

„... das Amt des Schutzes und der Fürsprache für das Volk soll auch mitten im Volke unter seinen Augen bestehen. Hier ist es nicht hinreichend, bloß die Resultate zu erfahren; das Volk soll wissen, auf welche Weise, mit welchen Mitteln, in welcher Absicht es vertreten worden ist; es soll auch wissen, wie die einzelnen Vertreter sich benommen haben. Das letzte ist doppelt nothwendig bei der Kammer der Gewählten, weil es wenig hilft, die Wahl zu gestatten, wenn man die Kenntniß entzieht, nach welcher die Wahl sich richtet. [...] Als die Vertretung Sondergut der Stände in Curien war, da entsprach die heimliche Berathung. Nun sie Volksgut ist, muß sie öffentlich seyn.“

FRIEDRICH JULIUS STAHL<sup>1</sup>

„Die erste und nothwendigste Form der Verhandlungen am Landtage – wenn wir anders Form nennen dürfen, was seiner Bedeutung und seinem Wirken nach bis ins innerste Wesen dringt – ist Öffentlichkeit. Ein Landtag hinter verschlossenen Thüren ist Zernichtung der Repräsentation. Der Vollmachtgeber, das Volk, nicht im Stande und ohne Befugniß, Instruktionen seinen Bevollmächtigten zu ertheilen und Rechenschaft von ihnen vor Gericht zu fordern, muß wenigstens die Möglichkeit haben, durch selbsteigenes Anhören von der Treue oder Untreue seiner Stellvertreter sich zu unterrichten, und das Recht, durch selbsteigene Gegenwart die Pflichterfüllung einzuschärfen, von welcher all sein Recht und Wohl abhängt.“

JOHANN CHRISTIAN FREIHERR VON ARETIN und CARL VON ROTTECK<sup>2</sup>

**Ausschussdrucksache  
Geschäftsordnung**

**18 - G - 7 / 2**

**Sollen die Sitzungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages grundsätzlich öffentlich sein?**

Diese dem Bundestag mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Entscheidung unterbreitete Frage steht historisch gesehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der allgemeineren Frage nach der **Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte**.<sup>3</sup> Letztere ist seit der Aufklärung gemeineuropäische liberale Forderung und heute weltweit Kennzeichen moderner demokratischer Gemeinwesen.

Die Verlagerung wesentlicher Teile der parlamentarischen Tätigkeit in nicht-öffentlich tagende Ausschüsse hat allerdings vielfach eine **Rearkanisierung** der parlamentarischen Debatte mit sich gebracht. Die parlamentarische Ausschusstätigkeit hat sich damit in ihrem Operationsmodus an den die Ministerialverwaltung traditionell beherrschenden Gedanken der Regelgeheimhaltung angepasst.

Diese Entwicklung wird von einer im Vordringen begriffenen Auffassung im Schrifttum zu Recht als unvereinbar mit **Art. 42 I 1 GG** („Der Bundestag verhandelt öffentlich.“) und damit als **verfassungswidrig** angesehen. Weil und soweit der Bundestag seine Aufgaben arbeitsteilig bewältigt und

---

<sup>1</sup> F. J. Stahl, Philosophie des Rechts, 1837, S. 204.

<sup>2</sup> J. C. Fbr. v. Aretin / C. v. Rotteck, Staatsrecht der constitutionellen Monarchie, 1828, S. 204 f. und <sup>2</sup>1838, S. 197.

<sup>3</sup> Eingehender dazu: Wegener, Der geheime Staat, 2006, S. 223 ff.; im Anhang als Auszug wiedergegeben.

die Entscheidungen der Sache nach in den Ausschüssen hergestellt, im Plenum aber lediglich dargestellt würden, müsse eine realitätsgerechte Verfassungsinterpretation das grundsätzliche Öffentlichkeitsgebot auch auf die Ausschussarbeit erstrecken.<sup>4</sup>

Gegen eine regelmäßige Öffentlichkeit der Ausschusstätigkeit wird heute vor allem unter dem Gesichtspunkt der **Effizienz** argumentiert. Die vertrauliche Beratung sei unbefangener, sachorientierter und – weil eventuelle Geheimhaltungserfordernisse vorab nicht in gleichem Maße berücksichtigt werden müssten – leichter zu organisieren. Auch drohe bei einer regelmäßigen Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen eine Verlagerung der eigentlichen Auseinandersetzung und Entscheidung in andere Gremien. Diese Argumente sind nicht völlig von der Hand zu weisen. Die grundsätzlich nicht-öffentliche Beratung in den Ausschüssen hat auch Vorteile. Ihnen stehen aber die nachfolgend skizzierten Nachteile und prinzipiellen Einwände entgegen, die in der Gesamtabwägung deutlich überwiegen. Auch der Gesichtspunkt der Effizienz kann anders betrachtet werden, wenn man weniger auf die konkrete einzelne Beratungssituation und mehr auf das demokratische Entscheidungssystem als Ganzes abstellt. Geheimhaltungsbedürfnissen sollte (und kann) deshalb auch unter einer möglichen veränderten Rechtslage durch Regelungen entsprochen werden, die dem Bedürfnis nach einem ausnahmsweisen teilweisen oder vollständigen Ausschluss der Öffentlichkeit entsprechen. Die entsprechenden Hürden sollten in rechtlicher und in politischer Hinsicht nur (aber auch immerhin) so hoch gelegt werden, dass der neue Grundsatz der öffentlichen Ausschussberatung nicht korrumpiert wird. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält dazu sinnvolle Vorgaben.

Trotz grundsätzlich anzuerkennender Bedürfnisse nach einer ausnahmsweise auch vertraulichen Ausschussberatung ist seit mehreren Jahrzehnten rechtsvergleichend ein **Trend zur vermehrten öffentlichen Tätigkeit auch der Parlamentsausschüsse** zu beobachten.

Entsprechende Forderungen leiten sich rechtsordnungsübergreifend aus den grundlegenden demokratischen Prinzipien der Repräsentation einerseits und der Transparenz andererseits ab.

Die repräsentative parlamentarische Demokratie ist ihrer Anlage nach auf die öffentliche **Repräsentation** demokratischer Entscheidungsfindung und Gesetzgebung angewiesen. Die Verlagerung wesentlicher Vorfeld-Diskussionen und -Entscheidungen in nicht-öffentlich tagende Gremien gefährdet bzw. entwertet diesen Repräsentationsgedanken. Der populäre Eindruck der Bedeutungslosigkeit der eigentlichen Parlamentsdebatte hat hier eine seiner Wurzeln. Der insbesondere von Parlamentariern regelmäßig geäußerte Hinweis auf die Bedeutung der eigentlichen Arbeit in den Ausschüssen kann wegen deren vergleichsweise Unsichtbarkeit nicht verfangen. Mit der Nicht-Öffentlichkeit der Tätigkeit seiner Ausschüsse beraubt sich das Parlament damit selbst seines wesentlichen eigenen Instrumentariums und beschneidet damit zugleich seine eigene Wirkmächtigkeit.<sup>5</sup> Will sich das Parlament gegenüber der in den letzten Jahrzehnten in den Prozessen der Ausdifferenzierung und Europäisierung immer wirkmächtiger gewordenen Ministerialbürokratie behaupten, so ist es gut beraten, auf eine verstärkte Repräsentation, Sichtbarkeit und Diskussion der eigenen Arbeitstätigkeit auch in den Ausschüssen zu setzen.

---

<sup>4</sup> M. Morlok, in: H. Dreier, GG II, <sup>2</sup>2006, Art. 42, Rn. 24; ähnlich auch J. Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 104 ff. Die ganz h.M. sieht die Nicht-Öffentlichkeit der Ausschüsse allerdings noch als verfassungskonform an, weil sich Art. 42 I 1 GG nur auf das Plenum, nicht aber auf die Ausschüsse beziehe.

<sup>5</sup> Historisch gesehen entspricht dieses scheinbar paradoxe aber menschlich verständliche Verhalten den Auseinandersetzungen um die Öffentlichkeit der allgemeinen Parlamentsdebatte im 19. Jahrhundert. Auch hier waren es wenigstens teilweise die parlamentarischen bzw. ständischen Vertretungen und Vertreter selbst, die der Öffentlichkeit ihres Verfahrens skeptisch bzw. ablehnend gegenüber standen. In der aktuellen Diskussion um die Öffentlichkeit der Ausschusstätigkeit wiederholen sich denn auch zu weiten Teilen die seinerzeitigen Argumente für und gegen die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte.

Für eine solche Entscheidung spricht auch das allgemeine **Transparenzprinzip**, dass in den letzten Jahren mit der Schaffung der Informationsfreiheitsrechte, insbesondere mit dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz bzw. mit den entsprechenden auch grundrechtlichen Gewährleistungen auf europäischer Ebene, allgemein Anerkennung gefunden hat. In dem Maße, in dem auch die Ministerialverwaltung dem Transparenzprinzip unterstellt worden ist, ist auch die traditionelle Rechtfertigung für die Geheimhaltung der mit dieser Verwaltung zusammenarbeitenden Parlamentsausschüsse wenn nicht weggefallen, so doch weitgehend relativiert worden. Dass ausgerechnet die in der liberal-rechtsstaatlichen Tradition in besonderer Weise auf Öffentlichkeit angelegte Parlamentstätigkeit in wesentlichen Teilen auch weiterhin nicht-öffentlich stattfinden sollte, erscheint angesichts dieser Entwicklungen wenig plausibel. Dies gilt umso mehr, als schon der im geltenden Informationsfreiheitsgesetz enthaltene grundsätzliche Ausschluss der parlamentarischen Tätigkeit vom Jedermann-Informationszugangsanspruch sich allein aus dem Gedanken der prinzipiellen und anders gesicherten Transparenz gerade der Parlamentstätigkeit rechtfertigt. Rechtsvergleichend ist ein entsprechender Ausschluss jedenfalls keine Selbstverständlichkeit. So ist beispielsweise das Europäische Parlament als Organ der Union dem grund- und einfachrechtlich verbürgten Informationszugangsanspruch der Unionsbürger ohne Einschränkung unterstellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist dem Deutschen Bundestag deshalb eine eigene Entscheidung zur Verbesserung der Transparenz des eigenen Handelns anzuraten. Eine Korrektur der entsprechenden Grundentscheidung in § 69 der Geschäftsordnung des Bundestages erscheint insoweit überfällig.

(Auszug aus: *Bernhard W. Wegener*: Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheit, Göttingen 2006, S. 223 ff.)

## Die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte

„Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie.“

OTTO VON BISMARCK

### 1. Die Idee der Parlamentsöffentlichkeit

Wie für JEREMY BENTHAM,<sup>6</sup> so war auch für den kontinentaleuropäischen Liberalismus und seine Gegner die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen zentraler Gegenstand der Auseinandersetzung um die Durchsetzung des allgemeinen Publizitätsprinzips.

#### a) In der Perspektive ihrer restaurativen Gegner

Aus monarchistischer Sicht war dabei mit einigem Recht weniger der Parlamentarismus als solcher als vielmehr die Öffentlichkeit seines Verfahrens gefürchtet. An sie knüpften Befürchtungen eines Untergangs aller obrigkeitlichen Autorität, ihres „Zerredens“ in öffentlicher Debatte. Bedenklich erschien vor allem die mit der Öffentlichkeit des parlamentarischen Verfahrens von Beginn an verknüpfte Freiheit und Immunität der Presseberichterstattung über Parlamentsvorgänge.<sup>7</sup> In der Tat machte die Wiedergabe von Parlamentsprotokollen über Jahre hinweg einen wesentlichen Teil der ansonsten – aber auch noch insoweit – durch die Zensur verstümmelten Zeitungsinhalte aus. Hier drohten Regierungs- und Verwaltungsvorgänge an das Licht der Öffentlichkeit gezogen und zum Gegenstand öffentlicher Diskussion zu werden,<sup>8</sup> die anders hätten geheim bleiben können.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Dazu o. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>7</sup> Noch 1897 machte ein Beitrag E. HUBRICHS über „Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung“ diesen Zusammenhang deutlich, wenn er diese im Untertitel mit dem „Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit“ gleichsetzte, vgl. *ders.*, *Annalen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 ff. Zur Bedeutung der Veröffentlichung der Protokolle der „repräsentativen Versammlung“ durch den Druck auch R. v. Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. 1, 1860, S. 307 ff.

<sup>8</sup> Zu diesem auch dem Bürgertum potentiell gefährlich werdenden Zusammenhang der öffentlichen Parlamentsdebatte mit dem öffentlichen Diskurs schon K. Marx, MEW 8, S. 153 f.: „Das parlamentarische Regime lebt von der Diskussion [...] Der Rednerkampf auf der Tribüne ruft den Kampf der Preßbengel hervor, der debattierende Klub im Parlament ergänzt sich notwendig durch debattierende Klubs in den Salons und in den Kneipen, die Repräsentanten, die beständig an die Volksmeinung appellieren berechtigen die Volksmeinung, in Petitionen ihre wirkliche Meinung zu sagen. Das parlamentarische Regime überläßt alles der Entscheidung der Majoritäten, wie sollen die großen Majoritäten jenseits des Parlaments nicht entscheiden wollen? Wenn ihr auf dem Gipfel des Staates die Geige streicht, was anders erwarten, als daß sie unten tanzen?“

<sup>9</sup> Beispielhaft für die aus diesem Zusammenhang sich ableitende betont öffentlichkeitskritische Haltung der Mehrheit der Bundesversammlung sei hier auf den Präsidialvortrag vom 20.9.1820 verwiesen: „Die durch den Mißbrauch dieser Freiheit [der Pressefreiheit] über Deutschland verbreiteten zahllosen Übel, haben noch einen bedeutenden Zuwachs erhalten, seitdem die in verschiedenen Staaten eingeführte Öffentlichkeit der ständischen

Die Sorge um die möglichen Folgen der Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlung motivierte etwa Art. 59 der Wiener Schlußakte: „Wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muß durch die Geschäfts-Ordnung dafür gesorgt werden, daß die gesetzlichen Grenzen der freien Aeußerung, weder bey den Verhandlungen selbst, noch bey deren Bekanntmachung durch den Druck, auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaats oder des gesammten Deutschlands gefährdende Weise überschritten werden.“<sup>10</sup> Der im Anschluß an das Hambacher Fest ergangene „Bundesbeschluß über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung in Deutschland“ vom 28. Juni 1832<sup>11</sup> suchte diese Bestimmung im Wege der restriktiven Verfassungsinterpretation noch einmal in ihrer Wirkung auch gegenüber den Einzelstaaten zu bekräftigen. Der fünfte dieser sog. „Sechs Artikel“ verpflichtete die Regierungen „zur Verhütung von Angriffen auf den Bund in den ständischen Versammlungen und zur Steuerung derselben, jede nach Maaßgabe ihrer innern Landesverfassung, die angemessenen Anordnungen zu erlassen und zu handhaben.“ Während es die Wiener Schlußakte noch den Geschäftsordnungen der Landstände überlassen hatte, die aus der Öffentlichkeit ihrer Verhandlungen resultierenden „Gefahren“ abzuwehren, wurden jetzt die Regierungen zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet. Über die vorgebliche bloße Interpretation des Art. 59 der Wiener Schlußakte ging man damit bewußt und im Sinne einer Knebelung der öffentlichen Entfaltungsfreiheiten der parlamentarischen Opposition hinaus.

