



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung

## Protokoll der 17. Sitzung

### **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**

Berlin, den 22. April 2015, 14:00 Uhr  
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E 300

Vorsitz: Dr. Johann Wadephul, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Antrag der Abgeordneten Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

**hier: Ausschussöffentlichkeit**

**BT-Drucksache 18/3045**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

**Berichterstatter/in:**

Abg. Bernhard Kaster [CDU/CSU]

Abg. Sonja Steffen [SPD]

Abg. Dr. Petra Sitte [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



### Mitglieder des Ausschusses

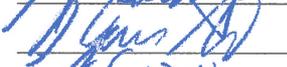
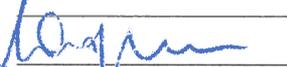
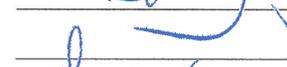
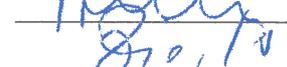
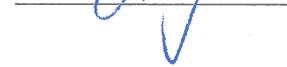
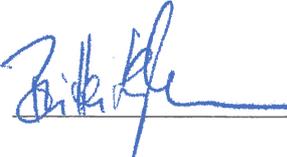
	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Harbarth, Dr. Stephan Heck, Dr. Stefan Heveling, Ansgar Kaster, Bernhard Schröder (Wiesbaden), Dr. Kristina Uhl, Dr. Hans-Peter Wadephul, Dr. Johann	Hirte, Christian Schipanski, Tankred Sensburg, Dr. Patrick Stetten, Freiherr Christian von Straubinger, Max Sütterlin-Waack, Dr. Sabine Wanderwitz, Marco
SPD	Barley, Dr. Katarina Fechner, Dr. Johannes Schieder, Marianne Steffen, Sonja Ziegler, Dagmar	Barnett, Doris Brunner, Dr. Karl-Heinz Högl, Dr. Eva Lambrecht, Christine Wiese, Dirk
DIE LINKE.	Sitte, Dr. Petra	Wunderlich Jörn
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Habelmann, Britta	Keul, Katja



**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten**  
Mittwoch, 22. April 2015, 14:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Harbarth Dr., Stephan		Brandt, Helmut	
Heck Dr., Stefan		Hirte, Christian	
Heveling, Ansgar		Schipanski, Tankred	
Kaster, Bernhard		Stetten, Christian Freihr. von	
Schröder (Wiesbaden) Dr., Kristina		Straubinger, Max	
Uhl Dr., Hans-Peter		Sütterlin-Waack Dr., Sabine 	
Wadephul Dr., Johann		Wanderwitz, Marco	
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Barley Dr., Katarina		Barnett, Doris	
Fechner Dr., Johannes		Brunner Dr., Karl-Heinz	
Schieder, Marianne		Högl Dr., Eva	
Steffen, Sonja		Lambrecht, Christine	
Ziegler, Dagmar		Wiese, Dirk	
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Sitte Dr., Petra		Wunderlich, Jörn	
<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>		<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>	
Haßelmann, Britta		Keul, Katja	



---

**Öffentliche Anhörung zum Thema Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen  
am 22. April 2015 (Raum PLH E 300)**

Unterschriften Sachverständige

---

Dr. Lars Brocker	
Gregor Hackmack	
Prof. Dr. Utz Schliesky	
Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz	
Prof. Dr. Bernhard W. Wegener	
Dr. Dieter Wieferspütz	



off

**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten**  
Mittwoch, 22. April 2015, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
DIE LINKE.		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Edward Fischer	SPD	
Axel Schlegelmund	CDU/CSU	
Katja Heck	B90/Grüne	
Thomas Schen	Linke	
K. LINK	DIE LINKE.	
Ruth Weitzel	B90/Grüne	
ZENTNER	CDU/CSU	
Mietag, Sarah	CDU Huppenstedt	
von Eckart, Peter	SPD Bienen	

**Ministerium bzw.  
Dienststelle**  
(bitte in Druckschrift)

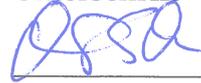
**Name** (bitte in Druckschrift)

**Unterschrift**

**Amts-  
bezeichnung**

Bundestag

ERIKSSON



ORRN



Antrag der Abgeordneten Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE, sowie der Abgeordneten Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**  
**hier: Ausschussöffentlichkeit**

**BT-Drucksache 18/3045**

**Vors. Dr. Johann Wadehul (CDU/CSU):** Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, herzlich Willkommen. Ich eröffne die Sitzung des 1. Ausschusses. Wir veranstalten heute eine öffentliche Anhörung zum Thema „Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen“. Ich begrüße die erschienen Sachverständigen mit besonderem Dank sehr herzlich und schlage vor, dass die Sachverständigen in ihre Stellungnahme konzentriert einführen. Wenn Sie ihre wesentlichen Thesen dazu vielleicht in 10 bis maximal 15 Minuten zusammenfassen könnten, wäre das gut. Danach gibt es wie üblich eine Fragerunde mit freiem Fragerecht aller Abgeordneten. Ich bitte zu beachten, dass wir die Sitzung wegen der Bundestagsdebatte anlässlich des Flüchtlingsdramas im Mittelmeer, welche mit einer Schweigeminute begonnen werden wird, von 14.45 bis 16.15 Uhr unterbrechen werden. Anhörungsgespräch fortsetzen. Sind alle mit dem Prozedere soweit einverstanden? Dann fangen wir an. Herr Dr. Brocker ich erteile Ihnen das Wort.

**SV Dr. Lars Brocker:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Es ist wie immer bei Geschäftsordnungsfragen und damit auch Verfassungsfragen. Es gibt eine verfassungsrechtliche und eine verfassungspolitische Seite. Ich denke, Sie haben mich vor allen Dingen zur verfassungsrechtlichen Seite eingeladen. Darauf will ich mich auch

weitgehend konzentrieren, wobei es Ihnen natürlich freisteht, mich auch zu verfassungspolitischen Fragen um Auskunft zu bitten. Zunächst zur Frage des verfassungsrechtlichen Spielraums, die ich bereits in meiner schriftlichen Stellungnahme behandelt habe. Um eine Frage handelt es sich nur, weil sie durch Morlok in dessen Kommentierung im Grundgesetzkommentar von Dreier, erörtert wird. Andere Stellen lassen sich kaum ausmachen. Muss der Bundestag die Ausschusssitzungen öffentlich abhalten? Geht also Artikel 42 Abs. 1 GG soweit, dass eine Pflicht dazu besteht? Diese Frage wird immer wieder einmal erörtert, aber von der herrschenden Meinung und übrigens auch vom Bundesverfassungsgericht klar mit „nein“ beantwortet. Das ist der Schwerpunkt meiner Stellungnahme. Es steht dem Geschäftsordnungsgeber selbstverständlich frei, das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit so zu belassen, wie es § 69 GO-BT jetzt vorsieht. Methodischer Ausgangspunkt der Betrachtung darf nämlich nicht Artikel 42 GG, sondern muss Artikel 40 GG sein: die Geschäftsordnungsautonomie und die Parlamentsautonomie. Ausgangspunkt – und Kern der Diskussion – ist zunächst: Welche Aufgaben sind den einzelnen Staatsgewalten zugewiesen, und welche sind ihnen exklusiv zugewiesen? Dem Bundestag ist es exklusiv zugewiesen, sein Verfahren selbst zu organisieren und zu ordnen. Die Verhandlungsautonomie ist Teil der Geschäftsordnungsautonomie. Sie kann durch Bestimmungen des Grundgesetzes eingeschränkt werden. Allerdings ist Artikel 42 GG nicht geeignet, den Bundestag dazu zu zwingen, seine Geschäftsordnung so auszugestalten, dass die Ausschusssitzungen öffentlich sind. Jetzt zum zweiten Aspekt, nämlich der Frage: Kann es sein, dass durch ein Einwirken von Artikel 20 GG das Demokratieprinzip mit dem Gedanken



einer allgemeinen Öffentlichkeit im Sinne eines Transparenzgebots aufgeladen ist und damit die Parlamentsöffentlichkeit über eine Plenaröffentlichkeit hinaus zu definieren ist? Auch hier lautet meine Antwort klar „nein“. Immer wieder wird in diesem Kontext die „Ramelow-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts bemüht, eine der jüngsten Entscheidungen zum Thema „Reichweite der Öffentlichkeit von Beratungen“. Man muss besonders beachten, dass das Bundesverfassungsgericht immer wieder die Rückkopplungsfunktion zwischen Abgeordneten und Volk bemüht. Auch der Bundestag als der Kontrolleur der Regierung muss sich seinerseits durch das Volk kontrollieren lassen. Im Mittelpunkt steht also nicht Artikel 42 GG ist, sondern vielmehr Artikel 38 GG. Der einzelne Abgeordnete wird in den Blick genommen als Mittler zwischen den Entscheidungen des Bundestages als Kollegialorgan und dem Volk. Daran sieht man auch, dass es kein allgemeines Transparenzgebot gibt; erst recht nicht für den Deutschen Bundestag. Ein dritter Punkt, nämlich die Frage: Kann es Ausnahmen geben, wenn Ausschüsse abschließende Entscheidungen treffen, also nicht ihre klassische Rolle als vorbereitendes Organ des Parlaments wahrnehmen? Muss es womöglich Ausnahmen geben bei sogenannten Selbstbefassungsangelegenheiten? Das wird auch diskutiert, weil solche Themen nie ins Plenum gelangen. Auch insoweit antworte ich – in beiden Fällen – mit „nein“. Diese Frage kann vielleicht im Zuge der Nachfragen noch vertieft werden. Bedeutsamer erscheint mir die bereits angerissene Frage der Rückkopplung: Es gibt keine Rechtfertigungslast des Bundestages, seine Ausschusssitzungen so zu belassen, wie es immer war, nämlich in der Regel nichtöffentlich. Ein allgemeines Transparenzgebot ist aus der Verfassung nicht ableitbar. Im Gegenteil ist das Leitbild des Grundgesetzes – wenn man da von einem Leitbild sprechen kann, dieser Begriff wird auch im Antrag bemüht – dasjenige, dass eine Arbeitsteilung besteht zwischen Plenum und Ausschüssen. Es handelt sich um ein Spiegelbild der Janusköpfigkeit des Bundestages: Einerseits ist der Bundestag im Ple-

num das öffentlich tagende und nach außen wirkende Redeparlament, zugespitzt in Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument, wie das Bundesverfassungsgericht sagt. Andererseits ist der Bundestag in seinen Ausschüssen das Arbeitsparlament. Hierzu sind alle Argumente in der Plenardebatte bereits gefallen. Es steht mir nicht an, dass noch einmal zu wiederholen. Denn es unterfällt allein der Einschätzung des Bundestages, ob es ratsam ist, den wichtigen Aspekt der Kompromissfindung im Ausschuss öffentlicher Betrachtung zugänglich zu machen. Gleichwohl möchte ich sagen, dass nach der Erfahrung und auch entgegen der Antragsbegründung der Kompromiss besser in einer nichtöffentlichen Situation zu finden und herzustellen ist. Das ist ein Erfahrungswert, den ich im politischen Raum kaum mehr begründen muss. Natürlich ist unabdingbar, dass das Ergebnis und die Gründe eines gefundenen Kompromisses öffentlich diskutiert werden müssen. Aber die Kompromissfindung wird nicht dadurch erleichtert, dass man öffentliche Ausschusssitzungen macht. Vielleicht an dieser Stelle noch eine Bemerkung zum Vermittlungsausschuss. In der Plenardebatte zu dem Oppositionsantrag hatte eine Rednerin darauf hingewiesen, dass die Berichterstattergespräche viel interessanter seien als die Ausschusssitzungen, man jene aber ja nicht öffentlich abhalten wolle. Daraufhin gab es einen Zwischenruf: „Zunächst einmal genügen uns die Ausschüsse.“ Daraus folgt, dass man, wenn man Ausschussberatungen grundsätzlich für öffentlich erklärt, irgendwann auf eine schiefe Ebene gelangt. Der Vorteil des jetzigen Zustands liegt darin, dass eine klare Aufteilung zwischen Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit vorliegt. Der Vermittlungsausschuss zwischen Bundesrat und Bundestag ist mit Sicherheit eines der interessantesten Gremien, so dass es sich vordergründig lohnen würde, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen. Aber der Vermittlungsausschuss ist zugleich das Gremium, dessen Arbeitsfähigkeit mit Sicherheit ad absurdum geführt würde, wenn es öffentlich tagen würde. Hinsichtlich des Vermittlungsausschusses hat auch das Bundesverfassungsgericht nicht gefordert, dessen Sitzungen müssten



öffentlich sein. Entscheidend war dem Gericht in seiner Entscheidung zum „Koch-Steinbrück-Papier“ allein, dass die Dinge, die in die letztendliche Entscheidung einfließen oder einfließen sollten, der öffentlichen Debatte zugänglich sein mussten – entweder durch die Aufnahme in einen Gesetzentwurf oder die Diskussion im Plenum des Bundestages. Ich möchte abschließend noch einmal festhalten, dass das Grundgesetz von einem bestimmten Maß von Öffentlichkeit ausgeht. Es geht nicht von allgemeiner Öffentlichkeit und von allgemeiner Transparenz jedes politischen Prozesses aus, sondern es wägt ab und macht Vorgaben. Manches hält das Grundgesetz für unabdingbar, in manchen Punkten lässt es Raum. Man muss die Freimütigkeit der internen Willensbildung sicherstellen und deshalb braucht man auch abgeschirmte Beratungsbereiche. Das bedeutet nicht, dass Ihre Beratungen vertraulich sind. Der Bundestag ist beispielhaft in der Gestaltung seiner Ausschussberichte, die man als Rechtsanwender oder überprüfendes Gericht mit Erkenntnisgewinn heranziehen kann. Nicht alle Parlamente, die öffentliche Ausschusssitzungen abhalten, verfahren so. Das vom Bundestag im Ergebnis gewählte Maß an Öffentlichkeit hat aus meiner Sicht gerade für die Anwender einen deutlich höheren Wert. Zusammenfassend: Erstens ist der Bundestag nicht verpflichtet, öffentliche Ausschusssitzungen abzuhalten. Zweitens ist er gut beraten, wenn er es bei der jetzigen Regelung belässt. Danke.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Herr Brocker, vielen herzlichen Dank. Insbesondere freut es mich als alternierender Vorsitzender des Vermittlungsausschusses, dass dieser Ausschuss hier erwähnt wurde. Wir setzen jetzt fort mit Herrn Hackmack.

