

Gutachtliche Stellungnahme
zur Einstufung von Unterlagen, die einem Untersuchungsausschuss des
Abgeordnetenhauses von einem Gericht überlassen wurden

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) aufgrund einer Bitte des 3. Untersuchungsausschusses „Gedenkstätte Hohenschönhausen“ mit der Erstellung eines Gutachtens zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einstufung von Akten beauftragt, die dem Ausschuss von einem Gericht überlassen wurden. Im Einzelnen sollen folgende Fragen geprüft werden:

1. Entfaltet § 14 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG) eine zwingende Bindungswirkung für den Untersuchungsausschuss oder kann der Untersuchungsausschuss entgegen der Einstufung der herausgebenden Stelle eine höhere Einstufung von Beweismitteln vornehmen?
2. Kann der Untersuchungsausschuss entgegen der Vorgaben der herausgebenden Stelle eine solche höhere Einstufung für Teile der übersandten Unterlagen vornehmen?
3. Unter welchen Voraussetzungen wäre eine solche höhere Einstufung möglich?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. 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 Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

II. Sachverhalt

In seiner konstituierenden Sitzung am 24. März 2020 hat der 3. Untersuchungsausschuss „Gedenkstätte Hohenschönhausen“ beschlossen, die Prozessakten der Kündigungsschutzklage des früheren stellvertretenden Direktors der Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen als Beweismittel beizuziehen.

Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg hat daraufhin die Akte des o. g. Verfahrens in Kopie offen, d. h. ohne VS-Einstufung, übersandt.

Aufgrund des Inhalts der Unterlage traf die Vorsitzende des Untersuchungsausschusses gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 UntAG die vorläufige Entscheidung, diese mit dem Geheimhaltungsgrad „VS-VERTRAULICH“ zu versehen.

Am 11. Mai 2020 ging ein Schreiben des Landesarbeitsgerichts Berlin ein, in welchem das Gericht darauf hinweist, dass die Akte „Daten enthält, die vertraulich zu behandeln sind“ und der Ausschuss dies berücksichtigen möge. Wegen der in dem Schreiben genannten Gründe werde die Akte „nur für den Dienstgebrauch im Sinne des § 5 der Geheimschutzordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin überlassen.“

Die Vorsitzende des Untersuchungsausschusses erbat daraufhin in der Ausschusssitzung vom 12. Mai 2020 unter Hinweis auf § 14 Abs. 2 Satz 1 UntAG und die erfolgte Einstufung der herausgebenden Stelle die Zustimmung des Untersuchungsausschusses zur Einstufung der Unterlagen als „VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD)“.

Einige Fraktionen im Ausschuss waren damit nicht einverstanden und wollten an der vorläufigen Einstufung festhalten. Da keine Einigkeit in dieser Frage zu erzielen war, wurde die Einholung einer gutachtlichen Stellungnahme des WPD beschlossen.

III. Stellungnahme

Frage 1

Entfaltet § 14 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG) eine zwingende Bindungswirkung für den Untersuchungsausschuss oder kann der Untersuchungsausschuss entgegen der Einstufung der herausgebenden Stelle eine höhere Einstufung von Beweismitteln vornehmen?

Fragen der Vertraulichkeit und Geheimhaltung von Verhandlungsgegenständen und Akten regelt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs)¹ in den §§ 53 und 54. Für die Behandlung von Verschlussachen verweist § 54 Abs. 2 GO Abghs auf die Geheimschutzordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GSO), die der Geschäftsordnung als Anlage 6 angefügt ist.

Den Geheimnisschutz von Beweismitteln, Beweiserhebungen und Beratungen in Untersuchungsausschüssen sowie die Verwendung von Beweismitteln im Ausschussbericht regelt § 14 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG)² als lex specialis. § 14 Abs. 1 und 2 UntAG verweist ebenfalls auf die Geheimschutzordnung des Abgeordnetenhauses. § 14 UntAG lautet wörtlich:

§ 14 Geheimnisschutz

(1) Beweismittel, Beweiserhebungen und Beratungen können für geheimhaltungsbedürftig erklärt werden. In diesem Fall ist entsprechend den Regelungen der Geheimschutzordnung des Abgeordnetenhauses zu verfahren. Vor einer Erklärung nach Satz 1 kann die oder der Vorsitzende eine vorläufige Entscheidung treffen.

(2) Bei der Herausgabe von Beweismitteln durch Gerichte und Verwaltungsbehörden erfolgt die Beschlussfassung des Untersuchungsausschusses über die notwendige Geheimhaltung nach den Festlegungen der herausgebenden Stelle. Auf solche Beweismittel findet die Geheimschutzordnung des Abgeordnetenhauses Anwendung. Der Rechtsweg steht nach § 19 Absatz 2 offen.

¹ Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GO Abghs) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2016 (GVBl. 841), geändert durch Beschluss vom 26. September 2019 (GVBl. S. 709).

² Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (Untersuchungsausschussgesetz – UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 4. April 2016 (GVBl. S. 150).

(3) In allen anderen Fällen entscheidet der Untersuchungsausschuss, ob schutzwürdige Belange eine Einstufung als geheimhaltungsbedürftig im Sinne von Absatz 1 erfordern. Bei dieser Entscheidung sind die verfassungsmäßigen Rechte des Untersuchungsausschusses und der Öffentlichkeit gegenüber anderen schutzwürdigen Belangen abzuwägen.

(4) Soweit Beweismittel und Beweiserhebungen, die vom Untersuchungsausschuss mit einem Geheimhaltungsgrad versehen wurden, für Zwecke des schriftlichen Berichts gemäß § 33 verwendet werden sollen, ist vor der Veröffentlichung betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Untersuchungsausschuss kann die Einstufung als geheimhaltungsbedürftig für Zwecke des Berichts aufheben, wenn das Interesse des Untersuchungsausschusses an der Veröffentlichung bestimmter Angaben die Geheimhaltungsinteressen betroffener Dritter im Rahmen einer alle Umstände des Einzelfalls und die eingeholten Stellungnahmen angemessen berücksichtigenden Abwägung überwiegt.

(5) Wurden Beweismittel, die im öffentlichen Bericht Verwendung finden sollen, von einer anderen Stelle als dem Untersuchungsausschuss mit einem Geheimhaltungsgrad versehen, so ist der herausgebenden Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme zum Grund und zum Interesse am Fortbestand der Einstufung zu geben. Erfolgte die Einstufung als geheimhaltungsbedürftig aus staats-schützenden Gründen im Sinne der Verschluss-sachenanweisung des Landes Berlin, so ist der Untersuchungsausschuss an die Einstufung der herausgebenden Stelle gebunden. Der Rechtsweg steht nach § 19 Absatz 2 offen. Erfolgte die Einstufung zum Schutz persönlicher, geschäftlicher oder betrieblicher Interessen eines privaten Dritten, so kann der Untersuchungsausschuss die Einstufung gegen den Willen der herausgebenden Stelle aufheben. In diesem Falle gilt Absatz 4 entsprechend.

§ 14 UntAG unterscheidet in den Absätzen 2 und 3 UntAG, ob das jeweilige Beweismittel durch Gerichte und Verwaltungsbehörden herausgegeben worden ist (Absatz 2) oder ob dies nicht der Fall ist (Absatz 3).

Ist das Beweismittel – wie hier – von einem Gericht herausgegeben worden, so ordnet § 14 Abs. 2 Satz 1 UntAG nach seinem eindeutigen Wortlaut an, dass die Beschlussfassung des Untersuchungsausschusses über die notwendige Geheimhaltung nach den Festlegungen der herausgebenden Stelle erfolgt. Demnach ist der Untersuchungsausschuss in diesem Fall an die Einstufung durch die herausgebende Stelle gebunden. Dies folgt im Übrigen auch aus § 14 Abs. 3 Satz 1 UntAG, wonach der Untersuchungsausschuss „in allen andern Fällen“ eigenständig entscheidet. In den Fällen von § 14 Abs. 2 UntAG hat er mithin keine eigene Kompetenz. Dies entspricht der Regelung in § 6 Abs. 1 GSO, wonach die herausgebende Stelle den Geheimhaltungsgrad der VS bestimmt, der auch für die Behandlung innerhalb des Abgeordnetenhauses verbindlich ist.

Zu prüfen bleibt, ob der Ausschuss „nach oben“ von der Einstufung der herausgebenden Stelle abweichen kann, indem er – wie hier – die Einstufung entsprechend der Vorgabe des Landesarbeitsgerichts verweigert und damit die vorläufige höhere Einstufung durch

die Ausschussvorsitzende aufrecht erhält. Die Gesetzesmaterialien³ enthalten dazu keine Hinweise.

