

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 82

Ausschussöffentlichkeit im Deutschen Bundestag

Von

Arndt Alexander Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

ARNDT ALEXANDER SCHMIDT

Ausschussöffentlichkeit im Deutschen Bundestag

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 82

Ausschussöffentlichkeit im Deutschen Bundestag

Von

Arndt Alexander Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
hat diese Arbeit im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-18246-6 (Print)

ISBN 978-3-428-58246-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im April 2020 von der Juristischen Fakultät der Universität Hannover als Dissertationsschrift angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von Oktober 2020.

Mein besonderer Dank gilt zuvorderst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hermann Butzer, der nicht nur diese Arbeit vorbildlich mit Rat und Tat gefördert hat, sondern auch meinen gesamten akademischen Werdegang während der langjährigen Mitarbeit an seinem Lehrstuhl wohlwollend begleitet hat. Ich werde diese Zeit stets in sehr guter Erinnerung behalten, wofür auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Lehrstuhl Dank gebührt. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens neben seinen Verpflichtungen als Universitätspräsident und für seine konstruktive Kritik danke ich Herrn Professor Dr. Volker Epping.

Ferner danke ich Frau Inge Gerstberger sowie Herrn Dr. Christoph Lontzek für den persönlichen Austausch und die sehr instruktiven Einblicke in die Parlamentspraxis des Deutschen Bundestages bzw. des Berliner Abgeordnetenhauses. Für die Betreuung während meines Forschungsaufenthalts an der University of Oxford danke ich Herrn Professor Dr. Paul Craig, der mein Verständnis des britischen Parlamentsrechts wesentlich vertieft hat. Zudem bin ich der Hanns-Seidel-Stiftung zu Dank verpflichtet, die mich während der Anfertigung dieser Arbeit großzügig mit einem Promotionsstipendium gefördert hat.

Für die schöne gemeinsame Studienzeit und persönliche Verbundenheit danke ich herzlich Alexander Malte Aumüller, Nicolas Klein sowie Jan Sommerfeld, die außerdem durch das akribische Korrekturlesen dieses Textes viele wertvolle Hinweise geliefert haben, welche die Arbeit noch einmal vorangebracht haben.

Vor allen Dingen aber danke ich von Herzen meinen Eltern, Brigitte und Dr. med. vet. Gerhard Schmidt, die den Grundstein für meinen bisherigen Lebensweg gelegt haben und mir hierbei jede erdenkliche Unterstützung haben zukommen lassen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Peine, im Dezember 2020

Arndt Alexander Schmidt

Inhaltsverzeichnis

<i>Kapitel 1</i>	
Einführung	19
A. Anlass der Untersuchung	19
B. Wissenschaftliche Fragestellung	23
C. Stand der Forschung	24
D. Begriffsdefinitionen – Ausschuss- und Öffentlichkeitsverständnis	25
I. Bundestagsausschüsse als Untersuchungsobjekt	26
II. Begriffsdimensionen der Öffentlichkeit als Untersuchungsobjekt	29
E. Gang der Untersuchung	31
 <i>Kapitel 2</i>	
Verfassungs- und geistesgeschichtliche Grundlegung	33
A. Verfassungsgeschichtliche Betrachtung – Der Grundsatz der Parlaments- öffentlichkeit im Kontext der Zeit	33
I. Entwicklung in Großbritannien	33
II. Entwicklung in Frankreich	38
III. Entwicklung in Deutschland	40
1. Ansätze im Frühkonstitutionalismus	40
2. Entwicklung von der Nationalversammlung 1848/49 bis zur Reichs- gründung	44
3. Reichsverfassung von 1871	47
4. Weimarer Reichsverfassung	49
5. Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	50
IV. Traditionslinien und Brüche	51
B. Geistesgeschichtliche Begründung und Funktionsbestimmung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit	52
I. Verwurzelung in der Rechtsphilosophie der Aufklärung	53
1. Immanuel Kant – Publizität als Handlungsmaxime	54
2. Jeremy Bentham – Öffentlichkeit und Demokratie	56
3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel – Öffentlichkeit als Bildungs- und Inte- grationsmittel	61

