

Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses**Anpassung des Akteneinsichtsrechts nach § 4a der Geschäftsordnung der
Bremischen Bürgerschaft an Artikel 99 der Landesverfassung der Freien Hansestadt
Bremen****I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 27. September 2018 beschlossen, einen neuen Artikel 99 in die Landesverfassung - Brem.LV - einzufügen. Damit wird das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht gestärkt und von einem bloßen Informationsrecht der Ausschüsse in ein unmittelbares Selbstinformationsrecht der einzelnen Abgeordneten umgewandelt. Unabhängig von einem Mehrheitsbeschluss eines Ausschusses können Abgeordnete zukünftig Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung nehmen. Auf Anforderung des einzelnen Abgeordneten hat die Akteneinsicht im Sinne eines Vorlagerechtes in den Räumen der Bremischen Bürgerschaft stattzufinden.

Dieses herausragende Selbstinformationsrecht der Abgeordneten sollte in entsprechender Weise auch gelten, soweit es um Akten und Unterlagen geht, die sich in der Verwahrung der Bremischen Bürgerschaft befinden und keines besonderen Schutzes bedürfen. Diesem Grundsatz wird jedoch § 4a der Geschäftsordnung - GO - in seiner jetzigen Fassung nicht in Gänze gerecht. Zwar sind die Abgeordneten nach § 4a Absatz 1 Satz 1 GO berechtigt alle Akten einzusehen, die sich in der Verwahrung der Bremischen Bürgerschaft oder eines ihrer parlamentarischen Ausschüsse befinden. Dieser Grundsatz wird jedoch durch § 4a Absatz 1 Satz 2 GO erheblich eingeschränkt und gilt nicht für Verschlussachen sowie Personalakten, Unterlagen der Untersuchungsausschüsse und vertrauliche Vorstands-, Bürgerschafts- und Ausschussvorlagen, bei denen eine Einsichtnahme nur mit Zustimmung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses möglich ist.

Diese Einschränkungen erscheinen überwiegend nicht mehr zeitgemäß und stehen im Widerspruch zum neu geschaffenen Artikel 99 Brem.LV. Insbesondere von vertraulichen Bürgerschafts- und Ausschussunterlagen, die auf Anträge oder Vorlagen des Senats zurückgehen, kann der einzelne Abgeordnete zukünftig über sein Akteneinsichtsrecht nach Artikel 99 Brem.LV problemlos Kenntnis erlangen. Gleiches gilt für Unterlagen der Untersuchungsausschüsse, soweit es sich hierbei um dem Senat zuzurechnende Aktenvorgänge handelt und diese beim Senat vorliegen, also sich nicht gerade auf der Grundlage des Artikels 105 Absatz 5 Satz 5 Brem.LV ausschließlich bei der Bremischen Bürgerschaft befinden. Schließlich ist der einzelne Landtagsabgeordnete gemäß § 3 Absatz 3 Nummer 1 Bremisches Sicherheitsüberprüfungsgesetz in Verbindung mit Artikel 83 Absatz 2 Brem.LV als sogenannter geborener Geheimnisträger im Rahmen einer Akteneinsicht nach Artikel 99 Brem.LV auch berechtigt, Einsicht in Verschlussachen des Senats zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, § 4a der Geschäftsordnung wie folgt zu ändern:

§ 4a Akteneinsicht

(1) Die Abgeordneten sind berechtigt, alle Akten und Unterlagen einzusehen, die sich in der Verwahrung der Bremischen Bürgerschaft befinden, soweit nicht gesetzliche Vorschriften oder diese Geschäftsordnung dem entgegenstehen. Akten und Unterlagen von Untersuchungsausschüssen, der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission können nur von den Mitgliedern sowie im Verhinderungsfalle von den stellvertretenden Mitgliedern und im Falle der Parlamentarischen Kontrollkommission auch von den ständigen Gästen nach § 27 Absatz 1 Satz 3 Bremisches Verfassungsschutzgesetz eingesehen werden. Für Untersuchungsausschüsse gilt dies nur bis zum Abschluss der Untersuchungstätigkeit und Berichterstattung gegenüber der Bremischen Bürgerschaft. Soweit es für seine Arbeit erforderlich ist, kann der Untersuchungsausschuss Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Untersuchungsausschusses, der Bürgerschaftsverwaltung und der Fraktionen im Untersuchungsausschuss die Einsichtnahme gestatten.

(2) Die Einsichtnahme in persönliche Akten und Abrechnungen, die bei der Bremischen Bürgerschaft über Abgeordnete geführt werden, ist nur den betreffenden Abgeordneten gestattet. Andere Personen können solche Unterlagen nur mit Genehmigung der Präsidentin oder des Präsidenten und der betreffenden Abgeordneten einsehen. Das Gleiche gilt für ehemalige Abgeordnete.

