

Aktenvorlage an Untersuchungsausschüsse: Digitalisierung von Unterlagen und Kostentragung - Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2022). *Aktenvorlage an Untersuchungsausschüsse: Digitalisierung von Unterlagen und Kostentragung - Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/26). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81869-8>

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>

Aktenvorlage an Untersuchungsausschüsse

- Digitalisierung von Unterlagen und Kostentragung**
- Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 18. Oktober 2022

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme	4
I.	Digitalisierung von Unterlagen	4
1.	Pflicht zur Digitalisierung aus § 16 Abs. 1 UAG.....	4
a)	Wortlaut und Systematik der Norm	5
aa)	Wortlaut	5
bb)	Systematik	8
b)	Sinn und Zweck der Norm (Telos).....	9
c)	Entstehungsgeschichte der Norm	11
d)	Ergebnis.....	12
2.	Anforderungen an die Aktenvorlage	12
II.	Kostentragung einer Digitalisierung	15
1.	Kostentragung der öffentlichen Hand	15
2.	Vorlage von Dokumenten durch private Dritte	17
III.	Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium.....	17
1.	Gesetzliche und Regelungen der Geschäftsordnung	17
2.	Kein Verstoß gegen Art. 56 Abs. 1 LV, freies Mandat	20
IV.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	21
1.	Zu den Fragen 1, 3 und 4; Digitalisierung von Unterlagen	21
2.	Zu den Fragen 2 und 5; Kostentragung.....	22
3.	Zu Frage 6; Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium	22

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist im Zusammenhang mit der Durchführung des durch den Landtag Brandenburg eingesetzten Untersuchungsausschusses 7/2 („Aufklärung der Ursachen, der Konsequenzen und der Verantwortung für die Kosten- und Terminüberschreitungen des eröffneten Flughafens Berlin Brandenburg ‚Willy Brandt‘ (BER)“) mit der Begutachtung folgender Fragen beauftragt worden:

1. Kann der Ausschuss von der Landesregierung die Vorlage von Unterlagen ausschließlich in digitaler Form verlangen?

2. Wer trägt bei noch nicht digitalisierten Unterlagen die Kosten, wenn der Untersuchungsausschuss die Vorlage nach § 16 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 UAG verlangt?

3. Kann die angeforderte Institution im Sinne von § 16 Abs. 1 Satz 1 UAG die Form der Vorlage von Unterlagen selbst bestimmen?

4. Wie ist der Begriff „Dokumente“ im Sinne der Vorschrift des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG auszulegen, sind unter diesem Begriff auch Akten mitumfasst? Wie ist „technisch möglich“ im Sinne der Norm auszulegen?

5. Kann auch von Dritten (z. B. FBB GmbH und Tochtergesellschaften) die Form der Vorlage von „Dokumenten“ nach § 23 Abs. 1 UAG digital verlangt werden? Wer hat die Kosten der Digitalisierung zu tragen?

6. Können durch die Abgeordneten bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, welche für den Untersuchungsausschuss tätig sind, die derzeit vorliegenden Unterlagen (nicht eingestuft) aus dem Landtagsgebäude zum Aktenstudium mitgenommen werden?

Hintergrund der Fragestellungen ist ein Beschluss des Untersuchungsausschusses 7/2 vom 2. September 2022 (Beschluss UA7-2/1/12), wonach Dokumente dem Untersuchungsausschuss in digitaler Form vorgelegt werden sollen. Wörtlich lautet der Beschluss:

„Dokumente sollen dem Untersuchungsausschuss grundsätzlich in digitaler Form und diese mit der Möglichkeit der elektronischen Durchsichtung vorgelegt werden, soweit dies technisch möglich und der Geheimschutz gewahrt ist.“

Die Landesregierung übermittelte dem Untersuchungsausschuss 7/2 daraufhin erste Ordner in Papierform. In dem dazugehörigen Begleitschreiben wurde darauf hingewiesen, dass der Beschluss des Untersuchungsausschusses über die Bereitstellung der Unterlagen in digitaler Form für die Landesregierung nicht bindend sei. Aus § 16 Untersuchungsausschussgesetz (UAG) könne eine Verpflichtung zur digitalen Vorlage nicht hergeleitet werden. Weiterhin seien etwaige Kosten der Digitalisierung nicht von der Landesregierung zu tragen. Der Untersuchungsausschuss ist demgegenüber der Auffassung, für eine effektive und effiziente Arbeitsweise sowie zur Einhaltung des Beschleunigungsgrundsatzes sei bei der großen Anzahl von zu sichtenden Unterlagen eine Vorlage in digitaler Form wünschenswert.

B. Stellungnahme

I. Digitalisierung von Unterlagen

1. Pflicht zur Digitalisierung aus § 16 Abs. 1 UAG

Die Frage, ob und in welchem Umfang von einem Untersuchungsausschuss angeforderte Unterlagen zu digitalisieren sind, richtet sich nach § 16 Abs. 1 UAG. Die Norm lautet:

„Die Landesregierung, die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sind auf Ersuchen der oder des Vorsitzenden verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss unverzüglich die sächlichen Beweismittel, insbesondere die Akten, vorzulegen, Auskünfte zu geben und Zutritt zu Behörden, Dienststellen und Einrichtungen zu gewähren. Auf Ersuchen der oder des Vorsitzenden sind Dokumente in digitaler Form vorzulegen, soweit dies technisch möglich ist und der Geheimschutz gewahrt ist.“

Gem. § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG ist u.a. die Landesregierung grundsätzlich verpflichtet, „Dokumente in digitaler Form“ vorzulegen. Die Vorschrift betrifft nicht die Vorlage bereits digital vorhandener Dokumente, sondern fordert die Digitalisierung von in Papierform vorliegenden Dokumenten. Dieses Normverständnis folgt schon daraus, dass elektronische Unterlagen bereits Bestandteil von Akten sein können oder, sofern dies nicht der Fall ist, als sächliche Beweismittel qualifiziert werden.¹ Damit aber wäre § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG, der im Zuge der Novelle des UAG im Jahre 2019 erst eingefügt worden ist, rechtlich bedeutungslos bzw. stellte allenfalls eine Klarstellung des in § 16 Abs. 1 Satz 1 UAG bereits Normierten dar. Darüber hinaus verdeutlicht auch die in der Norm enthaltene Einschränkung, wonach die Pflicht nur dann besteht, wenn die Vorlage in digitaler Form „technisch möglich“ ist, dass ein entsprechender Digitalisierungsvorgang zu durchlaufen ist.

Fraglich ist allerdings, welchen Umfang die Pflicht zur Vorlage digitaler Dokumente hat, ob ein Untersuchungsausschuss insbesondere verlangen kann, dass der gesamte den Untersuchungsgegenstand betreffende Aktenbestand der Landesregierung in digitaler Form vorzulegen ist, auch wenn dieser bei der Landesregierung weitestgehend in Papierform vorhanden ist.² Diese Frage ist durch Auslegung des § 16 Abs. 1 UAG zu beantworten.