Es war vor allem die über die Öffentlichkeit der parlamentarischen Vorgänge vermittelte Verbindung zur öffentlichen Meinung, die erstere in den Augen ihrer Gegner so gefährlich machte. Den Parlamenten und der in ihr vertretenen bürgerlichen Opposition erwuchs in der bürgerlichen Presse ein Bündnispartner, der ihre Rolle als Repräsentation des Volkes herausstellte und geeignet schien, sie gegenüber der im Geheimen agierenden monarchischen Staatsleitung in die Offensive zu bringen. Öffentlichkeit und Repräsentation gingen dabei einen unlösbaren Zusammenhang ein. Wie der ausgesprochene Skeptiker parlamentarischer Repräsentation CARL SCHMITT noch im Rückblick aus einer Zeit der von ihm selbst herausgestellten Krise des Parlamentarismus feststellte: „Das Parlament des bürgerlichen Rechtsstaates ist nach seiner Idee der Platz, an welchem eine öffentliche Diskussion der politischen Meinungen stattfindet.“<sup>12</sup> „Die Öffentlichkeit der Verhandlungen“ sei deshalb „der Kern des ganzen Systems.“<sup>13</sup> Besonders von den Gegnern des parlamentarischen Systems wurde dieser Zusammenhang zwischen Volksvertretung und Parlamentsöffentlichkeit stets gesehen und entschlossen

---

Verhandlungen und die Ausdehnung derselben auf Gegenstände, die nie anders als in regelmäßiger feierlicher Form, aus dem Heiligtum der Senate an die Welt dringen, nie eitler Neugier und leichtsinniger Kritik zum Spiel dienen sollten, der Verwegenheit der Schriftsteller neue Nahrung bereitet, und jedem Zeitungsschreiber einen Vorwand gegeben hat, in Angelegenheiten, welche den größten Staatsmännern noch Zweifel und Schwierigkeiten darboten, seine Stimme zu erheben.“ *F. v. Gentz*, Staatschriften und Briefe, 1921, Bd. 2, S. 62 (1819); vgl. auch die Äußerung von GENTZ in einem Brief an METTERNICH vom 21.5.1819: „Sobald in einem Staate das Repräsentationssystem die Oberhand gewonnen hat, kann eine vernünftige und wirksame Zensur nicht mehr bestehen.“, abgedr. bei *ders.*, Briefe, hrsgg. von Wittichen, 1913, Bd. 3.1, S. 431. Vgl. zum Zusammenhang auch das Schreiben des Frhrn. VON GAGERN, abgedr. bei *C. T. Welcker*, Urkunden, 1844, S. 324.

<sup>10</sup> *E. R. Huber*, Dokumente, Bd. 1, <sup>3</sup>1978, Nr. 30, S. 99; auf Wunsch Österreichs noch einmal bekräftigt durch die Bundesversammlung, vgl. Protokolle 10 (1824) S. 248.

<sup>11</sup> *E. R. Huber*, Dokumente, Bd. 1, <sup>3</sup>1978, Nr. 44.

<sup>12</sup> *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 315.

<sup>13</sup> *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 316. Ähnlich BVerfGE 84, 304 (329 – PDS Gruppenstatus): „Den Bundestag als Repräsentationsorgan des Volkes zeichnet das Prinzip der Entscheidung nach *öffentlicher* Verhandlung aus (Art. 42 I und 2 GG). Gerade die im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche ist wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus“ (Hervorhebung im Original).

bekämpft. In seinem auf den Karlsbader Konferenzen von 1819<sup>14</sup> vorgelegten Gutachten über den angeblichen Unterschied zwischen den in Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 versprochenen „landständischen Verfassungen“ und den Repräsentativverfassungen modernen Typs, meinte der vielleicht hellstichtigste restaurative Verteidiger der alten Ordnung, FRIEDRICH VON GENTZ,<sup>15</sup> letztere seien „stets in letzter Instanz auf den verkehrten Begriff von der obersten Souveränität des Volkes gegründet“ oder führten jedenfalls dazu, daß „der unsinnige Grundsatz der obersten Souveränität des Volkes“ anerkannt werde. Folgerichtig sprach er sich gegen die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen aus: „Die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Volkskammer [ist], wenn sie bis auf den Punkt täglicher Bekanntmachung des Gesamtinhalts der Debatten getrieben wird, ein unmittelbarer Schritt zur Herabwürdigung aller Autorität und zum Untergang aller öffentlichen Ordnung“.

b) *Parlamentsöffentlichkeit als liberale Forderung*

(1) Vom Zweifel am Nutzen der Öffentlichkeit

Der restaurativen Ablehnung des Gedankens der Öffentlichkeit ständischer oder parlamentarischer Versammlungen stand das liberale Lager keineswegs von Beginn an einhellig und entschlossen gegenüber. Im Gegenteil konnten der im Absolutismus etablierten Geheimhaltung der ständischen Versammlungen auch unter den Vorzeichen der Parlamentarisierung positive Aspekte abgewonnen werden. Dabei spielte die Überlegung eines durch die Geheimhaltung des eigenen Verfahrens zu gewinnenden Schutzes gegenüber obrigkeitlichen Repressalien eine zentrale Rolle.<sup>16</sup> Brachte man sich nicht durch die Öffentlichkeit der eigenen Beratungen in eine gegenüber der monarchischen Staatsspitze strukturell nachteilige Lage? Selbst so liberale Geister wie der Verteidiger und Kommentator der kurhessischen Verfassung von 1831, BURKHARD WILHELM PFEIFFER, begriffen es als großen Nachteil der Versammlungsöffentlichkeit, daß die Regierung durch sie genaue Kenntnis von den individuellen Ansichten der Ständemitglieder, insbesondere derjenigen, die zugleich Beamte seien, gewinne.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Standen die Karlsbader Konferenzen unter dem Eindruck der Ermordung des reaktionären Schriftstellers KOTZEBUE durch den Studenten SAND, so stand GENTZ selbst unter dem Eindruck einer gegen ihn persönlich gerichteten Morddrohung. Der Wortlaut des anonymen Briefes lautete: „Kotzebues Schicksal warne Dich! Er fiel von einem Dolchstoß! Dir ist Gift bereitet!“, vgl. *F. v. Gentz*, Tagebücher, 2. Bd., 1873/74, S. 316.

<sup>15</sup> \* 1764 in Breslau, † 9.6.1832 in Wien. Wegen seiner Tätigkeit auf dem Wiener Kongreß auch als der „Sekretär Europas“ bezeichnet. Zu ihm als einem der besonders schillernden Vertreter der Restauration in der Staatswissenschaft: *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts, Bd. 2, 1992, S. 145 f.; *G. Mann*, Gentz, 1947; sowie für eine den restaurativen Grundzug seiner politischen Haltung betonende Sicht *K. Bosselmann*, Repräsentativverfassung, 1979, S. 236 ff. Über die besonderen stilistischen Fähigkeiten GENTZ geben u.a. die Briefe an METTERNICH Auskunft. METTERNICH selbst meinte über ihn: „Niemand schreibt sowohl literarisch als diplomatisch besser, als er.“; Vortrag METTERNICHs an Kaiser FRANZ, Karlsbad 20.8.1819, eigenh. Original, Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, hier zit. nach *E. Büsse*, Karlsbader Beschlüsse, 1974, S. 309.

<sup>16</sup> Vgl. *C. J. Friedrich*, Pathologie der Politik, 1973, S. 144, Fn. 5: „Oft kam es darauf an, die Vorgänge vor dem König und nicht vor der Öffentlichkeit geheimzuhalten.“

<sup>17</sup> *B. W. Pfeiffer*, Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen, 1834, S. 309. Daß solche Befürchtungen nicht ganz unberechtigt waren zeigt ein Schreiben der Calenbergischen Landschaft vom 10.2.1796, mit dem diese unter Hinweis auf die landständische Stimmfreiheit und die Heimlichkeit der Landtagsverhandlungen der hannoverschen Regierung das Recht absprach, „über einzelner Votanten schriftliche oder mündliche zu Protokoll gegebene Abstimmungen Aufschlüsse aus den landschaftlichen Verhandlungen erfordern zu können“. Eine Ausnahme sollte allerdings für hochverräterische Anträge und Voten gelten; zu den Einzelheiten vgl. *K. F. Haebelin*, Staatsarchiv II, 1796, S. 86.

Eine nicht unerhebliche Rolle mochte bei solchen Überlegungen das englische Vorbild spielen.<sup>18</sup> In England, das gemeinhin als Mutterland des Parlamentarismus angesehen wurde, hatte sich das Parlament in Auseinandersetzungen mit der Krone zunächst das Recht auf die Geheimhaltung seiner Debatten erstritten und daran auch unter veränderten Rahmenbedingungen noch lange festgehalten.<sup>19</sup> Zwar wurde schon 1681 die Veröffentlichung der wenig aussagekräftigen „votes“ gestattet, deren nicht autorisierte Veröffentlichung bereits vier Jahrzehnte zuvor begonnen hatte, seit 1660 aber wieder zurückgedrängt worden war. Auch wurde von der Mitte des 18. Jahrhunderts an eine begrenzte Parlamentsberichterstattung toleriert. Zugleich fanden sich aber beständige Wiederholungen der offiziellen Publikationsverbote. Erst 1803 erhielten Journalisten einen Platz auf den Galerien von Ober- und Unterhaus zugewiesen.<sup>20</sup> Rechtlich blieb es aber auch weiterhin bei der Regel der Geheimhaltung der Debatten, was es jedem Parlamentsmitglied freistellte, durch schlichte Rüge der Anwesenheit von Dritten, den Ausschluß der Öffentlichkeit zu erreichen.<sup>21</sup>

Letztlich vermochten sich solche Bedenken allerdings nicht gegen die Erkenntnis durchzusetzen, daß angesichts der in den Parlamenten in nicht geringer Zahl vertretenen Anhänger der Monarchie und angesichts der auch positivrechtlich bestimmten Ausnahmen vom Geheimhaltungsgrundsatz gerade in Fällen der Kritik an der Obrigkeit<sup>22</sup> der Versuch einer Geheimhaltung des dort Besprochenen gegenüber der Staatsleitung ohnehin vergeblich sei. Die Öffentlichkeit der Debatte konnte in dieser Situation den Schutz auch der Parlamentarier der liberalen Opposition eher gewährleisten als die Geheimhaltung ihrer Äußerungen. Wie es ROBERT VON MOHL im unmittelbaren Anschluß an die Argumentation JEREMY BENTHAMS<sup>23</sup> formulierte: die Öffentlichkeit der „Volksvertretung“ sei „das beste Mittel, eine Stütze in der öffentlichen Meinung und einen Rückhalt bei der Gesamtheit der Bürger zu erlangen“.<sup>24</sup> Ganz ähnlich meinten etwa ARETIN und ROTTECK: „[...] der redliche Repräsentant, von der Lockung oder Drohung der Willkürherrschaft umgeben, muß in der Öffentlichkeit seiner Rede einen Rechtsboden für seine Person, eine Ermunterung für seinen Muth, eine Unterstützung für seine Sache finden.“<sup>25</sup>

Dennoch fiel der Abschied von der gewohnten Bequemlichkeit der nichtöffentlichen Debatte keineswegs immer leicht. So kam es zu so kurios anmutenden Schauspielen wie der Debatte vom 9.1.1821 im Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, in der sich die Regierung für, die Mehrheit der Parlamentarier aber mit entschieden elitärer Argumentation gegen die Öffentlichkeit der Sitzungen aussprach.<sup>26</sup>

<sup>18</sup> Eingehende rechtsvergleichende Hinweise darauf, daß es sich bei der „Öffentlichkeit der Sitzungen repräsentativer Versammlungen“ um eine vergleichsweise junge Errungenschaft handele, finden sich noch bei R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1, 1860, S. 305, Fn. 1.

<sup>19</sup> Dazu: M. L. Goldschmidt, *Publicity, Privacy and Secrecy*, WPQ 7 (1954) S. 401 (402); mit weiteren Einzelheiten auch E. Hubrich, *Analen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 (4 ff.).

<sup>20</sup> H. W. Kopp, *Information in der Demokratie*, 1976, S. 188 f.

<sup>21</sup> E. Hubrich, *Analen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 (5).

<sup>22</sup> So garantierte etwa die Waldecksche Verfassung den Landständen Redefreiheit und die Heimlichkeit der Landtagssitzungen nur insoweit, als unter ihrem Deckmantel nicht die dem Regenten schuldige Treue und Ehrfurcht, sowie die den Landesbehörden zu beweisende Achtung verletzt wurde, vgl. dazu E. Hubrich, *Analen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 (32, Fn. 4).

<sup>23</sup> Vgl. dazu eingehend o. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>24</sup> R. v. Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. 1, 1860, S. 305.

<sup>25</sup> J. C. Fbr. v. Aretin / C. v. Rotteck, *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*, 1828, S. 204 f.

