

über die Bezüge der Mandatsträger entscheidet, aus denen es sich zusammensetzt.<sup>238</sup>

### III. Das parlamentarische Öffentlichkeitsprinzip

*„Würden wir im Fernsehen Politiker, die im Parlament streiten, annähernd so oft sehen wie solche, die in Talkshows auftreten, wäre das ein beachtlicher Fortschritt.“*

*Norbert Lammert, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8.9.2013, S. 4.*

Der Öffentlichkeitsgrundsatz zählt heute zum „Standardrepertoire parlamentarischer Verfassungen“.<sup>239</sup> Das parlamentarische Öffentlichkeitsgebot zu betrachten, ehe auf das kommunalrechtliche im Detail eingegangen wird, bietet sich aus mehreren Gründen an: Erstens ist die Rechtsetzungstätigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften der eines Parlaments durchaus vergleichbar; vor allem in Landkreisen und Großstädten gestaltet sich die Arbeit im Kreis- bzw. Gemeinderat durchaus ähnlich zu der in Parlamenten.<sup>240</sup> Dementsprechend weist das parlamentarische Öffentlichkeitsprinzip neben diversen Unterschieden wichtige Parallelen zum kommunalrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz auf. Zweitens dürfte das Parlamentsrecht einen gewissen Vorbildcharakter für die kommunale Sitzungsöffentlichkeit haben.<sup>241</sup> In diesem Sinne führt etwa der Gemeindetag Baden-Württemberg aus: „Der Gemeinderat und seine beschließenden (nicht jedoch die beratenden) Ausschüsse beraten grundsätzlich entsprechend der demokratischen Übung auch in den großen Parlamenten in Bund und Ländern in öffentlicher Sitzung.“<sup>242</sup> Zudem wirken die für die parlamentarischen Sitzungen zu beachtenden Vorgaben des Rechts- und Demokratieprinzips über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in vergleichbarer

---

238 s. BVerfGE 40, 296, 327.

239 So Morlok, in: Dreier, Art. 42 Rn. 14 m. w. N.

240 Vgl. Waechter, Rn. 284.

241 Leisner, S. 75 f. bezeichnet die Erste Gewalt des Staates als „Prototyp öffentlicher Transparenz“.

242 s. Erläuterung zu § 9 des Geschäftsordnungsmusters für den Gemeinderat: BWGZ 2000, 527.

Intensität<sup>243</sup> auf die Sitzungsöffentlichkeit in kommunalen Gremien ein.<sup>244</sup> Drittens hat das parlamentarische Öffentlichkeitsgebot im Vergleich zum kommunalrechtlichen bereits tiefere wissenschaftliche Durchdringung erfahren. Das lässt Rückschlüsse für das kommunale Öffentlichkeitsprinzip erwarten.<sup>245</sup> Und schließlich argumentieren – viertens – etliche Gerichte mit dem parlamentarischen Öffentlichkeitsgrundsatz, wenn sie zum kommunalen Öffentlichkeitsprinzip Stellung zu beziehen haben.<sup>246</sup>

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Rechtslagen und Rechtsansichten zum parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzip rein deskriptiv vorgestellt; in Anbetracht der Themenstellung wird an dieser Stelle auf Stellungnahmen zu den zahlreichen Streitpunkten weitgehend verzichtet.

## 1. Das Öffentlichkeitsprinzip im Europäischen Parlament und im Rat

Nach Art. 1 Abs. 2 EUV sowie Art. 10 Abs. 3 S. 2 AEUV sollen die Entscheidungen in der Europäischen Union möglichst offen und bürgernah getroffen werden.

Die beiden Hauptrechtsetzungsorgane der Europäischen Union sind das Europäische Parlament und der Rat (vgl. Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV). Beide unterliegen nach der Neuformulierung durch den Vertrag von Lissabon ausdrücklich dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 15 Abs. 2 AEUV).<sup>247</sup>

### a) Europäisches Parlament

Für das Europäische Parlament und seine Ausschüsse war die Parlamentsöffentlichkeit bereits vor dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 in der Geschäftsordnung vorgeschrieben (Art. 96 Nr. 2 und Nr. 3

---

<sup>243</sup> Für einen gar gesteigerten Einfluss auf kommunaler Ebene v. Armin, S. 39 ff.