¹ Vgl. nur NdsStGH, Urt. vom 24. Okt. 2014, Az. 7/13, juris, Rn. 63–66.

² Vgl. § 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Untersuchungsausschussgesetz Baden-Württemberg.

a) Wortlaut und Systematik der Norm

aa) Wortlaut

§ 16 Abs. 1 UAG unterscheidet für die Vorlagepflicht nach „sächlichen Beweismitteln“, „Akten“ und „Dokumenten“. Fraglich ist, welches Verständnis diesen tatbestandlichen Voraussetzungen beizulegen ist, da sich nach Maßgabe der zu treffenden Abgrenzung der Umfang der Digitalisierungspflicht bestimmt.

Als „sächliche Beweismittel“ werden „Urkunden und sonstige verkörperte Gedankenerklärungen“³ qualifiziert und wird die „Akte“ als Unterfall des sächlichen Beweismittels angesehen.⁴

Der Aktenbegriff folgt aus der Pflicht der Verwaltung zur ordnungsgemäßen Aktenführung, die gesetzlich nicht ausdrücklich normiert ist, aber in verschiedenen Gesetzen vorausgesetzt und letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) abgeleitet wird. Durch die ordnungsgemäße Aktenführung soll eine nachvollziehbare Grundlage für eine behördliche Entscheidung entstehen und die gebotene Transparenz gesichert werden. Die ordnungsgemäße Aktenführung verpflichtet die Behörde zur Aktenmäßigkeit und Regelgebundenheit. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit verlangt, dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles in der Akte geführt und vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar dokumentiert werden.⁵

Als Akte wird in der juristischen Literatur „eine sachlich zusammengehörige Sammlung von Dokumenten, die den Verlauf der Behandlung einer bestimmten Sache erkennen läßt“⁶, verstanden. In „Akten werden der Stand und die Entwicklung der Bearbeitung der einzelnen

³ Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 15; im Unterschied zu den „personalen“ Beweismitteln (Zeugen).

⁴ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 15; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 593 f.; vgl. auch *Glauben*, in: Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, § 29 PUAG Rn. 4.

⁵ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Nov. 2021, Elektronische Aktenführung im Bereich des Bundes, Az. WD 3-3000-181/21, S. 3 f., hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/874876/fc73e101b744d49e0050056daf00c42a/WD-3-181-21-pdf-data.pdf>.

⁶ *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 21 Rn. 16.

Verwaltungsvorgänge dokumentiert.“⁷ Es handelt sich um „Sammlung[en] von Unterlagen, die in einer auf gewisse Dauerhaftigkeit angelegten Form miteinander verbunden sind und auf Grund einer Entscheidung über ihre Zusammengehörigkeit zusammengeführt wurden“⁸. Ziel der Zusammenführung ist es, „einen umfassenden Überblick über einen eingegrenzten Lebenssachverhalt darzustellen“⁹.

Spezifisch zum Aktenvorlagerecht von Untersuchungsausschüssen folgt der Niedersächsische Staatsgerichtshof (NdsStGH) dem sog. materiellen Aktenbegriff und qualifiziert Akten als

„alle willentlich zusammengeführten Unterlagen und elektronischen Dokumente, die eine bestimmte Angelegenheit betreffen und sich im Verfügungsbereich der Landesregierung befinden, unabhängig von der Art und dem Ort der Aufbewahrung und der Speicherung“¹⁰.

Nach dem sog. funktionalen oder formellen Aktenbegriff¹¹ soll die Zuordnung von Datenträgern zu einem Verfahren, nicht dagegen die Form der Aufbewahrung entscheidend sein. Die Akte erfasst hiernach „alle das konkrete Verfahren betreffenden Unterlagen wie Schriftsätze, Gutachten, Aktenvermerke, Randbemerkungen zu Schriftsätzen, Handakten, Prüfungsaufgaben“¹². Nicht relevant sei das jeweilige Medium der Datenspeicherung; Akten könnten sowohl „in Papierform als auch elektronisch geführt werden, aber auch Fotos, Landkarten, Filmmaterial usf. einschließen“¹³.

Nach § 3 der Registraturrichtlinie¹⁴ ist eine Akte wie folgt definiert:

⁷ *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 199.

⁸ Vgl. *Warg*, Der Begriff der Akte und ihre Vorlage im Strafverfahren, NJW 2015, S. 3195 m.w.N.

⁹ Vgl. *Warg* (Fn. 8), S. 3195 m.w.N.

¹⁰ NdsStGH, Urt. vom 24. Okt. 2014, Az. 7/13, juris, Ls. 1, Rn. 63 m.w.N.; ebenso *Peters* (Fn. 4), Rn. 595; *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 3a; *Warg* (Fn. 8), S. 3196.

¹¹ *Warg* (Fn. 8), S. 3196; *Gärditz* (Fn. 3), § 18 Rn. 15.

¹² *Gärditz* (Fn. 3), § 18 Rn. 15.

¹³ *Gärditz* (Fn. 3), § 18 Rn. 15; *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer, VwVfG*, 22. Aufl. 2021, § 29 Rn. 1b, 12a.

¹⁴ Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in der Landesverwaltung Brandenburg, Anlage 1 zu § 6 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg

„Geordnete Zusammenstellung zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge mit eigenem Aktenzeichen und eigener Inhaltsbezeichnung.“

Zum Begriff der „Dokumente“ findet sich (abermals) keine gesetzliche Definition. Er wird allerdings etwa in § 99 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung verwendet, wonach u.a. „elektronische Dokumente“ von der behördlichen Vorlagepflicht erfasst werden. Unter derartigen Dokumenten werden „alle als Datei gespeicherten Informationen“¹⁵ verstanden, es handelt sich mithin um einzelne, in bestimmter Form niedergelegte Informationen. Ein entsprechendes Verständnis findet sich in Rechtsprechung und juristischer Literatur,¹⁶ die Dokumente einheitlich als (Einzel-)Bestandteile von Akten begreifen. So führt z.B. der NdsStGH aus, es sei

„nicht notwendig, die Verweigerung einzelfallbezogen, d.h. in Bezug auf jedes in den Akten befindliche Dokument ... zu begründen ... Dokumente, die in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen, können zu Komplexen zusammengefasst ... werden.“¹⁷

§ 3 Registraturrichtlinie definiert Dokumente wie folgt:

„Ein Dokument ist ein Schriftstück oder eine Datei, das oder die verwaltet wird. Hierzu gehören auch alle ergänzenden Angaben wie Metainformationen sowie Zeichnungsdaten und Geschäftsgangvermerke.“

Dabei werden Hybridakten als „Mischform, zur Akte gehören Dokumente in Papier- und in elektronischer Form, Verwaltung in Teilakten“ definiert.