II.	Rezeption durch die liberale Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts	64
1.	Öffentlichkeit als Garant von Wahrheit und Gerechtigkeit	64
2.	Pragmatische Aspekte liberaler Öffentlichkeitskonzeptionen	66
3.	Konservative Gegenpositionen	70
III.	Wandel und Kritik klassischer Öffentlichkeitsfunktionen zu Beginn des 20. Jahrhunderts	71
1.	Veränderung der Rahmenbedingungen parlamentarischer Öffentlichkeit .	72
a)	Strukturwandel der Öffentlichkeit	72
b)	Strukturwandel des Parlamentarismus	75
2.	Verteidigung und Kritik des modernen Parlamentarismus – Verschiebung des Begründungsdiskurses	79
a)	Max Weber – Verschiebung der Öffentlichkeitsfunktion	79
b)	Carl Schmitt – Fortfall der Öffentlichkeitsfunktion	81
3.	Bewertung und Zwischenfazit	83
IV.	Begründungsdiskurse zur Parlamentsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz .	83
1.	Öffentlichkeit als Demonstration von Ergebnissen	84
2.	Öffentlichkeit als demokratische Kommunikation über Entscheidungs- grundlagen	87
a)	Kontrolle	87
b)	Legitimation	90
c)	Partizipation	90
d)	Repräsentation	91
e)	Sonstige Öffentlichkeitsfunktionen	93
3.	Öffentlichkeit im Wechselspiel von Akzeptanz und Legitimität	93
4.	Synthese und Bewertung	96
V.	Aktuelle Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit	101
1.	Fortschreitender Strukturwandel der Öffentlichkeit	102
a)	Gesellschaftliche, rechtliche und technische Ausdifferenzierung sowie deren Folgen für die parlamentarische Arbeitslast	102
b)	Veränderte Wirkbedingungen der Parlamentsöffentlichkeit im tele- visuellen und digitalen Umfeld	105
c)	Entstehung gesellschaftlicher Teilöffentlichkeiten	109
d)	Bedeutungsverlust der Parlamentsöffentlichkeit als Folge des Struk- turwandels der Öffentlichkeit	111
2.	Auswirkung in Form eines neuerlichen Strukturwandels des Parlamenta- rismus	113
a)	Innerparlamentarische Differenzierung, Spezialisierung und deren Folgen	113
b)	Aufgabenverlagerung auf parlamentarische Ausschüsse	117
c)	Rationalisierung der Plenardebatte	119
VI.	Problembefund und wissenschaftlicher Lösungsansatz	121