<sup>244</sup> Dazu bereits unter B. II. 3. b).

<sup>245</sup> Umgekehrte Rückschlüsse – von den öffentlichen Gemeinderatssitzungen auf die der Plenarsitzungen – zog etwa Dieterich, S. 114, und rechtfertigte dies damit, dass „auch der Gemeinderat seiner Struktur nach ein Repräsentativorgan“ ist.

<sup>246</sup> s. BayVGH, BayVBl. 1990, 53, 54; OVG NRW, Der Städtetag 1979, 528 f.; VG Freiburg, NJW 1974, 762, 763.

<sup>247</sup> Kommission und Europäischer Rat tagen hingegen nicht öffentlich gem. Art. 4 Abs. 3 GO ER bzw. Art. 9 GO Kom.

GO EP a. F.<sup>248</sup>). Der Vertrag von Lissabon, der zur Steigerung der demokratischen Legitimation und Kontrollierbarkeit ein umfassendes Transparenzgebot für alle Organe der europäischen Union einführt (vgl. Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV), hat die Parlamentsöffentlichkeit nunmehr primärrechtlich verfestigt und damit seine Bedeutung herausgehoben.<sup>249</sup> Zugleich wurde durch die Vertragsrevision ein individuelles Recht auf Dokumentenzugang gegenüber den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union statuiert (Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 1 AEUV, Art. 42 GRCh),<sup>250</sup> das unter dem Vorbehalt des Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 2 AEUV, Art. 104 GO EP i. V. m. Art. 4 der Dokumentenzugangsverordnung<sup>251</sup> steht.<sup>252</sup>

Die durch Art. 15 Abs. 2 Hs. 1 AEUV vorgegebene Parlamentsöffentlichkeit bezieht sich zwar nicht auf die **Ausschüsse** des Parlaments.<sup>253</sup> Allerdings wird – wie bereits vor dem Vertrag von Lissabon – auf Geschäftsausstattungsebene in Art. 103 Nr. 3 GO EP<sup>254</sup> der Grundsatz der Öffentlichkeit auch auf Ausschüsse erstreckt. Während dort für die Ausschüsse auch ausdrücklich die Möglichkeit des Öffentlichkeitsauschlusses vorgesehen ist, hat das Europäische Parlament gem. Art. 15 Abs. 2 Hs. 1 AEUV *ausnahmslos* öffentlich zu tagen.

Die Tagungen des Europäischen Parlaments und die öffentlichen Ausschusssitzungen werden direkt im Internet übertragen und archiviert („EP TV“).<sup>255</sup> Die Niederschriften zu den Verhandlungen des Europäischen Parlaments werden gem. Art. 232 Abs. 2 AEUV ebenfalls ver-

---

<sup>248</sup> s. Geschäftsordnung 16. Auflage Juli 2004, ABl. Nr. L 044 vom 15/02/2005 S. 0001 – 0140.

<sup>249</sup> Vor dem Vertrag von Lissabon war nur für die Erörterung des jährlichen Gesamtbuchs die Öffentlichkeit der Sitzungen primärrechtlich in Art. 200 EGV (jetzt Art. 233 AEUV) angeordnet.

<sup>250</sup> Zur langen Vorgeschichte dieses Rechts *Schoo/Görlitz*, in: Schwarze, Art. 15 AEUV Rn. 16 ff.

<sup>251</sup> Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>252</sup> Unter den zahlreichen Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 der Dokumentenzugangsverordnung wurden in der Praxis neben der öffentlichen Sicherheit und den internationalen Beziehungen v. a. der Datenschutz (hierzu grundlegend EuGH, EuZW 2010, 617), der Schutz des Entscheidungsprozesses und der Schutz von Gerichtsverfahren (siehe hierzu jüngst EuG, K&R 2015, 249 m. Anm. Eichelberger) häufig bemüht, s. KOM (2004) 45, S. 16 ff.; vgl. auch *Marsch*, DÖV 2005, 639, 642.