§ 16 Abs. 1 UAG weist somit bzgl. des Gegenstands der Vorlagepflicht eine dreistufige Begrifflichkeit auf: Am umfassendsten ist der Begriff der „sächlichen Beweismittel“ zu verstehen, der die „Akten“ als Unterfall erfasst. § 16 Abs. 1 Satz 1 UAG verdeutlicht dies, indem er die Akten als „insbesondere“ von den „sächlichen Beweismitteln“ und der Vorlagepflicht erfasst ausweist. Die „Akten“ wiederum bestehen aus den einzelnen „Dokumenten“ als der untersten Zuordnungsebene. Im Ergebnis spricht damit der Wortlaut des § 16 Abs. 1 UAG

(GGO) vom 15. März 2016, zuletzt geänd. durch Verwaltungsvorschrift vom 19. Okt. 2021. Zur Bedeutung derartiger interner Festlegungen vgl. NdsStGH, Urte. vom 24. Okt. 2014, Az. 7/13, juris, Rn. 64: Liegt nach den Bestimmungen der Aktenordnung eine Akte vor, unterfällt sie ohne weiteres auch dem verfassungsrechtlichen Aktenbegriff. Vgl. auch *Warg* (Fn. 8), S. 3195.

¹⁵ *Posser*, in: *Posser/Wolff, BeckOK VwGO*, 62. Edition, Stand: 1. Jan. 2021, § 99 Rn. 10.

¹⁶ So etwa *Warg* (Fn. 8), S. 3195

¹⁷ NdsStGH, Urte. vom 24. Okt. 2014, Az. 7/13, juris, Rn. 93.

dafür, dass sich ein Digitalisierungsverlangen auf einzelne Dokumente beziehen kann, die Teile von Akten sind oder, sofern nicht in diesen erfasst, eigenständige sonstige sächliche Beweismittel darstellen. Die Digitalisierungspflicht bezieht sich hingegen nicht auf alle sächlichen Beweismittel oder auf den vorzulegenden Bestand an Akten. Entsprechend beschränkt ist das Recht des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses, die Digitalisierung von Dokumenten zu verlangen. Auch dieses bezieht sich auf einzelne Dokumente, nicht dagegen auf den gesamten Aktenbestand.

bb) Systematik

Die Systematik der Norm steht dem nach ihrem Wortlaut gefundenen Ergebnis nicht entgegen und ist im Übrigen nicht weiter ergiebig.

Innerhalb des § 16 UAG wird das Begriffspaar „sächliche Beweismittel“ und „insbesondere der Akten“ nochmals in Abs. 2 der Norm wiederholt; die „Dokumente“ werden hier nicht mehr behandelt.

Art. 72 Verfassung des Landes Brandenburg (LV), der die Untersuchungsausschüsse zum Gegenstand nimmt, lässt sich für das Verständnis des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG in systematischer Hinsicht ebenfalls nichts entnehmen. Gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 7 LV ist u.a. die Landesregierung dazu verpflichtet, die vom Untersuchungsausschuss „angeforderten Akten“ vorzulegen. Für die Frage der Reichweite der Digitalisierungspflicht aus § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG ist hieraus nichts zu folgern.

Auch die übrigen Normen der Verfassung, die die Einsichtnahme in Akten oder die Aktenvorlage betreffen (Art. 11 Abs. 1 Satz 1, Art. 21 Abs. 4, Art. 56 Abs. 3, Abs. 4 und Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV), tragen nicht zum Verständnis der Norm bei. Diese Bestimmungen beziehen sich einheitlich auf „Akten und sonstige amtliche Unterlagen“ und geben damit umfassende Informationsrechte.¹⁸ Eine Aussage dazu, ob und inwieweit Akten digital vorzulegen sind, treffen sie aber nicht, so dass insofern auch keine Bezugnahme erfolgen kann.

¹⁸ So legt das VerfG Bbg Art. 56 Abs. 3 LV ein weites Verständnis des Begriffs der „Akten und sonstigen Unterlagen“ zugrunde (Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 132 m.w.N.): Dieser sei nach der vom Verfassungsgeber bewusst umfassend angelegten Ausgestaltung der Bestimmung nicht auf die Vorlage von „Akten“ beschränkt, sondern beziehe auch sonstige amtliche Unterlagen ein; erfasst würden prinzipiell alle Informationen, unabhängig von ihrer Form.

b) Sinn und Zweck der Norm (Telos)

Die teleologische Auslegung führt ebenfalls nicht über das Ergebnis der Wortlautinterpretation hinaus. Der Sinn und Zweck des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG besteht erkennbar darin, dem Untersuchungsausschuss die Aufbereitung und Zugänglichkeit von Unterlagen zu erleichtern und so seine Arbeit effizienter zu gestalten. Hintergrund ist die Stellung der Untersuchungsausschüsse im parlamentarischen System und ihr Verhältnis zur Landesregierung: Sie bieten dem Landtag ein Kontrollinstrument gegenüber der Landesregierung, indem unabhängig von Behörden und Gerichten ein Sachverhalt festgestellt werden kann.¹⁹ Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VerfG Bbg) hat, bezogen auf das Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 LV, hierzu wie folgt grundsätzlich ausgeführt:

„Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip der Landesverfassung darstellt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine absolute Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt. Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben ... Der Landesverfassungsgeber war daher bestrebt, einem zwischen Exekutive und Legislative und insbesondere zwischen Exekutive und Opposition zu beobachtenden informationellen Ungleichgewicht mit der Einräumung möglichst umfassender Informationsrechte jedes einzelnen Abgeordneten entgegenzuwirken. Wegen dieses Ziels kommt in Zweifelsfällen dem Informationsinteresse des Abgeordneten das höhere Gewicht zu ...“²⁰

Gerade der Vorlage von Akten wird dabei für die Beweiserhebung der Untersuchungsausschüsse besondere Bedeutung zugemessen, da sie sich im Vergleich etwa zu Zeugenaussagen regelmäßig als verlässlichere Beweismittel erwiesen.²¹

Auch wenn es sich damit anbieten könnte, die Beweiserhebung von Untersuchungsausschüssen regelnde Normen „parlamentsfreundlich“ in dem Sinne auszulegen, dass diese

¹⁹ *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 72 Ziff. 1.

²⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 128.

²¹ BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 113; *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 2.

prinzipiell darauf gerichtet sind, eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Landesregierung zu gewährleisten, insbesondere dem vom VerfG Bbg dargestellten informationellen Ungleichgewicht zwischen den beiden Verfassungsorganen entgegenzuwirken und die Arbeit der Untersuchungsausschüsse effizient zu gestalten, wird man hieraus keine Berechtigung dazu ableiten können, dem Gesetzgeber einen über den klaren Wortlaut einer Norm hinausgehenden Regelungswillen zuzuweisen. Vorliegend steht dem schon entgegen, dass eine umfassende Ausgestaltung der Digitalisierungspflicht erheblich zulasten der Landesregierung ginge und deren Interessen an der Erhaltung der eigenen Arbeitsfähigkeit außer Betracht ließe. Darüber hinaus kann der Einsatz finanzieller Mittel in nicht geringem Maße erforderlich werden, um umfangreiche Digitalisierungen vornehmen zu können. Demgegenüber ist nicht erkennbar, dass diesen im Einzelfall möglichen erheblichen Belastungen der Landesregierung und des Landeshaushalts auf Seiten des jeweiligen Untersuchungsausschusses durchweg ein entsprechender Zugewinn an Effizienz gegenüberstünde, der die Vorgabe einer *umfassenden* Digitalisierung aller Unterlagen ohne weiteres rechtfertigen würde.