Kapitel 3

Verfassungsrechtliches Gebot der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen	125
A. Verwurzelung staatlicher Öffentlichkeit im Grundgesetz	126
I. Bezug staatlicher Öffentlichkeit zum grundgesetzlichen Menschenbild	127
1. Personale Wertentscheidung des Grundgesetzes	127
2. Soziale Bindung des Menschen	128
3. Synthese und Rückbezug auf staatliche Öffentlichkeit	129
II. Bezug staatlicher Öffentlichkeit zu den Staatsstrukturprinzipien	130
1. Öffentlichkeit im Rahmen des Demokratieprinzips	131
a) Allgemeiner Aussagegehalt des Demokratieprinzips	131
b) Konkrete Anknüpfungspunkte für Öffentlichkeitsgebote	134
aa) Öffentlichkeit als Voraussetzung der Wahl	135
bb) Öffentlichkeit als Voraussetzung demokratischer Kommunikation	138
cc) Öffentlichkeit als Mittel gesellschaftlicher Integration	140
c) Zwischenfazit	142
2. Öffentlichkeit im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips	143
a) Allgemeiner Aussagegehalt des Rechtsstaatsprinzips	143
b) Konkrete Anknüpfungspunkte für Öffentlichkeitsgebote	146
aa) Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument staatlicher Tätigkeit	146
bb) Rechtssicherheit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns	148
cc) Effektiver Rechtsschutz	150
dd) Kontrolle durch Gewaltenteilung	152
ee) Rechtsstaatliches Fairnessgebot	154
ff) Unabhängigkeit der Gerichte	154
gg) Mäßigung staatlicher Macht und Grundrechtsgewährleistung ..	155
c) Zwischenfazit	156
3. Verhältnis demokratisch und rechtsstaatlich begründeter Öffentlichkeit ..	156
4. Öffentlichkeit im Rahmen weiterer Staatsstrukturprinzipien	158
III. Bezug staatlicher Öffentlichkeit zur Wertentscheidung einer grundrechtlich gewährleisteten Kommunikationsverfassung	160
1. Ausübung der Kommunikationsgrundrechte	160
a) Meinungs- und Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ..	161
b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nach Art. 8 und 9 GG ..	164
c) Petitionsrecht gemäß Art. 17 GG	166
2. Mitwirkung von Parteien an der staatlichen Willensbildung	167

3. Relevanz der Massenmedien im Kommunikationsprozess	170
4. Öffentlichkeit als Teil einer objektiven Werteordeung	172
IV. Bestehen eines allgemeinen verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitgrundsatzes	173
1. Rechtsdogmatische Grundlegung – Unterscheidung von Verfassungsprinzipien und -grundgesetzen	174
2. Allgemeines Öffentlichkeitsprinzip als freizulegende Grundannahme ..	177
3. Herleitung eines allgemeinen Öffentlichkeitsprinzips im Wege der Induktion	178
4. Ableitung eines allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes im Wege der Deduktion	179
5. Verhältnis des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes zu Art. 42 Abs. 1 GG	182
B. Ausschussöffentlichkeit nach Maßgabe von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	183
I. Methodik der Verfassungsauslegung	183
II. Anwendungsbereich des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	188
1. Der Grundfall: Ausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane	188
a) Wortlaut	190
b) Systematik	191
c) Historie	193
d) Teleologie	194
aa) Ausschussöffentlichkeit als geeignetes Mittel zur Zweckerreichung	197
bb) Erforderlichkeit der Ausschussöffentlichkeit zur Zweckerreichung	201
(1) Methodenkritik	204
(2) Ausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane	205
(3) Nachträgliche Transparenz des Ausschussverfahrens	206
(4) Ausschussverfahren im Gesamtkontext der Beratungen	207
e) Auslegungsergebnis	208
f) Exkurs: Rechtsfortbildende Betrachtung	209
2. Die Sonderkonstellation: Ausschüsse als plenarersetzende und selbstverantwortliche Beratungsgremien	209
a) Plenarersetzende Beschlussfassung	210
aa) Anwendungsfälle der Entscheidungsdelegation	210
bb) Rechtliche Bewertung	214
b) Selbstbefassungsangelegenheiten	219
c) Abschließende Beratung im Ausschuss	224
III. Einschränkung des Anwendungsbereichs aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts	227