<sup>253</sup> *Schoo/Görlitz*, in: Schwarze, Art. 15 AEUV Rn. 12 m. w. N.

<sup>254</sup> Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode, Stand 2013, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20130416+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>.

<sup>255</sup> Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de>.

öffentlicht. Verbindliche<sup>256</sup> Rechtsakte der Union unterliegen gem. Art. 296 Abs. 2 AEUV einer Begründungspflicht.

Für die Saal- bzw. Präsenzöffentlichkeit bestehen strenge Regeln: Gem. Art. 145 Abs. 2 GO EP darf Zutritt zu den Tribünen des Plenarsaals nur erhalten, wer im Besitz einer hierzu vom Präsidenten oder vom Generalsekretär des Parlaments ordnungsgemäß ausgestellten Einlasskarte ist. Wer als zugelassener Zuhörer Beifall spendet oder Missbilligung äußert, wird gem. Art. 145 Abs. 3 GO EP – eine mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedenkliche Regelung – sofort des Saales verwiesen.

#### b) Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union ist zwar zentrales Rechtsetzungsorgan, jedoch kein parlamentarisches Organ, sondern Exekutivorgan.<sup>257</sup> Er tagte bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 gem. Art. 5 Abs. 1, Art. 8 Rat GO a. F.<sup>258</sup> grundsätzlich nicht öffentlich. Begründet wurde dies „insbesondere mit der Notwendigkeit, die offene Aussprache der Minister zu erleichtern und der Effizienz des auf Kompromissbereitschaft angewiesenen politischen Verhandlungsprozesses im Rat zu dienen“.<sup>259</sup> Lediglich bei gesetzgeberischer Tätigkeit war der Rat gem. Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 S. 3 EGV verpflichtet, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen zu veröffentlichen. Flankiert wurde der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit durch eine Geheimhaltungspflicht nach Art. 6 Abs. 1 Rat GO a. F., von welcher der Rat durch Beschluss befreien konnte.

Im Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag nahm man vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit Abstand: Der Rat sollte gem. Art. I-24 Abs. 6 EVV über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten fortan öffentlich tagen. Diese Richtungentscheidung kann v. a. als Frucht der langanhaltenden Kritik<sup>260</sup> an der Intransparenz europäischer Organe und Ent-

---

<sup>256</sup> s. zu dieser im Gesetzeswortlaut nicht zum Ausdruck kommenden Einschränkung *Gellermann*, in: *Streinz*, Art. 296 AEUV Rn. 4.

<sup>257</sup> s. *Herzog*, S. 21.

<sup>258</sup> Beschluss 2006/683/EG.

<sup>259</sup> Zitiert nach *Hix*, in: *Schwarze*, Art. 16 EUV Rn. 55; weiterführend *de Leeuw*, ELR 32 (2007), 295, 302 f.

<sup>260</sup> s. etwa *Dreher*, EuZW 1996, 487 ff.; *Lübbe-Wolff*, VVDStRL 60 (2001), 246, 256 f. und 277 f.; *Calliess/Ruffert*, EuGRZ 2004, 542, 549 m. w. N.; *Bröhmer*, S. 331 ff.; vgl. auch *Frenz*, Rn. 277; unverändert kritisch jüngst *Herzog*, S. 32: „Der einfache Bürger erlebt die Brüsseler Politik nicht in Parlamentsdebatten und Parlamentsberichterstattung, sondern in Kommissions- und Ausschussverhandlungen, die

scheidungsprozesse sowie den damit verbundenen Legitimationseinbußen gesehen werden.

Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages aufgrund der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurde Art. I-24 Abs. 6 EVV wortgleich in Art. 16 Abs. 8 EUV übernommen und trat gleichzeitig mit der angepassten Geschäftsordnung des Rates<sup>261</sup> am 1. Dezember 2009 in Kraft.