**SV Gregor Hackmack:** Ja, vielen Dank. Sie können sich vorstellen, dass ich mich den Ausführungen des Vorredners nicht anschließe. Verfassungsjuristisch mögen Sie Recht haben. Es wird ja auch nicht in Frage gestellt hier in der Runde, dass der Bun-

destag durch eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung prinzipiell die Ausschussberatungen für öffentlich erklären darf. Insofern möchte ich mich nicht auf die juristischen Argumente konzentrieren. Ich glaube, die sind entschieden, wenngleich Herr Morlok eine andere Auffassung hat als das Bundesverfassungsgericht. Der Bundestag ist in seiner Entscheidung frei. Allerdings ist die Diskussion politisch ein bisschen aus der Zeit gefallen. Fast überall in Europa, im Europaparlament und auf der Ebene der Bundesländer – in neun von 16 Bundesländern – tagen die Ausschüsse selbstverständlich öffentlich. Nur im Bundestag nicht. Deswegen hat die Geschäftsordnung genau die gegenteilige Regelung: Erst einmal sind alle Ausschüsse nach der Geschäftsordnung nicht öffentlich, es sei denn die Öffentlichkeit wird beschlossen. Interessant finde ich dabei, dass in der Regel die Opposition für eine Änderung ist, wie auch in diesem Fall heute hier, und die Regierungsfraktion dagegen halten. Die Mitglieder der Unionsfraktion möchte ich darauf hinweisen, dass seit 2010 die Sitzungen im brandenburgischen Landtag öffentlich sind, auf Initiative von CDU und FDP, zunächst gegen den Widerstand von SPD und Die Linke. Das finde ich sehr bemerkenswert. Ich finde, auch im Bundestag sollten alle Fraktionen ein Interesse daran haben, die Öffentlichkeit herzustellen. Das ist deswegen wichtig, damit die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, was im Parlament beschlossen wird. Es wird ja oft argumentiert: Das Plenum ist so leer, weil die Abgeordneten in den Ausschüssen damit befasst sind, die Gesetzesvorlagen vorzubereiten. Wenn der Bundestag ein Arbeitsparlament ist und sich deswegen das Wesentliche in den Ausschüssen abspielt, müssen die Ausschusssitzungen öffentlich und für alle Bürgerinnen und Bürger transparent und nachvollziehbar sein. Ich habe zwei Fälle mitgebracht, die wir auch auf [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) dokumentiert haben. Möglicherweise kennen Sie die schon. Aber einfach um in Erinnerung zu rufen, warum es so wichtig ist, dass Ausschusssitzungen öffentlich sind. Eine Woche vor dem 28. Juni 2012 – dem EM-Halbfinale



Deutschland gegen Italien – tagte der Innenausschuss und behandelte das Meldegesetz. Es ging darum, ob die Bürgerinnen und Bürger explizit zustimmen müssen, bevor ihre Meldedaten von den Einwohnermeldeämtern weiterverkauft werden dürfen. Ursprünglich war geplant, dass sie explizit zustimmen müssen. Der Entwurf wurde dann in letzter Sekunde, einen Tag vor der genannten Bundestagsitzung, geändert. Das ist damals nur aufgefallen, weil innerhalb von 60 Sekunden das Gesetz in drei Lesungen beschlossen wurde. Die Änderung des Meldegesetzes wurde später durch den Bundestag, nach einem Aufruhr der Öffentlichkeit, aufgehoben. Aber an der Ausschusssitzung einen Tag vorher, unter Ausschluss der Öffentlichkeit, hat sich gezeigt, dass es möglich ist, Gesetze in letzter Sekunde in das Gegenteil zu verdrehen, ohne dass es jemand erfährt. Ich würde sogar vorschlagen, dass Ausschusssitzungen unbedingt im Internet übertragen werden sollten. Es hat mich ein bisschen gewundert, dass heute eine solche Übertragung, obwohl diese Anhörung öffentlich ist, nicht stattfindet. Ich möchte noch einen anderen Fall aus dem Buch „Die Lobby-Republik“ des Journalisten Hans-Martin Tillack schildern. Der Autor schreibt über einen Abgeordneten bzw. Lobbyisten, die es geschafft haben, einen Mitarbeiter in einen Ausschuss hineinzuschleusen. Ich lese das kurz mal vor: „Erfahrene Lobbyisten lassen sich von solchen Rückschlägen nicht entmutigen. Einige Beratungsagenturen schicken ihre jungen Berufsanfänger für zwei, drei oder vier Wochen als eine Art Beobachter in Abgeordnetenbüros. Die brauchen dafür natürlich Abgeordnete, die das mit sich machen lassen. Vor einigen Jahren schaffte es ein Mitarbeiter der FDP-Fraktion, einen Lobbyisten der Agentur HBPA dreimal in nichtöffentliche Sitzungen des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einzuschleusen. Dort verfolgte der Mann live, wie die Parlamentarier über Verschärfung des Lebensmittelrechts debattierten. Der Lobbyist (selbst FDP-Mitglied) argumentierte hinterher, er sei immer ordentlich angemeldet gewesen. Laut der Webseite seines Arbeitge-

bers berät das Unternehmen der Lebensmittelbranche in Fragen der politischen Kommunikation. Dazu gehöre das politische Monitoring, das Kontaktmanagement mit Ministerien, dem Bundestag und weiteren Institutionen. Insofern hatte er mit seinen Ausschussbesuchen ins Schwarze getroffen. Allerdings flog er irgendwann auf. Die Grünen ließen ihn des Saals verweisen und der SPIEGEL schrieb über den Fall“. Warum sollen nichtöffentliche Ausschusssitzungen nur Lobbyisten zugänglich sein? Das beste Mittel gegen Lobbyismus ist allgemeine Transparenz, die es allen Bürgerinnen und Bürgern auch im Nachhinein ermöglicht, die Beschlusslage nachzuvollziehen. Der Bundestag sollte die Chance ergreifen, auch wenn der Antrag dazu von der Opposition stammt, die Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass Ausschusssitzungen öffentlich sind. Damit würd der Bundestag sich dem internationalen Standard anschließen und sich so gegen die immer größeren Vorwürfe des Lobbyeinflusses verwahren. Alles Weitere werden wir gleich auf Nachfrage diskutieren. Vielen Dank.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Vielen Dank Herr Hackmack. Zu diesem Video der denkwürdigen Sitzung des Bundestages während des Fußballspiels: Es waren nicht drei Lesungen, sondern zwei Lesungen. Im Übrigen wird in vielen Fällen ohne Aussprache abgestimmt, worüber man trefflich diskutieren kann.

**SV Gregor Hackmack:** Das ist ja eine gute Antwort auf das Argument von Herrn Brocker. Dieser hatte argumentiert, das Plenum kümmere sich um die öffentliche Diskussion und damit auch eine weitere Kontrolle dessen, was in den Ausschüssen erarbeitet wird. Das war in dem betreffenden Fall eben nicht gegeben. Die Kontrollfunktion hat völlig versagt.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Wir wollen die Debatte jetzt nicht vorwegnehmen. Abstimmungen finden natürlich nicht immer ohne vorherige Aussprache statt. Nun ist die Reihe an Herrn Schliesky.



**SV Prof. Dr. Utz Schliesky:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Ich darf vorwegschicken, dass ich meine Stellungnahme als Wissenschaftler verfasst habe und jetzt vortrage. Als Parlamentsdirektor wäre ich deutlich zurückhaltender. Aber ich bin selbstverständlich gerne bereit, in der Debatte aus meinen Erfahrungen als Landtagsdirektor mit der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen zu berichten, die in Schleswig-Holstein als Regelfall vorgesehen ist. Ich kann mich im Wesentlichen den vollständigen Ausführungen des Kollegen Brocker anschließen. Ich möchte nur ein paar andere Argumente hinzufügen. Dem Obersatz des Kollegen Brocker, dass die Verfassung ein allgemeines Transparenzgebot nicht kennt, stimme ich ohne Einschränkung zu. Zu den Ausführungen von Herrn Hackmack kann man die Frage: Warum müssen alle Ausschüsse für Bürger nachvollziehbar sein? Das wäre nur dann der Fall, wenn es ein allgemeines Transparenzgebot verfassungsrechtlicher Art gäbe. Das gibt es gerade nicht, weshalb die Ausgangsthese meines Erachtens auch nicht richtig ist. Aber in der Debatte können wir noch mehr Argumente austauschen. In meiner Stellungnahme habe ich ganz bewusst mit der demokratischen Öffentlichkeit begonnen, die einen sehr hohen Stellenwert hat in der repräsentativen Demokratie. Das muss ich in dieser Runde nicht weiter vertiefen. Die Parlamentsöffentlichkeit ist ein wesentlicher, aber auch nicht der ausschließliche Teil der demokratischen Öffentlichkeit. Öffentlichkeit wird in der Demokratie auf vielen Wegen hergestellt, insbesondere in sozialen Netzwerken und anderswo im Internet. Herr Hackmack, Sie sind ja das beste Beispiel dafür, dass Öffentlichkeit auf ganz neue Art und Weise im Vergleich zu der klassischen demokratischen Öffentlichkeit und zur klassischen Parlamentsöffentlichkeit hergestellt wird. Parlamentsöffentlichkeit ist das Instrument zur Realisierung demokratischer Öffentlichkeit und zur Optimierung des Demokratieprinzips. Öffentlichkeit ist ohne Frage ein zentrales Prinzip der deutschen repräsentativen Demokratie, aber, auch das ist wichtig, nicht im quantitativen Sinne zu betrachten. Es

wäre eine Fehlschluss zu glauben, möglichst viel Öffentlichkeit bedeute die beste Demokratie. Das ist nicht der Fall; das verlangt auch keine Verfassung. Herr Brocker hat darauf hingewiesen, dass gerade das Grundgesetz eine sehr ausgewogene Verteilung von Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit vornimmt. Dementsprechend kann man aus dem Grundgesetz deutlich ableiten, dass es eben kein allgemeines Transparenzgebot gibt und dass auch Öffentlichkeit nicht im Sinne einer Maximalforderung zu verstehen ist, sondern immer mit anderen Interessen – gerade auch aus dem Demokratieprinzip heraus – kollidiert und deswegen in einen schonenden Ausgleich zu bringen ist. Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern vor allem ein Instrument zum Erreichen guter Entscheidungen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist da sehr konsequent. Seit dem 40. Band wird, mit immer wiederkehrenden Formulierungen, auf den Austausch von Argumenten und damit auf die Qualität eines öffentlichen Diskurses abgestellt. Es ist dem Bundesverfassungsgericht wichtig, dass in der Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, einen öffentlichen Diskurs zu führen über die Entscheidungen des Parlaments. Natürlich auch im Vorfeld der Entscheidung. Damit ist aber nicht verlangt, dass jeder Schritt der Entscheidungsfindung öffentlich sein muss. Öffentlichkeit ist damit auch ein Teil des staatlichen Informationsverarbeitungs- und Willensbildungsprozesses, aber eben nicht im Sinne einer Maximalforderung. Für das Parlament als Plenum macht das Grundgesetz eine klare Vorgabe. Artikel 42 Abs. 1 GG ist die einschlägige Bestimmung. Er macht deutlich, dass das Verhandeln des Parlamentes, des Plenums öffentlich zu erfolgen habe. Als Instrumente haben sich herausgebildet: die Sitzungsöffentlichkeit und die Berichterstattungsöffentlichkeit; aber schon hier entsteht, weil die Verfassung dafür keine Regelung enthält, ein Spielraum. Die Öffentlichkeit entwickelt sich weiter. Wir kennen die Grenzziehung im Hinblick auf neue Medien noch gar nicht und haben noch keine Regelungen getroffen. Die technische Entwicklung reicht weiter als das rechtliche Gerüst.



„Parlamentsöffentlichkeit“ ist also ein konkretisierungsbedürftiger Rahmen, ist auch ihrerseits ein Prinzip und vom Grundgesetz nur für den Bereich des Plenums festgelegt. Sie ist wie das Demokratieprinzip, aus dem sie abgeleitet ist, ein Rechtsprinzip und damit ein Optimierungsgebot im Hinblick auf gegenläufige Verfassungsrechtsgüter. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben kann ich mich dem Kollegen Brocker vollauf anschließen. Es gibt eine verfassungsrechtliche Vorgabe für das Plenum in Artikel 42 Abs. 1 GG. Das muss öffentlich verhandeln. Für Ausschüsse, Kommissionen und was auch immer der Bundestag bei seiner Arbeit einrichtet, gibt es keine Bestimmung – mit Ausnahme der Untersuchungsausschüsse in Artikel 44 Abs. 1 und entsprechend in Artikel 45a Abs. 3 GG. Dort sind ausnahmsweise für Ausschüsse explizite Verfassungsregelungen getroffen, und dass das Grundgesetz diese Spezialfälle regelt, zeigt im Umkehrschluss für die anderen Untergremien des Parlamentes, dass die Geschäftsordnungsautonomie aus Artikel 40 GG einschlägig ist. Dementsprechend ist die Öffentlichkeit der Ausschüsse keine verfassungsrechtliche, sondern eine verfassungspolitische Frage. Auch da kann ich dem Kollegen Brocker vollauf zustimmen. Verfassungspolitisch geht es um das Austarieren von verschiedenen Inhalten des Demokratieprinzips und anderer Verfassungsprinzipien; und nochmals: es gibt eben kein allgemeines und einseitiges Transparenzgebot, dass zu einer Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen verpflichten würde. Der Verfassungsrechtler könnte jetzt aufhören, aber die Diskussion, die Sie führen wollen und die wir auch miteinander führen wollen, geht ja darüber hinaus. Deswegen möchte ich noch ein paar Kriterien nennen für die verfassungspolitische Bewertung, denn es geht darum, eine rationale Entscheidung zu treffen und nicht nach einem Gefühl zu entscheiden. Es gibt weitere Kriterien, die die Zweckmäßigkeit einer solchen verfassungspolitischen Entscheidung beeinflussen. Da ist zunächst einmal die Umkehrung der Beweislast, wenn ich es so sagen darf, also die in dem Antrag vorgesehene Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, die meines Erachtens nicht sinnvoll ist.

Denn sie würde dazu führen, dass die Rechtfertigungslast sich verändert, dass also die Abgeordneten, die der Meinung sind, eine bestimmte Angelegenheit, vielleicht aus sehr guten Gründen vertraulich oder eben jedenfalls nicht öffentlich erst einmal erörtern zu wollen, gezwungen sind, letztlich doch öffentlich ihre Argumente darzulegen, warum sie nicht öffentlich verhandelt wurde. Damit müssen sie im Grunde die wesentlichen inhaltlichen Gesichtspunkte doch offenlegen, was sie gerade nicht wollen. Das halte ich für problematisch; insbesondere wird ein politisch instrumentalisierbarer Vorwurf des Verbergenwollens entstehen, der natürlich von den Medien aufgegriffen werden wird. Das heißt, es gibt keine freie Entscheidung der Abgeordneten über die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit bestimmter Sitzungen mehr, wie es der Antrag eigentlich vorsieht. Stattdessen entstünde ein Erwartungsdruck einer interessierten Öffentlichkeit. Das ist aber nicht das, was der Antrag regeln will. Ein zweites Argument, das ich für zentral halte: Bei einer nichtöffentlichen, jedenfalls regelmäßig nichtöffentlichen Sitzungsweise der Ausschüsse besteht die Chance, eine sachorientierte und effektive Ausschussarbeit besser zu gewährleisten, als bei einer öffentlichen Diskussion. Es fehlt das „Schaufenster“. Die Politik lebt nun einmal davon, dass man sich, wenn ein Schaufenster da ist, entsprechend darstellt. Der Arbeit des Bundestages ist meines Erachtens nicht gedient, wenn letztlich die Debatten des Plenums, die durchaus als Schaufensterdebatten stattfinden können, im Ausschuss noch einmal im Kleinen wiederholt würden, obwohl man sich bei einer nichtöffentlichen Sitzungsweise ganz anders aufeinander zu bewegen könnte. Demokratie ist auch die Kunst des Kompromisses. Daher muss es Gelegenheit geben, einen Kompromiss finden zu können, wofür man geschützte Beratungsräume braucht. Wenn der Ausschuss ein solcher Raum nicht mehr ist, dann wird die Beratung und Kompromissfindung in irgendwelche informellen Gremien verlagert. Damit wäre die Ausschussöffentlichkeit nicht besonders bedeutsam. Für die Demokratie wäre dies – im Vergleich zur heutigen Rechtslage – kein Gewinn, weil



die Spiegelbildlichkeit des Parlaments in solchen Gruppen nicht mehr gewährleistet wäre. Niemand könnte mehr darauf achten und diesen Prozess begleiten. Die Arbeitskultur – das bestätigen alle Abgeordneten im Schleswig-Holsteinischen Landtag – hat sich durch die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen verändert, weil die Polarisierung in den Ausschüssen stärker geworden ist. Diese sind zum „Miniplenum“ geworden, und es wird auch entsprechend abgestimmt, was vorher so nicht zu beobachten war. Gegen die Öffentlichkeit von Ausschüssen spricht auch, dass sie nicht einlösbare Beteiligungserwartungen weckt. Je mehr Öffentlichkeit man schafft, umso mehr weckt man damit die Erwartung, Einfluss nehmen zu können. Denn wozu sollte man etwas wissen, wenn man sich mit diesem Wissen umso ohnmächtiger fühlt. Für die parlamentarische Demokratie ist eine zu große Diskrepanz zwischen den verfügbaren Informationen einerseits und den Mitwirkungsmöglichkeiten andererseits schädlich. Wenn man eine umfassende Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers an jedem Ausschuss möchte, gibt es keine repräsentative Demokratie mehr, sondern einen Systemwechsel. Die Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern müssen zu den Öffentlichkeitsregelungen passen. Eine ständige Kontrolle – also das häufig vorgebrachte Argument, man könne bei mehr Öffentlichkeit die Abgeordneten besser kontrollieren – ist ein Ansatz, den ich nicht teile, weil Demokratie von Vertrauen lebt. Wenn ich als Bürger kein Vertrauen in meine Abgeordneten habe, dann stimmt etwas in dem System nicht. Wenn ich das Vertrauen in einen Abgeordneten verliere, darf ich ihn nicht wiederwählen. Das ist die Sanktion der parlamentarischen Demokratie. Aber der Ansatz: „Ich möchte den Abgeordneten ständig kontrollieren in jedem Ansatz, in allem was er tut, in allem was er denkt; ich möchte ihn daran messen, was er vor vier Wochen gedacht hat, gesagt hat und was er heute sagt“, widerspricht meines Erachtens dem freien Mandat. Vielleicht hat der Abgeordnete seine Meinung und die Argumente weiter entwickelt? Das ist gerade Ausdruck des freien

Mandats nach Artikel 38 GG. Das freie Mandat verlangt gerade Räume ohne Öffentlichkeit, weil es sonst nicht mehr frei ist. Ständige Kontrolle macht unfrei. Noch ein letztes verfassungspolitisches Argument: Allein die Öffentlichkeit herzustellen, genügt nicht. Die heutige Anhörung ist das beste Beispiel. Wir tagen öffentlich, aber das Interesse der Öffentlichkeit ist gering. Wir mussten in keinen größeren Saal ausweichen, weil das Interesse nicht so groß ist. Wenn man öffentlich tagt, muss man darüber nachdenken, wie man über solche Dinge berichtet. Es ist ein großes Problem, die Medien auch noch für die Ausschüsse zu interessieren. Die Berichterstattung über Parlamente in den Massenmedien hat sich verändert. Auch der Bundestag besetzt in der „Tagesschau“ nicht mehr die Kernzeit, sondern das Parlamentsgeschehen taucht als dritte, vierte Nachricht auf – und auch dies nicht mit umfassenden Debattenauszügen, sondern vielleicht noch ein oder zwei Sätzen von Rednerinnen und Rednern. Das ist bei Landesparlamenten noch viel dramatischer. Diesen Bedeutungsverlust in öffentlich-rechtlichen und überhaupt in den Massenmedien würde man nur noch potenzieren, wenn man die Informationen, also die Öffentlichkeit, noch vergrößert. Ich kann keinen Zugewinn für die parlamentarische Demokratie erkennen. Die genannten verfassungspolitischen Argumente, sollten meines Erachtens bei der Abwägung der Frage „Will ich im Rahmen meiner Parlamentsgeschäftsordnungsautonomie für oder gegen Öffentlichkeit sein“ eine Rolle spielen. Ganz kurz zum Thema Livestream. Der ist per se unkritisch, wobei man sich auch insoweit darüber im Klaren sein muss, welche Erwartungen man hat. Die Erwartungen sollten nicht überzogen sein, dass Bürgerinnen und Bürger sich anstelle des Strandaufenthaltes die Ausschusssitzung anschauen. Man kann es machen, das sehe ich leidenschaftslos. Ich sehe nur insgesamt die Gefahr, dass wir heute ein Überangebot an Informationen haben, welches das Interesse letztlich verrindert und nicht vergrößert. Alle Parlamente erhöhen ständig die Informationen. Gleichzeitig wird das Interesse an der Arbeit leider nicht größer, sondern geringer. Man muss darüber nachdenken, ob da



nicht vielleicht sogar eine Korrelation besteht. Wir haben heute einen Strukturwandel der Öffentlichkeit durch Internet und soziale Netzwerke. Das führt dazu, dass das Legitimationssubjekt, die deutschen Bürgerinnen und Bürger, immer weniger mit der Öffentlichkeit deckungsgleich ist. Das ist ein Problem. Ich glaube, darüber muss man eher nachdenken als über die Frage, ob man innerhalb des Parlaments noch mehr öffentliche Sitzungen veranstaltet. Ich halte die Beantwortung der Frage, wie man mit der Parlamentsöffentlichkeit umgeht und es schafft, ein wesentlicher Teil der demokratischen Öffentlichkeit zu bleiben, für viel wichtiger als die Frage, ob die Ausschüsse öffentlich tagen sollten. Dadurch würde ein Vielfaches an kleinteiligen Informationen geliefert werden, die viele Bürgerinnen und Bürger nicht verstehen können, wenn sie nicht mit den Fachmateriafen befassen wollen. Ich kann den Nutzen nicht erkennen. Das Öffentlichkeitsprinzip verlangt nicht ein Maximum an Informationszugang, sondern eine mögliche hohe Qualität des öffentlichen Diskurses. Das ist die Grundidee, die das Bundesverfassungsgericht immer wiederholt hat. Daher sollten am Ende möglichst gute Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger stehen. Nicht verlangt ist, dass diese jeden Schritt im Einzelnen begleiten und nachvollziehen können. Darin liegt das Vertrauen in die repräsentative Demokratie, die am Ende nicht nur Herrschaft des Volkes und durch das Volk, sondern eben auch für das Volk ist. Es geht um die Qualität des Parlaments. Wie das Parlament seine Qualität sichert, ist seine eigene Angelegenheit und Aufgabe. Vielen Dank.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Wir danken. Wir sehen uns um 16.15 Uhr an dieser Stelle wieder.

*Pause*

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist 16.15 Uhr, wir wollten die Sitzung um diese Uhrzeit fortsetzen. Ich erteile gleich als Nächstem Herrn Prof. Dr. Schwarz das

Wort. Es gibt einen Hinweis der Kollegin Dr. Sitte, dass Herr Hackmack uns um 17.00 Uhr verlassen muss. Wir setzen jetzt fort in der Hoffnung, dass bis 16.50 Uhr alle Sachverständigen ihr Eingangsstatement abgegeben haben. Dann hätten wir 10 Minuten Zeit, prioritär Herrn Hackmack zu befragen, und könnten dann mit den übrigen Sachverständigen fortsetzen. Findet das das Einverständnis aller Beteiligten? Das ist der Fall. Dann hat Herr Prof. Dr. Schwarz das Wort.

**SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:** Herr Vorsitzender meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Zunächst herzlichen Dank für die Einladung zu der heutigen öffentlichen Anhörung. Auch ich bin der Auffassung, dass das Grundgesetz ein durchaus austariertes System von Öffentlichkeitsbeteiligungsformen oder der Herstellung von Öffentlichkeit kennt und es nach Wortlaut und Systematik kein Verfassungsgebot gibt, dass auch Ausschüsse öffentlich tagen müssten oder dass die Öffentlichkeit hergestellt werden müsste. Das heißt nicht – das ist ja heute hier bereits vielfältig dargelegt worden –, dass man nicht aus verschiedenen verfassungspolitischen Gründen dafür sprechen könnte und dass es durchaus einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum jedenfalls mit Blick auf die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gibt, entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung einzuführen. Wenn man sich die entsprechenden Äußerungen auch im Schrifttum in der Vergangenheit anschaut, besteht eine Tendenz zu mehr Transparenz. Transparenz ist ein Zeitgeistthema geworden, was nicht negativ gemeint ist. Transparenz ist durchaus ein Wert an sich, aber sie ist nicht geeignet, als verfassungsrechtliche Argumentationsfigur verfassungsrechtliche Grundaussagen zu überspielen und darf dementsprechend nicht absolut gesetzt werden. Auch Transparenz kann in ein wechselseitiges Verhältnis gesetzt werden zu anderen verfassungsrechtlichen Parametern. Herr Schliesky hat darauf vorhin hingewiesen: Ein allgemeines zwingendes Transparenzgebot lässt sich auch meines Erachtens aus der Verfassung



nicht ableiten. Dementsprechend ist die verfassungsrechtliche Antwort sehr kurz: Eine verfassungsrechtliche Pflicht gibt es nicht. Artikel 42 GG enthält eine klare Aussage. Aus dem Zusammenspiel mit den weiteren Verfassungsnormen ergibt sich ein ausgewogenes und abgestuftes System der Herstellung von Öffentlichkeit. Man muss vielleicht noch dem Eindruck vorbeugen – damit bewege ich mich mehr in der verfassungspolitischen Diskussion –, Abgeordnete würden einen Generalverdacht rechtfertigen, denn sie hätten immer etwas zu verbergen, weswegen überall Transparenz hergestellt werden müsse. Die Urheber dieses Generalverdachts sind bisher den Beleg für ihre These schuldig geblieben. Will man wirklich mehr Transparenz herstellen, stellt sich irgendwann die Frage: „Wo wollen wir sie denn noch herstellen?“ Auch das ist heute bereits angeklungen, ich nenne die Stichworte Berichterstattergespräche und Fraktionsberatungen. Wenn man auch insoweit Transparenz herstellen möchte, werden die Beratungen auf informeller Ebene weiterhin stattfinden. Wenn man sich überlegt, wozu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die Befugnis von Untersuchungsausschüssen in Teilen geführt hat, dann gewinnt man manchmal den Eindruck, dass die insoweit geforderte Transparenz, unter Umständen dazu führen kann, dass es eine Parallelaktenführung mit informellen Akten gibt. Das soll nicht so sein; das ist sicherlich richtig. Aber die Gefahr des Abgleitens auf eine schiefe Ebene lässt sich nicht von der Hand weisen. Ein weiterer Punkt: Es muss einen geschützten Kernbereich parlamentarischer Willensbildung geben. Nun sind Kernbereiche – Stichwort: Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung – in den letzten Jahren eher zurückgedrängt worden. Aber sie so sehr zurückzudrängen, dass es überhaupt keinen geschützten Bereich einer freien und offenen Willensbildung und eines abgeschirmten Beratungsbereichs geben kann, halte ich auch verfassungspolitisch für überaus problematisch. Ein letztes Argument: Ich sehe ebenfalls die Gefahr, dass eine Aufwertung der Öffentlichkeit in Ausschüssen zu einer Abwer-

tung der parlamentarischen Arbeit im Plenum führen kann. Das ist ein Argument, das vielleicht auf den ersten Eindruck nicht ganz einsichtig erscheint. Weil man auch sagen könnte: „Wieso denn, dem Plenum wird doch nichts genommen, es verhandelt weiter öffentlich?“ Aber wenn man sich überlegt, welche Form von information-overload oder noch schärfer formuliert information-overkill es mittlerweile gibt, wird man sich fragen: Wenn schon aus den Ausschüssen berichtet wird, und wenn man denkt, dass dort die eigentliche Arbeit durchgeführt wird, dann ist vielleicht das Interesse an einer öffentlichen Parlamentsberatung noch geringer. Damit würde man sich möglicherweise einen Bärendienst erweisen. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Wir danken Ihnen, Herr Professor Schwarz, und setzen fort mit Herrn Professor Wegner.

**SV Prof. Dr. Bernhard Wegner:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch ich danke für die Einladung. Ich Sorge für die Arithmetik und spreche mich für die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen aus. Meine Vorredner haben schon darauf hingewiesen, dass man die verfassungsrechtliche und die verfassungspolitische Ebene nach Möglichkeit auseinander halten sollte, auch wenn diese Trennung in Verfassungsfragen immer schwierig ist. Auch ich möchte mit der verfassungsrechtlichen Ebene anfangen und insoweit gegen meine Vorredner argumentieren, nach deren Auffassung es selbstverständlich keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Öffentlichkeit der Ausschussarbeiten gibt. Wenn man den Wortlaut der Norm ansieht, sieht das doch zunächst einmal anders aus. Da steht: „Der Bundestag verhandelt öffentlich“. Meine Vorredner haben es so dargestellt, als stünde da: „Das Plenum verhandelt öffentlich“. Da steht aber nicht, „das Plenum“, sondern „der Bundestag“. Wir sind uns alle einig, dass zum Bundestag wesentlich die Ausschussarbeit gehört. Insofern ist es begründungsbedürftig, wenn man mit der aller-



dings herrschenden Meinung sagt, dass sich die Öffentlichkeit nicht auf die Ausschüsse erstreckt. Wir haben hier einen Textbefund, der nach Rechtfertigung für die bisher praktizierte Regelvertraulichkeit in den Ausschusssitzungen verlangt. Meine Vorredner haben darauf hingewiesen, dass es doch ganz herrschende Meinung ist, dass die Öffentlichkeit von Ausschussberatungen verfassungsrechtlich nicht geboten sei. Sie berufen sich auf eine Mehrheitsmeinung unter den Staatsrechtlehrern und auf Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts, die allerdings meistens eher undeutlich sind und – sofern sie deutlich sind – schon sehr, sehr alt sind. Zum Teil stammen sie aus dem 1. Band und somit aus einer Zeit, deren Transparenzvorstellungen nicht mehr ganz up-to-date sind. Ich beobachte einen Wandel auch in den Staatsrechtslehrermeinungen. Ich habe versucht, das mit zwei Zitaten zu belegen. Das eine von Herrn Morlok ist schon genannt worden. Zitiert habe ich auch die Habilitationsschrift von Herrn Bröhmer, der sich auch für ein Verfassungsgebot der Öffentlichkeit der Ausschussarbeit ausspricht. Herr Wiefelspütz hat mich gerade darauf hingewiesen, dass auch Herr Kluth sich in einer Kommentierung für ein solches Verfassungsgebot ausspricht. Ich wäre dann also der Vierte im Bunde. Ich habe darüber in meiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 2006 eine wachsende Minderheitsposition vertreten. Meine Vorredner, sofern sie anderer Meinung waren, haben durchgängig gesagt, ein allgemeines Transparenzprinzip kenne das Grundgesetz nicht. Auch das würde ich in Abrede stellen. Das Bundesverfassungsgericht sagt in ständiger Rechtsprechung, dass die Demokratie, wie sie das Grundgesetz verfasst, in allererster Linie auf Öffentlichkeit angewiesen ist. Die Bedeutung von Öffentlichkeit wird vom Bundesverfassungsgericht durch die Bank, und völlig zu Recht, hervorgehoben. Und sagen, es gebe kein allgemeines Transparenzprinzip ist so nicht vertretbar. Man kann sich dann sicherlich darüber streiten, wieviel Öffentlichkeit ein Transparenzprinzip verlangt. Sicherlich verlangt es keine schrankenlose Öffentlichkeit. Prinzipien sind – nach Robert Alexy – Optimierungsgebote. Sie verlangen nach möglichst viel

Transparenz, können aber mit Gegengründen abgewogen werden. Verfassungspolitische, verfassungspraktische, ich würde überhaupt sagen, pragmatische Gegengründe sind hier genannt worden. Gegen die Ausschussöffentlichkeit wird mit Gründen der Funktionalität und der Effizienz argumentiert. Es heißt, Ausschüsse funktionierten besser, wenn sie vertraulich tagten. Man könne sich besser vertragen, gehe besser miteinander um, rede weniger zum Fenster heraus und sei kompromissbereiter. Interessanterweise wurden diese Standardargumente auch vorgebracht, als es um die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte als solche im 19. Jahrhundert ging. Ich prognostiziere, dass wir bei den Ausschüssen ein ähnliches Ergebnis erleben werden wie beim Plenum. Wenn nicht dieses Mal, dann eben in ein paar Jahren. Ich bitte Sie, sich kritisch zu fragen, ob vertrauliche Ausschüsse wirklich besser funktionieren, und ob sie wesentlich schlechter funktionieren würden, wenn sie öffentlich wären. Wenn wir uns diesen Ausschuss anschauen: Ich kann der heutigen Öffentlichkeit keinen negativen Moment abgewinnen. Ich bin natürlich in nichtöffentlichen Sitzungen nicht dabei. Ich weiß nicht, wie intim Sie sich dort unterhalten und inwiefern das nicht mehr möglich wäre, wenn auch die Öffentlichkeit zugelassen wäre. Es gibt viele Parlamente auf der Welt, die Öffentlichkeit von Anfang an zugelassen haben oder seit einiger Zeit zulassen, auch in Ausschussarbeiten. Ich habe nicht den Eindruck, dass etwa das House of Commons wesentlich schlechter damit fährt als der Bundestag. Ich möchte darauf hinweisen, dass Effizienz auch die Effizienz des Gesamtsystems meint. Das Gesamtsystem kann, das wäre mein erster großer verfassungspolitischer Punkt, möglicherweise gewinnen, wenn Sie sich für eine Öffentlichkeit der Ausschussarbeit entscheiden. Aufgabe des Parlamentes ist es, repräsentativ zu sein. Utz Schliesky hat für mich verblüffend auch versucht, den Gedanken der Repräsentation zu nehmen und ihn als öffentlichkeitskritisch darzustellen, so nach dem Motto: Weniger Öffentlichkeit gleich mehr Repräsentation. Das ist immerhin verblüffend. Ich ver-



trete das Gegenteil. Repräsentation ist auf Öffentlichkeit angewiesen. Auch der Bundestag ist selbstverständlich wie kaum ein anderes Organ auf Öffentlichkeit angewiesen. Die Gerichte und auch die Exekutive kommen eher ohne Öffentlichkeit aus. Der Bundestag braucht Öffentlichkeit, wenn er überhaupt wirksam sein will, auch im Verhältnis zu anderen Organen. Diese Öffentlichkeit braucht er nach meinem Dafürhalten auch in den Ausschüssen. Es wird immer wieder gesagt, die wesentliche Arbeit findet in den Ausschüssen statt – aber niemand sieht sie. Wenn Sie das als Problem erleben, dann denken Sie über eine Veränderung nach. Machen Sie die Ausschussarbeit transparenter. Das zum Repräsentationsgedanken. Der andere Gedanke, der auch schon oft angesprochen wurde, ist der des allgemeinen Transparenzprinzips. Ich hatte schon gesagt: Das Grundgesetz enthält ein solches Prinzip, auch wenn ich das in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht im Einzelnen ausführen kann. Wir können jedenfalls sagen, dass die Transparenz und der Gedanke von Öffentlichkeit in den letzten Jahren dramatisch an Bedeutung gewonnen haben. Denken Sie nur an die Informationsfreiheitsgesetzgebung mit Blick auf die Exekutive. Es war immer ein wesentliches Argument für die Geheimhaltung der Ausschusstätigkeit, dass man sich dort mit der Regierung unterhält und dass die Regierung hier auf Geheimhaltung drängen würde. Dieses Argument ist in dem Maß entfallen, in dem die Regierungstätigkeit durch die Informationsfreiheitsgesetzgebung transparent gemacht worden ist. Die Regierung ist heute in manchem jedenfalls rechtlich, vom Anspruch her transparenter als die Ausschusstätigkeit des Bundestages. Ich glaube, Sie müssten aus dieser Schieflage wieder herauskommen, in dem Sie Ihr eigenes Verfahren transparenter gestalten. Ich glaube, es ist schon ein Verfassungsgebot, dass Sie ihre Ausschussarbeit öffentlich machen. Aber auch wenn Sie dem nicht folgen wollen, ist es eine Frage pragmatischer Entscheidung und parlamentarischen Selbstbewusstseins. Sie haben zweifellos das Recht, die Ausschussarbeit, regelmäßig jedenfalls, öffentlich zu machen,

mit den entsprechenden Ausnahmen selbstverständlich. Das wäre mein Plädoyer. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Johann Wadepuhl (CDU/CSU)**: Ihnen herzlichen Dank, Herr Professor Wegener, und jetzt kommen wir zu Herrn Wiefelspütz.