1. Öffentlichkeitsbegrenzende Verfassungsrechtsgüter	228
a) Parlamentarische Arbeits- und Funktionsfähigkeit	228
b) Staatswohlinteressen	231
c) Individualrechtsgüter	234
2. Verhältnismäßigkeit der Einschränkung	236
a) Plenarersetzende Beschlussfassung	236
aa) Legitimer Zweck	236
(1) Parlamentarische Arbeits- und Funktionsfähigkeit	236
(2) Staatswohlinteressen	240
(3) Individualrechtsgüter	241
bb) Geeignetheit	241
cc) Erforderlichkeit	241
dd) Angemessenheit	242
(1) Abstrakte Wertigkeit	243
(2) Konkrete Wertigkeit	246
(3) Abwägung	247
b) Selbstbefassungsangelegenheiten	247
aa) Legitimer Zweck	247
(1) Parlamentarische Arbeits- und Funktionsfähigkeit	247
(2) Staatswohlinteressen	248
(3) Individualrechtsgüter	251
bb) Geeignetheit	251
cc) Erforderlichkeit	251
(1) Staatswohlinteressen	251
(2) Individualrechtsgüter	252
dd) Angemessenheit	252
(1) Abstrakte Wertigkeit	253
(2) Konkrete Wertigkeit	254
(3) Abwägung	255
3. Zusammenfassende Bemerkungen	255
C. Ausschussöffentlichkeit nach dem allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatz ..	255
I. Anwendbarkeit des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes auf Parlaments-ausschüsse	257
1. Kein Anwendungsvorrang speziellerer Vorschriften	257
2. Regelungsvakuum und Regelungsanspruch der Verfassung	258
3. Keine Analogie	260
II. Konkretisierung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes in Bezug auf Parlamentsausschüsse	260
1. Ausschussöffentlichkeit als Rechtsregel	261

a) Der Grundfall: Ausschusssitzungen als Vorbereitung der Plenardebatte	264
b) Die Sonderkonstellation: Wegfall der öffentlichen Beratung im Plenum	266
aa) Bestehen eines verfassungsrechtlichen Gebots der mündlichen Erörterung parlamentarischer Vorlagen im Plenum	267
bb) Wegfall der Beratung im Plenum als Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Mindestvorgabe	274
(1) Gesetzesvorlagen	274
(2) Immunitätsangelegenheiten	276
(3) Petitionen	279
(4) Wahl der Bundesverfassungsrichter	281
cc) Synthese und Zwischenergebnis	283
2. Koordinierung mit gegenläufigen Rechtsgütern	285
3. Fallbeispiel: Justizmitteilungsgesetz	287

Kapitel 4

Inhaltliche Reichweite der verfassungsrechtlichen Ausschussöffentlichkeit	290
A. Inhalte und Reichweite des Grundsatzes der Verhandlungsöffentlichkeit	290
I. Sitzungsöffentlichkeit von Parlamentsausschüssen	292
1. „Öffentlichkeit“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	292
a) Schaffung eines Zuschauerraums	293
b) Administration und Begrenzung des Zugangs	293
c) Sonderstellung von Medienvertretern	295
d) Ausschluss von Störern	296
2. „Verhandlungen“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	297
a) Anwendbarkeit auf Wahlen	298
b) Anwendbarkeit auf Sachabstimmungen	299
c) Anwendbarkeit auf Parliamentaria	301
3. Subjektives Recht auf Zugang analog Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	302
a) Meinungsstand im Schrifttum zu Art. 42 GG	302
b) Dogmatische Einordnung	305
aa) Grundrechtlicher Anknüpfungspunkt	305
bb) Leistungs- bzw. abwehrrechtlicher Grundrechtsschutz	308
c) Zugangsversagung als Grundrechtseingriff	312
aa) Grundsätzliche geschäftsordnungsrechtliche Nichtöffentlichkeit ..	313
bb) Teilnahmeversagung gegenüber einzelnen Zuhörern	315
cc) Ausschluss der Öffentlichkeit	317
d) Exkurs: Prozessuale Durchsetzbarkeit	318