Art. 16 Abs. 8 EUV, Art. 15 Abs. 2 Hs. 2 AEUV und Art. 5, 7 Rat GO legen seither für die Beratung und Abstimmung von Gesetzgebungsakten i. S. d. Art. 289 Abs. 3 AEUV ein sehr offensives Öffentlichkeitskonzept fest, das nach Jahrzehntelang praktizierter Nichtöffentlichkeit einem Paradigmenwechsel gleichkommt. So wird etwa nach Art. 7 Abs. 3 Rat GO die Öffentlichkeit der Tagungen durch eine öffentliche audiovisuelle Übertragung sichergestellt, die per Video-Stream in allen Amtssprachen der Organe der Europäischen Union zur Verfügung gestellt wird.<sup>262</sup> Eine Aufzeichnung verbleibt mindestens einen Monat lang auf der Website des Rates. Die Abstimmungsergebnisse werden visualisiert.

Die Verpflichtung zu öffentlichen Tagungen besteht für den Rat, nicht hingegen für den **Ausschuss** der Ständigen Vertreter und die diversen Arbeitsgruppen, welche Vorarbeiten für die Ratstagungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit leisten.<sup>263</sup> Auch der Vermittlungsausschuss nach Art. 294 AEUV tagt nicht öffentlich.<sup>264</sup>

Wie für das Europäische Parlament allgemein, ist für den Rat bei gesetzgeberischer Tätigkeit die Sitzungsöffentlichkeit ohne jede Möglichkeit zum Öffentlichkeitsausschluss primärrechtlich vorgegeben.

Während sich für das Europäische Parlament die Frage nach der Justizierbarkeit der Sitzungsöffentlichkeit kaum stellt, da *alle* Tagungen öffentlich sein müssen, stellt sie sich für den Rat deshalb, weil die

---

fast regelmäßig ohne wirkliche Begleitung durch fachkundige Medien stattfinden – und die Entscheidungsträger selbst führen darüber meist nicht einmal eine öffentliche Diskussion. Man klagt zwar darüber, dass es noch keine 'europäische Öffentlichkeit' gebe, was wohl ein Ersatz für die fehlende europäische Nation sein soll, aber es versucht niemand wirklich ernsthaft, eine solche Öffentlichkeit herzustellen, ja man lässt sogar den Eindruck zu, als wüsste man, wenn es sie denn gäbe, mit ihr auch gar nicht viel anzufangen.“

261 Verordnung 2009/937/EU, ABl. 2009 L 325/35.

262 Die Übertragungen sind abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/documents.aspx?lang=en>.

263 *Kraiewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 15 AEUV Rn. 21.

264 *Kraiewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 15 AEUV Rn. 22.

Öffentlichkeit nur für Gesetzgebungsakte i. S. d. Art. 289 Abs. 3 AEUV zwingend ist. Die Ratssitzungen werden dementsprechend in einen öffentlichen und einen nicht öffentlichen Abschnitt unterteilt.<sup>265</sup> Sollte die Zuordnung zu diesen Abschnitten unter Verletzung der Art. 16 Abs. 8 EUV, Art. 15 Abs. 2 Hs. 2 AEUV erfolgen, ist dieser Verstoß über die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 2 AEUV wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften justizierbar.<sup>266</sup> Dasselbe gilt bei einer fehlenden oder mangelhaften Begründung eines Rechtsakts entgegen Art. 296 Abs. 2 AEUV.<sup>267</sup> Im Unterschied zu den Unionsorganen kommt für Unionsbürger eine Nichtigkeitsklage allerdings nur dann in Betracht, wenn Vorschriften der Rat GO verletzt werden, die dem Schutz Einzelner dienen.<sup>268</sup> Ob Art. 5 und Art. 7 Rat GO den Einzelnen schützen, ist bislang – soweit ersichtlich – ungeklärt. Hierfür spricht immerhin der mit der Einführung dieser Vorschriften verbundene Zweck, der u. a. auf eine erhöhte Transparenz des Gesetzgebungsprozesses und damit auf gesteigertes Interesse sowie Akzeptanz bei den Unionsbürgern abzielt.<sup>269</sup> Dass die Vorschriften daneben – und möglicherweise vorrangig<sup>270</sup> – eine bessere Kontrolle des Rates durch die nationalen Parlamente bezeichnen, ändert daran nichts, da zumindest auch die Beteiligungsmöglichkeit der Zivilgesellschaft sichergestellt werden soll.<sup>271</sup>