<sup>26</sup> H. Luden, *Öffentlichkeit der Sitzungen*, 1820, S. 9: 4 Abgeordnete für, 23 gegen die Öffentlichkeit. LUDEN weist (S. 7) auch auf ein entsprechendes Dekret des Großherzogs vom 4.2.1819 hin, in dem dieser die Öffentlichkeit bereits als das einzige Mittel bezeichnet hatte, „durch welches ein freier Verkehr zwischen den Vertretern des Volks

## (2) Parlamentsöffentlichkeit und Repräsentation

Befördert wurde die Einsicht von der notwendigen Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte vor allem<sup>27</sup> durch den Gedanken der Repräsentation.<sup>28</sup> Die Repräsentation nicht mehr der ständischen Interessen, sondern des gesamten als Einheit sowohl zu formenden als auch vorausgesetzten nationalen Staatsvolkes war (und ist) zentrale Aufgabe und Rechtfertigung des Parlaments als einer Institution des bürgerlichen Verfassungsstaates. Solche Repräsentation konnte aber nach der sich schnell durchsetzenden herrschenden Meinung nur gelingen, wenn das parlamentarische Verfahren jedenfalls in wesentlichen Teilen öffentlich war.<sup>29</sup> Pathetisch und in der zeittypischen biologischen Manier formulierte es WILDA: „Land und Landstände werden durch die Öffentlichkeit zu einem einigen, von einem Leben durchdrungenen Ganzen verbunden; sie ist es, welche den lebendigen Umlauf des Blutes zum und vom Herzen des Landes bewirkt.“<sup>30</sup> Treffender beschrieb der Konservative FRIEDRICH JULIUS STAHL<sup>31</sup> die auch ihn bezwingende Logik der liberalen Argumentation: „... das Amt des Schutzes und der Fürsprache für das Volk soll auch mitten im Volke unter seinen Augen bestehen. Hier ist es nicht hinreichend, bloß die Resultate zu erfahren; das Volk soll wissen, auf welche Weise, mit welchen Mitteln, in welcher Absicht es vertreten worden ist; es soll auch wissen, wie die einzelnen Vertreter sich benommen haben. Das letzte ist doppelt nothwendig bei der Kammer der Gewählten, weil es wenig hilft, die Wahl zu gestatten, wenn man die Kenntniß entzieht, nach welcher die Wahl sich richtet. [...] Als die Vertretung Sondergut der Stände in Curien war, da entsprach die heimliche Berathung. Nun sie Volksgut ist, muß sie öffentlich seyn. Auch die Pairskammer muß deswegen öffentlich verhandeln, wenn sie nicht gegen ihre Bedeutung zur Curie werden soll.“<sup>32</sup> JOHANN LUDWIG KLÜBER meinte: „Was in Hinsicht auf öffentliche Rechte und Pflichten im Namen Aller verhandelt wird, muß in der Regel auch Allen kund werden.“<sup>33</sup> Die liberalen Autoren JOHANN CHRISTIAN FREIHERR VON ARETIN und CARL VON ROTTECK formulierten es drastisch: „Die erste und nothwendigste Form der Verhandlungen am Landtage – wenn wir anders Form nennen dürfen, was seiner Bedeutung und seinem Wirken nach bis ins innerste Wesen dringt – ist Öffentlichkeit. Ein Landtag hinter verschlossenen Thüren ist Zernichtung der Repräsentation. Der Vollmachtgeber, das Volk, nicht im Stande und ohne Befugniß, Instruktionen seinen Bevollmächtigten zu ertheilen und Rechenschaft von ihnen vor Gericht zu fordern, muß wenigstens die Möglichkeit haben, durch selbsteigenes Anhören von der Treue oder Untreue seiner Stellvertreter sich zu unterrichten, und

und dem Volk selbst hergestellt, der Zweck einer repräsentativen Versammlung vollständig erreicht werden kann.“<sup>34</sup> Vgl. zum Vorgang auch *J. L. Klüber*, *Öffentliches Recht*, 41840, S. 456, Fn. i.

<sup>27</sup> Zum daneben erkennbaren Motiv der Förderung besserer Erkenntnis durch die Öffentlichkeit der Debatte über Angelegenheiten des Gemeinwesens, vgl. bereits o. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** (dort insbesondere das HEGEL-Zitat in Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**).

<sup>28</sup> Vgl. zu diesem Zusammenhang auch schon o. bei bzw. in Fn. 12, 15 und 26.

<sup>29</sup> So neben den im übrigen Genannten auch: *H. A. Zachariä*, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, 21853, S. 631; *H. Zoepfl*, *Grundsätze des Allgemeinen und Deutschen Staatsrechts*, 1856, S. 477; *J. v. Held*, *System des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1857, S. 488. Ähnlich auch *P. Laband*, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 41901, S. 320: „Die Öffentlichkeit und die durch dieselbe vermittelte, fortwährende Wechselwirkung zwischen dem Reichstage und der öffentlichen Meinung gehört zum Wesen aller parlamentarischen Tätigkeit.“ Gegen eine Ableitung des Öffentlichkeitsprinzips aus dem Gedanken der Repräsentation: *C. Bornhak*, *Preußisches Staatsrecht*, Bd. 1, 1888, S. 422; gegen ihn: *E. Hubrich*, *Analen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 (24).

<sup>30</sup> *Wilda*, Artikel „Landstände“ in: Julius Weiske (Hrsg.), *Rechtslexicon*, VI. Band, 1845, S. 924.

<sup>31</sup> \* 16.1.1802 in München, † 10.8.1861 in Bad Brückenau; Rechtsphilosoph und Politiker, seit 1832 Professor in Erlangen und Würzburg, seit 1840 in Berlin; seit 1849 Mitglied der preußischen 1. Kammer, Wortführer der Konservativen. Unter dem Einfluß von SCHELLING entwickelte STAHL eine an der historischen Rechtsschule orientierte, gegen Pantheismus, Rationalismus und Liberalismus gerichtete, konservativ-christliche Rechts- und Staatslehre, die für den Konservatismus in Preußen und im Deutschen Reich prägend wurde.

<sup>32</sup> *F. J. Stahl*, *Philosophie des Rechts*, 1837, S. 204.

<sup>33</sup> *J. L. Klüber*, *Öffentliches Recht*, 41840, S. 456.

das Recht, durch selbsteigene Gegenwart die Pflichterfüllung einzuschärfen, von welcher all sein Recht und Wohl abhängt.“<sup>34</sup>

Deutlich wird dieser Zusammenhang noch in der parlamentskritischen Rückschau CARL SCHMITTS auf die klassische liberale Argumentation: „Repräsentation kann nur in der Sphäre der Öffentlichkeit vor sich gehen. Es gibt keine Repräsentation, die sich im geheimen und unter vier Augen abspielt, keine Repräsentation, die »Privatsache« wäre. [...] Ein Parlament hat nur so lange repräsentativen Charakter, als man glaubt, daß seine eigentliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit liege. Geheime Sitzungen, geheime Abmachungen und Beratungen irgendwelcher Komitees können sehr bedeutungsvoll und wichtig sein, aber niemals einen repräsentativen Charakter haben. Sobald sich die Überzeugung durchsetzt, daß im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit das, was sich öffentlich abspielt, nur eine leere Formalität geworden ist und die Entscheidungen außerhalb dieser Öffentlichkeit fallen, kann das Parlament vielleicht noch manche nützlichen Funktionen ausüben, aber es ist eben nicht mehr der Repräsentant der politischen Einheit des Volkes.“ Öffentlichkeit sei deshalb eine der „ideellen Voraussetzungen des Parlamentarismus“<sup>35</sup>

### (3) Parlamentsöffentlichkeit und Teilhabe

Anders als es insbesondere die Darstellung CARL SCHMITTS<sup>36</sup> nahelegt, erschöpfte sich die Funktion der Parlamentsöffentlichkeit allerdings schon im Denken der Zeitgenossen nicht in einer äußerlich verstandenen Repräsentation. Öffentlichkeit der Debatte war ihnen nicht allein ein Mittel einheitsstiftender Symbolik. Vielmehr verband sich mit der Forderung nach Parlamentsöffentlichkeit schon früh auch der Gedanke einer wenigstens informatorischen Teilhabe der Staatsbürger am staatlichen Gemeinwesen. Zwar ist diese Teilhabe in den Augen der Zeitgenossen eine überwiegend passive und angesichts der unterstellten Bildungsdefizite breiter Bevölkerungskreise eine zum Gutteil erst potentiell wertvolle Größe. Gerade die Öffentlichkeit der ständischen oder parlamentarischen Versammlungen soll hier aber Abhilfe versprechen. Für HEGEL „erhält zunächst das Moment der *allgemeinen* Kenntnis durch die *Öffentlichkeit* der Stände Verhandlungen seine Ausdehnung.“ Die „Eröffnung dieser Gelegenheit von Kenntnissen“ habe „die allgemeinere Seite, daß so die *öffentliche Meinung* erst zu *wahrhaften Gedanken* und zur *Einsicht* in den Zustand und Begriff des Staates und dessen Angelegenheiten und damit erst zu einer *Fähigkeit, darüber vernünftiger zu urteilen*,“ komme. Die öffentliche Verhandlung dieser Angelegenheiten sei „das größte Bildungsmittel für die Staatsinteressen überhaupt“, ein „großes, die Bürger vorzüglich bildendes Schauspiel“. In einem Volke, wo die Öffentlichkeit der Versammlungen stattfindet, zeige sich „eine ganz andere Lebendigkeit in Beziehung auf den Staat als da, wo die Ständeversammlung fehlt oder nicht öffentlich ist.“<sup>37</sup>

Juristisch technischer aber kaum weniger praktisch argumentierte später ROBERT VON MOHL. Für ihn war es insbesondere die durch die Parlamentsöffentlichkeit ermöglichte Transparenz der Gesetzgebung, die eine Teilhabe interessierter Kreise an der Ausgestaltung und Auslegung der rechtlichen Ordnung des Gemeinwesens überhaupt erst möglich machen sollte: „Unter den manchfachen Folgen, welche die

<sup>34</sup> J. C. Fbr. v. Aretin / C. v. Rotteck, Staatsrecht der constitutionellen Monarchie, 1828, S. 204 f. und <sup>2</sup>1838, S. 197.

<sup>35</sup> C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 315 ff.

<sup>36</sup> Mit einigem Recht kritisch zu SCHMITTS repräsentativem Öffentlichkeitsbegriff H.-J. Hett, Öffentlichkeit, 1987, S. 76. Danach lasse sich die repräsentative Öffentlichkeit im schmittschen Sinne „auf eine Darstellungs- bzw. Schaustellungsfunktion [...] reduzieren. Information, Kontrolle, Willensbildung sind von geringer Bedeutung; wichtig ist lediglich, die Illusion aufrechtzuerhalten, daß das Parlament öffentlich tätig ist.“

<sup>37</sup> G. W. F. Hegel, Philosophie des Rechts, 1821, § 314 f.

Theilnahme der Ständeversammlungen an der Gesetzgebung erzeugt, ist keine der unbedeutendsten die Jedem eröffnete aktenmässige Einsicht in die Geschichte der Gesetzeserzeugung und die Aufhäufung höchst zahlreicher und umfassender Materialien zur Auslegung. In den constitutionellen Staaten treten uns die neuen Gesetze nicht unversehens, bereits vollendet und gleichsam gewappnet entgegen, wie eine Minerva aus einem Jupitershaupte; sondern wir wohnen ihrer Bildung von dem ersten Vorschlage an durch alle Stadien und Schicksale der Entwicklung bei, genau unterrichtet über die allgemeinen Absichten und über die Begründungen der einzelnen Sätze.“<sup>38</sup> Die über die Publizität des parlamentarischen Verfahrens erreichte Veröffentlichung schon der Gesetzesentwürfe diene ihrer notwendigen „allgemeinen Kritik“ und damit ihrer Verbesserung in öffentlicher Diskussion. „Wie gut auch eine Gesetzgebungscommission zusammengesetzt sein und wie tüchtig sie gearbeitet haben mag; und ebenso, wie vollständig auch das Justizministerium, der Staatsrath und das Gesamtministerium ihre Aufgabe gelöst haben: immer ist doch mit Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass nicht alle gesetzgeberische Weisheit in diesen Behörden zusammengefasst sei. Selbst wenn eine Enquête veranstaltet worden ist, (welche ja doch auch wieder in ihrer Anlage und Verfolgung von diesen Behörden ausgeht,) bleibt immer noch die Möglichkeit, dass ausser den Befragten sich auch noch andere Männer erfolgreich mit dem Gegenstande beschäftigt haben, und dass also vielleicht nicht alle zur Vervollkommnung des Gesetzesentwurfes dienlichen Gedanken und Thatsachen beigebracht wurden. Es mögen sich vielleicht selbst ausserhalb der Staatsgrenzen scharfsinnige Beurtheiler und kenntnisreiche Sachverständige befinden, welche wichtige Beiträge zur Kritik der nun so weit gediehenen Arbeit liefern könnten, und welche auch dazu geneigt wären, falls sie Gelegenheit und namentlich Aufforderung hierzu erhielten. Solche Hülfe nicht zu versäumen, gebietet sowohl Pflicht als Klugheit“.<sup>39</sup>

#### (4) Parlamentsöffentlichkeit und Kontrolle der Verwaltung

„A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.“

JAMES MADISON<sup>40</sup>

Vor dem Hintergrund fehlender Transparenz der Verwaltungstätigkeit war es schließlich neben der Pressefreiheit auch die Öffentlichkeit der ständischen oder parlamentarischen Verhandlungen, welche die gegenüber der geheimen Verwaltung anders nicht zu gewährleistende Kontrolle garantieren sollte.<sup>41</sup> Zwar gelang es in Deutschland – anders als wenigstens der Idee nach im revolutionären Frankreich<sup>42</sup> – nie, über

<sup>38</sup> R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1, 1860, S. 96; über den nicht nur zulässigen, sondern gebotenen Gebrauch auch der als geheim deklarierten aber doch publik gewordenen Gesetzgebungsmaterialien, ebd., S. 130.