II. Berichterstattungsöffentlichkeit von Parlamentsausschüssen	320
1. Amtliche Berichterstattung	321
a) Pflicht zu amtlicher Parlamentsberichterstattung	323
b) Umfang der Berichterstattungspflicht	325
c) Exkurs: Rundfunk- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Echtzeitübertragungen und Videoaufzeichnungen	328
d) Exkurs: Datenschutzrechtliche Zulässigkeit von Echtzeitübertragungen und Videoaufzeichnungen	332
aa) § 23 KUG	333
bb) Bewertung unter Geltung der DS-GVO	334
2. Nichtamtliche Berichterstattung	335
a) Berichterstattung mit medienspezifischen Mitteln	336
b) Grenzen der Berichterstattung	338
3. Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Berichterstattung	338
III. Mindestanforderungen an die mündliche Erörterung parlamentarischer Vorlagen im Ausschuss analog Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	341
IV. Materiell-rechtliche Anforderungen an die inhaltliche Nachvollziehbarkeit von Ausschusssitzungen	342
1. Erfordernis einer Vorankündigung und Einarbeitungsmöglichkeit	344
2. Verständlichkeit des Beratungsverlaufs	346
3. Materielle Vorgaben für Abstimmungen	347
B. Inhalte und Reichweite der Öffentlichkeitspflicht aus einer Anwendung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes	349
C. Ausschluss der Ausschussöffentlichkeit	352
I. Formen der Nichtöffentlichkeit	353
II. Voraussetzungen des Ausschlusses	357
1. Formelle Voraussetzungen	357
2. Materielle Anforderungen	360
a) Staatswohlinteressen	363
b) Individualrechtsgüter	364
III. Rechtsfolge des Öffentlichkeitsausschlusses	368
D. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz im Ausschuss	369
I. Vertretenes Meinungsspektrum zu Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	370
II. Eigene Positionierung	371
1. Rechtsfolge für spätere Gesetzesbeschlüsse des Plenums	371
2. Rechtsfolge für sonstige Beschlüsse mit Außenwirkung	375
3. Exkurs: Einschränkungen aufgrund einer Erheblichkeitsschwelle	375

*Kapitel 5***Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Schlussfolgerungen** 377

A. Bewertung der aktuellen geschäftsordnungsmäßigen Rechtslage im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine „Ausschussöffentlichkeit“	377
I. Vorbemerkung: Gebundenheit des Geschäftsordnungsgebers	377
II. Bisherige Ausschussöffentlichkeit im Rahmen von §§ 69, 69a und 70 GO-BT	381
1. § 69 GO-BT – Fakultative Öffentlichkeit	381
a) Grundsatz: Nichtöffentlichkeit von Ausschussberatungen	381
b) Ausnahme: Zulassung der Öffentlichkeit	386
c) Verfassungsrechtliche Bewertung	387
2. § 69a GO-BT – Erweiterte öffentliche Ausschussberatung	389
a) Verfahrensvoraussetzungen und Parlamentspraxis	389
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	392
3. § 70 GO-BT – Öffentliche Anhörungssitzungen	394
a) Verfahrensvoraussetzungen und Parlamentspraxis	396
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	399
4. Exkurs: Erklärungsöffentlichkeit als funktionales Äquivalent?	399
III. Bisherige inhaltliche Reichweite der Ausschussöffentlichkeit	401
1. Ausgestaltung der Sitzungsoffentlichkeit	401
a) Umfang des Zuschauerraums	401
b) Administration und Begrenzung des Zugangs im Rahmen des Hausrechts	402
c) Ausschluss von Störern	405
2. Ausgestaltung der Berichterstattungsöffentlichkeit	409
a) Amtliche Ausschussberichterstattung	409
b) Nichtamtliche Ausschussberichterstattung	412
3. Mündlichkeit der Ausschussverhandlung	412
4. Umsetzung der Vorgaben der materiell-rechtlichen Öffentlichkeitsdimension	413
5. Ausschluss der Ausschussöffentlichkeit	416
B. Verfassungsrechtliche Reformnotwendigkeit	416
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausschussöffentlichkeit	417
1. Gebot der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen	417
a) Analoge Anwendung von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	417
b) Heranziehung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes	418
2. Inhaltliche Reichweite der Ausschussöffentlichkeit	418
II. Verbleibender Ausgestaltungsspielraum des Geschäftsordnungsgebers	419