(3) Die Akteneinsicht wird in den Räumen der Bremischen Bürgerschaft gewährt. Den Abgeordneten können Kopien der eingesehenen Akten und Unterlagen in schriftlicher oder elektronischer Form überlassen werden. Zur Einsichtnahme außerhalb des Hauses der Bremischen Bürgerschaft werden die Akten, soweit der Geheimschutz dem nicht entgegensteht, nur an die Vorsitzenden sowie die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) der Ausschüsse für ihre Arbeit, im Vertretungsfalle an deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, herausgegeben. Die Präsidentin oder der Präsident kann Ausnahmen zulassen.

(4) Durch die Akteneinsicht darf die Arbeit der Bremischen Bürgerschaft, ihrer Ausschüsse und sonstigen Gremien nicht behindert werden. Die Präsidentin oder der Präsident kann die Einsichtnahme im Einzelfall mit Auflagen versehen oder versagen, wenn schutzwürdige Belange betroffen sind.

Die Regelungen im Einzelnen werden wie folgt begründet:

Zu Absatz 1:

In der Verwahrung der Bremischen Bürgerschaft befinden sich auch die Akten und Unterlagen ihrer Ausschüsse und teilweise sonstiger Gremien wie zum Beispiel der G 10-Kommission, nicht jedoch die Unterlagen der Deputationen und weiterer von der Bremischen Bürgerschaft eingesetzten Gremien, die nicht von der Bürgerschaftsverwaltung betreut werden.

Die Geheimschutzordnung der Bremischen Bürgerschaft ist als Anlage Teil der Geschäftsordnung und deshalb nicht mehr separat als möglicherweise entgegenstehendes Recht aufgeführt worden.

Der Entwurf verzichtet darauf, vertrauliche Akten und Unterlagen generell von der Akteneinsicht auszunehmen und nähert sich damit stark dem Regelungsinhalt des Artikels 99 Absatz 1 Brem.LV an.

Der Neufassungsvorschlag nimmt im Gegensatz zur aktuellen Fassung des § 4a GO Verschlussachen nicht generell von einer Akteneinsichtnahme aus, begrenzt die Möglichkeit der Einsichtnahme in diese Unterlagen jedoch bei den Geheimschutzausschüssen. Akten und Unterlagen der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission können nur von den Mitgliedern sowie im Verhinderungsfalle von den stellvertretenden Mitgliedern eingesehen werden. Für die Parlamentarische Kontrollkommission besteht auch für die ständigen Gäste nach § 27 Absatz 1 Satz 3 Bremisches Verfassungsschutzgesetz ein Akteneinsichtsrecht. Diese Einschränkung erscheint in Anbetracht der in diesem Zusammenhang zu schützenden Rechtsgüter und den engen - auf eine besondere Geheimhaltung ausgerichteten - gesetzlichen Vorgaben in den §§ 26 ff. Bremisches Verfassungsschutzgesetz und § 3 Absätze 3 und 4 G10-Ausführungsgesetz angemessen. Gleichwohl besteht für die nicht in diesen Gremien vertretenden Abgeordneten zukünftig die Möglichkeit, zu

einzelnen Vorgängen Akteneinsichtsgesuche direkt auf der Grundlage des Artikels 99 Brem.LV gegenüber dem Senat geltend zu machen. Es ist dann Sache des Senats im Rahmen des Artikels 99 Brem.LV über die Gewährung der Akteneinsicht zu entscheiden. Dies hat den Vorteil, dass dieser wesentlich sachnäher als die Bremische Bürgerschaft beurteilen kann, ob im Einzelfall besonders zu schützende Belange oder öffentliche Interessen einer Einsichtnahme in Verschlussachen entgegenstehen.

Für Untersuchungsausschüsse besteht die Besonderheit, dass diese regelmäßig in einem engen Zeitrahmen eine Vielzahl von Akten einzusehen und auszuwerten sowie im Rahmen der Berichterstellung zu berücksichtigen haben. Soweit dann über die Mitglieder des Untersuchungsausschusses hinaus weitere Abgeordnete - insbesondere nicht im Ausschuss vertretende Gruppen beziehungsweise Einzelabgeordnete - Akteneinsicht in die Originalakten nehmen wollen, kann dies zu einer Störung beziehungsweise Behinderung der Untersuchungstätigkeit führen. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, zumindest für die Dauer der Untersuchungstätigkeit bis zur Berichterstattung gegenüber der Bremischen Bürgerschaft, die Akten und Unterlagen der Untersuchungsausschüsse von dem allgemeinen Akteneinsichtsrecht nach § 4a Absatz 1 Satz 1 GO neuer Fassung auszunehmen. Bereits jetzt ist ohne ausdrückliche Regelung - § 7a Bremisches Untersuchungsausschussgesetz regelt nur die Zugänglichmachung von Verschlussachen - gängige Praxis, dass Untersuchungsausschüsse die Einsichtnahme in die Akten auch Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Untersuchungsausschusses, der Bürgerschaftsverwaltung und der Fraktionen im Untersuchungsausschuss gestatten. Der Entwurf greift dies durch eine ausdrückliche Regelung auf.