<sup>39</sup> R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 2, 1862, S. 548.

<sup>40</sup> J. Madison, Letter to W. T. Barry, August 4, 1822, in: G. Hunt (ed.), The writings of James Madison, Vol. IX, 1910, S. 103.

<sup>41</sup> Vgl. neben den im folgenden Genannten auch J. C. Bluntschli, Repräsentativverfassung, 1864, S. 593.

<sup>42</sup> Für eine entsprechende Darstellung der Öffentlichkeitsfunktion der revolutionären französischen Nationalversammlung vgl. W. Leisner, Der unsichtbare Staat, 1994, S. 72: „die Aufgabe der Parlamentspublizität war es [...], sozusagen das Leben des Staates als das Leben der ihn tragenden Bürgerschaft vor aller Augen ablaufen zu lassen, und darin liegt der tiefere Sinn des Parlaments als *people en miniature*. Die konsequente Fortentwicklung

die Parlamentarisierung der Regierung eine umfassende Öffentlichkeit auch des Verwaltungshandelns zu erreichen. Selbst der dem Gedanken einer obrigkeitlich-elitären und bürokratischen Staatsführung gegenüber so aufgeschlossene und gegenüber der Einsichtsfähigkeit des Volkes und seiner Vertreter umgekehrt so skeptische HEGEL erblickte aber gerade in der Verwaltungskontrolle den wesentlichen Wert der Versammlungsöffentlichkeit: „Die Gewährleistung, die für das allgemeine Beste und die öffentliche Freiheit in den Ständen liegt, findet sich bei einigem Nachdenken nicht in der besonderen Einsicht derselben – denn die höchsten Staatsbeamten haben notwendig tiefere und umfassendere Einsicht in die Natur der Einrichtungen und Bedürfnisse des Staats sowie die größere Geschicklichkeit und Gewohnheit dieser Geschäfte und *können* ohne Stände das Beste tun, [...] sondern sie liegt teils wohl in einer Zutat von Einsicht der Abgeordneten, vornehmlich in das Treiben der den Augen der höheren Stellen ferner stehenden Beamten [...], teils aber in derjenigen Wirkung, welche die zu erwartende Zensur Vieler und zwar eine öffentliche Zensur mit sich führt, schon im voraus die beste Einsicht auf die Geschäfte und vorzulegenden Entwürfe zu verwenden und sie nur den reinsten Motiven gemäß einzurichten [...]“.<sup>43</sup> Schärfer noch formulierte es LUDWIG VON RÖNNE,<sup>44</sup> nach dessen Auffassung: „die Öffentlichkeit der Kammerverhandlungen einen nicht geringen Schutz gegen Pflichtverletzungen der Minister [...] gewährt, indem die Scheu vor öffentlicher Beschwerdeführung der Volksvertreter und die Nothwendigkeit öffentlicher Verantwortung einen Antrieb zu treuer Pflichterfüllung bildet.“<sup>45</sup> Aus eigener parlamentarischer Erfahrung heraus sehr praktisch denkend, forderte auch CARL VON ROTTECK, die Regierung dürfe den Landständen nichts verheimlichen, sondern müsse alle zur Darstellung der Lage des Staates und der von den Ständen zu vertretenden Interessen nötigen Weisungen, Aufklärungen, Aktenstücke, Urkunden usw. diesen auf Verlangen vorlegen.<sup>46</sup> Nicht zuletzt der Gedanke der präventiven Regierungs- und Verwaltungskontrolle machte demnach die Öffentlichkeit der parlamentarischen Versammlungen ihren liberalen Verteidigern wertvoll. Die Öffentlichkeit sollte dabei eine effektive Kontrolle der Verwaltung auch insoweit garantieren, als sie ein bei ihrem Ausschluß drohendes kollusives Zusammenspiel zwischen Volksvertretung und Ministerialbürokratie unterband: „Stände, die in der Heimlichkeit beisammen sitzen, werden auch immer den Verdacht gegen sich haben, daß sie die Sache des Vaterlandes für ein Linsengericht an die Minister verkauften.“<sup>47</sup>

## 2. Von der Regelgeheimhaltung zur Parlamentsöffentlichkeit

Ganz ähnlich zu der Entwicklung des Gerichtsverfahrens läßt sich auch in der Frage der allgemeinen Versammlungsöffentlichkeit ein allmählicher, sich über Jahrhunderte hinziehender Wandel von einer grundsätzlichen – in vielem rituellen – Öffentlichkeit des Verfahrens über eine zunehmende und schließlich totale Heimlichkeit der Beratungen hin zu einer erneuten Öffentlichkeit wenigstens der

---

dieser Sichtbarwerdung der gesamten Staatlichkeit an einem Punkt konnte nur die weitgehende Aufhebung der Gewaltenteilung im Gouvernement d'Assemblée sein, welche die Regierung zum Parlamentsausschuß degradierte. Die Jakobinerverfassung bedeutet die höchste Steigerung der Staatsöffentlichkeit als Parlamentsöffentlichkeit, wie in diesem Staat überhaupt alles publik war, bis hin zur Guillotine.“

<sup>43</sup> G. W. F. Hegel, Philosophie des Rechts, 1821, § 301.

<sup>44</sup> \* 1798 in Seestermühle bei Elmshorn, † 1865; preußischer Beamter, 1848 Mitglied der Nationalversammlung (Casino), Vorsitzender des volkswirtschaftlichen Ausschusses, zugleich Gesandter in Washington. 1858 als Liberaler in das preußische Abgeordnetenhaus gewählt, gehörte er ab 1862 der Fortschrittspartei an und stand so im Verfassungskonflikt gegen BISMARCK; näher zu RÖNNE: M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts, Bd. 2, 1992, S. 225, 300 ff. und passim.

<sup>45</sup> L. v. Rönne, Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 41881, S. 324.

<sup>46</sup> C. v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts, Bd. 2, 21840, S. 256.

<sup>47</sup> J. F. Benzenberg, Die Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, 1821, S. 115.

Plenumsdebatte verfolgen. Die Ähnlichkeit kann jedenfalls für den Beginn dieser Entwicklung nicht überraschen, fehlte es doch zunächst noch an einer institutionellen Trennung von beratender Versammlung und Gerichtsbarkeit. Wie letztere, fand auch erstere noch bis in das 17. Jahrhundert hinein öffentlich und vielfach unter freiem Himmel statt, ohne daß dabei die wenigstens passive Teilnahme (freier, männlicher) Dritter Beschränkungen unterlegen hätte. Mit der Verlagerung der landständischen Versammlungen in geschlossene Räume bürgerte sich allerdings auch für diese die grundsätzliche Heimlichkeit ihrer Beratungen ein. Unter dem Zeichen einer sich intensivierenden Macht der Territorialherren erschien die öffentliche Erörterung von Angelegenheiten von allgemeinem Belang als potentielle Beschränkung und Bedrohung der Autorität der absolutistischen Staatsführung. Um die Redefreiheit in den Landtagen wenigstens teilweise aufrechtzuerhalten, wurde die Geheimhaltung der Debatte den Landständen zur Pflicht gemacht. So gewährte etwa die Waldeckische Verfassung den Landständen zwar eine beschränkte Redefreiheit und entband sie zugleich von der Pflicht, gegenüber der Obrigkeit Auskunft über das (Abstimmungs)Verhalten einzelner Mitglieder zu geben.<sup>48</sup> Spiegelbildlich legte sie letzteren in § 31 aber auch eine mit erheblicher Sanktion bewehrte Verschwiegenheitspflicht auf: „vielmehr macht sich Derjenige, der die ihm obliegende Verschwiegenheit verletzt, dadurch unfähig, ferner die Stelle eines Landstandes zu bekleiden, und dessen Mitstände sind berechtigt, auf dessen Entfernung zu dringen.“<sup>49</sup>

Vorbild der deutschen Entwicklung hin zur Parlamentsöffentlichkeit und zur bis heute verfassungsrechtlich ausdrücklich gewährleisteten Verantwortungsfreiheit wahrheitsgemäßer Sitzungsberichte wurde wiederum Frankreich. Nachdem schon die Generalstände zu Beginn der französischen Revolution die Öffentlichkeit ihrer Verhandlungen beschlossen hatten,<sup>50</sup> fand der Grundsatz Eingang auch in die französische Verfassung von 1791.<sup>51</sup> Bereits 1819 erfolgte hier auch die gesetzliche Freistellung wahrheitsgetreuer und gutgläubiger Berichterstattung von jeglicher Sanktion.<sup>52</sup>

Im Unterschied zu dieser vergleichsweise eindeutigen und frühzeitigen Anerkennung blieb die Entwicklung in Deutschland bis 1848 von Uneindeutigkeiten und einem wiederholten Schwanken zwischen liberaler Befürwortung und restaurativem Zurückdrängen des Grundsatzes parlamentarischer Öffentlichkeit geprägt. Zwar fand die aufklärerisch liberale Öffentlichkeitsforderung unter französischem Einfluß Anerkennung in manchen der frühen insbesondere süddeutschen Verfassungen, etwa in Bayern<sup>53</sup> und Baden.<sup>54</sup> Allerdings blieb diese Anerkennung von restaurativen Tendenzen gefährdet<sup>55</sup> und fehlte es

---

<sup>48</sup> Vgl. dazu schon o. I.A.1.b)(1) bei Fn. 22.

<sup>49</sup> Zitiert nach E. Hubrich, Analen des Deutschen Reichs 1897, S. 1 (32, Fn. 4).

<sup>50</sup> Vgl. P. Gaxotte, La révolution française, 1970, S. 104 f.; E. Kalt, Das Prinzip der Öffentlichkeit, 1953, S. 32 ff., bei letzterem auch zur Einführung der Öffentlichkeit in den schweizerischen Ratsverhandlungen unter französischem Einfluß 1798. In die Schweizer Verfassung vom 5.7.1800 wurde in Art. 47 das Prinzip aufgenommen, daß Beschlüsse mit Gesetzeskraft nicht in geheimer Sitzung gefaßt werden dürften. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen konnte sich damit allerdings noch nicht dauerhaft etablieren.

<sup>51</sup> Titel 3 Kapitel 3 sec. II Art. 1.

<sup>52</sup> M. Morlok, in: H. Dreier, GG II, 2006, Art. 42, Rn. 6.

<sup>53</sup> Vgl. etwa: Verfassungsurkunde Bayern (1818): „Eine Standschaft [...] berufen, um in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Beratung zu verstärken, ohne die Kraft der Regierung zu schwächen“; zit. nach E. R. Huber, Dokumente, Bd. 1, 1978, Nr. 53, S. 156; die Öffentlichkeit bezog sich nur auf die zweite Kammer, vgl. L. Hölscher, Öffentlichkeit und Geheimnis, 1979, S. 166.

<sup>54</sup> § 78 Verfassungsurkunde Baden (1818): „Die Sitzungen beyder Kammern sind öffentlich. Sie werden geheim auf das Begehren der Regierungscommissarien bey Eröffnungen, für welche sie [!] die Geheimhaltung nöthig erachten, und auf das Begehren von drey Mitgliedern, denen nach dem Abtritt der Zuhörer aber wenigstens ein Viertel der Mitglieder über die Nothwendigkeit der geheimen Berathung beitreten muß.“; E. R. Huber, Dokumente, Bd. 1, 1978, Nr. 54, S. 185.

an einer einheitlichen Lösung. Unterschiede bestanden etwa hinsichtlich der Frage, ob die Parlamentsöffentlichkeit sich in der Gewährleistung eines unmittelbaren Zugangs Dritter<sup>56</sup> zu den Verhandlungen erschöpfe, oder ob sie auch das politisch wichtigere Recht einschließe, das hier gesprochene Wort über den Druck zu verbreiten. Hinsichtlich der Publikation der Landtagsdebatten schwankten die Rechtsordnungen zwischen einer Beschränkung auf eine amtliche Veröffentlichung und der Erlaubnis einer von strafrechtlicher Verantwortung freigestellten Wiedergabe durch die Presse.<sup>57</sup> Im Anschluß an die Karlsbader Konferenz von 1819 war es vor allem die Bundesversammlung, die auf eine Beschränkung der Publikationspraxis drängte.<sup>58</sup> Dieses Bestreben prägte auch die Veröffentlichungspraxis der Bundesversammlung selbst. Ursprünglich hatte die vorläufige Geschäftsordnung vom 14.11.1816 die Bekanntmachung der Bundestagsverhandlungen als Regel festgesetzt.<sup>59</sup> Auch waren die Sitzungsprotokolle der Presse zur Veröffentlichung überlassen worden.<sup>60</sup> Weil aber „die bisherige Übung, die gesammten Verhandlungen des Bundestags [...] der Öffentlichkeit zu übergeben, zu Mißbräuchen Anlaß“ gegeben habe, ordnete ein Bundesbeschluß vom 1.7.1824 an, künftig zwischen für die Öffentlichkeit bestimmten und vertraulich zu behandelnden Protokollen zu unterscheiden.<sup>61</sup>

Seitdem verringerten sich die öffentlichen, für die allgemeine Bekanntmachung entworfenen Sitzungsprotokolle zusehends, bis schließlich 1828 die für das Publikum bestimmte offizielle Ausgabe der Bundestagsprotokolle ihr Erscheinen mangels Material einstellte.<sup>62</sup> Die aus dieser Entwicklung resultierende Heimlichkeit der Beratungen trug – wie der bayerische Minister des Äußeren in einer Note

<sup>55</sup> So wurde etwa die durch Dekret vom 4.2.1819 angeordnete Öffentlichkeit der landständischen Verhandlungen in Sachsen-Weimar im Jahr 1823 wieder aufgehoben, vgl. dazu *E. Hubrich*, *Analen des Deutschen Reichs* 1897, S. 1 (32 Fn. 5, 35).