C. Verfassungspolitische Reformempfehlungen	421
I. Umsetzung des Gestaltungsspielraums durch verfassungspolitische Maximalforderung grundsätzlicher Ausschussöffentlichkeit	421
1. Klassische Kritikpunkte einer grundsätzlichen Ausschussöffentlichkeit	422
2. Praxiserkenntnisse aus dem Bundestag	424
3. Praxiserkenntnisse aus den Landesparlamenten	427
a) Umfang landesparlamentarischer Ausschussöffentlichkeit	427
b) Praktische Erfahrungen mit der Ausschussöffentlichkeit	430
aa) Auswirkungen auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit von Ausschüssen	431
bb) Öffentliche Resonanz der Ausschusstätigkeit	434
c) Übertragbarkeit der Erkenntnisse	436
4. Praxiserkenntnisse aus dem Europäischen Parlament	439
5. Praxiserkenntnisse aus dem britischen House of Commons	442
a) Umfang der Ausschussöffentlichkeit im House of Commons	444
aa) Select Committees	444
bb) Public Bill Committees	446
cc) Inhaltliche Reichweite der Ausschussöffentlichkeit	448
b) Praktische Erfahrungen mit der Ausschussöffentlichkeit	449
aa) Auswirkungen auf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit von Ausschüssen	449
(1) Select Committees	449
(2) Public Bill Committees	451
bb) Öffentliche Resonanz der Ausschusstätigkeit	457
c) Übertragbarkeit der Erkenntnisse	458
aa) House of Commons als Vergleichsmaßstab	458
bb) Funktionelle Vergleichbarkeit	461
II. Fazit und Positionierung im verfassungspolitischen Diskurs	465
III. Eigener Reformvorschlag	468

Kapitel 6

Zusammenfassung in Thesen	471
----------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	484
Stichwortverzeichnis	522

Kapitel 1

Einführung

In schlichter Klarheit formuliert § 69 Abs. 1 S. 1 GO-BT als Grundregel für das Verfahren der Ausschüsse des Deutschen Bundestages:

„Die Beratungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.“

Prima facie vermag dieser Umstand zu verwundern, erhebt das Parlament doch den Anspruch als „Forum der Nation“¹ der Ort zu sein, an dem in öffentlicher Auseinandersetzung die großen, die Gesellschaft bewegenden Fragestellungen beraten werden.² Zwar eröffnen die sodann folgenden Geschäftsordnungsbestimmungen verschiedene Möglichkeiten, vom vorstehenden Grundsatz abzuweichen und die Öffentlichkeit von Ausschüssen herzustellen. Diese werden jedoch entweder – wie etwa die Möglichkeit, nach § 69 Abs. 1 S. 2 GO-BT die Öffentlichkeit der Sitzung zu beschließen – in der Praxis nur sehr begrenzt wahrgenommen³ oder beziehen sich – wie die Möglichkeit, öffentliche Anhörungssitzungen zu veranstalten – von vornherein auf einen eng umgrenzten Teilbereich der Ausschusstätigkeit. Sie vermögen somit den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit allenfalls geringfügig zu relativieren.

A. Anlass der Untersuchung

Es nimmt daher nicht wunder, dass die Öffentlichkeit von Bundestagsausschüssen in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand von Reformüberlegungen war. Die Frage, ob parlamentarische Ausschüsse grundsätzlich öffentlich

¹ Vgl. hierzu statt vieler Bundespräsident *Dr. Norbert Lammert*, BT-PlPr 18. WP/ 1. Sitzung vom 22.10.2013, S. 8.

² So erhebt der Bundestag selbst einen dezidierenden Anspruch an die eigene Transparenz. Beispielhaft hierfür ist die institutionelle Verfestigung der Abteilung I „Information und Dokumentation“ der Bundestagsverwaltung, welche für verschiedene Aspekte der Außendarstellung, u. a. für die Parlaments- und Pressedokumentation, das Parlamentsfernsehen, den Besucherdienst sowie für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages, zuständig ist. Vgl. den Organisationsplan der Verwaltung des Deutschen Bundestages, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/189334/51cab6a18eb6210c88e1fcaaf91a47b9/lan-de-data.pdf> (03.09.2019).