**SV Dr. Dieter Wiefelspütz**: Herzlichen Dank für die Einladung, sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Ich empfehle zwei Zugänge zu dem Thema: das Verfassungsrecht und die Verfassungspolitik. Das sind zwei verschiedene, aber zusammengehörende Dinge. Es gibt in unserem Grundgesetz viele komplizierte Probleme. Aber die Frage, dass Sitzungsöffentlichkeit nach Maßgabe des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 ausschließlich das Plenum meint, kann man meines Erachtens nicht wirklich diskutieren. Dass wir es trotzdem machen – so ist Wissenschaft! Herr Wegener, der Artikel 43 GG unterscheidet den Bundestag und die Ausschüsse, und in Artikel 44 Abs. 1 GG ist die Rede davon, dass nur die Beweisaufnahme in Untersuchungsausschüssen öffentlich sein muss. Das ist doch kein Planungsfehler, so dass Ausschusssitzungen jetzt auf einmal zwingend aufgrund Verfassungsgebots öffentlich sein müssten. Die gegenwärtigen Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages und die darauf beruhende Praxis sind nach meiner festen Überzeugung evident verfassungskonform. Sind wir damit zu Ende mit der Debatte? Nein. Denn natürlich ist der Bundestag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Artikel 40 GG befugt, mehr Sitzungsöffentlichkeit bei den Ausschüssen zu gewähren, als es von der Verfassung geboten ist. Wenn der Bundestag mit Mehrheit den Antrag der Oppositionsfractionen beschließt, ist dieser Beschluss nach meiner festen Überzeugung verfassungskonform. Die Entscheidung, über die wir hier reden, ist also keine Frage des Verfassungsrechts. Das Verfassungsrecht ist aus meiner Sicht sehr eindeutig. Die Frage ist, ob der Deutsche Bundestag die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen will. Ich bin etwa seit 1990 der Auffassung, dass Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages öffentlich sein sollten.



Man muss natürlich prüfen: Wenn die Ausschusssitzungen öffentlich sind, würde das die Funktionsfähigkeit des Bundestages relativieren? Wir wollen, dass das Parlament vital, populär, schlagkräftig und effektiv arbeitet. Wir brauchen an dieser Stelle keine verfassungsrechtliche Debatte, wir brauchen eine Selbstverständnisdebatte des Bundestages, wenn man so will. Dass Öffentlichkeit ein zentraler Wert für unsere Demokratie ist, wird ja wohl niemand bestreiten. Die Öffentlichkeit der Plenarsitzung des Bundestages ist änderungsfest, das gehört zum Bestand von Artikel 79 Abs. 3 GG. Ich halte es für selbstverständlich, dass im Parlament geschützte Räume da sein müssen, um miteinander zu reden und Verständigung herbeizuführen. Ich weiß nicht, wie die Erfahrungen anderer Abgeordneter sind. Man braucht eine Debatte hier im Parlament darüber, wie man das sieht. Meine Erfahrung ist die, dass der Ausschuss nichts anderes ist als eine Verkleinerung des Parlaments. Mit Mehrheiten, mit Abläufen, die vielleicht nicht ganz so formalisiert sind wie im Plenum. Man kann sich auch schon mal über das eine oder andere etwa in Geschäftsordnungsfragen über den Tisch – am Anfang einer Sitzung vielleicht – verständigen. Aber, ich bitte Sie: In diesen Wochen wird mit großer Leidenschaft diskutiert, ob das Wort „Völkermord“ in einen Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages hineinkommt oder nicht. Sie glauben doch alle nicht im Ernst, dass das im Ausschuss entschieden wird, sondern das wird im außerparlamentarischen Raum, das wird in den Fraktionen, das wird in Berichterstattegesprächen, das wird mit großer Leidenschaft von vielen Abgeordneten debattiert, aber eben nicht im Ausschuss. Das ist völlig normal. Wenn eine Koalition daran interessiert ist, dass auch eine Oppositionsfraktion bei einem wichtigen Gesetzvorhaben mitstimmt – das kommt immer wieder vor, selbst wenn es eine sehr große Koalition gibt. Sie glauben doch nicht ernsthaft, dass diese Gespräche im Ausschuss stattfinden, sondern da gibt es Gesprächsmöglichkeiten außerhalb des Ausschusses. Wenn man sich einig ist, dann wird das in den Ausschuss transportiert,

wird dort erläutert und zum Schluss im Rahmen eines Empfehlungsbeschlusses abgestimmt. Ich kann nicht erkennen, dass große Probleme eintreten würden, wenn unsere Ausschusssitzungen öffentlich wären. Wovor haben wir da eigentlich Angst? Ich war viele Jahre Mitglied des Innenausschusses. In dessen Sitzungen sind nicht nur die mehr als 30 Mitglieder anwesend, sondern zwischen 50 und 70 Menschen, die im Laufe der Ausschusssitzungen rein- und rausgehen. Dazu zählen etwa vier bis fünf Mitarbeiter des Sekretariats, Vertreter der Bundesregierung und Vertreter des Bundesrates. Die Ausschüsse des Bundestages sind also in der Regel halböffentlich. Spektakulär wäre die vollständige Öffnung nicht. Man hätte jederzeit die Möglichkeit, dort, wo man Vertraulichkeit herstellen will, das zu regeln. Wenn man Vertraulichkeit braucht, um sich zu verständigen, findet man im Bundestag ohne Weiteres einen Platz dafür. Ich meine, dass es an anderen Stellen spektakulärere Entwicklungen beim Bundestag gegeben hat. Ich finde den Internetauftritt des Deutschen Bundestages genial und revolutionär. Was wir dadurch an Öffentlichkeit und Transparenz herstellen, ist gigantisch. Man könnte das gleiche auch in abgeschwächter Form für die Landtage sagen. Die Debatte vor einer Stunde konnte man im Livestream, im Handy verfolgen. Alles Dinge, die vor 30 Jahren völlig undenkbar gewesen wären. Wir haben eine gigantische Informationsoffensive; aber der „analoge Parlamentarismus“ ist natürlich weiterhin wichtig. Hat denn schon einmal jemand gehört, dass die Parlamente, welche die Regelöffentlichkeit der Ausschusssitzungen kennen, nicht oder schlechter funktionieren? Wenn man belegen könnte, dass durch Öffentlichkeit schlechtere Arbeits- und Funktionsbedingungen für Ausschüsse entstehen, wäre ich strikt dagegen. Die Funktionalität des Parlaments ist ein Gut von Verfassungsrang. Aber natürlich gilt das auch für Transparenz und Öffentlichkeit. Das gegeneinander abzuwägen, darin liegt Ihre Aufgabe als Abgeordnete. Sie haben die freie Wahl; verfassungsrechtlich ist alles möglich. Schönen Dank fürs Zuhören.



Vors. **Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Man merkt, Herr Kollege Wiefelspütz, dass das Parlament Ihre alte Debattenstärke wieder gefordert hat. Jetzt kommen wir zur Fragerunde. Ich schlage vor, Fragen an Herrn Hackmack zu richten, weil er als erster die Runde verlassen muss.

Abg. **Dagmar Ziegler (SPD):** Herr Hackmack, Sie haben gerade die anderen Stellungnahmen gehört. Meine Frage geht dahin: Wenn es interne Absprachen außerhalb des Ausschusses gibt, warum plädieren Sie dafür, eine Wiederholung des kleineren Plenums dem großen Plenum vorzuziehen? Das ist für mich eine ganz wichtige Frage.

**SV Gregor Hackmack:** Ich dachte, ich hätte das belegt mit dem Ausdruck aus dem Buch von Hans-Martin Tillack. Es ist möglich, dass sich beispielsweise auch Praktikanten in sogenannte nichtöffentliche Sitzungen oder halböffentliche Sitzungen, wie Herr Wiefelspütz ausgeführt hat, einschleichen. Warum soll man „kriminelle Energie“ mitbringen? Da besteht ein Ungleichgewicht. Die Ausschüsse sind nicht unwichtig, weil das Wesentliche außerhalb der Ausschüsse beschlossen wird oder man außerhalb die Einigung herbeiführt. Die Einigung kodifiziert man letztlich in Ausschüssen durch formelle Beschlüsse oder Gesetzentwürfe. Da wäre es schon wichtig, dass die allgemeine Öffentlichkeit so etwas mitverfolgen kann. Ich plädiere nicht nur für die Öffentlichkeit an sich, also dass jeder hier rein- und rausgehen kann, sondern ich plädiere dafür, dass die Ausschusssitzungen live im Internet übertragen werden, wie das bei der Bundestagssitzung eben der Fall war, und danach per Video-on-demand nachvollziehbar sind, so dass wirklich jeder und jede nachvollziehen kann, wie die Debatte tatsächlich war und wer welchen Änderungsantrag eingebracht hat. Ein großes Anliegen ist mir auch der „legislative Fingerabdruck“. Man soll genau sehen können, wer wann an welchem Gesetz mitgearbeitet hat, weil es oft vorkommt hier im Haus, dass Gesetzentwürfe vom Lobbyisten einfach nur noch durchgereicht werden

und sich die Abgeordneten und Fraktionen teilweise noch nicht einmal die Mühe machen, selbst Formulierungen einzubauen.

Abg. **Dr. Petra Sitte (DIE LINKE.):** Ich habe drei Fragen. Wir haben gerade festgestellt, dass es ein abgestuftes Verfahren gibt: eine nichtöffentliche Herbeiführung von Übereinkünften außerhalb von Ausschusssitzungen und auch außerhalb des Plenums, dann den Ausschuss selbst und die Debatte im Bundestag. Sie haben ausgeführt, dass es durchaus Beispiele gibt – auf EU-Ebene, in anderen europäischen Ländern und den Landtagen –, dass sich mit größerer Öffentlichkeit die Effizienz des Systems bzw. die Effizienz des Meinungsstreits und der Arbeit der Ausschüsse verschlechtern würde. Welche Erfahrungen haben Sie vor dem Hintergrund der Praxis anderswo? Kann man sogar sagen, dass aufgrund dieser anderen Praxis diese größere Öffentlichkeit nicht sogar den kleinen geheimen Absprachen außerhalb des Ausschusses Vorschub leistet? Zweitens: In der Diskussion im Bundestag wird vor allem das Ergebnis verteidigt und begründet; an den Ausschuss richtet sich die Erwartung, dass dort auch durch Rede und Gegenrede die einzelnen Argumente für Zuschauerinnen und Zuschauer nachvollziehbar werden, also sozusagen auch Kausalketten nachvollziehbar sind, insbesondere weil es in den letzten Jahren eine ganze Reihe von sehr komplexen Themen gibt. Wie schätzen Sie das ein? Gerade auch vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit? Sie, Herr Hackmack, sind Mitinitiator von [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) als Format des direkten Austauschs zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Gewählten. Das ist nachfrageorientiert. Wenn man das ins Verhältnis setzt zu den Ausschüssen, glaube ich zwar nicht, dass Ihr Geschäftsmodell dabei verloren geht; aber in welchem Verhältnis würden Sie denn diese Öffentlichkeit, diesen Dialog setzen zu der Öffentlichkeit von Ausschüssen? Welche Parallelen oder Widersprüche ergeben sich dort hinsichtlich der Befriedigung der Informationsbedürfnisse?



**SV Gregor Hackmack:** Zunächst zu den Erfahrungen aus anderen Parlamenten: Ich selber gehöre keinem anderen Parlament an außer dem „Parlament“ der Hamburgischen Wirtschaft, der Hamburger Handelskammer. Wir sind noch transparenter als der Bundestag; daran arbeiten wir intern gerade. Wenn wir das Europaparlament nehmen; das ist ein ganz gutes Beispiel. Es ist, was zum Beispiel ein Lobbyregister betrifft oder die Ausschussöffentlichkeit, viel transparenter und auch viel weiter als der Bundestag. Da zeigt sich, dass die Öffentlichkeit von Ausschüssen der Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen nicht im Wege steht. Das Europaparlament ist gerade dafür bekannt, dass man nicht unbedingt nach Fraktionslinie abstimmt und wechselnde Mehrheiten haben kann. Das liegt daran, dass das Europaparlament nicht wie der Bundestag die Bundesregierung trägt. Sie haben dafür andere Schwächen. Das Europaparlament leidet nicht an so viel Transparenz und Öffentlichkeit, sondern es hat sich nicht so schwergetan, zum Beispiel mit der Debatte, ob ein Völkermord in Armenien stattgefunden hat. Die Erfahrungen sind, wenn man das Europaparlament heranzieht, sehr gut. Die zweite Frage ging in Richtung Nachvollziehbarkeit, information overkill und so weiter. Die Antwort auf einen information overkill ist nicht weniger Information. Information overkill managt man dadurch, dass man gute Suchfunktionen einbaut und sich auf Empfehlungen in sozialen Netzwerke, Suchmaschinen und so weiter verlässt. Da ist der Bundestag, etwa mit seiner Parlamentsdatenbank, sehr gut aufgestellt. Wissen ist Macht. Das Internet ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern, auf dieses Wissen zuzugreifen. Dadurch verlagert sich die Macht, stärker als bisher vom Parlament auf die gesamte Bevölkerung. Das ist doch eine sehr positive Entwicklung. Dieser Entwicklung sollte sich der Bundestag nicht in den Weg stellen. Herr Wiefelspütz, Sie haben völlig Recht: Das ist eine politische Diskussion. Aus meiner Sicht nützt sie. Ich habe noch keinen Schaden gesehen und kann den auch nicht nachvollziehen. Zum Zusammenspiel einer Öffentlichkeit der Ausschüsse und [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de): die Bürgerinnen und Bürger hätten

viel mehr Möglichkeiten haben, gezielter nachzufragen. Wir wollen ja den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, Fragen, die offen und noch zu klären sind, direkt an die Abgeordneten heranzutragen. Wenn sie sich vorher informieren können, was denn tatsächlich Gesprächsthema im Ausschuss war, welche Anträge dort eingebracht worden sind und welche Änderungsanträge aus welchem Grund verworfen wurden, dann können sie doch viel gezielter und informierter nachfragen, als das das bislang der Fall ist. Sie müssen sich dann nicht aufs Hörensagen oder möglicherweise auf Berichte unter der Hand verlassen. Die Öffentlichkeit von Ausschüssen würde unser Idealbild von informierten Bürgerinnen und Bürgern befördern. Letztlich geht alle Macht vom Volke aus. Deswegen ist es eindeutig, dass das Volk in allen Belangen informiert sein sollte – auch darüber, was in den Ausschüssen diskutiert und beschlossen wird.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** An der Stelle herzlichen Dank für die Mitwirkung. Der Bundestag wird ja sehr transparent kommunizieren, wie das weitere Verfahren in dieser Angelegenheit sein wird. Ich würde dann gerne fortsetzen mit weiteren Fragen an die Sachverständigen. Der Kollege Kaster hat das Wort.

**Abg. Bernhard Kaster (CDU/CSU):** Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte zunächst einmal Ihnen allen für Ihre schriftlichen und mündlichen Beiträge danken. Es geht heute um zwei Fragen: eine verfassungsrechtliche Frage und eine verfassungspolitische. Die verfassungsrechtliche Frage ist hier mit sehr großer Klarheit beantwortet geworden. Herr Wiefelspütz hat es im Prinzip zusammengefasst. Die gegenwärtige Praxis ist selbstverständlich zulässig. Es ist Aufgabe des Parlaments, darüber zu entscheiden. Sie haben vorgetragen, dass man bei der Öffentlichkeit unterscheiden muss zwischen Berichterstattungsöffentlichkeit, Sitzungsöffentlichkeit etc. Ich habe eine Nachfrage an Herrn Dr. Brocker: Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung sagen Sie, dass im Prinzip eine andere Auslegung des Art. 42 GG gar nicht zulässig ist,



weil keine Regelungslücke besteht. Vielleicht können Sie das noch einmal kurz erläutern? Zweitens beziehe ich mich auf die verfassungspolitische Frage. Jedes Parlament hat seinen eigenen Charakter. Wir haben reine Debattenparlamente, wir haben reine Repräsentationsparlamente. Ich bin immer ein bisschen stolz darauf, dass man Gästen aus anderen Parlamenten oder auch Bürgern sagen kann: Der Bundestag ist ein echtes Arbeitsparlament. Es gibt diesen Satz: Kein Gesetz verlässt den Deutschen Bundestag, so wie es hineingebracht worden ist. Das sagt schon viel aus und hat etwas mit Beratung zu tun. Einen Hinweis an Herrn Professor Wegener, was die Öffentlichkeit angeht: Wenn wir konsequent alle Ausschusssitzungen öffentlich halten, müssen wir auch an die Sitzungen und die Beratungsgegenstände denken. Was den Charakter des Arbeitsparlamentes angeht, will ich Herrn Professor Schliesky fragen, weil Sie Ihre Erfahrung aufgezeigt haben: Sehen Sie nicht ebenfalls die Gefahr, dass durch eine verstärkte Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen – der Umdrehung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses – ein besonderer Charakter dieses Parlaments verloren gehen kann? Besteht nicht die Gefahr, dass sich die Beratungen in andere Gremien verlagern? Müssen die Fraktionssitzungen auch öffentlich sein? Besteht da nicht eine Gefahr, dass letztendlich ein Charakter dieses Parlaments, der uns und für die Demokratie wichtig ist, damit auf Dauer gefährdet ist? Dann zum Thema Lobbyismus: Das wird aus meiner Sicht verzerrt. Es entsteht ein Bild in der Öffentlichkeit, das mit der Realität in einem Parlament wie dem Bundestag nichts mehr mit zu tun hat. Insoweit eine Frage an Herrn Professor Schwarz und an Herrn Professor Schliesky: Können Sie sich der Auffassung anschließen, dass ein kleiner Raum für die Kompromissberatung vorhanden sein muss, auch vor dem Hintergrund, dass der Bundestag und die Parlamente ja immer mit Interessen konfrontiert sind? Hauptaufgabe der Politik ist es, Interessen abzuwägen. Muss man nicht einen Beratungsraum haben, in dem sich der Abgeordnete ohne Öffentlichkeit und damit ohne öffentlichen Druck, jede Bera-

tungsäußerung schon gegenüber Interessensvertretungen rechtfertigen zu müssen, äußern kann? Muss man das nicht in dem Gesamtzusammenhang der großen Öffentlichkeit stellen, die wir durch die Veröffentlichung der Ergebnisse und die Veröffentlichung der Drucksachen sowie die öffentlichen Beratungen im Bundestag haben?

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Ich bitte die drei Angesprochenen, Stellung zu nehmen.

**SV Dr. Lars Brocker:** Sehr gern, vielen Dank. Zu der Frage der Analogie und der Regelungslücke: Aus meiner Sicht – und Herr Wiefelspütz hat es auch noch einmal nachdrücklich und eindrucksvoll bestätigt – enthält Artikel 42 Abs. 1 GG eine klare Regelung. Wo im Grundgesetz „Bundestag“ steht, ist die Vollversammlung gemeint. Also das kollektivierte Abgeordnetenrecht, die Zusammenschau der „einzelnen Artikel 38 GG“. Das ergibt sich aus der systematischen Zusammenschau mit den anderen, bereits genannten Vorschriften. Wenn ich diese Bestimmungen auf Ausschüsse anwenden will, muss ich sie analog anwenden. Ich habe aber keine Regelungslücke, weil das Grundgesetz eindeutig ist. Bei der Gelegenheit noch ein Hinweis, wenn Sie gestatten. Die Neukommentierung von Herrn Kluth habe ich mit Interesse gelesen. Er sagt gerade nicht, dass Artikel 42 GG anzuwenden sei, äußert sich also nicht wie Morlok, sondern er sagt wörtlich, dass der Artikel 69 rechtfertigungsbedürftig ist, aber auch rechtfertigungsfähig. Ich bin aber auch einverstanden, wenn andere Sachverständige sagen: Wir zählen nicht, wieviel Stimmen etwas auf der einen Seite und auf der anderen Seite sagen, sondern wir wägen die Argumente. Dennoch ist die Sache aus meiner Sicht klar. Ich bedanke mich für die zweite Frage zur Fraktionsöffentlichkeit. Denn dort zeigt sich – ich habe das Beispiel gebildet mit dem Vermittlungsausschuss oder den Berichterstattegesprächen –, wo die schiefe Ebene anfängt, auf die man sich begibt, wenn man mehr Öffentlichkeit zulässt. Ich bin mit allem einverstanden, was Herr Wiefelspütz gesagt hat, bis auf die Schlussfolgerungen. Gerade bei den Fraktionen gibt



es einen Arkanbereich und muss es ihn geben. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat ihn vor nicht allzu langer Zeit bestätigt. Als Rheinland-Pfälzer wissen Sie, dass das Parlament sich selbst in der Weise untersucht hat, dass eine Fraktion untersucht wurde. Der Verfassungsgerichtshof musste feststellen, dass insoweit Grenzen existieren, vor allem deshalb, weil die Regierung indirekt Einblick in Fraktionsarbeit gewinnen kann. Leider ist Herr Hackmack nicht mehr anwesend; zu seinem Vortrag wäre einiges zu erwidern. Denn das gesamte Vorbringen war getragen von einem Grundmisstrauen gegenüber der Politik und gegenüber einzelnen Abgeordneten. Das Beispiel, das zum Lobbyismus gebracht worden ist, hinkt genauso wie der Vortrag, es sei die Regel, dass Lobbyisten Gesetzentwürfe einbrächten und die entsprechend umgesetzt würden. Ich möchte Sie davor warnen, die Arbeit der Ausschüsse zu generalisieren und zu meinen: „Was dort geschieht, kann ruhig öffentlich sein, weil zumindest die wichtigen Dinge andernorts verhandelt werden.“ Ich kann aus meiner Erfahrung als Parlamentsdirektor und als hauptamtlicher Fraktionsgeschäftsführer berichten, dass natürlich die wichtigen Diskussionen und Entscheidungen in anderen Gremien stattfinden. Gleichwohl ist an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu erinnern, welche die Wichtigkeit der Ausschüsse und das Spiegelbildlichkeitsgebot betont. Zudem führt eine stärkere Verlagerung von Themen aus den Ausschüssen dazu, dass manche Abgeordnete vom Beratungsprozess ausgeschlossen werden. Der genannten Antrag zu Armenien ist in diesem Zusammenhang ein schwieriges Beispiel. Dass sich in diesem Bereich etwas bewegt, ist ein Zeichen der Stärke des Bundestages. Das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang zu bemühen, ist einer der hinkendsten Vergleiche überhaupt. Wenn der Bundestag seine Stärke und Bedeutung an der des Europäischen Parlaments orientiert und ausrichtet, orientiert er sich, was die Bedeutung des Parlaments im politischen Gefüge angeht, eindeutig nach unten.

Vors. **Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU)**: Die Kolleginnen und Kollegen haben nun noch einmal die Möglichkeit, Fragen zu stellen. Frau Haßelmann, Sie haben das Wort.