## 2. Das Öffentlichkeitsprinzip im Deutschen Bundestag und Bundesrat

### a) Geschichtliche Entwicklung

Öffentliche Parlamentsverhandlungen waren bis zum Ende des 18. Jahrhunderts nicht die Regel;<sup>272</sup> erst mit der Französischen Revolution verschaffte sich die liberale Forderung nach Öffentlichkeit zusehends Ausdruck.<sup>273</sup>

---

265 Vgl. *Gellermann*, in: *Streinz*, Art. 15 AEUV Rn. 5.

266 *Frenz*, Rn. 1066; so auch zu dem in diesem Punkt identischen *EVV Weber*, *EuZW* 2008, 7, 10 sowie *Wichart*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. I-24 Rn. 14.

267 Vgl. *Scheidler*, *VR* 2009, 295, 298; *Hetmeier*, in: *Lenz/Borchardt*, Art. 296 Rn. 11.

268 So *Frenz*, Rn. 1066.

269 *Epping*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Art. 16 EUV Rn. 41.

270 Darauf deutet hin *Epping*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Art. 16 EUV Rn. 41.

271 Vgl. *Gellermann*, in: *Streinz*, Art. 15 AEUV Rn. 2.

272 *Schnöckel*, *DÖV* 2007, 676, 677 bezeichnet die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen daher als „recht neue Entwicklung“.

273 Vgl. *Linck*, *DÖV* 1973, 513, 514; *Binder*, *DVBl.* 1985, 1112 m. w. N.

In Deutschland begann der Durchbruch des parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzips mit der Paulskirchenverfassung.<sup>274</sup> Nach deren § 111 sollten Staatenhaus und Volkshaus, die den Reichstag bilden sollten (s. § 85 der Paulskirchenverfassung), grundsätzlich öffentlich verhandeln. Das Scheitern der Paulskirchenverfassung konnte den Vormarsch des Öffentlichkeitsprinzips nicht mehr aufhalten. Im Gegenteil nahm die revidierte preußische Verfassung von 1850<sup>275</sup> das Öffentlichkeitsprinzip – anders als § 111 der Paulskirchenverfassung – gar ohne die Möglichkeit zum Öffentlichkeitsausschluss in Art. 79 auf.<sup>276</sup>

Diesem Beispiel der revidierten preußischen Verfassung von 1850 folgend, statuierte Art. 22 Abs. 1 der Reichsverfassung von 1871 die Verhandlungsöffentlichkeit erstmals für das gesamte Deutsche Reich. Die Regelung sah wie die preußische Verfassung von 1850 keinen Öffentlichkeitsausschluss vor. Daher war lange Zeit streitig, ob die damalige Vorschrift des § 36 Abs. 2 GO RT, die einen Öffentlichkeitsausschluss auf Antrag einfachgesetzlich zuließ, mit der Reichsverfassung vereinbar war.<sup>277</sup> Große praktische Bedeutung kam dieser Frage allerdings nicht zu, da der Reichstag nur ein einziges Mal von dieser Ausschlussmöglichkeit – im Einklang mit der sich durchsetzenden Auffassung, welche die Verfassungskonformität bejahte – am 17. März 1900 Gebrauch machte.<sup>278</sup> Die Öffentlichkeit wurde bei der Beratung des geplanten § 327a des Strafgesetzbuches, der den Beischlaf in Kenntnis einer Geschlechtskrankheit unter Strafe stellen sollte, ausgeschlossen, „um das öffentliche Schamgefühl nicht zu verletzen“.<sup>279</sup>