<sup>56</sup> Dritte waren dabei zunächst allein Männer. Frauen hatten in den parlamentarischen Versammlungen des Vormärzes grundsätzlich keinen Zugang, vgl. etwa § 37 der Geschäftsordnung der zweiten bayrischen Kammer: „Personen weiblichen Geschlechts haben keinen Zutritt auf die Galerien, ausgenommen bei der Eröffnung und bei der Schließung der Kammer.“, Edikt über die Geschäftsordnung von 1825; vgl. *K. H. L. Pölitx*, *Verfassungen*, Bd. 1, 21832, S. 182. Auch im übrigen war die direkte Zulassung von Zuhörern und die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen Gegenstand steter Besorgnis und strikter Reglementierung, vgl. etwa: *W. v. Humboldt*, *Landständische Verfassungen*, 1819, § 132: „Die Zulassung von Zuhörern in den ständischen Versammlungen hat allerdings Unbequemlichkeiten, und es muß in jeder Art vermieden werden, daß sie dieselben nicht in eine Art von Schauspiel verwandeln. [...] Es würde daher, um den Mißbrauch zu verhüten, hinlänglich seyn, die Zahl der Zuhörer zu beschränken, Frauen ganz auszuschließen, und durch die Abgeordneten selbst dahin wirken zu lassen, daß der Zutritt zur Versammlung nicht aus Neugierde oder Parteisucht, sondern nur aus wahren Antheil am öffentlichen Geschäftsleben gesuch würde.“ Näher zum Ganzen *L. Hölscher*, *Öffentlichkeit und Geheimnis*, 1979, S. 166.

<sup>57</sup> Während etwa Preußen nur die Publikation der Resultate der Provinzialstände kannte, erlaubte zuerst in Württemberg 1817, § 17 des Gesetzes über die Pressefreiheit die unzensurierte private Publikation von Landtagsprotokollen, vgl. § 167 der Württembergischen Verfassungsurkunde. Sachsen gestattete 1820/21 eine auszugsweise, durch den zuständigen Geheimrat zensierte Publikation, die von 1830 den Mitglieder und seit 1831 auch der Öffentlichkeit in vollständiger Form zur Verfügung stand. Hannover und Holstein entschlossen sich 1832 bzw. 1834 zum Gebrauch privilegierter Zeitungen als private Veröffentlichungsorgane. So wurden etwa die Protokolle des Wiener Kongresses 1815 von privater Seite publiziert, obwohl zunächst eine offizielle Veröffentlichung versprochen worden war, vgl. dazu *L. Hölscher*, *Öffentlichkeit und Geheimnis*, 1979, S. 167.

<sup>58</sup> Vgl. dazu schon o. I.A.1.a).

<sup>59</sup> *J. L. Klüber*, *Öffentliches Recht*, 41840, § 158 Fn. f.; *ders.*, *Quellensammlung*, 1830, S. 314.

<sup>60</sup> S. noch den Bundesbeschluß vom 5.2.1824, *P. A. G. v. Meyer*, *Corpus juris Confoederationis Germanicae*, Bd. II, 1833, S. 238 f. Auf Anfrage des Frankfurter Journals wurde es den deutschen Bundesstaaten durch Beschluß vom 5.2.1824 anheimgestellt, „die Protokolle den Redaktionen der in ihren Staaten erscheinenden Tagsblätter, nach eigener Auswahl zukommen zu lassen.“ Dazu: *J. L. Klüber*, *Quellensammlung*, 1830, S. 315 f., § 3 f.

<sup>61</sup> *P. A. G. v. Meyer*, *Corpus juris Confoederationis Germanicae*, Bd. II, 1833, S. 244 f. Zur Übertragung der Publikationsaufgabe an die Bundeskanzleidirektion und zur Einrichtung der doppelten Protokollführung durch „öffentliche und Separat-, bloß loco dictaturae [auf Anweisung] zu druckende, Protokolle“ vgl. auch *J. L. Klüber*, *Quellensammlung*, 1830, S. 319 f.

<sup>62</sup> *H. A. Zachariä*, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, 21853, S. 225.

zu Beginn der Märzbewegung des Jahres 1848 feststellen mußte – nicht unerheblich zur Ablehnung der Bundesversammlung bei: „Der heimliche Bundestag ist den Deutschen ein Gegenstand erst der Scheu, dann kalter Anwiderung geworden.“<sup>63</sup>

Die Märzereignisse des Jahres 1848 verhalfen dem Gedanken der Parlamentsöffentlichkeit denn auch zum endgültigen praktischen Durchbruch in Deutschland. Schon die oktroyierte preußische Verfassung von 1848 normierte in ihrem Art. 78 den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit. § 111 der Paulskirchenverfassung von 1849 bestimmte ausdrücklich: „Die Sitzungen beider Häuser sind öffentlich.“ Die preußische Verfassung von 1850 behielt in Art. 79 den Öffentlichkeitsgrundsatz der oktroyierten Verfassung bei und erweiterte in § 38 des als Verfassungsvollzugsgesetz ergangenen Preußischen Preß-Gesetzes die Freiheit und Öffentlichkeit der parlamentarischen Rede auch auf die einschlägige Berichterstattung: „Berichte von den Sitzungen beider Kammern, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet werden, bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“ Die hier gefundene Lösung avancierte zum deutschen Verfassungsgut.<sup>64</sup> Sie findet sich in Art. 22 II der Verfassung des Norddeutschen Bundes, in Art. 22 der Reichsverfassung von 1871<sup>65</sup>, in Art. 30 der Weimarer Reichsverfassung sowie heute in Art. 42 III GG.<sup>66</sup>

### 3. Grenzen und Krisen der Parlamentsöffentlichkeit

Wie in der Praxis des Gerichtsverfahrens, so vermochte sich der Publizitätsgedanke auch in der Wirklichkeit der Parlamentsarbeit nicht in seiner ganzen Radikalität durchzusetzen. Nimmt man die liberale Idee der Parlamentsöffentlichkeit zum Maßstab, dann wird deutlich, daß sich ihre Grenzen und ihre Krise vor allem aus dem von Beginn an spannungsreichen Verhältnis von öffentlicher Parlaments- und geheimer Verwaltungstätigkeit ergaben und bis heute ergeben. Gegenüber der auch weiterhin der Geheimhaltungsmaxime verpflichteten Exekutive entwickelte sich die Öffentlichkeit des parlamentarischen Verfahrens in einem zeitlich wie inhaltlich versetzten und verschränkten Zwei-Schritt von Ohnmacht zu Anverwandlung.

Dabei fehlte es dem Parlament zum ersten zunächst insgesamt an jedem Recht des Zugriffs auf das strukturell überlegene Wissen und die Informationen der Verwaltung. Trotz ihrer zwischenzeitlichen Entwicklung und erheblichen Ausweitung offenbaren die entsprechenden Informationsrechte nicht allein aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Opposition bis heute erhebliche Schwächen.<sup>67</sup>

Zum zweiten stärkten die im historischen Prozeß errungenen Informationsrechte zwar zunächst die Publizitätsfunktion des Parlaments. Sie beförderten allerdings zugleich die Anverwandlung seines Verfahrens an die Geheimhaltungspraxis der Verwaltung. Mit dem Informationsgewinn ging eine Rearkanisierung des parlamentarischen Verfahrens einher, die es erlaubte, seine Notwendigkeit, seine Funktionalität und seine Wertschätzung insgesamt in Frage zu stellen.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Hier zit. nach P. Roth / H. Mervk, Quellensammlung, Bd. I, 1850, S. 124.

<sup>64</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift und zu ihrer Vorbildfunktion für die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Reichs, vgl. E. Hubrich, Analen des Deutschen Reichs 1897, S. 1 (40 ff.), dort auch der Hinweis auf die entschiedene Opposition BISMARCKS gegen die Immunität der Berichterstattung.

<sup>65</sup> Vgl. Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, RGBl. 1871, S. 63, abgedruckt bei E. R. Huber, Dokumente, Bd. 2, <sup>3</sup>1986, Nr. 261: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

<sup>66</sup> Eine Modifikation enthält lediglich Art. 22 II Bayerische Verfassung (1946), wonach die Berichterstattung über ehrverletzende Verleumdungen strafbar bleibt.

<sup>67</sup> Dazu sogleich I.A.3.a).

<sup>68</sup> Dazu u. I.A.3.b).

a) *Die Defizite der parlamentarischen Exekutivkontrolle*

Die Publizitätsfunktion des parlamentarischen Verfahrens ist nicht allein von der Öffentlichkeit des parlamentarischen Verfahrens selbst abhängig, sondern ebenso von den parlamentarischen Informationsrechten gegenüber Regierung und Verwaltung. Ohne Informationen über das tatsächlich komplexe und vielfältige Handeln der Exekutive gerät die parlamentarische Debatte zum realitätsfernen Raisonement. Ohne Verwaltungsinformationen wird die zu den Grundelementen des liberalen Parlaments- und Öffentlichkeitskonzeptes zählende Idee einer Kontrolle der Exekutive<sup>69</sup> zur Farce.

(1) Die parlamentarische Enquête vor 1918

Die zur Erlangung von Informationen über das Innenleben der (Ministerial)Bürokratie erforderlichen Enquêterechte vermochten sich die deutschen Parlamente aber nur langsam zu erstreiten. Zwar erwähnte, zurückgehend auf englische und französische Vorbilder, die Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach schon 1816 die Einrichtung von landständischen Ausschüssen „zur Anstellung von Untersuchungen“ und kannte die Kurhessische Verfassung von 1831 das Recht der von den Landständen gewählten Ausschüsse, schriftliche Auskünfte der Behörden einzuholen oder einzelne Beamte durch die kurfürstliche Landtags-Kommission hinzuziehen zu lassen.<sup>70</sup> Praktisch wurden diese Bestimmungen mangels einer genauen Festlegung einzelner Rechte und angesichts des sich bald wieder verschärfenden restaurativen politischen Klimas aber nicht. § 99 der Paulskirchenverfassung statuierte dann zwar erneut das „Recht der Erhebung von Thatsachen“.<sup>71</sup> Auch fanden entsprechende Rechte Eingang nach 1848 Eingang in die Verfassungen der Territorialstaaten.<sup>72</sup> Vor dem Hintergrund der sich wiederum verändernden politischen Situation vermochten diese aber gleichfalls keine Bedeutung zu erlangen. So blieben etwa die in Art. 82 der Preußischen Verfassung von 1850<sup>73</sup> angelegten Untersuchungsbefugnisse gegenüber der Regierung weithin wirkungslos. Im Zuge der einzigen tatsächlich durchgeführten Kontrollenquête, des Untersuchungsausschusses über Wahlmanipulationen der Regierung 1863/64, bestritt die Regierung der eingesetzten Kommission jegliche selbständigen, nicht durch das Staatsministerium vermittelten, Ermittlungsbefugnisse und wies Behörden und Beamte an, direkten Requisitionen der Kommission keine Folge zu leisten. Auch wenn das Abgeordnetenhaus diese Weisung in der durch den Verfassungskonflikt angespannten Lage für verfassungswidrig erklärte und die Kommission ihre Arbeit mit gewissem Erfolg fortsetzte: insbesondere die verhängten Disziplinarstrafen gegen die erfolgreich vernommenen Beamten zeigten die Grenzen der parlamentarischen Untersuchungsrechte für die Zukunft so deutlich auf, daß auf die Durchführung vergleichbarer Verfahren verzichtet und eine Aufnahme entsprechender Untersuchungsrechte in die Verfassung des Norddeutschen Bundes bzw. in Art. 32 der Reichsverfassung<sup>74</sup> selbst von ihren grundsätzlichen Befürwortern als vergeblich abgelehnt wurde.<sup>75</sup> Die

<sup>69</sup> Dazu bereits o. I.A.1.b)(4).

<sup>70</sup> Vgl. §§ 91 f. der Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach und § 93 der Verfassung von Kurhessen von 1831, letztere abgedruckt bei E. R. Huber, Dokumente, Bd. 1, <sup>3</sup>1978, Nr. 58, S. 238 ff.

<sup>71</sup> E. R. Huber, Dokumente, Bd. 1, <sup>3</sup>1978, Nr. 108, S. 375 (385).

<sup>72</sup> Vgl. etwa die Verfassungen von Schleswig-Holstein (1848), § 73; Gotha (1849), § 67; Waldeck-Pyrmont (1849), § 66; Hamburg (1848/1849), Art. 51. Zum Ganzen F. Biedermann, Untersuchungsausschüsse im deutschen Staatsrecht, 1929, S. 25 ff.

<sup>73</sup> Im Wortlaut: „Eine jede Kammer hat die Befugniß, Behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen zu ernennen.“

<sup>74</sup> E. R. Huber, Dokumente, Bd. 2, <sup>3</sup>1986, Nr. 261, S. 384 ff.

<sup>75</sup> H. H. Lammers, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: G. Anschütz / R. Thoma, HdbDStR, Bd. 2, 1932, S. 454 (456); A. Schmidt-Hartmann, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1994, S. 11 f. Zum Ganzen mit eingehenden Nachweisen: J. Masing, Parlamentarische Untersuchungen, 1998, S. 34 f.

in der Folge auf der Grundlage eines jeweils besonderen Gesetzes agierenden Untersuchungskommissionen<sup>76</sup> hatten in der Regel einen eher administrativen Charakter und blieben vom Wohlwollen der Exekutive abhängig, welches maßgeblich nicht durch rechtliche Ansprüche, sondern von politischen Opportunitätsüberlegungen bestimmt wurde. Anträge der Sozialdemokraten von 1891 und 1913, das Enquêterecht doch noch in die Verfassung aufzunehmen, scheiterten.<sup>77</sup>

In besonderer Weise deutlich wurde die Schwäche auch der bloß informellen Möglichkeiten parlamentarischer Information in den letzten (Kriegs)Jahren des Kaiserreichs. Hier wirkten wenigstens drei Faktoren zusammen und entwerteten die in Bezug auf die Erlangung von Verwaltungsinformationen institutionellrechtlich ohnehin ungesicherte Öffentlichkeitsfunktion des Parlamentarismus. Zum einen hob der kriegsbedingte Zwang zur staatlichen Wirtschaftslenkung und der Übergang zur staatlich planerischen Verantwortung für die Versorgung der Bevölkerung den Aufgabenbereich und die Verantwortlichkeiten der Bürokratie auf ein bis dahin unvorstellbares Niveau. Verwaltung und Verwaltungsinformation vervielfachten sich.<sup>78</sup> Zum zweiten zwang die außenpolitische Lage die parlamentarische Opposition in besonderer Weise zur Zusammenarbeit mit der Regierung und zum wenigstens partiellen Kritikverzicht. Zum dritten schließlich gewannen die von Regierungsseite und von der Obersten Heeresleitung (OHL) vorgetragenen Bedenken gegen eine zu weitgehende Information und Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung und ihr Drängen auf Geheimhaltung auch an sich nicht geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen, etwa solcher statistischer Natur, vor dem Hintergrund der Kriegssituation ein besonderes Gewicht.<sup>79</sup>

Spätestens mit der Niederlage Deutschlands offenbarten sich die Gefahren dieser gesteigerten informationellen Ohnmacht des Reichstages. Unter ihrem Schutz war eine Irreführung des Parlaments und der öffentlichen Meinung hinsichtlich der Kriegslage, der Kriegsführung und der vermeintlich noch zu erreichenden Kriegsziele möglich geworden, deren Wegfall jetzt wie ein Schock erlebt wurde.