Dass derartige Erwägungen durchaus zum Verständnis einer Norm wie der des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG beizutragen vermögen, lässt sich mit Blick auf die verfassungsgerichtliche Judikatur zu den Grenzen des parlamentarischen Fragerechts belegen. Hiernach darf das Fragerecht des Abgeordneten die Funktionsfähigkeit der Landesregierung nicht gefährden; eine solche Gefährdung kann sich aus der Anzahl und dem Umfang parlamentarischer Anfragen ergeben.²² Grundsätzlich besteht eine Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme der Verfassungsorgane untereinander.²³ Das BVerfG führt hierzu aus:

„Das parlamentarische Informationsrecht steht schließlich unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Es sind alle Informationen mitzuteilen, über die die Regierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann.“²⁴

²² Lieber (Fn. 19), Art. 56 Ziff. 2.2.2, S. 380 a.E.

²³ Lieber (Fn. 19), Art. 56 Ziff. 2.2.2, S. 380 a.E.

²⁴ BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11, juris, Rn. 249.

Wenn aber auf die „Zumutbarkeit“ abzustellen ist, bedeutet dies, dass eine Abwägung der beiden gegenläufigen Interessen zu erfolgen hat.²⁵ Diese Abwägung hat nach hier vertretener Auffassung § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG erkennbar dahin getroffen, dass nicht im Vorhinein immer sämtliche Akten in digitaler Form vorzulegen sein sollen, sondern nur im Einzelfall bestimmte, für die Arbeit im Untersuchungsausschuss etwa besonders relevante Dokumente. Der Landesregierung wird damit (nur) die relativ geringfügige „Last“ aufgebürdet, einzelne Dokumente auf Verlangen digitalisieren zu müssen. Dem steht das besondere Interesse eines Untersuchungsausschusses an der Digitalisierung bestimmter Dokumente gegenüber; nach der Wertung des Gesetzgebers stehen der Landesregierung hierfür bessere Möglichkeiten zur Verfügung als einem Untersuchungsausschuss und dem Landtag.

c) Entstehungsgeschichte der Norm

Das gefundene Ergebnis wird durch die Gesetzesbegründung²⁶ nicht in Frage gestellt. § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG fand mit der Novelle des UAG im Jahr 2019 Eingang in das Gesetz. Sinn der Änderungen war es, eine Neufassung der Rechtsgrundlage für die Arbeit der Untersuchungsausschüsse vorzulegen,²⁷ die der Stärkung ihrer Rechte dienen sollte²⁸. In der Einzelbegründung zu § 16 UAG wurde im hier interessierenden Zusammenhang ausgeführt, die Vorschrift werde „bezüglich der Zutrittsrechte und der Rechte zur Vorlage der sächlichen Beweismittel konkreter gefasst“. Dafür werde:

„... [in] Absatz 1 zunächst klargestellt, dass die oder der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses das Ersuchen auf Zutritt oder Vorlage der sächlichen Beweismittel stellt, dem unverzüglich Folge zu leisten ist. Weiter wird normiert, dass sich das Recht nicht nur auf die Vorlage von Akten, sondern gegebenenfalls auch auf andere sächliche Beweismittel richten kann ... Dokumente sind auf Anforderung digital (elektronisch oder auf einem Datenträger) vorzulegen, wenn die technischen Möglichkeiten hierzu vorhanden sind und wenn ein erforderlicher Geheimschutz gewahrt ist.“²⁹

²⁵ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, EL 97 Januar 2022, Stand: Januar 2021, Art. 38 Rn. 261.

²⁶ LT-Drs. 6/11272.

²⁷ LT-Drs. 6/11272, Gesetzentwurf, B. Lösung.

²⁸ LT-Drs. 6/11272, Gesetzentwurf, C. Rechtsfolgenabschätzung, II. Zweckmäßigkeit.

²⁹ LT-Drs. 6/11272, Begründung, S. 11.

Damit ergibt sich kein Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber beabsichtigte, den Untersuchungsausschüssen sämtliche sächlichen Beweismittel oder den gesamten Aktenbestand in digitalisierter Form zugänglich zu machen.³⁰ Dabei war dem Gesetzgeber die Tatsache, dass Untersuchungsausschüsse ggf. erhebliche Aktenmengen zu verarbeiten haben, durchaus bewusst. In der Einzelbegründung zu § 10 UAG (Einsetzung von Unterausschüssen) wird ausgeführt:

„Zum Zwecke der Unterstützung der Untersuchung im laufenden Verfahren kann der Unterausschuss bereits vorliegende Akten und sonstige Informationen auswerten. Ein eigenes Beweiserhebungsrecht benötigt der Unterausschuss zur Erfüllung seiner so beschriebenen Tätigkeiten nicht, da der Untersuchungsausschuss regelmäßig schon umfangreiche Aktenvorlagen veranlasst haben wird und vielfach gerade die Sichtung der übermittelten Unterlagen auf ihre Erheblichkeit für die Untersuchung die praktische Herausforderung für das Beweiserhebungsverfahren darstellt.“³¹

d) Ergebnis

Der Wortlaut des § 16 Abs. 1 UAG unterscheidet klar zwischen den sächlichen Beweismitteln und den Akten auf der einen, den Dokumenten, auf die sich die Pflicht zur Digitalisierung ausschließlich bezieht, auf der anderen Seite. Aus der Systematik der Norm, ihrem Sinn und Zweck und ihrer Entstehungsgeschichte ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber über diese auf einzelne Dokumente beschränkte Verpflichtung hinausgehen und es den Untersuchungsausschüssen ermöglichen wollte, regelmäßig den gesamten Aktenbestand digitalisieren zu lassen.

2. Anforderungen an die Aktenvorlage

Die Landesregierung kann die „Form der Vorlage von Unterlagen“ nicht frei selbst bestimmen, sondern unterliegt den im Folgenden skizzierten Anforderungen.

³⁰ Ein Hinweis auf die mit einem umfassenden Digitalisierungsansatz verbundenen Kosten fehlt in der Gesetzesbegründung im Übrigen auch, LT-Drs. 6/11272, Gesetzentwurf, C. Rechtsfolgenabschätzung, III.

³¹ LT-Drs. 6/11272, Begründung, S. 8.