---

<sup>274</sup> Vgl. *Wegener*, S. 239 f.; *Dietrich*, S. 48 f., ausführlich zur historischen Entwicklung des parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzips *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 42 Rn. 16 ff.; *Merg*, S. 14 ff. und zur Paulskirchenverfassung *Laufs*, JuS 1998, 385 ff. Entgegen *Linck*, DÖV 1973, 513, 514, hat Art. 59 der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820 die Öffentlichkeit von landständischen Verhandlungen nicht kodifiziert. Die Vorschrift setzte vielmehr eine Verfassungsregelung zur Öffentlichkeit voraus: „Wo die Oeffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muß...“. Art. 59 der Wiener Schlussakte war Ausweis für die zu jener Zeit noch vorherrschende Skepsis gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip, s. *Bogan*, in: *Epping/Butzer*, Art. 42 Rn. 2.

<sup>275</sup> Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html>.

<sup>276</sup> In dieser Zeit gelang mit dem preußischen Pressegesetz von 1851 auch der Durchbruch für die freie Berichterstattung über Parlamentsverhandlungen, s. hierzu *Achterberg*, S. 566 m. w. N.

<sup>277</sup> s. *Perels*, AöR 15 (1900), 548, 551 ff; v. *Seydel*, Art. 22 Anm. 1; *Bogan*, in: *Epping/Butzer*, Art. 42 Rn. 3.

<sup>278</sup> s. *Perels*, AöR 15 (1900), 548, 549 f.; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 42 Rn. 20 m. w. N.

<sup>279</sup> *Werner*, S. 13 und S. 36 m. w. N.

Die Weimarer Reichsverfassung schrieb in Art. 29 WRV ebenfalls die Verhandlungsöffentlichkeit vor, ließ jedoch den Ausschluss der Öffentlichkeit auf Antrag von 50 Reichstagsmitgliedern bei einer Zweidrittelmehrheit ausdrücklich zu. Die Ausschusssitzungen des Reichstags waren von diesem Öffentlichkeitsgebot nicht betroffen und tagten, wie bereits zuvor, grundsätzlich nicht öffentlich.<sup>280</sup> Ein subjektives Recht für den Zutritt zu den öffentlichen Sitzungen im Reichstagsgebäude wurde in der damaligen Literatur abgelehnt.<sup>281</sup>

#### b) **Bundestag**

Für den Bundestag wurde der Grundsatz der Öffentlichkeit in Art. 42 Abs. 1 GG verankert, der Art. 29 WRV ähnelt. Der Grundsatz gehört nach dem BVerfG zu den wesentlichen Elementen des demokratischen Parlamentarismus.<sup>282</sup> Er wird als Ausprägung des Demokratieprinzips von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt.<sup>283</sup>

Das Öffentlichkeitserfordernis erstreckt sich auf die gesamte Sitzung vom Beginn bis zu ihrem Ende und erfasst Beratungen und Beschlussfassungen gleichermaßen.<sup>284</sup> Geheime Wahlen und Abstimmungen sollen jedoch nach h. M. wegen der langen parlamentarischen Tradition und zum Schutz des freien Mandats zulässig bleiben.<sup>285</sup>

Für die **Ausschüsse des Bundestages** gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht.<sup>286</sup> Sie verhandeln gem. § 69 Abs. 1 S. 1 GO BT grundsätzlich nicht öffentlich.<sup>287</sup> Da die Vertraulichkeit in der GO BT nicht angeord-

---

280 *Merg*, S. 24; *Arndt*, Art. 29 Rn. 1.

281 s. *Gebhard*, Art. 29 Anm. 3b).

282 BVerfGE 84, 304, 329; 70, 324, 355; s. auch *Linck*, DÖV 1973, 513, 516 jeweils m. w. N.

283 *Magiera*, in: *Sachs*, Art. 42 Rn. 1; *Morlok*, in: *Dreier*, Art. 42 Rn. 20; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 42 Rn. 31 jeweils m. w. N.

284 *Versteyl*, in: v. *Münch/Kunig*, Art. 42 Rn. 19; *Schnöckel*, DÖV 2007, 676 m. w. N.