## (2) Die parlamentarische Enquête bei MAX WEBER

Vor diesem Hintergrund entwickelte namentlich MAX WEBER seine heute als klassisch anzusehende Kritik der Geheimhaltung in der Verwaltung.<sup>80</sup> Zur Bewältigung der aus der durch die Geheimhaltung gesicherten informationellen Überlegenheit der Exekutive drohenden Gefahren für den Gesamtstaat setzte WEBER ganz auf eine Stärkung der parlamentarischen Informationsrechte und auf eine durch sie herzustellende mittelbare Öffentlichkeit der Verwaltung. Darin, wie eine Nation über die Art der Führung ihrer Geschäfte durch das Beamtentum orientiert sei, sie fortlaufend kontrolliere und beeinflusse, äußere sich ihr politischer Reifegrad. Den Gedanken unmittelbarer individueller Informationsansprüche gegenüber der Verwaltung formulierte WEBER dabei zwar noch nicht. Über die Pflicht der Verwaltung zur Transparenz gegenüber der Volksvertretung sollte aber auch nach seiner Konzeption eine mittelbare Information und demokratische Teilhabe auch der „Nation“ erreicht werden: „Durch effektive

---

<sup>76</sup> Vgl. dazu *K. Heck*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht, 1925, S. 11; *M. Morlok*, in: Dreier, GG II, 22006, Art. 44, Rn. 2.

<sup>77</sup> *M. Morlok*, in: Dreier, GG II, 22006, Art. 44, Rn. 2.

<sup>78</sup> Zu den Ausmaßen des Bedeutungszuwachses der Exekutive in den Kriegsjahren und zur Relativierung des parlamentarischen Einflusses durch die Praxis der Ermächtigungsgesetze, *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. V, 2000, S. 466 ff.

<sup>79</sup> Allgemein zur „Verlagerung des verfassungsmäßigen Primats von der politischen auf die militärische Gewalt“ und zur Rolle der OHL in der inneren Politik während der Kriegsjahre: *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. V, 2000, S. 471; *E. R. Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 5, 1978, S. 196 f.

<sup>80</sup> Vgl. näher dazu u. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

*Parlamentskontrolle* erzwungene *Publizität der Verwaltung* ist das, was als Vorbedingung jeder fruchtbaren Parlamentsarbeit und politischen Erziehung der Nation zu fordern ist.“<sup>81</sup>

Für das „neugeordnete Deutschland“, war deshalb nach WEBERS Überzeugung ein echtes parlamentarisches Enquêterecht nötig. Nur wer sich das Wissen der Verwaltung „unabhängig vom guten Willen des Beamten“ beschaffen könne, vermöge die Verwaltung im Einzelfall wirksam zu kontrollieren. Je nach den Umständen kämen Akteneinsicht, Augenscheinseinnahme und äußersten Falls das eidliche Kreuzverhör der Beamten durch eine parlamentarische Kommission in Frage.<sup>82</sup>

Die Erwartungen, die WEBER mit der Einführung solcher Enquêterechte verknüpfte, waren beträchtlich: das Untersuchungsrecht werde eine „Rute“ bieten, deren bloßes Vorhandensein eine Verantwortlichkeit der Verwaltung erzeugen werde, die seine tatsächliche Anwendung weithin entbehrlich mache. Zugleich sollte die Enquête das zentrale Instrument gegen die politische Entmündigung der Volksvertretung durch die Ministerialbürokratie werden: „Die äußerlich ziemlich unscheinbare Änderung, welche durch eine vermittels des Enquêterechts gesicherte, fortlaufende Kontrolle und Mitarbeit der Parlamentsausschüsse mit und gegenüber der Verwaltung bei uns eingeführt würde, ist die grundlegende Vorbedingung aller weiteren Reformen im Sinn einer Steigerung der positiven Leistungen des Parlaments als Staatsorgan.“<sup>83</sup>

Zur Stärkung des parlamentarischen Enquêterechts verlangte WEBER nicht nur ein echtes Zwangsrecht des Parlaments und knüpfte damit an traditionelle Auseinandersetzungen aus der Zeit des deutschen Konstitutionalismus an,<sup>84</sup> sondern führte mit der Forderung nach seiner Ausgestaltung als eines Minderheitsrechts auch einen ganz neuen Gedanken in die Diskussion ein: „Insbesondere muß das Recht unbedingt als *Minoritätsrecht* [...] und natürlich mit dem Recht der Minderheit auf Vertretung, Fragestellung, Nebenbericht geschaffen werden. Schon um gegen jede künftig einmal mögliche parlamentarische ‚*Mebrheitswirtschaft*‘ und ihre bekannten Gefahren jenes *Gegengewicht der Publizität* zu bieten, welches in anderen Staaten fehlt“. Zum Schutz der Minderheit wie zur Steigerung der Verwaltungsöffentlichkeit im allgemeinen sollte darüber hinaus auch die Kontrollenquôte als solche eine grundsätzlich öffentliche sein.<sup>85</sup>

Die webersche Konzeption einer intensivierten parlamentarischen Kontrolle fand Eingang in die Weimarer Reichsverfassung.<sup>86</sup> WEBER selbst war von HUGO PREUB zu den Arbeiten an dessen Verfassungsentwurf herangezogen worden.<sup>87</sup> Art. 34 WRV räumte dem Reichstag, genauer einem Fünftel seiner Mitglieder, das Recht zur Einrichtung von Untersuchungsausschüssen ein. Auch waren danach die Gerichte und Verwaltungsbehörden verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen

---

<sup>81</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, <sup>3</sup>1971, S. 355.

<sup>82</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, II. Theil, Kap. IX, § 5, 1922/1972, S. 855.

<sup>83</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, <sup>3</sup>1971, S. 354.

<sup>84</sup> Vgl. dazu J. Masing, *Parlamentarische Untersuchungen*, 1998, S. 29 ff. und o. I.A.3.a)(1).

<sup>85</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, <sup>3</sup>1971, S. 359, mit Rücksicht auf den notwendigen Schutz privater wie staatlicher Geheimnisse glaubte WEBER allerdings auf eine Vielzahl von Ausnahmen und eine starke Beschränkung der Zahl der Mitglieder der Untersuchungsausschüsse nicht verzichten zu können.

<sup>86</sup> Näher dazu: J. Masing, *Parlamentarische Untersuchungen*, 1998, S. 46 ff.

<sup>87</sup> E. R. Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, 1978, S. 1179.

Folge zu leisten und ihnen die von ihnen verwalteten Akten auf Verlangen vorzulegen.<sup>88</sup> Daneben war auch die Pflicht der Regierung zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen schon im Verfassungsausschuß als Bestandteil des parlamentarischen Systems anerkannt worden.<sup>89</sup> Das von WEBER so eindringlich geforderte Enquêterecht fand so Aufnahme im deutschen Verfassungsrecht.<sup>90</sup>

#### b) Die Rearkanisierung der Parlamentsarbeit

Ein durchschlagender politischer Erfolg war der weberschen Konzeption mittelbarer Verwaltungsöffentlichkeit – ungeachtet der Durchsetzung der von ihm für erforderlich gehaltenen rechtlichen Rahmenbedingungen – allerdings nicht beschieden. Im Gegenteil zeigte sich bald die strukturelle Schwäche einer lediglich parlamentarisch vermittelten Verwaltungsöffentlichkeit.

Weil der Grundsatz der Regelgeheimhaltung in der Verwaltung in seiner traditionellen Form von der weberschen Parlamentsöffentlichkeit nicht prinzipiell in Frage gestellt wurde, gelang es Regierung und Verwaltung nur allzu leicht, jedem weitergehenden Bemühen um die Herstellung von Verwaltungstransparenz erfolgreich entgegenzutreten. In ihrer personellen Zusammensetzung und in ihren Traditionen noch dem Kaiserreich verhaftet und von den revolutionären Veränderungen in anderen staatlichen Bereichen vergleichsweise unberührt, behauptete die Verwaltung der Weimarer Republik einen weithin ungebrochenen Geheimhaltungsanspruch.<sup>91</sup> Zwar steigerte sich mit der Parlamentarisierung der politischen Herrschaft auch das Maß an parlamentarisch verfügbarer Information. Soweit diese allerdings dem Bereich der Verwaltung entstammte, reklamierte diese letztlich erfolgreich ein eigenes Prüfungs- und Entscheidungsrecht hinsichtlich der Notwendigkeit ihrer Geheimhaltung bzw. der Zulässigkeit ihrer Veröffentlichung. Wollte das Parlament in dieser Situation auf die für die eigene Arbeit unerläßliche Information durch die Exekutive nicht verzichten, bot sich wie schon im Kaiserreich der Ausweg einer Rearkanisierung des eigenen Verfahrens. Mit der Parlamentarisierung der politischen Entscheidungen verlagerten sich diese in parlamentarische Gremien, die sich ihrerseits dem Blick der allgemeinen Öffentlichkeit entzogen.

#### (1) Geheimhaltung der Plenumsdebatten

Weniger einschneidend machte sich dabei die Möglichkeit eines Ausschlusses der Öffentlichkeit von den Plenumsdebatten bemerkbar. Zwar war ein solcher Ausschluß schon im 19. Jahrhundert in nahezu allen Verfassungen<sup>92</sup> oder parlamentarischen Geschäftsordnungen vorgesehen gewesen. Auch galt es für

---

<sup>88</sup> Übersicht zu diesem und anderen Kontrollbefugnissen des Reichstags gegenüber der Exekutive bei *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. V, 2000, S. 589.

<sup>89</sup> *C. Gusy*, Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 138, dort und bei *J. Masing*, Parlamentarische Untersuchungen, 1998, S. 49 ff. auch zur Praxis der Untersuchungsausschüsse.

<sup>90</sup> Zum Vorbild des weberschen Entwurfs und seiner Funktion auch für Art. 44 GG: BVerfGE 67, 100 (130 ff. m.w.N. auch zur Staatsrechtslehre der Weimarer Republik).

<sup>91</sup> Näher dazu u. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>92</sup> Allerdings kannte die Reichsverfassung keinen Ausschluß der Öffentlichkeit. Lediglich § 36 der Geschäftsordnung bestimmte, daß der Reichstag auf Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammentrete, auf der durch Mehrheitsbeschluß über den Ausschluß der Öffentlichkeit zu beschließen sei. (Geschäftsordnung für den Reichstag vom 10. Februar 1876, abgedruckt bei *E. R. Huber*, Dokumente, Bd. 2, 1986, Nr. 272.) Schon früh war die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit dieser Bestimmung gerügt worden (vgl. insbesondere *H. Folkerts*, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäftsordnung, 1894), eine Debatte, die angesichts der ersten – und wohl einzigen – Ausschließung der Öffentlichkeit durch den Reichstag im Jahr 1900 noch einmal aufflammte. In der Sache ging es um einen – letztlich abschlägig beschiedenen – Antrag auf die Einführung von Strafmaßnahmen im Kampf gegen die Ausbreitung von Geschlechtskrankheiten, vgl. Sten. B. RT, Bd. 170, S. 4775. Zur juristischen Debatte vgl. *Fleischmann*, Der Ausschluß der Öffentlichkeit bei den

einen Ausschluß der Öffentlichkeit kaum überhohe Hürden zu überwinden. Zum Teil wurde die betreffende Entscheidung sogar einem Antrag der – der Natur ihres eigenen Verfahrens nach auf Geheimhaltung drängenden – Regierung anheimgestellt. Doch hatte sich zum einen schon früh die Erkenntnis von der prinzipiellen Unvereinbarkeit der auf repräsentative Öffentlichkeitswirkung angelegten Parlamentsdebatte mit dem Geheimhaltungsgedanken durchgesetzt<sup>93</sup> und wurde die Geheimhaltung dieser Debatte zum anderen durch die „Erfindung“ der geheimen Ausschußtätigkeit bald entbehrlich. Der Ausschluß der Öffentlichkeit von den Plenumsdebatten geriet deshalb, so er denn überhaupt stattfand, zur seltenen Ausnahme.<sup>94</sup>

## (2) Die geheime Ausschußtätigkeit

Zur ungleich wichtigeren Beschränkung der Publizität der Parlamentstätigkeit entwickelte sich dagegen die Einrichtung nichtöffentlicher Ausschüsse. Mit der stetig wachsenden Bedeutung der Ministerialbürokratie für die Bewältigung der staatlichen Aufgaben und der hier sprunghaft zunehmenden Ausdifferenzierung und Spezialisierung war schon im 19. Jahrhundert der Druck auf die Parlamente gewachsen, mit einem spiegelbildlichen System kleinerer Arbeitseinheiten dem strukturell überlegenen Sachwissen der Verwaltung ein annähernd adäquates Pendant zu schaffen.<sup>95</sup> Die in dem Aufbau des Ausschußwesens liegende unvermeidliche Tendenz zu einer „Bürokratisierung“ der Parlamentsarbeit brachte diese allerdings in die Gefahr, sich der Logik des Verwaltungsverfahrens und seiner einzelnen Elemente anzupassen. Schnelligkeit, Arbeitsfähigkeit, Effizienz der Kompromiß- und Entscheidungsfindung und nicht zuletzt der Erwerb des und der Umgang mit dem von der Ministerialbürokratie in immer größerem Umfang produzierten und von Regierungsseite selbst für regelmäßig mindestens vertraulich erklärten Herrschaftswissen<sup>96</sup> ließen die Öffentlichkeit der Parlamentstätigkeit als für die Arbeit der Ausschüsse ungeeignetes Prinzip erscheinen.