Abg. **Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**: Ich kann mir zwei Vorbemerkungen nicht verkneifen. Die glorifizierende Annahme, dass auf der einen Seite das Plenum – der öffentliche Meinungsaustausch, die Darlegung von Argumenten – und auf der anderen Seite die im freien Mandat diskutierenden, um Lösungen ringenden, nicht von vornherein festgelegten Abgeordneten stundenlang in Ausschüssen jenseits ihrer Fraktionszugehörigkeit argumentieren und am Ende bei einem Ergebnis anlangen würden, trifft nicht zu. Ich finde die Ausschussarbeit gut. Sie ist durch das Plenum nicht zu ersetzen. Es gibt genügend Räume, in denen Abgeordnete unterschiedlicher Fraktionszugehörigkeit, etwa in Berichterstattergesprächen, um Lösungen ringen. Aber so zu tun, als wäre die Versammlung von über 30 Menschen im Finanzausschuss nicht festgelegt, wenn wir über das Kleinanlegerschutzgesetz diskutieren oder die Frage der Finanzmarktregulierung, das ist sehr theoretisch. Das gilt aus meiner Sicht, wenn ich mir den Hinweis erlauben darf, genauso für den Vermittlungsausschuss, dessen Mitglied ich ebenfalls bin. Was dort an Grundsatzlinien im Vorfeld besprochen wird, findet in sogenannten A- und B- und inzwischen auch G-Runden statt. Selbstverständlich hat das Ganze eine Dynamik, auch im Vermittlungsausschuss selbst. Aber dafür brauchen wir die Nichtöffentlichkeit nicht. Das ist meine erste Vorbemerkung. Die zweite ist: Der Bundestag hat gestern noch in einer kontroversen Diskussion zwischen den Fraktionen die Rechtsauffassung vertreten, sowohl von Seiten der Koalitionsfraktionen als auch der Bundestagsverwaltung, dass durch die Regelung in § 4 EUZBBG, wonach die Bundesregierung den Bundestag informiert, eine Information der Ausschüsse genügen kann. Daher irritiert mich an der Stelle die Klarheit, mit der bei der Auslegung des Art. 42 GG zwischen dem „Bundestag“ als Plenum auf der einen Seite und den Ausschüssen auf



der anderen Seite unterschieden wird. Gestern wurde sowohl von beiden Fraktionen als auch von der Bundestagsverwaltung eine andere Rechtsauffassung als Ihre – zumindest in Bezug auf § 4 EUZBBG – vertreten. Das waren meine Vorbemerkungen. Nun zu meinen Fragen. Herr Professor Wegener, Sie hatten vorhin das Transparenzgebot in Bezug auf die Schaffung der Informationsfreiheitsrechte angesprochen. Wir haben auf der Verwaltungsebene ziemliche Klarheit darüber, in Bezug auf das Informationsfreiheitsgesetz etc., aber eben nicht in Bezug auf das Parlament. Das ist ja einer der Anknüpfungspunkte für uns, als eine der Initiatoren des Antrags zu sagen: Eigentlich klafft hier doch etwas auseinander. Auf der Verwaltungsebene besteht eine klare Regelung, was die Informationsfreiheitsrechte angeht, also Transparenz, und auf der parlamentarischen Ebene nicht. Mich würde interessieren, wie Sie das einschätzen. Herr Professor Schwarz hatte ja vorhin von einem Kernbereich der Legislative gesprochen. Das kann ich im Hinblick auf das Demokratieprinzip nicht nachvollziehen. Wo definieren wir denn dann einen Kernbereich der Legislative? Ich fände es gut, wenn Sie auf die Frage, wodurch sich Legislative und Exekutive im Hinblick auf die Öffentlichkeitserfordernisse unterscheiden, noch einmal eingehen könnten. Zu guter Letzt: Wie verfahren wir eigentlich dort, wo – was zunehmend der Fall ist – Gesetzesvorhaben oder Tagesordnungspunkte, parlamentarische Initiativen, die in Ausschüssen möglicherweise in aller Ausführlichkeit behandelt worden sind, im Plenum des Bundestages ohne Debatte verabschiedet werden? Dies entspricht ja der Parlamentspraxis, verstärkt in Drucksituationen. Ihre Beurteilung dessen würde mich interessieren.

**Abg. Dr. Petra Sitte (DIE LINKE.):** Auch ich habe eine Frage an Herrn Professor Wegener mit Blick auf die Gleichsetzung von Verwaltung und Bundestag und zum Informationsfreiheitsgesetz. Wenn man die Ausschüsse durch die Geschäftsordnung im Regelfall öffentlich tagen ließe, würde es dann aus Ihrer Sicht ausreichen, als Einschränkungen ge-

nau jene zu übernehmen, die im Informationsfreiheitsgesetz genannt sind, also Interessen Dritter und so weiter – oder müssten wir da noch andere Dinge bedenken? Das zweite, auch zu diesem Komplex, weil ich da ebenfalls eine gewisse Differenz sehe: Die Verwaltung ist mit ihren Vollzugsaufgaben durch das Informationsfreiheitsgesetz mehr oder weniger umfassend zur Auskunft verpflichtet. Das Parlament als Gestalter der Grundlagen für diesen Vollzug unterliegt hingegen nicht diesen Maßstäben. Meine Fraktion sieht da eine Differenz, insbesondere weil bestimmte Protokolle nicht zugänglich sind. Sitzungsunterlagen von Verwaltungsgremien beispielsweise können Sie sich als Bürgerinnen und Bürger mit den genannten Einschränkungen beschaffen. Aus dem Blickwinkel parlamentarischen Selbstbewusstseins, könnte man das ja auch für die Unterlagen des Bundestages vertreten.

**Abg. Sonja Steffen (SPD):** Vielen Dank an alle Sachverständigen. Die erste Frage geht an Herrn Dr. Brocker. Sie haben vorhin in Ihren Ausführungen kurz einen Schlenker gemacht zu dem Thema „abschließende Entscheidung von Ausschüssen“. Ich glaube, es fiel auch das Wort „Selbstbefassungszwang“. Vielleicht könnten Sie dazu noch etwas ausführen. Die zweite Frage geht an Herrn Wiefelspütz. Wie schätzen Sie die Befürchtung von Herrn Professor Schliesky ein, dass möglicherweise die repräsentative Demokratie leide, wenn noch mehr Transparenz hergestellt werde.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Ich schließe mich daran an mit einer Frage an Herrn Wiefelspütz zur schiefen Ebene. Frau Haßelmann hat mit Blick auf die Parlamentswirklichkeit schon Recht, wenn sie sagt, dass wir alle in den Ausschüssen nicht völlig ungebunden argumentieren. Das gilt für die Fraktionssitzungen genauso. Die „relative“ oder „Halböffentlichkeit“, die den Ausschusssitzungen vorgeworfen wurde, besteht in Fraktionssitzungen auch. Wenn die Bundeskanzlerin irgendetwas in der Fraktionssitzung sagt, dann ist das in den Medien zu lesen. Wir geraten in der Tat, wie Herr Brocker meint, auf eine schiefe



Ebene. Wie sollen wir die Nichtöffentlichkeit von Fraktionssitzungen oder allen weiteren Zusammenreffen begründen, wenn die Ausschussberatungen öffentlich sind? Steht hinter der Forderung nach mehr Öffentlichkeit nicht doch ein tiefes Misstrauen, das im Widerspruch zu dem repräsentativen System des Grundgesetzes steht? Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus – aber sie wird in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Das Volk bevollmächtigt durch die Wahlen Menschen, vier Jahre lang einen Teil der Staatsgewalt auszuüben. Mein zweiter Punkt betrifft Dritte, die an Ausschusssitzungen teilnehmen. Zu den Sitzungen werden auch Mitarbeiterinnen und –mitarbeiter der Regierung sowie anderer Organisationen eingeladen. Ich frage, was – bei einer erweiterten Ausschussöffentlichkeit – zu tun wäre wenn diese dritten Personen sich auf ihr Persönlichkeitsrecht berufen und es ablehnen, öffentlich aufzutreten? Fangen wir mit den Antworten auf unsere Fragen bei Herrn Professor Schwarz an.

**SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:** Zunächst zur Frage von Herrn Kaster, ob es einen Kernbereich der Legislative gibt. Ich bejahe das. Das Programm für einen solchen Kernbereich enthält Art. 38 GG. Das freie Mandat ist nichts anderes als die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines Raumes frei von Druck, Kontrolle und permanenter Beobachtung. Das setzt entsprechende Beratungsräume voraus. Zur Frage, die Sie, Herr Vorsitzender aufgeworfen haben: Die Herstellung einer erweiterten Öffentlichkeit ist nur möglich, wenn kollidierende Rechtspositionen beachtet und gewahrt bleiben. Man müsste sich Gedanken machen, ob man die Öffentlichkeit ausschließt, sofern Persönlichkeitsrechte Dritter berührt werden. Öffentlichkeit kann daher nicht generell hergestellt werden.

**SV Prof. Dr. Utz Schliesky:** Zunächst zu den Fragen von Herrn Kaster: Sie haben es einleitend gesagt, Parlamente sind untereinander nicht vergleichbar. Ich habe heute einige Beispielen, auch aus anderen Ländern, gehört. Rechtsvergleichung ist interessant, aber sie wird immer gefährlich,

wenn man Äpfel mit Birnen vergleicht. Das ist bei Parlamenten sehr leicht der Fall, weil dahinter jeweils ein demokratie-theoretisches, verfassungsrechtlich sehr differenziert ausgestaltetes System steckt. Deswegen kann ich ihre beiden Fragen sehr klar mit „ja“ beantworten. Erstens geht der Charakter des Arbeitsparlaments verloren. Das zeigt das Beispiel der Bundesländer, die Umgestaltungen vorgenommen haben. Es soll dabei nicht der Eindruck entstehen, dass dann, wenn Öffentlichkeit der Ausschüsse hergestellt wird, die Demokratie untergeht. Darum geht es überhaupt nicht. Der Charakter des Arbeitsparlaments geht verloren, weil die Öffentlichkeit dazu beiträgt, dass – weil Journalisten anwesend sind – Abgeordnete leicht dazu verleitet werden könnten, die im Plenum vorgetragenen Argumente erneut vorzubringen. Wo ist denn der Zugewinn an Öffentlichkeit, wenn ich weiß, dass ich nicht zu besseren und neueren Argumenten komme als in der öffentlichen Plenardebatte. Der zweite Punkt, den ich sehr kritisch sehe, ist die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses. wir haben es vorhin bei Herrn Hackmacks Vortrag gemerkt. Die Rechtfertigungsbedürftigkeit und den Generalverdacht des Verbergenwollens, die ich befürchte, hat er sehr deutlich gemacht. Wenn einmal etwas nicht öffentlich diskutiert wird, heißt es gleich: „Die haben etwas zu verbergen.“ In der öffentlichen Meinung, diesen Verdacht umzukehren, ist für Abgeordnete fast unmöglich. Denn dann müssten sie die guten Gründe, die sie für eine nichtöffentliche Beratung haben, in die Öffentlichkeit tragen. Damit hätten sie de facto überhaupt keine Chance mehr, nichtöffentlich zu tagen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis würde zur strikten Regel, immer und ausnahmslos öffentlich zu tagen. Das Argument der schiefen Ebene ist mehrfach vorgetragen worden und wird von mir geteilt. Zur zweiten Frage: Ja, es muss aus verfassungsrechtlichen Gründen ein Raum für nichtöffentliche Beratung möglich sein. Herr Kollege Schwarz hat eben das freie Mandat genannt. Hinzu tritt das Gewaltenteilungsprinzip, die „Waffengleichheit“ zwischen Parlament und Regierung. In Landesverfassungen findet man noch deutlichere Aussagen, aber selbst



das Grundgesetz setzt das Parlament mit der Kontrollfunktion in eine besondere Rolle ein. Trotz der Kontrollfunktion und der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Abgeordneten gibt es einen geschützten Kernbereich der Exekutive, wenngleich das Bundesverfassungsgericht ihn in den letzten Jahren aus guten Gründen enger gefasst hat. Deswegen muss die Regierung zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte Dinge nicht offenbaren und darf diese erst einmal nicht öffentlich für sich beraten. Das Gleiche sollte das Parlament erst recht für sich in Anspruch nehmen, denn die Waffengleichheit würde man freiwillig aufgeben, wenn man die eigenen Überlegungen offenbart. Dann begibt man sich freiwillig dieses von der Verfassung vorgesehenen Spielraums. Davor würde ich warnen. Hinter einer Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses steht ein falsches Verständnis des Transparenzgedankens. Herr Kollege Schwarz hat gesagt „Zeitgeist“. Das trifft es auch. Wenn man überlegt, woher Transparenz und Öffentlichkeit kommen, sieht man, dass die Öffentlichkeit sich als Gegenbegriff zur Gesellschaft und zum Privaten herausgebildet hat. „Öffentlichkeit“ ist nach diesem Verständnis gleichbedeutend mit „Staat“. Das vermischen wir im Moment ständig, was sehr gefährlich ist. Bei der Herausbildung unseres modernen Staates wurde „öffentlich“ zum Synonym für „staatlich“ und damit zum Gegenbegriff zu „privat“ und „gesellschaftlich“. Wenn man diese Differenzierung mit einer ständigen Transparenzforderung aushöhlt, privatisiert man den Staat zur Gänze. Wenn ich Transparenz ganz zu Ende denke, und sage, alles muss öffentlich sein, dann habe ich diesen Gegensatz aufgelöst. Das möchte ich nicht, das ist nicht meine Vorstellung, und das will auch die Verfassung nicht. Vielen Dank.

