

Oppositionsstrategien zwischen Kooperation und Konfrontation untersucht werden können.⁴³ Drittens kann mit Hilfe von Skalierungsverfahren die beobachtete Dimensionalität politischer Konflikte im Bundestag vermessen werden, etwa um zu analysieren, ob sich der Konflikt bei namentlichen Abstimmungen auf die Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionslager zurückführen lässt oder unabhängig davon noch eine ideologische Dimension sichtbar wird.⁴⁴ Viertens wird es möglich, das Abstimmungsverhalten mit anderen Facetten der Abgeordnetentätigkeiten (Redebeiträge, Anfragen etc.) zu verknüpfen, um zu untersuchen, wie die Abweichungsneigung von Abgeordneten je nach Aktivität und Sichtbarkeit variiert.⁴⁵ Fünftens könnte das Auftreten namentlicher Abstimmungen systematisch mit Veränderungen in der politischen Agenda sowie den Themenprofilen einzelner Parteien verbunden werden. Sechstens bieten die neuen Daten die Möglichkeit, den deutschen Fall künftig in ländervergleichende Studien einzubeziehen, womit sie einen Beitrag zur vergleichenden Parlamentsforschung leisten.

43 Zum Beispiel *Simone Burkhart*, Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland, Frankfurt am Main 2008.

44 Zum Beispiel *Simon Hix / Abdul Noury*, a.a.O. (Fn. 7).

45 Zum Beispiel *Ulrich Sieberer*, a.a.O. (Fn. 9); *Sven-Oliver Proksch / Jonathan B. Slapin*, The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels and Representation, Cambridge 2014; *Marc Debus / Hanna Bäck*, Der Einfluss von Mandatstyp und Wahlkreiseigenschaften auf die inhaltlichen Positionen in Parlamentsreden. Eine Untersuchung anhand der parlamentarischen Debatten im Deutschen Bundestag von 1998 bis 2002, in: *Swiss Political Science Review*, 20. Jg. (2014), H. 2, S. 330 – 353; *Shane Martin / Olivier Rozenberg* (Hrsg.), Parliamentary Questions. Special Issue von *Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3.

Plenaröffentlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung: Das arbeitsteilige Konzept des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG

Lars Brocker*

Der Grundsatz der Publizität parlamentarischer Verhandlungen (Öffentlichkeitsgrundsatz) als tragendes Strukturprinzip ist so alt wie der moderne Parlamentarismus selbst. Er lässt sich als Frucht der Französischen Revolution zurückverfolgen bis zur französischen Verfassung von 1791 und der diese ablösenden Konventsverfassung von 1793. In Deutschland tauchte der Öffentlichkeitsgrundsatz zum ersten Mal in der Paulskirchenverfassung von 1849 auf und bildet von dort eine parlamentarische Traditionslinie bis zu Art. 42 Abs. 1 GG.¹ Gemeint war und ist dabei stets der Zugang zu den Plenarverhandlungen des Parlaments, also die Plenaröffentlichkeit.

* Dem Beitrag liegt eine Stellungnahme des Autors als Sachverständiger für den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zugrunde.

1 Vgl. *Ralf Müller-Terpitz*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 164. Aktualisierung, Heidelberg 2013, Art. 42 Rn. 18 ff. m.w.N.

In jüngster Zeit wird allerdings nicht nur verfassungspolitisch, sondern auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten über eine Fortentwicklung beziehungsweise Ausdehnung des so verstandenen Öffentlichkeitsgrundsatzes zu einem allgemeinen Transparenzgrundsatz diskutiert. Vor allem unter Bezugnahme auf seinen Charakter als Ausprägung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) und aktuelle Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird vereinzelt bereits *de lege lata* eine Erstreckung des Grundsatzes der Plenaröffentlichkeit in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages vertreten² oder zum Teil zumindest „unter parlamentsreformerischen Gesichtspunkten“ *de lege ferenda* angemahnt.³

1. Ausschussöffentlichkeit – verfassungsrechtlicher Rahmen

1.1. Geschäftsordnungsautonomie als Verfahrensautonomie

Ausgangspunkt für die verfassungsrechtliche Einordnung von Regelungen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist die in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Geschäftsordnungsautonomie, also die alleinige Zuständigkeit des Parlaments, zur Erfüllung seiner Funktionen seine Arbeitsformen und Verfahren eigenverantwortlich und ohne Mitwirkung anderer Staatsorgane zu gestalten.⁴ Als wesentliches Element der Parlamentsautonomie garantiert sie die „Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten“⁵. Sie bedeutet danach vor allem Verfahrensautonomie⁶ und somit das Recht des Parlaments, zur Sicherung seiner Funktionsfähigkeit⁷ „das Ideal seines guten Funktionierens zu definieren“⁸. Dies wiederum vollzieht sich funktional traditionell in einer kodifizierten Geschäftsordnung.⁹

Die so verstandene Verfahrensautonomie als zentraler Ausdruck der Parlamentsautonomie ist zwar gleichwohl nicht unbegrenzt gewährleistet. Sie kann aber allein im Wege der praktischen Konkordanz eingeschränkt werden.¹⁰ Nur verfahrensrechtliche Vorgaben und

2 Vgl. *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Tübingen 2015, Art. 42 Rn. 24; vgl. auch *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch / Peter Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz, München 2012, Art. 42 Rn. 9 für „Selbstbefassungsangelegenheiten“.

3 *Christian Dicke*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, Heidelberg 2002, Art. 42 Rn. 11; *Winfried Kluth*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), Grundgesetz, Köln 2014, Art. 42 Rn. 11; *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1), Art. 42 Rn. 52.

4 Vgl. BVerfGE 44, S. 308 ff., S. 315; BVerfGE 84, S. 304 ff., S. 321 f.

5 BVerfGE 102, S. 224 ff., S. 235 ff.; BVerfGE 104, S. 310 ff., S. 332.

6 Vgl. *Christoph Schöninger*, Parlamentarische Autonomie unter Kanzlervorbehalt?, in: *JZ*, 57. Jg. (2002), H. 5, S. 211 – 219, S. 212; *Wolfgang Zeh*, Gliederung und Organe des Bundestages, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhoff* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, Heidelberg 2005, § 52 Rn. 26.

7 Vgl. BVerfGE 96, S. 264 ff., S. 278 f.; BVerfGE 112, S. 118 ff., S. 140.

8 Vgl. *Martin Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: *VVDStRL*, 62. Jg. (2003), S. 37 – 84, S. 65.

9 Vgl. bereits *Karl Loewenstein*, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 178.

10 Vgl. *Lars Broker*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 150. Aktualisierung, Heidelberg 2011, Art. 40 Rn. 67 ff. m.w.N.

„geschäftsleitende Bestimmungen“ im Grundgesetz selbst bilden die Grenzen der parlamentarischen Verfahrensautonomie.¹¹

1.2. Reichweite des Öffentlichkeitsgrundsatzes (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG)

(a) Zu den grundgesetzlichen Verfahrensvorgaben, die dem Bundestag bei der Setzung seines Verfahrensrechts Grenzen setzen, gehört auch der Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG¹² als wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus und wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips.¹³ Das Öffentlichkeitsprinzip ist in diesem Kontext eine notwendige Funktionsvoraussetzung der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes, indem es die Kontrollrechte des Volkes als Souverän gewährleistet, und zwar sowohl im Hinblick auf die Abgeordneten selbst als auch zumindest indirekt auf die von diesen kontrollierte Regierung.¹⁴ Repräsentation erfordert nämlich Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung¹⁵ und ist daher ohne Publizität nicht denkbar.¹⁶ Nur die freie und offene Rückkopplung zwischen den Abgeordneten und dem Volk schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit¹⁷ und trägt dem Gedanken Rechnung, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen der Bürger beruht.¹⁸ Die Einhaltung dieses Verfahrensgrundsatzes ist daher zur Gewährleistung des parlamentarischen Charakters einer Entscheidungsfindung unabdingbar¹⁹ und ermöglicht erst die demokratische „Kontrolle“ des Parlaments durch die Wähler.²⁰

Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG sichert diesen Prozess der Informationsströme und Rückkopplung ab, indem er die „Verhandlungsöffentlichkeit“²¹ des Bundestages zwingend vorschreibt („Der Bundestag verhandelt öffentlich.“). Verhandlungsöffentlichkeit bedeutet „Sitzungsoffentlichkeit“, das heißt den ungehinderten und gleichen Zugang zu den Verhandlungen für jedermann. Die Sitzungsoffentlichkeit schließt als speziellen Fall die „Berichterstattungsöffentlichkeit“ ein, das heißt die Zugänglichkeit der öffentlichen Sitzungen

11 Vgl. *Erich Röper*, Ausschüsse zwischen Parlaments- und Gesetzesrecht, in: ZParl, 15. Jg. (1984), H. 3, S. 529 – 533, S. 532; Überblick bei *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 10), Art. 40 Rn. 75 ff. m.w.N.