Die angeforderten Akten müssen sich auf den Untersuchungsauftrag (§ 15 Abs. 1 UAG) beziehen; die Verpflichtung der Landesregierung zur Vorlage ist entsprechend definiert. In der juristischen Literatur wird davon ausgegangen, dass die Landesregierung

„... auf Grund ihrer Sachnähe und Sachkenntnis zunächst in eigener Verantwortung eine vorläufige Auswahl zu treffen haben [werde], welche Akten vorzulegen sind ... , soweit der Ausschuss – wie allgemein üblich und aus praktischen Gründen letztlich unvermeidbar – generell die Akten zu einem bestimmten Thema anfordert, diese aber nicht spezifiziert bzw. spezifizieren kann.“³²

Abschließend zu beurteilen ist die Frage, welche Beweismittel innerhalb des Untersuchungsauftrags liegen, allerdings nicht durch die Landesregierung, sondern vom Untersuchungsausschuss selbst, auch soweit es um Randbereiche des Untersuchungsgegenstands geht.³³ Des Weiteren gilt, dass es unerheblich ist, ob die angeforderten Akten tatsächlich beweiserhebliche Inhalte einschließen, da

„die Akten zunächst der Informationsbeschaffung dienen und es gerade Aufgabe des Ausschusses ist, die Relevanz für die Untersuchung aus eigener Anschauung zu prüfen. Es reicht daher aus, dass objektiv die Möglichkeit besteht, dass sich untersuchungsrelevante Informationen in den jeweiligen angeforderten Verwaltungsvorgängen befinden.“³⁴

Die Regierung trifft zudem eine „konstruktive Mitwirkungspflicht“³⁵ bei der Beschaffung und der Auswahl der angeforderten Akten. Insbesondere soll die Regierung die Vorauswahl der Akten nicht dazu missbrauchen dürfen, eine effektive Aufklärung „durch Überflutung mit objektiv irrelevantem Material zu torpedieren“.³⁶ Es besteht ein „Anspruch auf sachliche Vorsortierung der in Betracht kommenden Akten“³⁷.

³² Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 18, unter Hinweis auf BVerfGE 67, 100, 134 = BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris, Rn. 113; vgl. auch *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 4.

³³ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 19; *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 4.

³⁴ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 21, unter Hinweis auf BVerfGE 124, 78, 117 = BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 113, sowie auf *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 7.

³⁵ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 22.

³⁶ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 22.

³⁷ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 22.

Im Grundsatz gilt im Übrigen, dass die Aktenvorlage im Original zu erfolgen hat, nur ausnahmsweise kann es zulässig sein, Kopien zur Verfügung zu stellen.³⁸

Für die Praxis der Ersuchen nach § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG wird zu gelten haben, dass der Umfang der notwendigen Digitalisierungen zuerst der Beurteilung des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses unterliegt. Dieser wird mit Blick auf die spezifischen Belange des jeweiligen Untersuchungsausschusses und der gebotenen Beweiserhebung zu entscheiden haben, ob bestimmte Dokumente – z.B. wenn die Mitglieder des Ausschusses auf diese ständig zeitgleich Zugriff nehmen können sollen – zwingend digitalisiert werden sollen und ob es darüber hinaus sinnvoll ist, weitere Dokumente in digitaler Form vorzuhalten. Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses hat dabei auf der einen Seite die Arbeitsfähigkeit und Effizienz des Ausschusses selbst, auf der anderen Seite die Belastung der Landesregierung in den Blick zu nehmen. Kostengesichtspunkte werden ebenfalls zu berücksichtigen sein. Das Verfahren hat dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue Rechnung zu tragen.³⁹ Hält sich ein Ersuchen innerhalb dieses Rahmens, kommt eine Verweigerung der Digitalisierung durch die Landesregierung regelmäßig nicht in Betracht. Im Zweifel wird die verfassungsrechtlich begründete Zielstellung der Norm, die parlamentarische Kontrolle wirksam werden zu lassen, ausschlaggebend zu berücksichtigen sein.

Die Frage, wann eine digitale Vorlage „technisch möglich“ ist, wann also die Beschränkung des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG greift, ist im Normzusammenhang zu beantworten. Es dürften kaum Fälle vorstellbar sein, in denen eine Digitalisierung von Dokumenten – regelmäßig in Papierform vorliegende Urkunden – technisch gar nicht möglich ist; das dürfte auch für übergroße Formate oder brüchiges Papier gelten. Damit die Norm insoweit nicht leerläuft, dürfte auf die technischen Möglichkeiten des Normadressaten abzustellen sein. Ist es diesem – im vorliegenden Fall also der Landesregierung – möglich, die Digitalisierung mit eigenen Sach- und Personalmitteln vorzunehmen, ist sie zu leisten. Auch insoweit kann im Ausnahmefall

³⁸ Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 17; *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 9.

³⁹ Vgl. Gärditz (Fn. 3), § 18 Rn. 22; *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 4.

eine Zumutbarkeitsgrenze zu beachten sein, wenn einem auf Seiten des Untersuchungsausschusses zu Buche schlagenden geringen Effizienzgewinn eine besonders hohe Belastung der Landesregierung gegenübersteht.

Die Aktenvorlage unterliegt im Übrigen materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen,⁴⁰ die nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind.

II. Kostentragung einer Digitalisierung

1. Kostentragung der öffentlichen Hand

Gem. § 29 Satz 1 UAG trägt das Land die Kosten des Untersuchungsverfahrens, einschließlich der Kosten der Ausstattung des Untersuchungsausschusses und der Fraktionen und Gruppen nach § 2 Abs. 5 UAG. In der juristischen Literatur wird zur gleichgerichteten Norm des Bundesrechts, § 35 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG),⁴¹ einheitlich die Auffassung vertreten, hierdurch werde der Bund als Träger der Kosten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens bestimmt. Dieser sei alleiniger Kostenverpflichteter für das Verfahren.⁴² Die Kosten solle die Gebietskörperschaft, nicht dagegen das Parlament oder die Fraktionen tragen.⁴³

Geht man von einem ebensolchen Verständnis für § 29 Satz 1 UAG aus, ist allerdings fraglich, wie weit der Anwendungsbereich der Vorschrift reicht, ob also die Kosten der Digitalisierung von Unterlagen als Kosten „des Untersuchungsverfahrens“ anzusehen sind und damit von der gesetzlichen Zuordnung erfasst werden. Das dürfte, trotz des zunächst umfassend das gesamte Untersuchungsausschussverfahren erfassenden Wortlauts der Norm, mit Blick auf deren Zielstellung zu verneinen sein: Wenn es, wie dargestellt, Sinn der Norm ist, den Landtag als Träger des Untersuchungsverfahrens und die Fraktionen und Gruppen von den Kosten freizustellen und diese dem Land Brandenburg anzulasten, bedarf es dieser

⁴⁰ Hierzu *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 10 ff.

⁴¹ § 35 Abs. 1 PUAG lautet: „Die Kosten des Untersuchungsverfahrens trägt der Bund.“

⁴² *Brockner*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, § 35 PUAG Rn. 1.

⁴³ *Peters* (Fn. 4), Rn. 968; *von Achenbach*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 1. Aufl. 2015, § 35 Rn. 1.

