

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

## *Kapitel 1*

<b>Einführung</b>	19
<b>A. Anlass der Untersuchung</b>	19
<b>B. Wissenschaftliche Fragestellung</b>	23
<b>C. Stand der Forschung</b>	24
<b>D. Begriffsdefinitionen – Ausschuss- und Öffentlichkeitsverständnis</b>	25
I. Bundestagsausschüsse als Untersuchungsobjekt	26
II. Begriffsdimensionen der Öffentlichkeit als Untersuchungsobjekt	29
<b>E. Gang der Untersuchung</b>	31

## *Kapitel 2*

<b>Verfassungs- und geistesgeschichtliche Grundlegung</b>	33
<b>A. Verfassungsgeschichtliche Betrachtung – Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit im Kontext der Zeit</b>	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 Reichsgründung	44
3. Reichsverfassung von 1871	47
4. Weimarer Reichsverfassung	49
5. Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	50
IV. Traditionslinien und Brüche	51
<b>B. Geistesgeschichtliche Begründung und Funktionsbestimmung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit</b>	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 Integrationsmittel	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 Parlama- tarismus	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

<b>A. Verwurzelung staatlicher Öffentlichkeit im Grundgesetz</b> .....	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 Kommunika- tion .....	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 Tätig- keit .....	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 Werteordnung .....	172
IV. Bestehen eines allgemeinen verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatzes .....	173
1. Rechtsdogmatische Grundlegung – Unterscheidung von Verfassungsprinzipien und -grundsätzen .....	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>B. Ausschussöffentlichkeit nach Maßgabe von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG .....</b>	<b>183</b>
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 plenareretzende und selbstverantwortliche Beratungsgremien .....	209
a) Plenareretzende 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) Plenareretzende 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
<b>C. Ausschussöffentlichkeit nach dem allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatz ..</b>	<b>255</b>
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

<b>A. Inhalte und Reichweite des Grundsatzes der Verhandlungsöffentlichkeit</b> ..	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 Parlamentaria .....	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) Teilnahmeverfügung 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>B. Inhalte und Reichweite der Öffentlichkeitspflicht aus einer Anwendung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes .....</b>	<b>349</b>
<b>C. Ausschluss der Ausschussöffentlichkeit .....</b>	<b>352</b>
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
<b>D. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz im Ausschuss .....</b>	<b>369</b>
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

<b>A. Bewertung der aktuellen geschäftsordnungsmäßigen Rechtslage im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine „Ausschussöffentlichkeit“</b> .....	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 Sitzungsöffentlichkeit .....	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>B. Verfassungsrechtliche Reformnotwendigkeit</b> .....	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

<b>C. Verfassungspolitische Reformempfehlungen</b> .....	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*

<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	471
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	484
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	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“<sup>1</sup> der Ort zu sein, an dem in öffentlicher Auseinandersetzung die großen, die Gesellschaft bewegenden Fragestellungen beraten werden.<sup>2</sup> 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 wahrgenommen<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu statt vieler Bundestagspräsident *Dr. Norbert Lammert*, BT-PIPr 18. WP/1. Sitzung vom 22.10.2013, S. 8.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Im Zuge der sog. „kleinen Parlamentsreform“ von 1969, welche, in der Absicht, die „Strukturmängel einer parlamentarischen ‚Mischform‘ von Rede- und Arbeitsparlament“<sup>5</sup> abzumildern, erhebliche Änderungen des parlamentarischen Verfahrens und der zugrunde liegenden Geschäftsordnung mit sich brachte,<sup>6</sup> war auch die Frage der Ausschussöffentlichkeit Streitthema in der Reformkommission, im Geschäftsordnungsausschuss sowie im Plenum.<sup>7</sup> Im Ergebnis wurde eine grundsätzliche Öffnung der Ausschüsse allerdings abgelehnt und nach einer Kampf- abstimmung mit knapper Mehrheit für den heutigen § 69 Abs. 1 S. 2 GO-BT votiert, welcher die Möglichkeit eröffnet, die Öffentlichkeit durch Mehrheits- beschluss des Ausschusses herbeizuführen.<sup>8</sup>

Im Anschluss hieran wurde in den siebziger Jahren weiter verschiedentlich im juristischen<sup>9</sup> und politikwissenschaftlichen<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 aus<sup>12</sup> und setzten diese Initiative in der folgenden Wahlperiode fort.<sup>13</sup> 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-

<sup>4</sup> *Schütttemeyer*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht, § 42, Rn. 5.

<sup>5</sup> *Kißler*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht, § 36, Rn. 67.

<sup>6</sup> Siehe hierzu *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion, 1976, S. 527 ff.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> BT-PIPr 5. WP/240. Sitzung vom 18.9.1969, S. 13305 ff.

<sup>9</sup> *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.

<sup>10</sup> *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.

<sup>11</sup> BT-Drs. 7/5924, S. 95 f.

<sup>12</sup> BT-PIPr 10. WP/1. Sitzung vom 29.3.1983, S. 12 ff.

<sup>13</sup> BT-Drs. 11/6021.

schließende Plenaraussprache durch eine Debatte im „kleinen Plenum“<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Die insoweit weiterhin ungeklärte Frage der Reformierung der Ausschuss-öffentlichkeit 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.<sup>16</sup> 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 beruhender 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 Regierungsfractionen der CDU/CSU sowie der SPD positionierten sich bereits früh gegen den Vorstoß. Zur Begründung wurde von deren Vertretern<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Bröhmer, *Transparenz*, 2004, S. 107.

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> BT-Drs. 18/3045 S. 1 ff.

<sup>17</sup> 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.

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