicht gedeckt.

Soll sonstigen Personen in die Akten der Landesregierung Einsicht gewährt werden und enthalten diese Akten personenbezogene Daten, so ist dies nur in Übereinstimmung mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen möglich.

Soll für die isolierte Einsichtnahme durch Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, bedürfte es zunächst einer entsprechenden Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlage in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LV.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger