

Datenschutz im Parlament

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Datenschutz im Parlament*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/40). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52502-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Datenschutz im Parlament

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 22. Mai 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg 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.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	2
	1. Bundesdatenschutzgesetz.....	2
	2. Brandenburgisches Datenschutzgesetz.....	3
	3. Datenschutzordnung/Geschäftsordnung.....	4
	4. Verfassung des Landes Brandenburg.....	5
III.	Zusammenfassung.....	8

I. Auftrag

Die folgende Ausarbeitung befasst sich mit dem parlamentarischen Datenschutz, d. h. mit der Frage, welche datenschutzrechtlichen Anforderungen für den Landtag, seine Gremien und die Abgeordneten beim Umgang mit personenbezogenen Daten gelten. Konkret ist zu prüfen, ob es gegen Datenschutzvorschriften, insbesondere gegen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes verstößt, wenn personenbezogene Daten einer Privatperson weitergegeben werden, die sich für ein öffentliches Amt bewirbt und zu diesem Zweck in einem Ausschuss des Landtags in nicht-öffentlicher Sitzung zu ihren persönlichen Verhältnissen angehört worden ist. Dabei soll auch der Fall berücksichtigt werden, dass bei der Weitergabe der Daten in Kauf genommen wird, dass die betroffene Person berufliche Nachteile hat. Zudem wird die Frage nach Sanktionsmöglichkeiten aufgeworfen.

II. Stellungnahme

1. Bundesdatenschutzgesetz

Der Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)¹ ergibt sich aus seinem § 1. Dieser nennt in Absatz 2 Nr. 2 die Voraussetzungen, unter denen das Gesetz auf öffentliche Stellen der Länder anzuwenden ist (öffentliche Stelle in diesem Sinne ist auch der Landtag²). Danach findet das BDSG für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen der Länder – ausgenommen Gerichte –

1 In der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 53 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

2 Vgl. Dammann, in: Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 2 Rn. 29 f. und 59; Gola/Schomerus, BDSG – Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2005, § 2 Rn. 14; Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, Loseblatt-Kommentar, § 2 (Stand 2001) Rn. 9.

nur Anwendung, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist und soweit die Stellen Bundesrecht ausführen. Der Landtag führt kein Bundesrecht aus; ihm ist insbesondere nicht der Vollzug von Bundesrecht als Aufgabe übertragen. Damit kommt eine Anwendung des BDSG auf Sachverhalte im Landtag bereits aus diesem Grund nicht in Betracht. Das alternative Kriterium, dass sich der Landtag bei seiner parlamentarischen Arbeit nach einem Landesdatenschutzgesetz zu richten hat, kann an dieser Stelle offen bleiben.³

2. Brandenburgisches Datenschutzgesetz

Gemäß § 2 Abs. 1 des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes (BbgDSG)⁴ gilt das Gesetz für die öffentlichen Stellen des Landes (eine Formulierung, die nicht anders zu verstehen ist als die entsprechende im Bundesdatenschutzgesetz). Für den Landtag enthält § 2 Abs. 1a BbgDSG jedoch folgende spezielle Vorschrift:

(1a) Der Landtag, seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen sowie deren Verwaltungen und deren Beschäftigte unterliegen mit Ausnahme des § 31 nicht den Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit sie zur Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten. Der Landtag erlässt insoweit unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Stellung und der Grundsätze dieses Gesetzes eine Datenschutzordnung.

Mit dieser Ausnahmebestimmung für den Landtag soll der besonderen Stellung Rechnung getragen werden, die die Verfassung der gesetzgebenden Gewalt einräumt; diese Stellung beruht insbesondere auf der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Landtags und auf der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Abgeordneten.⁵

Bei der Anhörung eines Kandidaten im Fachausschuss und der späteren Wahl handelt es sich typischerweise um eine parlamentarische Angelegenheit; sie ist daher grundsätzlich von der generellen Anwendung des BbgDSG ausgenommen. Allenfalls könnte sich aus § 31 BbgDSB etwas anderes ergeben. § 31 gestattet zum einen der Landesregierung, unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen ihrer Informationspflichten personenbezoge-

3 Vgl. dazu aber den folgenden Abschnitt 2.

4 In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Mai 2008 (GVBl. I S. 114).

5 So für die vergleichbare rheinland-pfälzische Regelung Büermann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Aufl. 1995, Erl. zu § 2 Rn. 17.