**SV Prof. Dr. Bernhard Wegener:** Ich möchte zu fünf Punkten etwas sagen. Der erste betrifft die schiefe Ebene. Das Argument der schiefen Ebene ist wissenschaftlich gesehen ungeeignet, da man stets entscheiden kann, wo eine Entwicklung endet. Man muss nicht die Fraktionssitzungen öffentlich

machen, nur weil man die Ausschusssitzungen öffentlich gemacht hat. Zweiter Punkt. Frau Haßelmann, Sie hatten gefragt, ob hinsichtlich der Transparenz eine Schieflage zwischen Parlament und Regierung besteht. Der Bundestag ist immer angenommen worden von der Informationsfreiheitsgesetzgebung. Denn man ging davon aus, der Bundestag habe ein eigenes Öffentlichkeitsregime, das er selbst gestalten könne und das schon derart transparent sei, dass man ihn von der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzgebung ausnehmen könne. Mittlerweile kann man sich überlegen, ob dieses Argument noch taugt. Natürlich ist der Bundestag immer noch transparenter als die Bundesregierung. Aber dennoch ist seine Transparenz in rechtlicher Betrachtung enger gefasst. Das bei Ausschüssen ein Problem. Jemand hat gefragt, wo eigentlich der Gewinn von Ausschussöffentlichkeit sei. Utz Schliesky hat gesagt, es gebe ohnehin zu viele Informationen, gerade im parlamentarischen Bereich. Aber den Menschen geht es, das hatte Herr Hackmack gut beobachtet, um Detailinformationen zu derjenigen Frage, die sie umtreibt. In der Detailtransparenz sieht der Bundestag gerade in den Ausschüssen im Moment eher nicht so gut aus. Da ist eine Fehlentwicklung zu beobachten, die auf anderer Ebene nicht stattfindet. Im EU-Recht gilt das Transparenzgebot, auch für das EU-Parlament. In den entsprechenden Normen steht: „Alle Organe unterliegen dem Transparenzgebot.“ Dritter Punkt. Ich wäre schon froh, wenn meine Opponenten einräumen könnten, dass verfassungsrechtliche Fragen immer offener sind, als man das sagen könnte. Herr Wiefelspütz meint, die hier in Rede stehende Thematik sei völlig eindeutig. Ich als Verfassungsrechtler würde ja zugeben, dass meine Position keine eindeutige ist, selbstverständlich kann man anderer Meinung sein. Aber ich wäre froh, wenn das auch von anderer Seite gesehen wird. Vierter Punkt. Es gibt in der verfassungsrechtlichen Debatte eine Frage, in der auch die Mehrheit nicht mehr so eindeutig ist, wo sie vielleicht sogar kippen würde, nämlich in den Fällen, in denen Ausschüsse quasi Gesetze beschließen. Wenn Ausschüsse quasi plenumsvertretend agieren, dann



sagt möglicherweise sogar eine herrschende Meinung, dass diese Sitzung öffentlich sein müsse. Ich meine, auch in den Fällen, in denen formal das Plenum beschließt, aber de facto die ganze Diskussion in den Ausschüssen stattfindet, ist Transparenz verlangt, weil sonst die Repräsentations- und Transparenzfunktion des Bundestages nicht gewahrt wird. Insoweit kommt man natürlich in ein Dilemma, weil man dann sagen muss, wo denn noch im Plenum diskutiert wird. Das abzugrenzen, wird schwierig sein. Das alles spricht für eine generelle Ausschussöffentlichkeit oder jedenfalls für eine regelmäßige Ausschussöffentlichkeit. Fünfter Punkt: Dritte Personen. Herr Wadephul, ich war nicht direkt angesprochen, aber es war ein allgemeiner Einwand. Ich denke, wir können und müssen dritten Personen die Ausschussöffentlichkeit zumuten. Soweit ich weiß, gibt es ja keine Pflicht, hier zu erscheinen.

**SV Dr. Dieter Wiefelspütz:** Bei erweiterten Ausschussberatungen, also wenn im Ausschuss die Schlussdebatte zwischen den Fraktionen vereinbart worden ist, die Sache anschließend an das Plenum weitergegeben wird und dort nur noch abgestimmt wird, finde ich es sehr erwägenswert, Öffentlichkeit zwingend herzustellen. Die Öffentlichkeitsfunktion im Parlament, im Plenum muss erhalten bleiben. Ich bin persönlich eigentlich der Auffassung, dass wäre eine gute Möglichkeit, das Plenum von Vorgängen und Vorlagen, die geringeres oder mittleres Gewicht haben, zu entlasten, damit man nicht abends um elf Uhr noch debattieren muss und kein Mensch zuhört. Davon könnte man mehr Gebrauch machen. Hinsichtlich der schiefen Ebene hat jeder, Herr Brocker, so seine Prägungen. Ich bin der Auffassung, dass wir in Deutschland einen wunderbaren Bundestag haben. Was unser Volk und auch das Parlament und die Regierung zustande gebracht haben in 70 Jahren – da können einem in einem besinnlichen Moment die Augen feucht werden. Deswegen bin ich strikt gegen jede Art von Generalmisstrauen. Die Politik, die Abgeordneten müssen sich öffentlich stellen, klar, aber dieses dauernde Misstrauen geht nicht. Ich finde es

wirklich abwegig, dass Abgeordnete dadurch, dass sie in das Parlament gewählt werden, in den Verdacht geraten, Schurken zu sein. Ich befürchte nicht, dass eine erweiterte Öffentlichkeit auf eine schiefe Ebene führen würde. Das Parlament entwickelt sich weiter. Überlegen Sie mal, was das Internet bewirkt hat: ein digitalisiertes Parlament. Wie das Parlament in 10 oder 20 Jahren aussieht, das wissen wir noch gar nicht. Das ist, Herr Brocker, nach meiner Einschätzung, zehnmal so wichtig wie die nicht unwichtige Frage, ob Ausschusssitzungen öffentlich sein sollten. Für mich ist eine Ausschusssitzung ein ganz zentraler Platz für 80 % der Abgeordneten. Er ist der zentrale Platz ihrer Wirksamkeit. Aber eine gewisse Öffnung, die würde ich an der einen oder anderen Stelle für nicht so einschneidend halten. Ich war 26 ½ Jahre Mitglied des Immunitätsausschusses. Sofern es um Persönliches geht, sollte das nicht öffentlich sein. Aber das ist eher die Ausnahme. Ich bin sehr dafür, dass wir zu unserer Tradition stehen. Wir haben eine in Deutschland eine ureigene Parlamentskultur. Die ist anders als die britische und anders als die französische. Wenn man etwas Gutes erhalten will, muss man sich mit Augenmaß weiter entwickeln. Persönliche Angriffe können, das stimmt, Herr Vorsitzender, im Einzelfall zu heiklen Situationen führen. Ich finde, ein Ministerialrat muss das Rückgrat haben, in einen Ausschuss zu gehen, aber er darf nicht beschimpft werden. Dann muss der Vorsitzende massiv eingreifen. Die Ehre der Eingeladenen muss natürlich geschützt werden. Das Gleiche gilt auch für den Parlamentspräsidenten, der bei einer laufenden Sitzung darauf achten muss, dass Mindestregeln eingehalten werden. Schönen Dank.

**Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):** Vielen Dank. Da muss man gleich eingreifen. Ich will nur Folgendes sagen: Herr Professor Wegener, die Persönlichkeitsrechte Dritter sind schon beachtenswert. Diese Personen haben nicht gleichen Status wie ein Abgeordneter und können sich auch nicht im selben Maße wehren. Wenn solche Personen politisch im Ausschuss attackiert werden, ist das bei



einem Livestream sofort alles online. Was damit heutzutage alles geschieht, wissen wir.

**SV Prof. Dr. Utz Schliesky:** Gerade den Bereich der Petitionen sollte man sich anschauen. Dort geht es oft um Interessen von Personen, die nicht möchten, dass öffentlich diskutiert wird, was sie geschrieben haben. Es nützt auch der Sache nichts, denn Petitionen haben dann Erfolg, wenn man etwas mit der Regierungsseite sehr ruhig besprechen kann, und nicht, wenn alles gleich in der Zeitung, also auf dem Marktplatz der Öffentlichkeit, steht. Auch in anderen Fällen kann Öffentlichkeit kontraproduktiv sein, wenn etwa der Vorsitzende der Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens ständig im Ausschuss sitzen und abwägen muss, was er jetzt sagen darf und was nicht, weil er möglicherweise Geschäftsgeheimnisse verletzt, was für ihn eine Straftat bedeuten kann. Auch vor dem Hintergrund wird es nicht unbedingt der Aufklärung und Wahrheitsfindung in einer Ausschusssitzung dienen, wenn man von vornherein alles öffentlich macht. Mittendrin abubrechen und Nichtöffentlichkeit herbeizuführen, wird sicherlich auch schwierig. Es gibt genug Beispiele aus der Praxis, denken Sie an die ganze Bankenkrise: Wenn Sie Banken untersuchen, wird niemand dort irgendetwas zur Aufklärung beitragen, außer wenn Vertraulichkeit oder sogar eine Einstufung als geheimes Dokument zugesichert wird.

**SV Dr. Lars Brocker:** Es ist nett, dass Sie mir das letzte Wort geben. Gestatten Sie mir eine ganz kurze Bemerkung zu Ihrem Hinweis zu den dritten Personen und deren Rechten. Das Problem wird anders gelöst werden in der Praxis, aber ich bin erstaunt, mit welcher Selbstverständlichkeit angenommen wird, dass die in einen Ausschuss Geladenen dort auch erscheinen müssten. Das Zitierrecht in Art. 43 GG bezieht sich nur auf die Möglichkeit, den Minister herbeizurufen. Ein Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG etc. ist rechtlich nicht verpflichtet, zu erscheinen. Noch eine Bemerkung zur schiefen Ebene. Das Argument der schiefen Ebene ist nicht per se schlecht. Interessanter

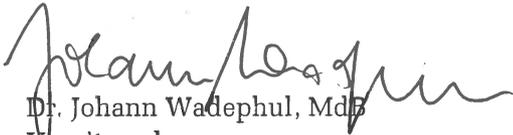
sind – und da bin ich nicht im verfassungspolitischen, sondern im verfassungsrechtlichen Bereich – die drei angesprochenen Konstellationen: Da sind zunächst die Selbstbefassungsangelegenheiten, also die nicht überwiesenen Angelegenheiten. Ganz am Anfang gab es die Diskussion, ob Ausschüsse überhaupt ein Selbstbefassungsrecht haben. Es gibt Stimmen in der Literatur – etwa von Münch/Kunig – die tatsächlich sagen, solche Ausschusssitzungen müssten öffentlich sein, weil das Plenum damit nicht mehr befasst sei. Das sehe ich nicht so, weil es in diesen Fällen nicht um grundsätzliche, wichtige Fragen, sondern um Information des Parlaments und Kontrolle durch das Parlament geht. Eine Abstimmung findet in diesen Fällen nicht statt. Ich habe Herrn Wiefelspütz auch so verstanden, dass er sagt: Wenn keine Debatte im Parlament stattfindet, ist es sinnvoll, die Ausschusssitzung öffentlich abzuhalten. Das gibt § 69 GO-BT her. Im Übrigen steht in Art. 42 GG: „Der Bundestag verhandelt öffentlich.“ Da steht aber nicht: „Er muss öffentlich verhandeln.“ Ich warne außerdem davor, zu sagen: „Da wird nur abgestimmt.“ Das Abstimmen ist der zentrale Akt. Da wird die Entscheidung herbeigeführt, was in so einem Gremium schwierig genug ist. Die Abstimmung ist Teil des Verhandeln im Sinne von Art. 42 GG. Dass die Abstimmungen öffentlich sind, ist noch viel wichtiger, als dass die Debatte und der Austausch der Argumente öffentlich erfolgen. Ich warne davor, Art. 42 GG so zu interpretieren, dass das in Art. 38 GG verankerte freie Mandat beeinträchtigt wird. Das Parlament schuldet das Ergebnis. Der Abgeordnete schuldet aber keine Debatte. Deshalb halte ich es auch für unproblematisch, wenn – was teilweise angegriffen wird – Reden zu Protokoll gegeben werden. Das ist transparent. Man kann darüber streiten, ob man das gut findet. Aber rechtlich ist das kein Problem. Jetzt komme ich zu dem Punkt, der problematisch sein könnte. Frau Steffen, Sie haben ihn angesprochen. Es geht um die Frage, was passiert, wenn Ausschüsse plenumsersetzende Funktionen über Informationen und Debatte hinaus übernehmen. Stellen Sie sich vor, es wäre möglich, die Entsendung in



Militäreinsätze einem Ausschuss zu überantworten. Man kann mit guten Argumenten – unter Hinweis auf Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 GG – die Auffassung vertreten, solche Ausschusssitzungen oder die damit verbundenen Entscheidungen müssten öffentlich sein.

Vors. **Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU)**: Vielen Dank. Das waren wertvolle Ergänzungen. Herzlichen Dank allen Sachverständigen für das wirklich gute und fruchtbare Gespräch. Kommen Sie alle wieder gut nach Hause.

Schluss der Sitzung: 18:00 Uhr

  
Dr. Johann Wadephul, MdB  
**Vorsitzender**