Für die Möglichkeit der Höherstufung könnte sprechen, dass der Geheimnisschutz damit zugunsten der Akteninhalte und somit auch zum Schutz betroffener Dritter (vgl. § 54 Abs. 3 GO Abghs) erhöht würde. Ferner könnte die weitgehende Autonomie von Untersuchungsausschüssen in Verfahrensfragen eine solche Möglichkeit nahelegen.

Dagegen spricht jedoch nicht nur der eindeutige Wortlaut des § 14 Abs. 2 Satz 1 UntAG, dem sich weder ein Abweichen nach „oben“ noch nach „unten“ entnehmen lässt, sondern auch folgende Erwägung:

Im demokratischen Rechtsstaat folgt aus der Funktion des Volkes als Souverän und Träger der Staatsgewalt, dass die parlamentarische Kontrolle offen und transparent erfolgen muss⁴. Der Grundsatz der Öffentlichkeit (vgl. dazu §§ 8 und 9 UntAG, wonach die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss grundsätzlich in öffentlicher Sitzung erfolgt) und der Transparenz der Untersuchung würde nicht unerheblich verkürzt, wenn Geheimhaltungsgrade den Umgang des Untersuchungsausschusses mit Beweismitteln über das erforderliche Maß hinaus einschränkten. Eine reduzierte Transparenz im Hinblick auf die Arbeitsweise parlamentarischer Kontrollgremien kann daher immer nur dort erfolgen, wo sie ausdrücklich gesetzlich zugelassen ist.

Im Untersuchungsausschussgesetz kommt dieser Gedanke in § 14 Abs. 3 Satz 2 UntAG zum Ausdruck, wonach der Untersuchungsausschuss bei der Entscheidung über die Einstufung von Beweismitteln seine verfassungsmäßigen Rechte sowie die verfassungsmäßigen Rechte der Öffentlichkeit gegenüber anderen schutzwürdigen Belangen abzuwägen hat.⁵ Dies gilt jedoch nur in den Fällen, in denen keine Einstufung durch ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde vorgenommen wurde. Liegt – wie hier – eine solche Einstufung vor, so ist dem Ausschuss eine eigene Abwägung gesetzlich entzogen (§ 14 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 UntAG).

Gegen eine Kompetenz des Ausschusses zur Einstufung in Fällen wie dem hier vorliegenden spricht auch die gesamte Systematik der Regelung in § 14 UntAG. So ist der Ausschuss nach Absatz 5 Satz 4 der Vorschrift nur dann an die Einstufung der herausgebenden Stelle nicht gebunden, wenn er eingestufte Beweismittel in seinem öffentlichen Abschlussbericht verwendet und die Einstufung (lediglich) zum Schutz von persönlichen Interessen eines privaten Dritten erfolgt ist. Da eine solche Möglichkeit für

³ Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion Die Linke und der Fraktion der FDP Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (UntAG) – Abghs-Drs. 16/4221.

⁴ *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage, 2016, Kapitel 11 Rn. 1, S. 197, m. w. Nachw.

⁵ Vgl. dazu auch *Glauben*, a.a.O., Kapitel 11 Rn. 2, S. 197.

die Behandlung von Beweismitteln in den Ausschussberatungen gerade nicht geregelt ist (§ 14 Abs. 2 UntAG), ist auch unter diesem Gesichtspunkt davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine Durchbrechung der Bindung des Ausschusses an die Festlegungen der herausgebenden Stelle allein für den Abschlussbericht vorgesehen hat.

Eine eigene Einstufung wird auch nicht dadurch möglich, dass der Ausschuss – wie hier – durch einen eigenen Beschluss die vorläufige Einstufung durch die Ausschussvorsitzende aufrechterhält oder einer Änderung dieser Einstufung entsprechend den Festlegungen der herausgebenden Stelle widerspricht. Durch die vorläufige Einstufung wird lediglich der Zeitraum bis zur Einstufung durch die zuständige Stelle überbrückt und sichergestellt, dass eventuelle Geheimhaltungsinteressen auch in dieser Übergangsphase hinreichend gewahrt sind. Ihrem provisorischen Charakter entsprechend verliert die vorläufige Einstufung ihre rechtliche Wirkung, sobald von der herausgebenden Stelle eine eigene Entscheidung getroffen und diese dem Ausschuss mitgeteilt worden ist; die Festlegung der herausgebenden Stelle und der zwingend aus ihr folgende Beschluss nach § 14 Abs. 2 Satz 1 UntAG ersetzt dann die vorläufige Entscheidung nach § 14 Abs. 1 Satz 3.