³ In der 17. Wahlperiode wurde lediglich in 151 Fällen von insgesamt 2805 Ausschuss- und Unterausschusssitzungen die Öffentlichkeit beschlossen. Siehe hierzu *Deutscher Bundestag*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages seit 1990, Kapitel 7.17, Kapitel 8.1 und Kapitel 8.7, jeweils abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/datenhandbuch> (10.10.2019).

oder nichtöffentlich tagen sollen, war bereits bei der Entstehung der Geschäftsordnung des Bundestages 1951 Thema, wobei hier allein die Möglichkeit öffentlicher Informationssitzungen Eingang in die Verfahrensvorschriften fand.⁴ Im Zuge der sog. „kleinen Parlamentsreform“ von 1969, welche, in der Absicht, die „Strukturmängel einer parlamentarischen ‚Mischform‘ von Rede- und Arbeitsparlament“⁵ abzumildern, erhebliche Änderungen des parlamentarischen Verfahrens und der zugrunde liegenden Geschäftsordnung mit sich brachte,⁶ war auch die Frage der Ausschussöffentlichkeit Streithema in der Reformkommission, im Geschäftsordnungsausschuss sowie im Plenum.⁷ Im Ergebnis wurde eine grundsätzliche Öffnung der Ausschüsse allerdings abgelehnt und nach einer Kampfabstimmung mit knapper Mehrheit für den heutigen § 69 Abs. 1 S. 2 GO-BT votiert, welcher die Möglichkeit eröffnet, die Öffentlichkeit durch Mehrheitsbeschluss des Ausschusses herbeizuführen.⁸

Im Anschluss hieran wurde in den siebziger Jahren weiter verschiedentlich im juristischen⁹ und politikwissenschaftlichen¹⁰ Schrifttum Kritik am status quo bei gleichzeitiger Forderung einer Reformierung hin zur vollständigen Öffentlichkeit geübt. Auch die in der 7. Wahlperiode eingesetzte Enquête-Kommission Verfassungsreform plädierte für die Einführung der Öffentlichkeit jedenfalls von erweiterten Ausschussberatungen.¹¹ In der Folge wurde es für einige Zeit stiller um die Reformfrage. Neuen Auftrieb erhielt die Forderung nach Ausschussöffentlichkeit mit Einzug der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in den Bundestag. Diese sprachen sich erstmals in der 10. Wahlperiode für die grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen aus¹² und setzten diese Initiative in der folgenden Wahlperiode fort.¹³ Im Gefolge der Parlamentsreform von 1995 wurde das Thema Ausschussöffentlichkeit erneut aktuell. Diese resultierte schließlich in der Einführung von § 69a GO-BT, welcher die Möglichkeit sog. „erweiterter öffentlicher Ausschussberatungen“ vorsieht. Im Rahmen dieses Verfahrens wird die ab-

⁴ Schüttemeyer, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, § 42, Rn. 5.

⁵ Käßler, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, § 36, Rn. 67.

⁶ Siehe hierzu Käßler, Die Öffentlichkeitsfunktion, 1976, S. 527 ff.

⁷ Dabei sprach sich die FDP für eine grundsätzliche Öffentlichkeit und die SPD für eine fakultative Ausschussöffentlichkeit aus. Die CDU/CSU-Fraktion lehnte beide Alternativen ab. Vgl. hierzu Oberreuter, ZParl 6 (1975), S. 77 (81).

⁸ BT-PlPr 5. WP/240. Sitzung vom 18.9.1969, S. 13305 ff.