Zu Absatz 2:

Der Regelungsgehalt von Absatz 2 des Entwurfs entspricht im Wesentlichen § 4a Absatz 2 GO in der aktuellen Fassung. Neben kleineren sprachlichen Anpassungen schlägt der Entwurf einen Zuständigkeitswechsel für die Genehmigung vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss auf die Präsidentin oder den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft vor. Dieser Vorschlag ist im Zusammenhang mit Absatz 4 und 5 des Entwurfes zu sehen und soll einheitliche Zuständigkeiten und eine schnellere Entscheidungsfindung sicherstellen.

Zu Absatz 3:

Diese Regelung entspricht im Wesentlichen § 4a Absatz 3 GO in seiner derzeitigen Fassung. Klargestellt wird lediglich, dass eine Einsichtnahme außerhalb des Hauses der Bremischen Bürgerschaft grundsätzlich nur in den Grenzen des Geheimschutzes möglich ist. Darüber hinaus sieht der Entwurf für die Entscheidung über mögliche Ausnahmen ebenfalls einen Zuständigkeitswechsel vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss auf die Präsidentin oder den Präsidenten vor. Grund hierfür ist, dass solche Ausnahmeentscheidungen - wie auch Entscheidungen nach Absatz 5 des Entwurfs - sehr zeitnah getroffen werden müssen, was mit einer aufwendigen Ausschussbefassung nicht immer möglich sein wird.

Neu aufgenommen wurde eine Regelung zur Anfertigung von Kopien der eingesehenen Akten, die sich inhaltlich an Artikel 99 Absatz 2 Satz 2 Brem.LV neuer Fassung orientiert.

Zu Absatz 4:

Absatz 4 des Entwurfs soll sicherstellen, dass die durch die Wahrnehmung der Akteneinsichtsrechte die Arbeit der Bremischen Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse nicht beeinträchtigt wird. Droht eine solche Beeinträchtigung des Parlamentsbetriebs muss durch die Präsidentin oder den Präsidenten hierauf sehr zeitnah reagiert werden können. Neben der Erteilung von Auflagen kommt als „ultima ratio“ auch eine zeitweilige oder dauerhafte Versagung der Einsichtnahme in Aktenvorgänge in Betracht.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss schlägt einstimmig vor, § 4a der Geschäftsordnung entsprechend dem nachfolgenden Antrag zu ändern.

II. Antrag:

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

§ 4a der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft in der Fassung des Übernahmebeschlusses vom 1. Juli 2015 und den Änderungen vom 22. Juli 2015, 23. September 2015, 21. April 2016, 14. Dezember 2016, 15. Dezember 2016 und 26. September 2018 wird wie folgt geändert:

§ 4a Akteneinsicht

(1) Die Abgeordneten sind berechtigt, alle Akten und Unterlagen einzusehen, die sich in der Verwahrung der Bremischen Bürgerschaft befinden, soweit nicht gesetzliche Vorschriften oder diese Geschäftsordnung dem entgegenstehen. Akten und Unterlagen von Untersuchungsausschüssen, der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission können nur von den Mitgliedern sowie im Verhinderungsfalle von den stellvertretenden Mitgliedern und im Falle der Parlamentarischen Kontrollkommission auch von den ständigen Gästen nach § 27 Absatz 1 Satz 3 Bremisches Verfassungsschutzgesetz eingesehen werden. Für Untersuchungsausschüsse gilt dies nur bis zum Abschluss der Untersuchungstätigkeit und Berichterstattung gegenüber der Bremischen Bürgerschaft. Soweit es für seine Arbeit erforderlich ist, kann der Untersuchungsausschuss Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Untersuchungsausschusses, der Bürgerschaftsverwaltung und der Fraktionen im Untersuchungsausschuss die Einsichtnahme gestatten.

(2) Die Einsichtnahme in persönliche Akten und Abrechnungen, die bei der Bremischen Bürgerschaft über Abgeordnete geführt werden, ist nur den betreffenden Abgeordneten gestattet. Andere Personen können solche Unterlagen nur mit Genehmigung der Präsidentin oder des Präsidenten und der betreffenden Abgeordneten einsehen. Das Gleiche gilt für ehemalige Abgeordnete.

(3) Die Akteneinsicht wird in den Räumen der Bremischen Bürgerschaft gewährt. Den Abgeordneten können Kopien der eingesehenen Akten und Unterlagen in schriftlicher oder elektronischer Form überlassen werden. Zur Einsichtnahme außerhalb des Hauses der Bremischen Bürgerschaft werden die Akten, soweit der Geheimschutz dem nicht entgegensteht, nur an die Vorsitzenden sowie die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Ausschüsse für ihre Arbeit, im Vertretungsfalle an deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, herausgegeben. Die Präsidentin oder der Präsident kann Ausnahmen zulassen.

(4) Durch die Akteneinsicht darf die Arbeit der Bremischen Bürgerschaft, ihrer Ausschüsse und sonstigen Gremien nicht behindert werden. Die Präsidentin oder der Präsident kann die Einsichtnahme im Einzelfall mit Auflagen versehen oder versagen, wenn schutzwürdige Belange betroffen sind.

Christian Weber

Präsident