Dies galt um so mehr, als die deutschen Parlamente eine eigene, von den Vorgaben der Exekutive unabhängige Entscheidungsbefugnis über die Notwendigkeit der Geheimhaltung der von der Verwaltung mitgeteilten Informationen bis heute nicht zu erlangen vermochten.<sup>97</sup> In der Konsequenz dieser Entwicklung wurde die Tätigkeit der Ausschüsse der deutschen<sup>98</sup> Parlamente schon bald dem Blick der

---

Verhandlungen des Reichstages, DJZ 1900, S. 157 f.; *K. Perels*, Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen, AöR 15 (1900) S. 548 ff.; *P. Laband*, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 41901, S. 346 ff. m.w.N.

<sup>93</sup> So berichtet etwa *M. Garr*, Parlament und Presse: ein Beitrag zum Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit, 1908, S. 46, wie wegen des Streiks der Berichterstatter des deutschen Reichstages 1908 die Tätigkeit des Reichstages für die Nation aufgehört habe zu existieren und wie daraufhin selbst die Regierungsvertreter ihre rednerischen Auftritte eingeschränkt hätten, weil ihnen die Bühne des bloßen Reichstages zu unbedeutend erschienen sei.

<sup>94</sup> Vgl. das Beispiel o. in Fn. 92.

<sup>95</sup> Zu dieser Spiegelbildlichkeit des Ausschußwesens im Bundestag: *W. Zeh*, in: *Schneider / Zeh*, Parlamentsrecht, 1989, S. 1087 (1091).

<sup>96</sup> Das BVerfGE 70, 324 (359) spricht insoweit von „den Bedürfnissen, die aus seiner [des Parlaments] notwendigen Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung erwachsen“.

<sup>97</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (137); 70, 324 (359), wonach die Geheimhaltungsentscheidungen des Bundestages „die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt“ lassen.

<sup>98</sup> Für die Beobachtung dieser Entwicklung auch in anderen Staaten, *C. J. Friedrich*, Verfassungsstaat, 1953, S. 405: „in diesem Punkt ist auch der kontinentale Parlamentarismus seinem Mentor, Jeremy Bentham, durchaus nicht gefolgt“. Angesichts der zu beobachtenden gegenläufigen Entwicklung etwa des Europäischen Gemeinschaftsrechts (vgl. dazu sogleich I.A.3.d)) ist diese Aussage allerdings wenigstens zu relativieren.

Öffentlichkeit grundsätzlich entzogen.<sup>99</sup> Noch heute ist diese Praxis in § 69 I S. 1 GO-BT normiert. Die Beratungen der Ausschüsse des Bundestages sind danach grundsätzlich nicht öffentlich.<sup>100</sup> Die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur hält diese Praxis für vereinbar mit dem verfassungsrechtlich in Art. 42 I 1 GG verankerten Prinzip öffentlicher Verhandlungen des Bundestages.<sup>101</sup> Die dagegen vor allem in den siebziger Jahren geltend gemachten Einwände<sup>102</sup> vermochten sich nicht durchzusetzen.<sup>103</sup>

c) *Und die Krise der Parlamentsöffentlichkeit*

Im Zuge der zunächst kaum kritisch hinterfragten Entwicklung zur Rearkanisierung der Parlamentsarbeit mußten allerdings wesentliche Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit Schaden nehmen. Gefährdet wurde insbesondere die Idee der Herstellung von Verwaltungstransparenz durch Parlamentsöffentlichkeit und die damit verbundene Vorstellung einer mittelbar öffentlichen Kontrolle der grundsätzlich geheimen Verwaltungstätigkeit. In der vertraulichen Zusammenarbeit spezialisierter Ausschußmitglieder mit ihren administrativen Counterparts mußte die gemeinsame Überzeugung von Sachnotwendigkeiten und die Gleichgerichtetheit der Interessen gegenüber dem Aspekt öffentlicher Kontrolle allzuleicht die Oberhand gewinnen. Verloren zu gehen drohte aber auch die Funktion des Parlaments als des zentralen Orts der Repräsentation staatlicher Einheit.

Die aus dieser Entwicklung schon im Kaiserreich resultierenden Gefahren für die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments konnten der Lage der Dinge nach erst nach Ende des Krieges und dort in dem sich entwickelnden parlamentskritischen Klima der Weimarer Republik unter gewissermaßen umgekehrten Vorzeichen öffentlich diskutiert werden. Die Diskussion um die Krise des Parlamentarismus in der Weimarer Republik verband sich gerade mit dem Problem der schleichenden Entöffentlichung der Parlamentsarbeit. Die Tendenzen zu einer Arkanisierung auch der Parlamentsarbeit nährten dabei

<sup>99</sup> So normierte Art. 29 der Weimarer Reichsverfassung zwar die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen des Reichstags. Die Reichstagsausschüsse tagten aber nicht öffentlich, vgl. dazu: Der große Brockhaus, <sup>15</sup>1932, Bd. 13, Öffentlichkeit.

<sup>100</sup> Ausnahmen kann der Ausschuß für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben beschließen. Zulässig sind nach § 70 GO-BT darüber hinaus öffentliche Anhörungssitzungen. Im übrigen wurde 1995 § 69a GO-BT eingeführt, wonach die Ausschüsse öffentliche Aussprachen als Schlußberatungen der überwiesenen Vorlagen durchführen sollen, in denen die Beschlußempfehlung und der Bericht des federführenden Ausschusses beschlossen werden. Wesentliche Bedeutung haben letztere Veranstaltungen aber bis heute nicht erlangt.

<sup>101</sup> BVerfGE 1, 144 (152); *S. Magiera*, in: Sachs, GG, <sup>21</sup>1999, Art. 42, Rn. 2; *B. Pieroth*, in: Jarass / Pieroth, GG, Art. 42, Rn. 1; *H. Schneider*, in: AK-GG, Art. 42, Rn. 5; *J. Linck*, DÖV 1973, S. 513, 516. Differenzierend *N. Achterberg / M. Schulte*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG II, <sup>4</sup>2000, Art. 42, Rn. 16, die zwischen entscheidenden und beratenden Ausschüssen unterscheiden; für erstere soll die Regelöffentlichkeit des Art. 42 I 1 GG gelten. Diese Differenzierung findet sich im übrigen auch in § 88 II GO-LT-NRW, der die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen für die Fälle anordnet, in denen diese für das Plenum endgültig entscheiden.

<sup>102</sup> *H.-U. Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, 1971, S. 38 f.; *H. Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (117); *U. Thaysen*, Parlamentarisches Regierungssystem, 1976, S. 58: „Statt dialogischer Auseinandersetzung mit herbeizitierten Ministern im Plenum findet allzu viel ‘parlamentarische Mitregierung’ in den Ausschüssen statt. Es mangelt an jener Öffentlichkeit, die eine informierte Bevölkerung zur kontinuierlichen Kontrolle überhaupt erst befähigt.“ *W. N. bei M. Morlok*, in: Dreier, GG II, <sup>2</sup>2006, Art. 42, Rn. 24, Fn. 63; *W. Thieme*, Verwaltungslehre, <sup>4</sup>1984, S. 357.

<sup>103</sup> Der Ertrag der entsprechenden Bemühungen erschöpfte sich im Wesentlichen in der seitdem gewährleisteten Regelöffentlichkeit der Beratungen der kommunalen Ausschüsse, vgl. für NRW: § 58 II S. 1 i.V.m. § 48 II S. 1 GO-NW. Zur Tradition der kommunalen Öffentlichkeit bei Lorenz von Stein bereits o. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Zu den auch weiterhin zu beobachtenden Grenzen der Öffentlichkeit der kommunalen Verwaltung, vgl. *A. Buß*, Verwaltungsgrundschau 1997, S. 377 ff.

ihrerseits die Parlamentarismuskritik.<sup>104</sup> Die Defizite der durch die Parlamente herzustellenden Öffentlichkeit boten so den Anlaß nicht zu Forderungen nach einem Mehr an Transparenz in der parlamentarischen Praxis oder gar zu Forderungen nach einer unmittelbaren Verwaltungstransparenz, sondern zu einer Apologie des transparenzfeindlichen hierarchisch organisierten Verwaltungsstaats.

Deutlich wurde diese Wechselwirkung von allgemeiner und auf die Öffentlichkeitsfunktion bezogener Parlamentarismuskritik einerseits und Geheimhaltungsapologie andererseits besonders bei CARL SCHMITT. Für ihn war die „Öffentlichkeit“ des parlamentarischen Verfahrens nurmehr ein historisch überkommenes, in der Praxis des Parlamentarismus aber zur bloßen Schaustellung verkommenes Stück liberalistischer Ideologie. Während die eigentliche politische Debatte längst nicht mehr in der Öffentlichkeit, sondern in den Hinterstuben von Fraktionsbesprechungen und außerparlamentarischen Zirkeln stattfindet, werde für das Publikum Öffentlichkeit nur noch inszeniert. Öffentliche parlamentarische Debatten seien Schauveranstaltungen in denen allein noch gegensätzliche Positionen ausgestellt würden aber keine inhaltliche Auseinandersetzung mit Argument und Gegenargument oder gar eine öffentliche Entscheidungsfindung mehr stattfände. Die Öffentlichkeit des eigenen Verfahrens sei damit weder für die Öffentlichkeit selbst noch für das Parlament ein anzuerkennender Wert (mehr). Ihre weitere Übung diene allein der Fremd- und Selbsttäuschung.

Hatte MAX WEBER in den Anfangsjahren der Republik die Lösung des Problems der Verwaltungskontrolle noch in einem Ausbau parlamentarischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung erblickt, so geriet CARL SCHMITT nur wenige Jahre später die Geheimhaltung der Parlamentstätigkeit selbst zum Beleg für die Krise dieser ideengeschichtlich so sehr auf Öffentlichkeit angewiesenen Institution.<sup>105</sup> Der faktische Wegfall der öffentlichen Parlamentstätigkeit, der aus der Verlagerung der eigentlichen Entscheidungen in geheime Ausschüsse und außerparlamentarische Zirkel resultiere, zerstöre die Qualität des Parlaments als eines einheitsstiftenden Repräsentationsorgans: „Die Öffentlichkeit entfällt. Die öffentliche Vollversammlung ist nicht mehr der Platz, in welcher auf Grund der öffentlichen Diskussion die Entscheidung zustande kommt. Das Parlament wird eine Art Behörde, die in geheimer Beratung beschließt und das Ergebnis der Beschlußfassung in einer öffentlichen Sitzung in der Form von Abstimmungen verkündet; der Abstimmung gehen, nach einer aus anderen Zeiten stammenden Übung, Reden der verschiedenen Parteien voraus. Die engeren Komitees, in welchen der Beschluß tatsächlich zustandekommt, sind nicht einmal immer Ausschüsse des Parlaments selbst, sondern Zusammenkünfte von Parteiführern, vertrauliche interfraktionelle Besprechungen, Besprechungen mit den Auftraggebern der Parteien, den Interessenverbänden usw.“<sup>106</sup> Am Tenor dieser Kritik hat sich bis heute wenig geändert.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Dazu, daß schon KANT sich wegen der von ihm beobachteten Arkanisierung der Arbeit des britischen Parlaments gegen dessen „lügenhafte Publizität“ gewandt hatte, vgl. o. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>105</sup> Um dem Mißverständnis vorzubeugen, SCHMITT habe mit seiner Kritik an der Hinterzimmerpolitik die verloren gegangene Parlamentsöffentlichkeit zurückgewinnen wollen, sei auf seine Äußerung verwiesen, wonach „manche Normen des heutigen Parlamentsrechts, vor allem die Vorschriften [...] über die Öffentlichkeit der Sitzungen, [...] wie eine überflüssige Dekoration, unnütz und sogar peinlich [wirkten], als hätte jemand die Heizkörper einer modernen Zentralheizung mit roten Flammen angemalt, um die Illusion eines lodernen Feuers hervorzurufen.“, *C. Schmitt*, *Parlamentarismus*, 1923, S. 10 f.; näher zum im Gegenteil zu konstatierenden Gleichklang von Parlamentarismuskritik und Geheimhaltungsapologie bei Schmitt und anderen u. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>106</sup> *C. Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1928, S. 315.

<sup>107</sup> Vgl. etwa *W. Leisner*, *Der unsichtbare Staat*, 1994, S. 73 ff., LEISNER erblickt gerade in der Entmachtung des öffentlich tagenden Plenums und in der Geheimhaltung der Beratungen der Ausschüsse des Bundestages die Ursachen für den „Legitimationsverlust der Volksvertretung“: „So ist denn die vielbeklagte Krise des

d) *Parlamentsöffentlichkeit und Verwaltungsgeheimnis im demokratischen Staat*

Im demokratischen Staat des Grundgesetzes trägt die Parlamentsöffentlichkeit neben der Pressefreiheit und der machtpolitischen Notwendigkeit der aktiven exekutiven Öffentlichkeitsarbeit sicherlich noch am ehesten dazu bei, Informationen über das Handeln der Verwaltung publik zu machen. Insoweit kann die liberale Konzeption der Parlamentsöffentlichkeit und der unter anderem durch sie zu vermittelnden Verwaltungsöffentlichkeit als erfolgreich umgesetzt gelten.

Wenn dennoch die schon aus der Weimarer Republik bekannte Klage über eine Krise der Parlamentsöffentlichkeit bis heute beständig wiederholt wird und die durch sie vermittelte Verwaltungstransparenz für ungenügend erachtet wird, so liegt das weniger an rechtlichen Schwächen der Öffentlichkeit des parlamentarischen Verfahrens als solchem.