12 Vgl. BVerfGE 125, S. 104 ff., S. 123 f. m.w.N.; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 10), Art. 40 Rn. 89.

13 Vgl. BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 355; BVerfGE 84, S. 304 ff., S. 329; BVerfGE 125, S. 104 ff., S. 123 f.); BVerfGE 131, S. 152 ff., S. 204 ff.; „BVerfG: Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses – Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“, in: NVwZ, 34. Jg. (2015), H. 24, S. 1751 – 1755, S. 1752; *Lars Brocker*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), Grundgesetz, München 2013, Art. 40 Rn. 1.

14 Vgl. *Leo Kifler*, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin / New York 1989, § 36 Rn. 19.

15 Vgl. BVerfGE 134, 141 ff., S. 173; *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1), Art. 42 Rn. 30.

16 Vgl. *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1), Art. 42 Rn. 27.

17 Vgl. BVerfGE 112, S. 118 ff., S. 134; BVerfGE 125, S. 104 ff., S. 123 f.; *Martin Morlok / Christina Hientzsch*, Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie, in: JuS, 16. Jg. (2011), H. 1, S. 1 – 8, S. 2.

18 Vgl. BVerfGE 118, S. 277 ff., S. 353; BVerfGE 134, S. 141 ff., S. 174.

19 Vgl. *Martin Morlok / Christina Hientzsch*, a.a.O. (Fn. 17), S. 2.

20 BVerfGE 131, 152 ff., S. 205; BVerfGE 134, 141 ff., 176.

21 Zum Begriff des „Verhandelns“ in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. BVerfGE 10, S. 4 ff., S. 12; BVerfGE 89, S. 291 ff., S. 303; BVerfGE 120, S. 56 ff., S. 74; BVerfGE 125, S. 104 ff., S. 122 f.; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 42 Rn. 5 ff. m.w.N.

des Deutschen Bundestages für Medienvertreter. Durch sie wird die bloße Sitzungsöffentlichkeit erweitert, da sie den nicht unmittelbar selbst Anwesenden das parlamentarische Geschehen durch Zeitungs- und Fernsehberichte und ähnliches vermittelt.²²

(b) Damit allein ist allerdings nur etwas zum Plenum und noch nichts zu den Sitzungen der Ausschüsse gesagt. Eine entsprechende Vorgabe für die Regelung des Verfahrens der Ausschüsse setzt voraus, dass sich Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG in seinem Anwendungsbereich neben dem Plenum auch auf die Ausschüsse erstreckt.²³ Nur dann wäre das nach § 69 Abs. 1 GOBT bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Nichtöffentlichkeit und Öffentlichkeit in den Ausschüssen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Mit dem Bundesverfassungsgericht und der nahezu einhelligen Meinung im Schrifttum ist Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG allerdings schon seinem Wortlaut nach so zu verstehen, dass er sich ausschließlich auf Sitzungen des Plenums bezieht.²⁴ Der Bundestag trifft seine Entscheidungen nur – so das Bundesverfassungsgericht wörtlich – „grundsätzlich im Plenum und in öffentlicher Beratung“²⁵. Immer dort, wo im Grundgesetz die Rede von „Bundestag“ ist, ist das Verfassungsorgan als Ganzes und damit die Vollversammlung der Abgeordneten, das heißt das Plenum gemeint.²⁶ Dort, wo das Grundgesetz als Ausnahmefall die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen anordnet, geschieht dies, wie im Falle der Beweiserhebung durch Untersuchungsausschüsse in Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG, ausdrücklich. Dieses systematische Argument wird durch Art. 42 Abs. 3 GG verstärkt, der die Ausschüsse neben dem „Bundestag“, also dem Plenum, im Hinblick auf die Verantwortungsfreiheit für Berichte, explizit erwähnt.²⁷ Die Öffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG bedeutet mithin Plenaröffentlichkeit und ist deshalb auch (räumlich-inhaltlich) auf diese beschränkt.²⁸

(c) Da es angesichts dieser klaren Regelung in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt²⁹, die Voraussetzung wäre für eine analoge Anwendung der Bestimmung auf Ausschusssitzungen, vermag auch ein noch so „legitimes Öffentlichkeits-

22 Vgl. *Lars Broker*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 42 Rn. 3 f.; *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 41 ff.; *Winfried Kluth*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 Rn. 4 m.w.N. Einen weitergehenden Anspruch gegenüber dem Parlament etwa in Form eines „Offenlegungsgebots“ oder eines allgemeinen Transparenzanspruchs vermittelt Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG demgegenüber nicht. Vgl. dazu *Gerald Kretschmer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfauf* (Hrsg.), Grundgesetz, Köln 2011, Art. 42 Rn. 4a; *Lars Broker*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 42 Rn. 21 f.; *Lars Broker*, „Lux in arcana“. Der Umgang mit „Arkanbereichen“ im Recht, Baden-Baden 2014, S. 27 ff.; *Winfried Kluth*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 Rn. 5.

23 Nicht von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst sind Ältestenrat, Präsidium und Fraktionen. Vgl. dazu *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 49 sowie zu den Fraktionen *Lars Broker*, „Lux in arcana“, a.a.O. (Fn. 22), S. 29 ff.

24 Vgl. BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 152; vgl. auch BVerfG: Verletzung der Unterrichtungsrechte des Bundestages durch Bundesregierung – ESM/Euro-Plus-Pakt, in: NVwZ, 31. Jg. (2012), H. 15, S. 954 – 966, S. 959; *Lars Broker*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 42 Rn. 2; *Siegfried Magiera*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, München 2014, Art. 42 Rn. 2; *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 50 m.w.N.

25 BVerfGE 131, S. 152 ff., S. 204 f.

26 Vgl. BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 152; *Lars Broker*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 42 Rn. 2; *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 50 m.w.N.

27 Vgl. *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 50 m.w.N.

28 Was die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen anbelangt, so erstreckt einzig Art. 44 Abs. 1 Satz 2 BerlVerf. den Öffentlichkeitsgrundsatz auch auf Ausschusssitzungen.

29 So ausdrücklich *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 50.

interesse“ an der Arbeit der Ausschüsse eine Erstreckung des Anwendungsbereichs von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf Ausschüsse nicht zu rechtfertigen.³⁰ Dies wäre eine Auslegung contra legem und damit unzulässig.³¹

Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet nämlich gerade keine allgemeine Transparenz parlamentarischer Prozesse, sondern nur das dort umschriebene „Maß an Öffentlichkeit“ der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche.³² Öffentlichkeit und Transparenz sind keine deckungsgleichen Prinzipien.³³ Die Gewährleistung von Effizienz kann sogar ein „Zurücknehmen“ von Transparenz erforderlich machen, wenn andernfalls die Kompromissfindung und damit die Herbeiführung der notwendigen parlamentarischen Mehrheit vor allem in einem Gesetzgebungsverfahren wesentlich erschwert oder gar vereitelt wird.³⁴ Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an Transparenz ist durch Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG abschließend umschrieben und – in Zusammenschau mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG für Untersuchungsausschüsse – sorgsam austariert und ausreichend abgesichert. Darüber hinaus bleibt die Verfahrensautonomie des Deutschen Bundestages unangetastet. Seine Verhandlungsautonomie ist nur im Hinblick auf die Verhandlungen im Plenum eingeschränkt.³⁵

Deshalb ist im Übrigen das bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis nach § 69 Abs. 1 GOBT und damit die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen auch nicht etwa entgegen der festgestellten Unanwendbarkeit des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG auf Ausschusssitzungen trotzdem „vor Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG rechtfertigungsbedürftig“³⁶. Eine entsprechende „Rechtfertigungslast“ des Geschäftsordnungsgebers müsste sich angesichts der parlamentarischen Verhandlungsautonomie (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG) aus dem Grundgesetz selbst ergeben. Dies ist jedoch nach dem Vorgesagten gerade nicht der Fall. Mit dem weiten Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum des Parlaments und der diese achtenden nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrollintensität im Hinblick auf das autonome Parlamentsrecht³⁷ ist die Annahme einer solchen „Rechtfertigungslast“ nicht vereinbar.

30 Anderer Auffassung ist *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 42 Rn. 24.

31 So auch *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 52.

32 BVerfGE 131, S. 152 ff., S. 205; BVerfG: Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, a.a.O. (Fn. 13), S. 1752.

33 Vgl. instruktiv *Utz Schliesky*, Parlamentsfunktionen, in: *Martin Morlok / Utz Schliesky / Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, Baden-Baden 2016, § 5 Rn. 43.

34 Ebenda, § 5 Rn. 42 f.; vgl. auch treffend zum Vermittlungsausschuss *Christofer Lenz*, Anmerkung zu BVerfG-Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, in: NVwZ, 34. Jg. (2015), H. 24, S. 1755 f., S. 1756.

35 Vgl. *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 24), Art. 42 Rn. 2. Zu der Sonderkonstellation des Art. 45 GG im Hinblick auf den Europaausschuss vgl. *Gerald Kretschmer*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 125. Aktualisierung, Heidelberg 2006, Art. 45 Rn. 226 ff. m.w.N. einerseits (gegen Anwendung des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) und *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O. (Fn. 1) Art. 42 Rn. 53 m.w.N. andererseits (für Anwendung des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG). Zur Anwendung des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG auf „entscheidende“ Ausschüsse vgl. bereits *Joachim Linck*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, in: DÖV, 26. Jg. (1973), H. 15, S. 513 – 520, S. 517 f.; *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Grundgesetz, München 2005, Art. 42 Rn. 15 f. m.w.N.

36 So aber *Winfried Kluth*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 Rn. 3, der § 69 Abs. 1 GOBT gleichzeitig zumindest für „rechtfertigungsfähig“ erklärt.

37 Vgl. BVerfGE 29, S. 221 ff., S. 234; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 10), Art. 40 Rn. 232 ff. m.w.N.

1.3. „Arbeitsteilung“ zwischen Plenum und Ausschüssen

Die Begrenzung des Öffentlichkeitsprinzips auf das Plenum entspricht auch der deutschen Parlamentstradition und insoweit auch dem „Leitbild“ des Grundgesetzes: Die Aufteilung zwischen Plenum und Ausschüssen ist ein arbeitsteiliges Prinzip, das den Charakter des Bundestages als Redeparlament auf der einen Seite dem Plenum, als Arbeitsparlament auf der anderen Seite den Ausschüssen zuweist.³⁸

Der zentrale Ort der Debatte ist das Plenum. Dort werden „Argument und Gegenargument“³⁹ in „Rede und Gegenrede“⁴⁰ ausgetauscht und zugespitzt. Es geht in der Plenardebatte weniger um die Entscheidungsfindung als um die öffentliche Darstellung und Vermittlung von Politik. Ihre vorrangige Aufgabe ist es deshalb nicht so sehr, den *Verlauf*, als vielmehr das *Ergebnis* des Willensbildungsprozesses im Parlament, das heißt auch in den Ausschüssen, vor der Öffentlichkeit zu begründen.⁴¹ Dem trägt der Grundsatz der Plenaröffentlichkeit Rechnung und gewährleistet die Rückkopplung mit dem Volk.

In der Tätigkeit der Ausschüsse kommt demgegenüber stärker der Charakter des Deutschen Bundestages als Arbeitsparlament zum Tragen. Die Ausschüsse sind wesentlich als vorbereitende Beschlussorgane konzipiert und bereiten die Entscheidungen des Plenums in der Regel (lediglich) vor.⁴² In dieser Phase der Entscheidungsvorbereitung dominiert idealerweise die inhaltliche Arbeit, einschließlich der Suche nach politischen Handlungsspielräumen und Kompromissen. Dies mag nicht immer und ausnahmslos gelten. Insbesondere dann, wenn die Kontrollfunktion auch der Ausschüsse etwa bei so genannten Selbstbefassungsangelegenheiten im Einzelfall in den Vordergrund rückt, tritt naturgemäß die Suche nach einem inhaltlichen Kompromiss zurück. Gerade bei einer zentralen Aufgabe des Parlaments, nämlich der Gesetzgebung, steht die inhaltliche Arbeit demgegenüber im Vordergrund. Die Möglichkeit „freimütiger Äußerung“ ist in diesem Zusammenhang eine wesentliche Funktionsbedingung, weshalb die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen, das heißt das in § 69 Abs. 1 GOBT normierte Regel-Ausnahmeverhältnis, insoweit funktionssichernd ist.