Freistellung nur insoweit, als die Kosten ansonsten, ohne die spezielle gesetzliche Regelung, den Landtag oder die Fraktionen und Gruppen treffen würden. Das aber wird bezüglich der Digitalisierungskosten nicht anzunehmen sein, da diese grundsätzlich nicht beim Landtag, sondern bei dem jeweiligen Normadressaten des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG, also dem zur Vorlage Verpflichteten, entstehen. Denn mit § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG wird dem Normadressaten eine gesetzliche Aufgabe gestellt,⁴⁴ die zu erbringen ist und für die personelle und sächliche Eigenmittel einzusetzen sind (Bringschuld)⁴⁵. Hier gilt die „allgemeine Lastenverteilungsregel“, dass die Kosten- der Aufgabenträgerschaft folgt (Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung).⁴⁶ Diese Lastenverteilungsregel⁴⁷ ist nicht auf das (Finanz-)Verfassungsrecht und das Bund-Länder-Verhältnis (Art. 104a GG) beschränkt, sondern wird als „grundsätzliche[s] Prinzip[s]“ angesehen, „wonach der Verwaltungsträger die Sachkosten zu tragen hat, der die übertragene Aufgabe durchzuführen hat“⁴⁸. Damit „sind die Personal- und Sachkosten bei Fehlen abweichender Regelungen dem jeweiligen Aufgabenträger zuzuordnen“⁴⁹. Es besteht eine „Finanzierungsverantwortung des Aufgabenträgers“ und muss „eine von diesem Regelfall des Gleichlaufs von Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung abweichende Kostentragungsregel ausdrücklich erfolgen. Geschieht das ... nicht, verbleibt es bei dem genannten Grundsatz“⁵⁰.

Im Ergebnis hat die Landesregierung die Kosten der Digitalisierung der Dokumente zu tragen.

⁴⁴ Es handelt sich nicht um einen Fall der Amtshilfe (§ 24 UAG), sondern die Pflicht zur Aktenvorlage (in der gesetzlich vorgegebenen Form) folgt aus dem parlamentarischen Kontrollrecht; vgl. *Magiera*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 44 Rn. 25.

⁴⁵ Vgl. *Glauben* (Fn. 4), § 18 PUAG Rn. 8.

⁴⁶ BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 1969, Az. 2 BvF 1/64, juris, Rn. 178: „allgemeine Lastenverteilungsregel“; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 104a, Rn. 5; *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12.

⁴⁷ Der Grundgedanke findet sich auch im Recht der Amtshilfe, vgl. § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg i.V.m. § 8 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

⁴⁸ OVG Bbg, Urt. vom 13. Nov. 1997, Az. 4 D 35/96.NE, juris, Rn. 28; vgl. auch *Tappe*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand 215. EL Juni 2022, Stand: 184. Akt. Mai 2017, Art. 104a Rn. 84.

⁴⁹ OVG Bbg, Urt. vom 13. Nov. 1997, Az. 4 D 35/96.NE, juris, Rn. 28.

⁵⁰ OVG Bbg, Urt. vom 13. Nov. 1997, Az. 4 D 35/96.NE, juris, Rn. 28.

2. Vorlage von Dokumenten durch private Dritte

§ 16 Abs. 1 Satz 1 UAG verpflichtet die „Landesregierung, die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen,“ zur Aktenvorlage. Damit werden (juristische) Personen des Privatrechts von der Vorschrift nicht erfasst.⁵¹ Die Herausgabe von Unterlagen durch private Dritte richtet sich nach § 23 Abs. 1 UAG.⁵² Hiernach kann aber nur die Vorlage der Originale verlangt werden,⁵³ eine mit § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG vergleichbare Bestimmung fehlt.

III. Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium

Das UAG enthält keine spezielle Regelung zu der Frage, ob Abgeordnete oder Fraktionsmitarbeiter nicht eingestufte Unterlagen (der Fragestellung des Gutachtenauftrags nach im Original) aus dem Landtagsgebäude zum Aktenstudium mitnehmen können.

1. Gesetzliche und Regelungen der Geschäftsordnung

In § 14 Abs. 3 UAG ist (nur) vorgesehen, dass u.a. die „Einsicht“ in Protokolle gemäß der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) erfolgt, soweit der Untersuchungsausschuss nicht eine andere Regelung beschließt. Die Herausgabe von Akten kann hier nach durch Mitglieder eines Untersuchungsausschusses gegenüber dem Untersuchungsausschuss nicht verlangt werden. Weitere gesetzliche Regelungen, auf die ein entsprechendes Verlangen gestützt werden könnte, bestehen nicht.⁵⁴ Gemäß § 9 Abs. 5 UAG gelten daher die Regelungen der GOLT einschließlich ihrer Anlagen.

⁵¹ Zur Vorlagepflicht öffentlich-rechtlicher Träger privatrechtlich organisierter Verwaltungshelfer vgl. *Gärditz* (Fn. 3), § 18 Rn. 13; vgl. auch, zum Aktenvorlagerecht nach Art. 56 Abs. 3 LV, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), 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, S. 46 ff.; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/87.pdf>.

⁵² Vgl. *Gärditz* (Fn. 3), § 18 Rn. 13.

⁵³ Vgl. *Peters* (Fn. 4), Rn. 681.

⁵⁴ Zur Unanwendbarkeit des § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz *Brocker* (Fn. 42), Kapitel 9 Rn. 25.

Gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 GOLT sind die Mitglieder des Landtages „berechtigt, alle Akten und Unterlagen einzusehen, die sich in der Verwahrung des Landtages befinden, und sodann im Einzelfall Kopien davon anzufordern“. Eine Herausgabe der Akten ist nicht vorgesehen. Es ist aber fraglich, ob sich diese Vorschrift auf Akten bezieht, die im Verfahren der Ausschüsse oder Untersuchungsausschüsse verwendet werden; so unterscheidet etwa § 16 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) zwischen Akten, „die sich in der Verwahrung des Bundestages *oder eines Ausschusses* befinden“.^{55 56}

Gem. § 7 Satz 3 GOLT richtet sich die Einsichtnahme in „Protokolle“ von u.a. Ausschüssen nach Anlage 11 der GOLT. Hier regelt § 5 die Einsichtnahme in „Protokolle der Untersuchungsausschüsse“. Gem. Abs. 3 der Norm dürfen Protokolle zu nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse

„während der Untersuchung nur von Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, ihren Stellvertreterinnen und Stellvertretern, der Präsidentin oder dem Präsidenten und denjenigen eingesehen werden, denen der Untersuchungsausschuss die Teilnahme an den nichtöffentlichen Sitzungen gestattet hat“.