ne Daten an den Landtag zu übermitteln, und untersagt zum anderen dem Landtag, die übermittelten personenbezogenen Daten in Landtagsdrucksachen zu veröffentlichen oder in anderer Weise allgemein zugänglich zu machen. Von dieser Regelung würden beispielsweise Sachverhalte erfasst, in denen der Landtag einen Bewerber auf Vorschlag der Landesregierung wählt. Die Landesregierung würde vermutlich zur näheren Vorstellung der von ihr vorgeschlagenen Person biografische Daten mitteilen. Ob allerdings die Weitergabe solcher Daten durch einzelne Mitglieder eines Ausschusses als allgemeines Zugänglichmachen im Sinne des § 31 BbgDSG zu qualifizieren ist, erscheint zumindest fraglich. Soweit ersichtlich besteht aber für die derzeit vom Landtag durch Wahl zu besetzenden öffentlichen Ämter ohnehin kein Vorschlagsrecht der Landesregierung, so dass auf diese Variante nicht näher eingegangen werden muss.⁶

Die hier zu prüfende Fallkonstellation, dass ein Bürger aus der Mitte des Landtags vorgeschlagen wird, fällt somit weder unter den § 31 BbgDSG noch handelt es sich bei der Anhörung des Kandidaten in einem Ausschuss und dessen Wahl um eine Verwaltungsaufgabe. Das Brandenburgische Datenschutzgesetz findet also keine Anwendung.

3. Datenschutzordnung/Geschäftsordnung

Gemäß § 2 Abs. 1a Satz 2 BbgDSG erlässt der Landtag eine Datenschutzordnung. In § 7 Abs. 1 Satz 2 GOLT verpflichtet sich der Landtag ebenfalls dazu, als Anlage 8 zur Geschäftsordnung eine Datenschutzordnung zu erlassen, die sowohl seine verfassungsrechtliche Stellung als auch die Grundsätze des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes berücksichtigt. Eine solche Datenschutzordnung hat er bislang jedoch nicht verabschiedet.

Die Geschäftsordnung enthält auch im Übrigen keine Verpflichtung, personenbezogene Daten in besonderer Weise zu schützen. Allein aus der Tatsache, dass ein Ausschuss nichtöffentlich tagt, folgt jedenfalls keine besondere Geheimhaltungspflicht. Dies lässt sich bereits aus § 81 GOLT herleiten, der grundsätzlich von der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Ausschüsse ausgeht und gleichwohl einen besonderen Beschluss des Ausschusses verlangt, wenn die Sitzung oder Teile der Sitzung vertraulich sein sollen. In § 79 GOLT ist zudem vorgesehen, dass der Ausschuss dem Landtag berichtet und dabei auch die Ansichten und Anträge des Ausschusses und die Stellungnahmen der Minderheit wiedergibt.

⁶ Etwas anderes könnte sich ergeben, wenn der Entwurf eines Gesetzes über den Beauftragten des Landes Brandenburg zur Aufarbeitung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR und von Folgen diktatorischer Herrschaften, Drs. 4/7518, beschlossen werden sollte. Gemäß § 5 Abs. 1 des Entwurfs liegt das Vorschlagsrecht für die Wahl des Beauftragten bei der Landesregierung.

Diese Berichtspflicht wäre eingeschränkt, wenn die Ausschusssitzungen grundsätzlich vertraulich zu behandeln wären. Schließlich ist noch auf Anlage 5 GOLT (Verschlussordnung des Landtages Brandenburg [VSO]) zu verweisen. Darin ist klargestellt, dass Protokolle über Ausschusssitzungen nicht allein deshalb als Verschlussache einzustufen sind, weil die Beratung nichtöffentlich stattfand (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 2 VSO).

Die nichtöffentliche Sitzung eines Ausschusses verpflichtet die Ausschussmitglieder nach alledem nicht dazu, über den Inhalt der Aussprache besondere Verschwiegenheit bzw. Vertraulichkeit zu wahren.⁷ Die Nichtöffentlichkeit dient in erster Linie dazu, die Effizienz der Beratungen zu erhöhen.⁸ Dass sie wegen des begrenzten Teilnehmerkreises und der Selbstverpflichtung der Mitglieder auch einen faktischen Schutz der dort behandelten persönlichen Daten Dritter vor Weitergabe bewirkt, ist ein – wenn auch nicht primär bezweckter – Nebeneffekt. Anders als bei vertraulichen bzw. geheimen Sitzungen sind aber strafrechtliche Sanktionen bei der Weitergabe von Sitzungsinhalten aufgrund des § 353b Abs. 2 StGB mangels ausdrücklichen Beschlusses von vornherein ausgeschlossen.⁹