Ist der Untersuchungsausschuss mit der Einstufung durch die herausgebende Stelle nicht einverstanden, so steht ihm gemäß § 14 Abs. 2 Satz 3 UntAG der Rechtsweg zum Landgericht Berlin nach § 19 Abs. 2 UntAG offen.

Ergebnis:

§ 14 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG) entfaltet eine Bindungswirkung für Untersuchungsausschüsse in den Fällen, in denen die herausgebende Stelle (Gericht oder Verwaltungsbehörde) eine eigene Einstufung vorgenommen hat. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, dem Sinn und Zweck des Geheimnisschutzes im Untersuchungsausschussrecht sowie aus der Systematik des § 14 UntAG.

Frage 2

Kann der Untersuchungsausschuss entgegen der Vorgaben der herausgebenden Stelle eine solche höhere Einstufung für Teile der übersandten Unterlagen vornehmen?

Dem Schreiben des Vizepräsidenten des Landesarbeitsgerichts an den 3. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2020 lässt sich entnehmen, dass sich die Einstufung „VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ im Sinne des § 5 der Geheimschutzordnung auf den gesamten Akteninhalt bezieht. Aus den Ausführungen zu Frage 1 folgt, dass der Untersuchungsausschuss aus den dort genannten Gründen an diese Festlegung gebunden

ist. Eine einseitige Änderung, etwa eine höhere Einstufung – auch von Teilen der Akte – ist dem Ausschuss aus den zu Frage 1 erörterten Gründen nicht möglich.

Frage 3

Unter welchen Voraussetzungen wäre eine solche höhere Einstufung möglich?

Eine höhere Einstufung könnte nach der Systematik des Untersuchungsausschussgesetzes und der übrigen einschlägigen Regelungen nur dann in Betracht kommen, wenn der herausgebenden Stelle ein grober Beurteilungsfehler unterlaufen wäre.

Ein solcher Beurteilungsfehler könnte etwa darin liegen, dass die herausgebende Stelle schutzwürdige Interessen Dritter entweder nicht erkannt oder offensichtlich unzutreffend (willkürlich) bewertet hat.⁶ Etwas Derartiges wurde in dem hier zu beurteilenden Fall nicht vorgetragen. Es sind auch keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich.

Selbst bei einem groben Beurteilungsfehler (Willkür) der herausgebenden Stelle kann der Untersuchungsausschuss aber nicht einfach eine eigene Einstufung vornehmen. Eine Änderung der Einstufung könnte er nur im Einvernehmen mit der herausgebenden Stelle bewirken. Sollte die herausgebende Stelle bei ihrer Einstufung bleiben und der Untersuchungsausschuss dies nicht akzeptieren, so müsste er den Rechtsweg zum Landgericht Berlin beschreiten (§ 14 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 19 Abs. 2 UntAG).

Zusammenfassung der Ergebnisse

§ 14 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG) entfaltet eine Bindungswirkung für Untersuchungsausschüsse in den Fällen, in denen die herausgebende Stelle (Gericht oder Verwaltungsbehörde) eine eigene Einstufung vorgenommen hat. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, aus dem Sinn und Zweck des Geheimnisschutzes im Untersuchungsausschussrecht sowie aus der Systematik des § 14 UntAG.

⁶ Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsgebot beim Persönlichkeits- und Privatsphärenschutz *Glauben*, a.a.O., § 15 PUAG Rn. 8 (S. 574); zum Willkürverbot *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage 2017, § 59 Rn. 4 (S. 796).

Sofern sich – wie im hier zu beurteilenden Fall – die Einstufung durch das herausgebende Gericht auf den gesamten Akteninhalt bezieht, ist der Untersuchungsausschuss aus den im Gutachten ausgeführten Gründen an diese Festlegung gebunden. Eine einseitige Änderung, etwa eine höhere Einstufung – auch von Teilen der Akte – ist dem Ausschuss nach dem Gesetz verwehrt.

Eine höhere Einstufung könnte nur dann in Betracht kommen, wenn der herausgebenden Stelle ein grober Beurteilungsfehler (Willkür) unterlaufen wäre. Der hier zu beurteilende Sachverhalt bietet dafür aber keinerlei Anhaltspunkte.

* * *