285 s. nur *Broker*, in: *Epping/Hillgruber*, Art. 42 Rn. 8; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 42 Rn. 37; *Versteyl*, in: v. *Münch/Kunig*, Art. 42 Rn. 13 jeweils m. w. N.; *Klein*, ZRP 1976, 81, 84; a. A. mit beachtlichen Argumenten und zahlreichen weiteren Nachweisen *Linck*, DVBl. 2005, 793, 797; ebenso *Bröhmer*, S. 102 f.

286 Fast einhellige Meinung, s. nur BVerfGE 11, 144, 152; *Versteyl*, in: v. *Münch/Kunig*, Art. 42 Rn. 3; *Erbguth/Paßlick*, NWVBL 1991, 37, 41 m. w. N.; *Kriele*, VVDSI RL 29 (1971), 46, 67 f. Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage wurde der Bundestag von *Steffani*, S. 175, als „halböffentliche Parlament“ bezeichnet. *Kißler*, in: *Schneider/Zeh*, S. 1002 Rn. 28 hält diese Bezeichnung angesichts des Umgangs mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz in der Praxis noch für einen Euphemismus.

287 Öffentlichkeit ist jedoch für die Beweiserhebung in den Untersuchungsausschüssen und die mündliche Verhandlung des Wahlprüfungsausschusses angeordnet, s. Art. 44 Abs. 1 GG bzw. § 8 Abs. 1 WahlprüfungsG.

net ist,<sup>288</sup> besteht jedoch für die Sitzungsteilnehmer grundsätzlich keine Verschwiegenheitspflicht hinsichtlich des Verlaufs, des Beratungsinhalts und der Ergebnisse der Ausschusssitzungen.<sup>289</sup> Ob Protokolle über die nicht öffentlichen Sitzungen erstellt und wem diese zugänglich gemacht werden, soll im Ermessen des Bundestages liegen.<sup>290</sup> Pressevertreter haben keinen Anspruch gerade auf wörtliche Mitteilung aller einschlägigen Erklärungen der Sitzungsteilnehmer.<sup>291</sup> Auskunft kann stattdessen etwa auch durch eine wahrheitsgemäße und vollständige Zusammenfassung der Ausschussverhandlungen erteilt werden.<sup>292</sup> Unter den Voraussetzungen des § 66 GO BT besteht eine Berichtspflicht der Ausschüsse gegenüber dem Bundestag.<sup>293</sup>

Die Ausschüsse können zwar für bestimmte Verhandlungsgegenstände oder Teile davon die Öffentlichkeit zulassen (§ 69 Abs. 1 S. 2 GO BT) und öffentliche Schlussberatungen zu überwiesenen Vorlagen (§ 69a Abs. 1 S. 1 GO BT) sowie gem. § 70 Abs. 1 GO BT öffentliche Anhörungen von Auskunftspersonen (sog. Hearings) durchführen. In der Praxis wird von diesen Möglichkeiten jedoch selten Gebrauch gemacht:<sup>294</sup> Beispielsweise waren in der 16. Wahlperiode von 2005 – 2009 nur 110 von 2234 Ausschusssitzungen öffentlich; die Zahl der öffentlichen Anhörungen belief sich auf 475, von der Möglichkeit der erweiterten öffentlichen Ausschussberatung nach § 69a Abs. 1 S. 1 GO BT wurde gar kein Gebrauch gemacht.<sup>295</sup>

Vereinzelt<sup>296</sup> wird vor diesem Hintergrund die in § 69 Abs. 1 S. 1 GO BT angeordnete Nichtöffentlichkeit für verfassungswidrig gehalten.

---

288 Im Gegensatz etwa zu § 22 Abs. 3 GO BReg, wonach die Sitzungen der Bundesregierung vertraulich sind.

289 Vgl. Bröhmer, S. 107; Trossmann, S. 198; Engels, in: v. Westphalen, S. 256. Anders gilt für die (selteneren) „geschlossenen Ausschüsse“, wie den Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und den Verteidigungsausschuss, s. näher Kasten, S. 32 f.

290 Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, § 19 Anm. 2g).