⁹ Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, S. 29 f.; Linck, DÖV 1973, S. 513 ff.; Meyer, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (117); Steiger, Organisatorische Grundlagen, 1973, S. 143 ff.; Versteyl, Der Einfluß der Verbände, 1972, S. 221 f.

¹⁰ Oberreuter, APuZ 21/1970, S. 3 ff.; ders., ZParl 6 (1975), S. 77 ff.; Steffani, in: Lenz, Mensch und Staat in NRW, S. 259 (267 f.); Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik, 1976, S. 45.

¹¹ BT-Drs. 7/5924, S. 95 f.

¹² BT-PlPr 10. WP/1. Sitzung vom 29.3.1983, S. 12 ff.

¹³ BT-Drs. 11/6021.

schließende Plenaraussprache durch eine Debatte im „kleinen Plenum“¹⁴ der erweiterten Ausschussberatung substituiert. In der Praxis stellte sich das Procedere der erweiterten öffentlichen Ausschussberatungen jedoch als zu sperrig und kompliziert dar, sodass es schlechthin kaum zur Anwendung gelangte und den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit daher nicht konterkariert.¹⁵

Die insoweit weiterhin ungeklärte Frage der Reformierung der Ausschussöffentlichkeit hat in jüngster Vergangenheit neue Aktualität gewonnen. In der 18. Wahlperiode ist auf Betreiben der Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ein Antrag in den Bundestag eingebracht worden, der eine grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen zum Ziel hatte.¹⁶ Der Vorschlag sah im Kern vor, das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Ausschusssitzungen in § 69 Abs. 1 GO-BT umzukehren. Daneben wurde eine als Soll-Vorschrift ausgestaltete Übertragung von öffentlichen Ausschusssitzungen in Echtzeit im Internet angeregt. Zur Wahrung von Geheimnisschutzinteressen sah der Vorschlag eine Ausschlussmöglichkeit vor, die an das Vorliegen überwiegender gesetzlich bestimmter oder auf § 17 GO-BT be ruhender Geheimhaltungsbedürfnisse bzw. schutzwürdiger Interessen Einzelner geknüpft war. Über den Ausschluss sollte dabei in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und abzustimmen sein. Schließlich beinhaltete die Vorlage die Regelung, dass Protokolle öffentlicher Ausschusssitzungen, die zugänglichen Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen sowie alle Ausschussdrucksachen und sonstigen Beratungsunterlagen, die keine Verschlussachen darstellen, zeitnah öffentlich zugänglich gemacht werden.

Die Regierungsfraktionen der CDU/CSU sowie der SPD positionierten sich bereits früh gegen den Vorstoß. Zur Begründung wurde von deren Vertretern¹⁷ insbesondere auf die zu schützende Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse verwiesen, der eine Dauerbeobachtung durch das Publikum Schaden zufügen würde. Im Interesse sachlicher Effizienz der Vorbereitung von Beschlüssen und schneller Aufarbeitung komplexer Sachverhalte ohne „Schaufensterpolitik“ sollten die Ausschüsse vielmehr weiterhin nichtöffentlich tagen.¹⁸

¹⁴ Bröhmer, Transparenz, 2004, S. 107.

¹⁵ Seit der Einführung wurde vom Instrument der erweiterten öffentlichen Ausschussberatung lediglich dreimal in der 13. Wahlperiode sowie einmal in der 14. Wahlperiode Gebrauch gemacht. Siehe *Deutscher Bundestag*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages seit 1990, Kapitel 8.6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/datenhandbuch> (10.10.2019).

¹⁶ BT-Drs. 18/3045 S. 1 ff.

¹⁷ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird im Kontext dieser Untersuchung nicht ausdrücklich nach geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die gewählte männliche Form schließt eine adäquate weibliche Form gleichberechtigt ein.

¹⁸ Siehe hierzu die Einlassungen der Abgeordneten Michael Grosse-Bröhmer (CDU) und Cristine Lambrecht (SPD) gegenüber dem Spiegel, abrufbar unter: <http://www>.