Nach Abschluss der Untersuchung können auch die übrigen Mitglieder des Landtages, die Mitglieder der Landesregierung sowie ihre Beauftragten Einsicht nehmen. Der Ausschuss soll darüber beschließen, ob sonstige Personen nach Abschluss der Untersuchung Einsicht erhalten können. Abs. 4 der Vorschrift behandelt die Einsichtnahme in eingestufte Protokolle, Abs. 5 die Einsichtnahme durch Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie durch Untersuchungsausschüsse des Bundestages oder anderer Landtage. Alle Vorschriften beschränken sich mithin auf die *Einsicht* in die Protokolle, eine Herausgabe derselben ist nicht

⁵⁵ Vergleichbar differenzieren die Geschäftsordnungen von Baden-Württemberg, (§ 40 Abs. 1 GOLT BW), Berlin (§ 5 Abs. 1 GO Bln), Bremen (§ 12 Abs. 1 GO Bremen), Mecklenburg-Vorpommern (§ 33 Abs. 1 GOLT MV), Rheinland-Pfalz (§ 127 Abs. 1 GOLT RhPf), des Saarlandes (§ 4 Abs. 1 Saarl GOLT), Sachsens (§ 13 Abs. 1 Sächs GOLT) und Thüringens (§ 114 Abs. 1 ThürGOLT); vgl. auch die nordrhein-westfälische Sonderregelung in § 16 Abs. 3 NRW GOLT sowie die Hamburgische Regelung in § 3 Abs. 1 Datenschutzordnung der Hamburgischen Bürgerschaft (HmbDSO). Differenzierend die Geschäftsordnung von Bayern (§ 188 Bay GOLT).

⁵⁶ Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 25. April 2014 (Bearb. Schmidt), Zum Umgang mit Unterlagen eines Untersuchungsausschusses, die seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind, S. 13; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/84.pdf>.

vorgesehen, und sie betreffen auch nur die Protokolle, nicht die dem Untersuchungsausschuss überlassenen Akten Dritter.

In den Geschäftsordnungen des Bundestages und der meisten Landesparlamente wird ausdrücklich geregelt, dass Akten zum Gebrauch außer Hauses nur an den Vorsitzenden und die Berichtersteller der (Untersuchungs-)Ausschüsse gegeben werden. Ansonsten wird Einsicht in den Räumen der Parlamente gewährt. So lautet etwa § 16 Abs. 2 GOBT:

„Zum Gebrauch außerhalb des Bundeshauses werden Akten nur an die Vorsitzenden oder Berichtersteller der Ausschüsse für ihre Arbeiten abgegeben.“⁵⁷

Dagegen weist die GOLT insoweit eine Regelungslücke auf, sofern man nicht § 6 Abs. 1 Satz 1 GOLT unmittelbar für anwendbar hält.

Es dürfte sich hierbei aber nicht um eine planwidrige Lücke handeln, also um eine solche, die versehentlich entstanden und im Wege der Analogie zu schließen ist. Vielmehr entspricht es der parlamentarischen Praxis des Landtages, dass sich Untersuchungsausschüsse Verfahrensordnungen geben können, in denen auch die Frage des Umgangs mit den Akten des Untersuchungsausschusses geregelt werden kann.⁵⁸ Auch ohne derartige

⁵⁷ Ebenso oder inhaltlich vergleichbar regeln die Geschäftsordnungen in Baden-Württemberg (§ 40 Abs. 2 GOLT BW), Bayern (§ 188 Abs. 6 Bay GOLT), Berlin (§ 5 Abs. 2 GO Bln), Bremen (§ 12 Abs. 3 GO Bremen), Hessen (§ 112 Abs. 5 GOLT Hessen), Mecklenburg-Vorpommern (§ 33 Abs. 3 GOLT MV), Rheinland-Pfalz (§ 127 Abs. 3 GOLT RhPf), Saarland (§ 4 Abs. 3, Abs. 4 GOLT Saarl) und Thüringen (§ 114 Abs. 2 ThürGOLT). Vgl. für Hamburg § 3 Abs. 3 Satz 2 HmbDSO.

⁵⁸ Vgl. § 7 (Verteilung von Arbeitsmaterialien) der Verfahrensordnung des Untersuchungsausschusses 6/1, LT-Drs. 6/11485, S. 31. Die Norm lautete: „Die Verteilung der Protokolle und sonstiger Arbeitsunterlagen für den Untersuchungsausschuss erfolgt – soweit keine Einstufung als Verschlussache ‚VS – VERTRAULICH‘ oder höher erfolgt ist – im geschlossenen Briefumschlag. Dem Ausschuss zugehendes Beweismaterial wird – soweit nicht als Verschlussache ‚VS-VERTRAULICH‘ oder höher eingestuft – je nach Umfang an die ordentlichen Mitglieder, deren Stellvertreter und die benannten Mitarbeiter der Fraktionen verteilt oder zur Einsichtnahme in einem gesonderten Raum zur Verfügung gestellt.

Die Mitglieder des Ausschusses, deren Stellvertreter sowie die gemäß § 1 dieser Verfahrensordnung benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen erhalten die Gelegenheit zur Einsichtnahme, soweit keine Einstufung als Verschlussache ‚VS-Vertraulich‘ und höher erfolgt ist. Kopien von Akten oder Aktenteilen werden seitens der Landtagsverwaltung gefertigt und allen Fraktionen zur Verfügung gestellt. Nach Möglichkeit werden die Beweismittel und andere Arbeitsunterlagen in elektronischer Form bereitgestellt, ebenso ein entsprechendes Softwareprogramm zum elektronischen Abgleich von Suchbegriffen.

Mit Zustimmung der Mehrheit der Ausschussmitglieder können Beweismittel und andere Arbeitsunterlagen – soweit keine Einstufung als Verschlussache ‚VS-VERTRAULICH‘ oder höher erfolgt ist – als elektronische Datei im pdf-Format, wenn möglich in elektronisch recherchierbarer Version, eingereicht und an

Verfahrensregelungen ist es aber jedenfalls Angelegenheit des jeweiligen Untersuchungsausschusses, über den Umgang mit den ihm zugeleiteten Akten Dritter Beschluss zu fassen: Wie die Vorschriften der § 14 Abs. 3 UAG, § 5 Abs. 3 Satz 3, Abs. 4, Abs. 5 Satz 2 Anlage 11 GOLT zeigen, entscheidet der Untersuchungsausschuss über Einsichtsrechte in die Protokolle. Gleiches muss für die Akten des Untersuchungsausschusses gelten, die an ihn (und nicht an seine Mitglieder) gegeben werden, über die er Herrschaftsgewalt erlangt und für die er Verantwortung trägt^{59, 60}.

Im Ergebnis ist es Aufgabe des Untersuchungsausschusses, über den Umgang mit den Originalakten und deren etwaige Herausgabe an seine Mitglieder zu entscheiden. Demgegenüber besteht keine gesetzliche oder eine Regelung der GOLT, die einen Herausgabeanspruch der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses diesem gegenüber begründete.