4. Verfassung des Landes Brandenburg

Auch wenn der Landtag und seine Mitglieder weder das Brandenburgische Datenschutzgesetz noch eine spezielle Datenschutzordnung zu beachten haben, bedeutet dies nicht, dass das Grundrecht des Einzelnen auf Schutz der personenbezogenen Daten unbeachtlich wäre. Vielmehr sind der Landtag, die Fraktionen und die Abgeordneten auch bei ihrer parlamentarischen Arbeit an die Grundrechte gebunden.¹⁰

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das das Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht herleitet, ist in der Verfassung des Landes Brandenburg ausdrücklich geregelt. Art. 11 Abs. 1 LV gibt jedem das Recht, über die Preis-

7 Vgl. auch Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar zur GO, 1977, § 73 Rn. 3; Arens (Hrsg.), Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kommentar der Praxis, 1999, S. 64, einsehbar unter: http://www.landtag.ltsh.de/parlament/kommentar_go.pdf [20. Mai 2009].

8 Linck, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl 1992, 673, 677.

9 Eine Strafbarkeit nach § 353b Abs. 2 Nr. 2 StGB (Verletzung einer besonderen Geheimhaltungspflicht) setzt einen Beschluss des Ausschusses über die Geheimhaltung voraus. Allein die Nichtöffentlichkeit der Sitzung genügt nicht. Umstritten ist allerdings, ob die Weitergabe privater Geheimnisse überhaupt unter diese Strafnorm fallen würde (vgl. dazu Leckner/Perron, in: Schönke/Schröder, Stafgesetzbuch, Kommentar, 27. Aufl. 2006, § 353b Rn. 6a).

10 Ausdrücklich für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Buermann (Fn. 5), Erl. zu § 2, Rn. 18; im Zusammenhang mit den Informations- und Auskunftsrechten der Untersuchungsausschüsse BVerfGE 67, 100, 142 f.; E 77, 1, 44.

gabe und Verwendung seiner Daten selbst zu bestimmen, und verlangt zugleich, dass personenbezogene Daten nur mit freiwilliger und ausdrücklicher Zustimmung des Berechtigten weitergegeben oder sonst verarbeitet werden dürfen (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 LV). Einschränkungen dieses Grundrechts sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse und nur dann zulässig, wenn sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt sind (Art. 11 Abs. 2 LV).

Die Wahl von Personen in ein öffentliches Amt beruht üblicherweise auf Gesetz oder auf der Verfassung selbst. Allerdings enthalten diese Vorschriften keine ausdrücklichen Bestimmungen über die personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit der Wahl erhoben und sodann verarbeitet werden dürfen. Dennoch ist die Erhebung von personenbezogenen Daten eines Kandidaten für die Durchführung der Wahl zwingend notwendig. Denn ohne Kenntnis der näheren Angaben zur Person des jeweiligen Kandidaten lässt sich eine Wahl nicht verantwortlich durchführen. Je nach Art des zu besetzenden Amtes ist die Qualifikation und fachliche Eignung einer Person ebenso von Bedeutung wie Fragen ihrer persönlichen Eignung und Integrität. Um diese beurteilen zu können, ist ein Mindestmaß von Informationen über einen Kandidaten notwendig; nur in Kenntnis solcher personenbezogener Daten kann über Wahl oder Nichtwahl eines Kandidaten entschieden werden. Die Erhebung und Verarbeitung persönlicher Daten ist also der Wahl immanent; sie ist zwingender Bestandteil des demokratischen Prozesses.

Welche Informationen im Einzelfall erforderlich sind, hängt insbesondere von dem zu besetzenden öffentlichen Amt, aber auch von dem einzelnen Kandidaten und den über ihn ggf. bereits vorhandenen Erkenntnissen ab. Letztlich ist es Sache der Abgeordneten, darüber zu entscheiden, welche Informationen sie als Grundlage ihrer Wahlentscheidung für erforderlich halten, solange sie den Rahmen der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit wahren.¹¹ Das bedeutet, dass die Intensität des Grundrechtseingriffs gegen das Informationsbedürfnis der Abgeordneten abgewogen werden muss. Den Schutz der ihnen dazu zugehenden Informationen haben sie in dem erforderlichen Umfang eigenständig sicherzustellen.¹²

Eine andere Frage ist, ob persönliche Daten eines Kandidaten auch an die Öffentlichkeit weitergegeben werden dürfen. Im Prinzip ist vom Grundsatz der allgemeinen Parlamentsöffentlichkeit auszugehen, der ein wesentliches Element des demokratischen Parlama-