Zwar sind solche Schwächen durchaus zu beklagen. So hat sich kaum etwas an der Praxis und der rechtlichen Anerkennung der geheimen Tätigkeit der Parlamentsausschüsse geändert. Die Bedeutung dieser Tätigkeit und damit das Ausmaß nichtöffentlicher Parlamentsarbeit dürfte aus sachlichen Gründen sogar noch zugenommen haben. Der Widerspruch zwischen dem traditionell verfassungsrechtlich verankerten Gebot der Parlamentsöffentlichkeit und der regelmäßig nichtöffentlichen Tätigkeit der Parlamentsausschüsse ist nicht kleiner geworden. Zu Recht hat deshalb gerade in jüngerer Zeit die Ansicht, das durch das Grundgesetz ausgesprochene Gebot öffentlicher Verhandlung erfasse auch die Arbeit der Ausschüsse, erneut Unterstützung erfahren.<sup>108</sup> Tatsächlich erscheinen die in liberaler Tradition mit der Parlamentsöffentlichkeit sich verbindenden Erwartungen der gelungenen Repräsentation, der Teilhabe und der Kontrolle der Verwaltung durch die Verlagerung der wesentlichsten Teile der Parlamentsarbeit in nichtöffentliche Ausschüsse gefährdet. Die eigentlich kreative Kompromiß- und Entscheidungsfindungstätigkeit der Parlamentsausschüsse bleibt der Öffentlichkeit nicht nur verborgen. Ihr gegenüber entwickelt sich zudem ein spezifisches Mißtrauen, eine Vermutung unberechtigter elitärer Gemeinsamkeiten einer sich öffentlicher Beobachtung entziehenden Politiker- und Ministerialbeamtenkaste.<sup>109</sup> Die öffentliche Plenumdebatte dagegen droht zu einer Bühnendarbietung zu geraten, in der Konflikte und Kompromißentscheidungen nicht mehr ausgetragen und gefunden, sondern nurmehr dargestellt werden.

---

Parlamentarismus zugleich auch eine solche der Sichtbarkeit der Staatsgewalt, die hier in einem Bereich zurückgedrängt wird, wo sie einst total hergestellt werden, von dem aus sie in alle Bereiche hinein erhellend wirken sollte“.

<sup>108</sup> So *M. Morlok*, in: Dreier, GG II, 2006, Art. 42, Rn. 24; für eine Öffentlichkeit der Ausschußberatungen auch: *K. A. Schachtschneider*, *Res publica res populi*, 1994, S. 597.

<sup>109</sup> Für die Arbeit des nach § 6 IV BVerfGG in besonderer Weise zur Vertraulichkeit verpflichteten Richterwahlausschusses des Bundestages spricht *C. Gusy*, *Das Parlament als Wahlorgan*, in: H.-P. Schneider / W. Zeh, *Parlamentsrecht*, 1989, S. 1619 (1633) zu Recht von „der Diagnose eines Geruches von Hinterzimmerpolitik, deren zentrales Anliegen die Herstellung der eigenen Undurchsichtigkeit ist“. Kritisch zur Intransparenz des Richterwahlverfahrens auch *J. Wieland*, in: H. Dreier, GG III, 2000, Art. 94, Rn. 14 f.; *N. Achterberg / M. Schulte*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG II, 42000, Art. 42, Rn. 15. Widersprüchlich dagegen *G. Sturm*, in: Sachs, GG, 21999, Art. 94, Rn. 3, der die Kritik am Wahlverfahren als bloße politische Stilfrage qualifiziert, die zu berücksichtigen Aufgabe einer kritischen Öffentlichkeit nicht aber des Gesetzgebers sei. Die Öffentlichkeit wird durch die Gestaltung des Verfahrens aber gerade an einer wirksamen Kontrolle der getroffenen Entscheidungen gehindert.

Wenn gegenüber solchen Einwänden auf die vermeintlich ausschließliche Sachgerechtigkeit vertraulicher Beratung hingewiesen wird,<sup>110</sup> so entspringt dies wenigstens zum Teil einer vordemokratischen Denk- und Herrschaftstradition, die dem Publikum lediglich die Rezeption von im Geheimen gefundenen Entscheidungen nicht aber die Bewertung auch von Entscheidungsprozessen zutrauen mag. Zugleich äußert sich in ihr ein spiegelbildliches Mißtrauen gegenüber der (nicht zuletzt durch die Praxis der Nichtöffentlichkeit selbst verlorengegangenen?) Fähigkeit der Parlamentarier, auch noch in der Öffentlichkeit unbefangen, freimütig und kompromißorientiert zu agieren. So berechtigt diese Befürchtungen im einzelnen sein mögen, so sehr gilt es ihre traditionelle Überzeichnung zu betonen. Das Beispiel der grundsätzlich öffentlichen Arbeit der Ausschüsse des Bayerischen Landtages und des Berliner Abgeordnetenhauses<sup>111</sup> oder auch das Beispiel der grundsätzlich öffentlich tagenden Ausschüsse des Europäischen Parlaments<sup>112</sup> oder des öffentlich tagenden Verfassungskonvents der Europäischen Union<sup>113</sup> zeigen die Fragwürdigkeit der These, nach der sich die Öffentlichkeit parlamentarischer Beratung und die Funktionsfähigkeit parlamentarischer Gremien unvereinbar gegenüberstünden. Zweifel an Notwendigkeit und Funktion der vertraulichen Ausschußtätigkeit erscheinen auch deshalb angebracht, weil das tatsächliche Maß der erreichten und zu erreichenden Vertraulichkeit von Sonderfällen abgesehen eher gering einzuschätzen ist. Die Nichtöffentlichkeit der Ausschußarbeit desavouiert sich selbst als ein durch die Regelgeheimhaltung erst ermöglichtes und fortwährend weiter befördertes Spiel mit dem „im Vertrauen“ und in den eigenen Zirkeln strategisch verbreiteten Herrschaftswissen. Dem Prinzip der Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte entspricht vor diesem Hintergrund allein die grundsätzlich öffentliche Tätigkeit auch der Ausschüsse. Lediglich ausnahmsweise kann mit Rücksicht auf den Schutz des Beratungsprozesses oder anderer Ziele ein Ausschluß der Öffentlichkeit gerechtfertigt sein.

Zu den rechtlichen Schwächen der parlamentarischen Öffentlichkeit zählt schließlich auch die immer noch recht dürftige rechtliche Ausgestaltung der Informationsordnung im Verhältnis von Parlament und Regierung.<sup>114</sup> Sie hat sich unter der Geltung des Grundgesetzes kaum über den schon in der Weimarer Republik erreichten Standard hinaus entwickelt; zum Teil ist sie sogar noch dahinter zurückgefallen. Insbesondere sind die Auskunftsrechte der parlamentarischen Opposition im Grundgesetz gegenüber dem Rechtszustand unter der Weimarer Reichsverfassung eher geschwächt als gestärkt worden. Das notwendige Quorum für die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen wurde in Art. 44 I 1 GG mit dem Argument heraufgesetzt, der Mißbrauch des Enquêterechts nach Art. 34 I 1 WRV habe die Arbeitsfähigkeit von Parlament und Regierung eingeschränkt.<sup>115</sup> Im Unterschied zu Art. 34 WRV fanden das Beweisantragsrecht der Opposition sowie die Pflicht der Regierung zur Aktenvorlage keine

<sup>110</sup> *W. Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 69; tendenziell a. A. BVerfGE 40, 237, 249: „das parlamentarische Verfahren gewährleistet ein höheres Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche und damit auch größere Möglichkeiten des Ausgleichs widerstreitender Interessen.“

<sup>111</sup> Vgl. § 29 I 1 GeschO BayLT, § 26 V 1 GeschO Abgh Bln.

<sup>112</sup> Vgl. Art. 171 III der Geschäftsordnung des EP, wonach dessen Ausschüsse „im Normalfall“ in öffentlicher Sitzung zusammentreten. Die Ausschüsse können danach lediglich beschließen, die Tagesordnung einer bestimmten Sitzung in öffentlich und unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu behandelnde Punkte zu unterteilen.

<sup>113</sup> Vgl. dazu <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=DE&Content=Introduction>.

<sup>114</sup> Zu den Informationspflichten im Verhältnis Parlament – Regierung eingehend: *W. Steinmüller u.a.*, Grundfragen des Datenschutzes, 1971, BT-Drs.VI/3826, S. 5 (163 ff.); *V. Busse*, DÖV 1989, S. 45 ff.; *B. Lutterbeck*, Parlament und Information, 1977; *J. Masing*, Parlamentarische Untersuchungen, 1998; *T. Müller*, Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle, 1991; *H.-P. Schneider*, Opposition und Information, AöR 99 (1974) S. 628 ff.; *R. Scholz*, AöR 105 (1980) S. 564 ff.; *H. Thieme*, Das Verhältnis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur Exekutive, 1983, S. 42 ff.

<sup>115</sup> Vgl. *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG II, 2006, Art. 44, Rn. 4, mit Verweis auf JÖR 1 (1951) S. 366 f.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 8.4.2002, – 2 BvE 2/01 – Rn. 108, <http://www.bverfg.de>.

ausdrückliche Aufnahme.<sup>116</sup> Weitergehende Vorstellungen, die einen prinzipiellen Ausschluß der Öffentlichkeit, den Verzicht auf das Antragsrecht der Minderheit oder eine Kontrolle der Ergebnisse der Ausschüsse durch das Bundesverfassungsgericht vorsahen, vermochten sich nicht durchzusetzen.<sup>117</sup> Gleiches galt allerdings auch für die in den folgenden Jahrzehnten unternommenen Versuche, das parlamentarische Instrumentarium zur Kontrolle der Verwaltung wieder zu schärfen.<sup>118</sup> Rechtspraktisch machen sich diese Einschränkungen um so mehr bemerkbar, als sich der noch in Weimar zu beobachtende Gegensatz zwischen Parlament und Regierung zugunsten einer stark verflochtenen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit weithin aufgelöst hat. Gestärkt wird die informationelle Übermacht der Exekutive zudem durch die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gedeckte Entscheidungshoheit der Regierung hinsichtlich der Bewertung der Geheimhaltungsbedürftigkeit der von ihr verwalteten Informationen. Die dabei zu beobachtende großzügige Anerkennung und Umschreibung eines „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ erkennt auch in informatorischer Hinsicht kein unbedingtes Primat der gewählten Volksvertretung an.<sup>119</sup>

Insgesamt stellt sich die Krise der Parlamentsöffentlichkeit allerdings weniger als eine Krise der rechtlichen Strukturen des parlamentarischen Verfahrens als solches dar. So wie die durch die Parlamente erreichte mittelbare Verwaltungstransparenz vor allem Ausdruck der im Rahmen des parlamentarischen Rahmens etablierten Publizitätskultur ist und die informatorische Abschottung durch systematische Geheimhaltung ist hier weniger rechtlich als politisch unmöglich ist, so ist die Schwäche der Parlamentsöffentlichkeit und der durch sie vermittelten Verwaltungstransparenz weniger Ausdruck fehlender rechtlicher Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Informationsweitergabe, als vielmehr Konsequenz des direkten wie des subkutanen Einflusses der administrativen Regelgeheimhaltung.<sup>120</sup> Die ohnehin in der Akkumulation und der Verarbeitung von Sachwissen personell wie strukturell überlegene Verwaltung vermag den Parlamenten – dafür sind die geheime Ausschubarbeit und die autonome exekutive Entscheidung über die Vorenthaltung von zuvor selbst als geheim erklärten Informationen nur die augenscheinlichsten Beispiele – auch heute noch ihre Art des grundsätzlich vertraulichen Umgangs mit Informationen nahezubringen. Erst ein Paradigmenwechsel von der

---

<sup>116</sup> Diese deshalb nur interpretatorisch zu gewinnenden Ansprüche werden allerdings zu Recht weithin bejaht, vgl. dazu *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG II, <sup>2</sup>2006, Art. 44, Rn. 43, 47; früh vertreten von *H. Bogs*, Beratungsbereich der Regierung — Grenze der Selbstunterrichtung der Opposition an Hand von Akten?, *Der Staat* 13 (1974) S. 209 ff.; *H.-P. Schneider*, Opposition und Information — Aktenvorlageanspruch als parlamentarisches Minderheitenrecht, *AöR* 99 (1974) S. 628 ff. Zum Beweisantragsrecht der Minderheit im Untersuchungsausschuß nunmehr ausdrücklich bejahend: BVerfG, Urt. v. 8.4.2002, – 2 BvE 2/01 – Rn. 105 ff., <http://www.bverfg.de>. Außerhalb der Sonderrechte einzelner Ausschüsse verneinte die ehemalige Bundesregierung einen Anspruch des Parlaments, seiner Ausschüsse oder einzelner Abgeordneter auf Einsicht in Regierungsakten. Auch der künftigen Anerkennung solcher Ansprüche stand sie ablehnend gegenüber, vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage der SPD, BT-Drs. 12 /1273 v. 9.10.1991, S. 15.

<sup>117</sup> Vgl. dazu *J. Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen*, 1998, S. 63 m.w.N.

<sup>118</sup> Dazu *J. Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen*, 1998, S. 66 ff.

<sup>119</sup> Zu der Rechtsprechung, nach der ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einer informatorischen „Ausforschung“ durch parlamentarische Gremien entzogen bleiben dürfe, ablehnend: *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG II, <sup>2</sup>2006, Art. 44, Rn. 26 f. m.w.N. Zur Untauglichkeit der Argumentation mit dem Bild des „Kernbereichs“ zum Zweck der Verneinung eines allgemeinen Prinzips der Verwaltungstransparenz u. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>120</sup> Zu den teils rechtlichen, teils tatsächlichen Problemen der Parlamentskontrolle auch *W. Krabl*, *Ist das Parlament in der Lage, die Verwaltung zu kontrollieren?*, 1979.

Regelgeheimhaltung zum Prinzip größtmöglicher Verwaltungstransparenz wird deshalb die noch zu beobachtenden Schwächen der parlamentarischen Verfahrensöffentlichkeit substantiell lindern.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Näher zum positiven verstärkenden Zusammenhang von allgemeiner Verwaltungsöffentlichkeit und parlamentarischer Verwaltungskontrolle u. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**