2. Kein Verstoß gegen Art. 56 Abs. 1 LV, freies Mandat

Das freie Mandat gewährleistet den Abgeordneten die gleichberechtigte und effektive Mitarbeit in einem Untersuchungsausschuss, dem er angehört.⁶¹ Hieraus folgt grundsätzlich ein Anspruch darauf, Kenntnis von den Akten des Untersuchungsausschusses zu erhalten, jedoch kein voraussetzungsloser Anspruch gegen den Untersuchungsausschuss auf Aktenherausgabe. Eine die Herausgabe von Originalakten beschränkende Beschlusslage eines Untersuchungsausschusses oder eine entsprechende Regelung einer Verfahrensordnung verstößt daher nicht gegen Art. 56 Abs. 1 LV. Die parlamentarischen Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten müssen sich nämlich als Mitgliedschaftsrechte in die notwendig gemeinschaftliche Ausübung derselben einfügen und unterliegen insoweit den Beschränkungen, die der Landtag aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 68 LV) näher

die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, deren Stellvertreter sowie die gemäß § 1 dieser Verfahrensordnung benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen verteilt werden.“

§ 8 der Verfahrensordnung betraf den Umgang mit Verschlussachen, § 9 Festlegungen über Arbeitsmaterialien bei Beendigung des Untersuchungsausschusses.

⁵⁹ *Brocker* (Fn. 42), Kapitel 9 Rn. 24

⁶⁰ Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 25. April 2014 (Bearb. *Schmidt*) (Fn. 56), S. 13.

⁶¹ Vgl. nur *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 58 f.

festlegen kann,⁶² bzw. die ein Untersuchungsausschuss als Verfahrensregelungen oder durch Beschluss vorsieht. Diesbezüglich besteht grundsätzlich ein Gestaltungsspielraum, der allerdings nicht grenzenlos ist, sondern sich nach den Eigenarten des jeweiligen Regelungsgegenstandes bestimmt.⁶³

Vorliegend dient eine Regelung/ein Beschluss zur Beschränkung der Herausgabe der Originalakten der Funktions- und Arbeitsfähigkeit⁶⁴ des Untersuchungsausschusses; sie muss sich in ihrer/seiner Reichweite an dieser Zielstellung orientieren. In den Geschäftsordnungen des Bundestages und der Landesparlamente finden sich entsprechende Regelungen in Bezug auf die Einsichtnahme. So sieht etwa § 16 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GOBT vor, dass durch die Einsichtnahme „die Arbeiten des Bundestages oder seiner Ausschüsse, ihrer Vorsitzenden oder Berichterstatter ... nicht behindert werden“ dürfen.⁶⁵

Mit dieser Vorgabe werden auch Grund und Grenze der Einschränkung der Herausgabe von Akten prinzipiell bestimmt. Die Herausgabe von Akten führt dazu, dass diese dem Untersuchungsausschuss und seinen Mitgliedern zeitweilig nicht mehr zur Verfügung stehen und von diesen nicht mehr genutzt werden können. Hiermit ist die grundsätzliche Gefahr einer erheblichen Einschränkung der Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses verbunden. Daher bestehen gegen die dargestellten Geschäftsordnungsregelungen, mit denen die Herausgabe der Akten prinzipiell auf die Vorsitzenden (oder Berichterstatter) beschränkt wird, keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

IV. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

1. Zu den Fragen 1, 3 und 4; Digitalisierung von Unterlagen

Es besteht kein Recht eines Untersuchungsausschusses, sich Unterlagen ausschließlich in digitaler Form vorlegen zu lassen. Der Wortlaut des § 16 Abs. 1 UAG unterscheidet klar

⁶² *Magiera* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 58.

⁶³ *Magiera* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 58.

⁶⁴ Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seiner Untergliederungen/Hilfsorgane hat Verfassungsrang und kann den mitgliedschaftlichen Rechten der Abgeordneten gegenübergestellt werden; vgl. hierzu etwa Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*), Corona-bedingte Beschränkungen des Zutritts zu Sitzungen des Landtages und kommunaler Vertretungskörperschaften, S. 21 f. m.w.N.; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/24.pdf>.

⁶⁵ Vgl. § 33 Abs. 3 Satz 3 GOLT MV, § 127 Abs. 3 Satz 3 GOLT RhPf, § 114 Abs. 3 Satz 1 ThürGOLT.

zwischen den sächlichen Beweismitteln und den Akten auf der einen, den Dokumenten, auf die sich die gesetzliche Pflicht zur Digitalisierung ausschließlich bezieht, auf der anderen Seite. Aus der Systematik der Norm, ihrem Sinn und Zweck und ihrer Entstehungsgeschichte ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber über diese auf einzelne Dokumente beschränkte Verpflichtung hinausgehen und den Untersuchungsausschüssen ein Recht gegenüber der Landesregierung zugestehen wollte, den gesamten Aktenbestand digitalisieren zu lassen.

Es steht aber nicht im Belieben der Landesregierung, in welcher Form sie die Akten vorlegt, sie unterliegt vielmehr einer allgemeinen, im Einzelfall zu konkretisierenden „konstruktiven Mitwirkungspflicht“.

Über den Umfang der Digitalisierung, bezogen auf einzelne Dokumente, entscheidet zuvörderst der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses, der die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses einerseits, die Belastung der Landesregierung und die entstehenden Kosten andererseits zu berücksichtigen hat. Im Zweifel wird die verfassungsrechtlich begründete Zielstellung der Norm, die parlamentarische Kontrolle wirksam werden zu lassen, ausschlaggebend zu berücksichtigen sein.

Mit der Beschränkung des § 16 Abs. 1 Satz 2 UAG auf das technisch Mögliche wird die Digitalisierungspflicht auf dasjenige begrenzt, was die Landesregierung selbst leisten kann.

2. Zu den Fragen 2 und 5; Kostentragung

Die Kosten der Digitalisierung von Dokumenten trägt nach dem Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung die Landesregierung, die die Digitalisierung vorzunehmen hat.

Die Herausgabe von Unterlagen durch private Dritte richtet sich nach § 23 Abs. 1 UAG, der aber keine Vorgabe zur Digitalisierung enthält, sodass eine Kostentragungspflicht ausscheidet.

3. Zu Frage 6; Herausgabe von Unterlagen zum Aktenstudium

Es besteht weder eine gesetzliche Bestimmung noch eine Regelung der GOLT, die einen Anspruch der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses auf Herausgabe der Originalakten begründet. Das freie Mandat nach Art. 56 Abs. 1 LV gewährleistet dem Abgeordneten

zwar die gleichberechtigte und effektive Mitarbeit in einem Untersuchungsausschuss, dem er angehört. Hieraus folgt grundsätzlich auch ein Anspruch darauf, Kenntnis von den Akten des Untersuchungsausschusses zu erhalten, jedoch kein voraussetzungsloser Anspruch auf Aktenherausgabe. Es ist vielmehr Aufgabe des Untersuchungsausschusses, über den Umgang mit den Originalakten und deren etwaige Herausgabe an seine Mitglieder zu entscheiden. Eine die Herausgabe von Originalakten beschränkende Beschlusslage eines Untersuchungsausschusses oder eine entsprechende Regelung einer Verfahrensordnung (vielfach sind derartige Regelungen bereits in den Geschäftsordnungen der Landesparlamente und des Deutschen Bundestages enthalten) verstößt dabei nicht gegen Art. 56 Abs. 1 LV. Sie hält sich prinzipiell vielmehr im Rahmen der erforderlichen Gewährleistung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit eines Untersuchungsausschusses.