11 Vgl. für das Recht der Untersuchungsausschüsse BVerfGE 77, 1. 44.

12 Heyer, Informationsfreiheit und Datenschutz im parlamentarischen Bereich, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 26/99, S. 12.

rismus ist.¹³ Die Öffentlichkeit macht das parlamentarische Verfahren und die vom Parlament getroffenen Entscheidungen transparent und für den Wähler nachvollziehbar. Sie ermöglicht erst eine demokratische Kontrolle und legitimiert parlamentarische Entscheidungen.¹⁴ Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gilt im Prinzip auch bei Wahlen von Personen in ein öffentliches Amt. Die vom Parlament getroffene Auswahlentscheidung muss zumindest im Ansatz für die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar sein.

Der dem demokratisch-parlamentarischen Prinzip innewohnende Grundsatz hat Verfassungsrang. Er kollidiert mit dem ebenfalls durch die Verfassung verbürgten Schutz personenbezogener Daten. Daraus folgt, dass beide Verfassungsgrundsätze im Wege der praktischen Konkordanz in einer Weise miteinander in Einklang gebracht werden müssen, dass beide so weit wie möglich Geltung entfalten können. Welches Interesse dabei zurückzutreten hat, kann nur durch Abwägung aller Umstände des Einzelfalls ermittelt werden, wobei ein möglichst schonender Ausgleich zwischen den kollidierenden Verfassungsgütern anzustreben ist.

Konkret hat also eine Abwägung zwischen dem Schutz privater Daten und dem Grundsatz der Öffentlichkeit zu erfolgen, bei der die jeweilige Intensität des Grundrechtseingriffs einerseits der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips andererseits gegenüberzustellen ist.¹⁵ Es kommt also auf die Art der personenbezogenen Daten ebenso an wie auf die Bedeutung, die diese Daten für die Einschätzung der Wahl und des Kandidaten durch die Öffentlichkeit haben können. Nicht besonders schutzwürdig wäre in diesem Zusammenhang sicherlich die Tatsache, dass jemand kandidiert und von wem er vorgeschlagen wird, während die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips insoweit besonderes Gewicht hat. Auch dürfte beispielsweise das Interesse der Öffentlichkeit an der Art der beruflichen Tätigkeit oder an etwaigen juristischen Vorkenntnissen eines für das Amt eines Verfassungsrichters ernsthaft in Betracht kommenden Kandidaten durchaus berechtigt sein. Da diese Informationen im Zweifel keinem gesteigerten Geheimhaltungsinteresse unterliegen, scheint es – vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalls – gerechtfertigt, hier das Grundrecht auf Datenschutz gegenüber dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit zurücktreten zu lassen. Letztlich lässt sich die erforderliche Abwägung aber nicht abstrakt, sondern immer nur anhand der konkreten Situation im Einzelfall vornehmen.

13 BVerfGE 70, 324, 355.

14 Vgl. dazu Linck (Fn. 8), ZParl 1992, 673, 674 f. m. w. N.

15 Linck (Fn. 8), ZParl 1992, 673, 690 f.

III. Zusammenfassung

Weder das Bundesdatenschutzgesetz noch das Brandenburgische Datenschutzgesetz findet Anwendung auf den Landtag Brandenburg, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt und dabei personenbezogene Daten erhebt, verarbeitet oder weitergibt. Dementsprechend gelten die in den Ordnungswidrigkeitsvorschriften beider Gesetze vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nicht für eventuelle Verletzungen des Grundrechts auf Datenschutz durch den Landtag oder seine Mitglieder.

Da der Landtag bislang keine Datenschutzordnung erlassen hat, haben er ebenso wie seine Ausschüsse und Gremien, die Fraktionen und die Abgeordneten bei ihrer parlamentarischen Arbeit die Verfassung und insbesondere das in Art. 11 LV verbürgte Recht des Einzelnen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten unmittelbar zu beachten und grundsätzlich zu gewährleisten. Diesem Recht steht jedoch der aus dem demokratischen Parlamentarismus abgeleitete Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gegenüber. Zwischen beiden Verfassungsgütern ist jeweils eine Abwägung vorzunehmen, wobei die Intensität des Grundrechtseingriffs einerseits und die Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei Wahlen andererseits zu berücksichtigen sind. Welches Verfassungsgut im Einzelfall zurückzutreten hat, kann nicht abstrakt entschieden werden, sondern ist in jedem Einzelfall anhand der konkreten Umstände zu beantworten.

gez. Ulrike Schmidt