Im Kern geht es nämlich darum, dass das Parlament sich die Möglichkeit bewahren muss, seine Arbeit und vor allem seine (gesetzgeberischen) Entscheidungsprozesse verfahrensmäßig so zu gestalten, dass sie effizient sind. Effizienz bedeutet dabei nicht nur ein praktikables und zügiges Verfahren, sondern beinhaltet vor allem, dass das gewählte Verfahren geeignet ist, den Rahmen dafür zu schaffen, dass durch sachorientierte Arbeit eine „friedenssichernde Kompromissentscheidung“⁴³ herbeigeführt werden kann. Der Ort im Parlament, wo diese Arbeit klassischerweise geleistet wird, ist – wie oben bereits gesagt

38 Vgl. Lars Broker, a.a.O. (Fn. 10), Art. 40 Rn. 165 m.w.N.

39 BVerfGE 131, S. 152 ff., S. 205; BVerfG: Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, a.a.O. (Fn. 13), S. 1752.

40 BVerfGE 10, S. 4 ff., S. 13; BVerfGE 96, S. 264 ff., S. 278 f.

41 Vgl. Hans Hugo Klein, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, Heidelberg 2005, § 50 Rn. 42; Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 519.

42 Vgl. BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 152; BVerfGE 44, S. 308 ff., S. 318 f.; BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 363; BVerfGE 80, S. 188 ff., S. 221.

43 Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 518 f.

– nicht das Plenum, sondern der Ausschuss.⁴⁴ Dies legt es nahe, das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit, wie durch § 69 GOBT geschehen, für die Ausschüsse anders zu bestimmen als für das Plenum.

Die Notwendigkeit freimütiger Äußerung für sachgerechte Beratungen und deren Sicherung ist insoweit von zentraler Bedeutung.⁴⁵ Hinzutreten die Gefahr eines stärkeren Einflusses von Interessenvertretungen⁴⁶ im Falle „totaler Transparenz“ sowie realistischerweise zu erwartende Fensterreden und Scheingefechte in den Ausschusssitzungen bei gleichzeitiger Verlagerung der Kompromissfindung ins Vorfeld der Ausschussberatungen und in informelle Gremien beziehungsweise Runden.⁴⁷ Kurz gesagt: Während über den gefundenen Kompromiss selbst öffentlich entschieden werden kann und muss, so kann er in nichtöffentlicher Sitzung mit größerem Erfolg ausgehandelt und herbeigeführt werden. Öffentliche Ausschusssitzungen sind deshalb weniger als nichtöffentliche dazu geeignet, sachgerechte Entscheidungen und Kompromisse herbeizuführen.⁴⁸ Umgekehrt wäre eine „totale Transparenz“ geeignet, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des parlamentarischen Systems zu gefährden.⁴⁹ Den Effizienz gewährleistenden Effekt der Nichtöffentlichkeit entscheidungsvorbereitender Beratungen betont daher überzeugend auch das Bundesverfassungsgesetz in seiner neueren Rechtsprechung zum Verfahren des Vermittlungsausschusses, wenn es formuliert, dass dieser „im Interesse seiner Effizienz nichtöffentlich“ tagt und nicht zuletzt deshalb nach „seinem Verfahren in besonderem Maße geeignet ist, einen Kompromiss zu erarbeiten“⁵⁰.

Dass durch ein „Mehr“ an Transparenz automatisch ein „Mehr“ an demokratischer Rückkopplung und damit der Sicherung der Kontrollrechte des Volkes als Souverän gegenüber dem Parlament erreicht würde, dürfte sich im Übrigen empirisch kaum belegen lassen. Den schon zu Zeiten der Weimarer Republik propagierten Gedanken, dass die Öffentlichkeit ein Garant für Wahrheit und Gerechtigkeit sei, da erst „im freien Spiel der Kräfte vor aller Öffentlichkeit das wahre, gerechte Ergebnis geboren“⁵¹ werde, hat bereits *Roman Herzog* treffend als „Öffentlichkeitsmythos“⁵² bezeichnet.

Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass in den Ausschussberatungen wichtige Sachentscheidungen vorbereitet werden, an deren Art des Zustandekommens die Öffentlichkeit ein Interesse haben kann. Stellt man jedoch einseitig hierauf auf, so läuft man Gefahr, argumentativ auf eine schiefe Ebene zu geraten: Noch weitaus interessanter als die Ausschussberatungen dürften die Berichterstattergespräche sein sowie die Beratungen in den Fraktionen.⁵³ Auch das Parlament darf und muss aber in einem gewissen Umfang zur

44 Vgl. ebenda, S. 519.

45 Vgl. dazu BT-Plenarprotokoll 18/73, 6992 (B) ff.

46 Vgl. Stefan Schnöckel, Die Öffentlichkeit von Verhandlungen in Repräsentativorganen?, in: DÖV, 60. Jg. (2007), H. 16, S. 676 – 683, S. 679 f.

47 Vgl. ebenda, S. 680 f. sowie die anschauliche und immer noch aktuelle, umfassende Aufzählung bei Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 519 f.

48 Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 520.

49 So zutreffend Utz Schliesky, a.a.O. (Fn. 33), § 5 Rn. 42.

50 BVerfG: Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, a.a.O. (Fn. 13), S. 1754.

51 Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin 1926, S. 45 f.

52 Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, München 1971, S. 355; vgl. auch Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 515.

53 Vgl. zum fraktionellen Arkanbereich Lars Brocker, „Lux in arcana“, a.a.O. (Fn. 22), S. 29 ff.

Sicherung seiner Funktionsfähigkeit Bereiche haben, in denen – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – die „Freimütigkeit der internen Meinungsbildung“⁵⁴ beziehungsweise die „Freiheit und Offenheit der Willensbildung“⁵⁵ bis hin zu einem „abgeschirmten Beratungsbereich“⁵⁶ abgesichert werden.⁵⁷ Es gibt – wie bereits genannt – gute Gründe, dies auch für die Ausschusssitzungen zu reklamieren.

Von einer materiellen Abschirmung der Beratungen im Ausschuss kann angesichts der umfangreichen Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages im Übrigen auch im Hinblick auf die Arbeit der Ausschüsse keine Rede sein.⁵⁸ Die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen führt keineswegs zu deren Vertraulichkeit.⁵⁹ Sie erhält aber den in der parlamentarischen Demokratie unverzichtbaren Raum für die „vom Grundgesetz gewünschte Suche nach einer (...) mehrheitsfähigen Kompromisslösung“⁶⁰.

2. Ergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Verpflichtung des Bundestages, grundsätzlich die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen herzustellen, aus dem Grundgesetz nicht abgeleitet werden kann. Die Verfahrensautonomie des Parlaments (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG) ist insoweit nicht eingeschränkt. Der Bundestag unterliegt als Geschäftsordnungsgeber in dieser Hinsicht keinen verfassungsrechtlichen Vorgaben und trägt auch keine wie auch immer geartete „Rechtfertigungslast“ für die Beibehaltung des durch § 69 GOBT festgelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Nichtöffentlichkeit und Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen. Es steht dem Parlament damit zwar grundsätzlich frei, für ein beschränktes „Mehr“ an Transparenz eine wesentlich verminderte Effizienz der parlamentarischen Beratung und Entscheidung in Kauf zu nehmen.⁶¹ Raten kann man dazu allerdings nicht.

54 BVerfGE 110, S. 199 ff., S. 222 – zur Regierung.

55 BVerfG: Informationsrecht der Bundestagsabgeordneten über Rüstungsexporte, in: NVwZ, 33. Jg. (2014), H. 24, S. 1652 – 1665, S. 1659 – zur Regierung.

56 BVerfGE 67, S. 100 ff., S. 139; BVerfGE 124, S. 78 ff., S. 132; BVerfG: Informationsrecht der Bundestagsabgeordneten über Rüstungsexporte, a.a.O. (Fn. 55), S. 1654 – zur Regierung.

57 Vgl. Lars Broker, „Lux in arcana“, a.a.O. (Fn. 22), S. 27 ff.

58 So auch Winfried Kluth, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 Rn. 5.

59 Vgl. Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 515.

60 So in Bezug auf den Vermittlungsausschuss treffend Christofer Lenz, a.a.O. (Fn. 34), S. 1757.

61 Vgl. Joachim Linck, a.a.O. (Fn. 35), S. 520.