291 VG Berlin, Beschl. v. 31.7.– VG 27 L 166.14.

292 VG Berlin, Beschl. v. 31.7.– VG 27 L 166.14.

293 Dazu näher Engels, in: v. Westphalen, S. 256 f.

294 Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 42 Rn. 39 m. w. N.; vgl. auch Hett, S. 150 f.; so im Hinblick auf erweiterte öffentliche Ausschussberatungen auch Roll, § 69a GO BT Rn. 1; anders für Hearings Kijßler, in: Schneider/Zeh, S. 1005 f. sowie Bröhmer, S. 105 („durchaus häufig Gebrauch gemacht“).

295 s. hierzu und zu weiter zurückliegenden Wahlperioden Feldkamp, ZParl 41 (2010), 1, 11.

296 Morlok, in: Dreier, Art. 42 Rn. 24; in diese Richtung argumentierend auch Bröhmer, S. 107, sowie Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu, Art. 42 Rn. 8 („Teleologisch sprechen aber gute Gründe dafür, auch bei den Ausschüssen eine grundsätzliche Pflicht zur öffentlichen Verhandlung anzunehmen, die aus Gründen der Siche-

Eine „realitätsgerechte Verfassungsinterpretation“ fordert nach *Morlok* die Ausweitung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips auf die Ausschüsse, da dort die „wesentliche Arbeit“ geleistet wird.<sup>297</sup>

Mag sich auch ein ganz wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse verlagert haben,<sup>298</sup> kann dieser Standpunkt dennoch nicht überzeugen. Wie schon ein Blick auf Art. 42 Abs. 3 und Art. 43 GG zeigt, differenziert das Grundgesetz ausdrücklich zwischen dem Bundestag und seinen Ausschüssen. Art. 42 Abs. 1 GG sieht die Sitzungsöffentlichkeit nur für den Bundestag vor. Ein Redaktionsversehen liegt darin nicht. Der Verfassungsgeber überantwortete die Regelung von Ausschusssitzungen der Geschäftsautonomie des Bundestages (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG). Von dieser machte der Bundestag durch § 69 Abs. 1 S. 1 GO BT verfassungsgemäßen Gebrauch. Wortlaut und Systematik<sup>299</sup> des Grundgesetzes stehen der behaupteten „Realitätsgerechtigkeit der Verfassungsinterpretation“ mithin entgegen. Auf einem anderen Blatt steht freilich die hier nicht zu vertiefende Frage, ob der für die Ausschusssitzungen geltende Nichtöffentlichkeitsgrundsatz *rechtspoten-*

---

rung der Funktionsfähigkeit und Effektivität der Ausschussarbeit beschränkt werden kann.“); zumindest im Hinblick auf selbstständige Ausschussberatungen auch *Linck*, DÖV 1973, 513, 517 f., der in diesem Zusammenhang von einer „Umgehung des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG“ spricht.

297 *Morlok*, in: Dreier, Art. 42 Rn. 24.

298 *Versteyl*, in: v. Münch/Kunig, Art. 42 Rn. 6; *Ott*, S. 194; *Hett*, S. 197; *Steffani*, S. 175; darüber hinausgehend (die „eigentliche Arbeit“) *Binder*, DVBl. 1985, 1112, 1114; *Oberreuter*, ZParl 6 (1975), 77, 79 („[...] daß die Entscheidungen im Plenum nicht mehr fallen – dort eigentlich stets nur selten gefallen sind – ist kaum mehr bestreitbar [...]“); detailliert zum Ganzen *Linck*, DÖV 1973, 513, 516 f.; *Dechamps*, S. 71 ff.; eine informative statistische Auswertung liefert *Hett*, S. 148 ff.; pointiert schließlich *Kißler*, in: Schneider/Zeh, S. 1005: „Das Ergebnis ist zwar ein fleißiges, aber unscheinbares Parlament. Der durch die Verhandlungsöffentlichkeit sichtbar gemachte Teil seiner Arbeit gleicht der Spitze des Eisbergs.“

299 Näher dazu *Leisner*, in: *Sodan*, Art. 42 GG Rn. 2; *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen, S. 37 m. w. N.