



Sachstand

**Fragen zur Öffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen
in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU, Großbritannien
und den Vereinigten Staaten von Amerika**

Fragen zur Öffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 040/21
Abschluss der Arbeit: 17. März 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage der Herstellung der Öffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen in den EU-Mitgliedstaaten **Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich, Schweden und Spanien** sowie in **Großbritannien** und den **Vereinigten Staaten von Amerika**. Die Staaten wurden gefragt, inwieweit Sitzungen von Untersuchungsausschüssen in ihren Parlamenten öffentlich stattfinden und wie die Information der Öffentlichkeit erfolgt und ob dies z. B. durch Aufzeichnungen oder Live-Übertragungen im Fernsehen, Radio oder Online-Medien erfolgen kann. Ferner wurde gefragt, ob Sitzungen von Untersuchungsausschüssen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden können. Die nachfolgenden Informationen basieren auf Antworten aus den Parlamentsverwaltungen. Italien und die Vereinigten Staaten von Amerika haben keine Informationen übersandt.

2. Rechtslage in Deutschland

Untersuchungsausschüsse sind ein **politisches Kontrollinstrument der Opposition** und haben die Aufgabe, Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, unter politischen Gesichtspunkten zu untersuchen.¹ Das Recht des Bundestages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist in Art. 44 GG sowie dem Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) geregelt. Die **Beweiserhebung** des Untersuchungsausschusses erfolgt **grundsätzlich öffentlich**, Art. 44 Abs. 1 GG und § 13 Abs. 1 PUAG. Dies bedeutet, dass alle Maßnahmen anhand von Beweismitteln öffentlich zugänglich sein müssen.²

Dabei ist eine **Saalöffentlichkeit** herzustellen, d. h. es müssen im Sitzungssaal so viele Zuhörer Platz finden, dass sie noch als Repräsentanten einer keiner besonderen Auswahl unterliegenden Öffentlichkeit angesehen werden können. Zuhörer kann hierbei jedermann sein, einschließlich der Pressevertreter.³ Zudem ist eine **Berichtsöffentlichkeit** sicherzustellen, d. h. den Medien, also Presse, Rundfunk und Fernsehen, muss in ausreichendem Maße ermöglicht werden, über die öffentlichen Vorgänge zu berichten.⁴

Ton- und Filmaufnahmen sowie **Ton- und Bildübertragungen** der Sitzungen zur **Beweisaufnahme** sind nur zulässig, wenn der Ausschuss dies mit Zweidrittelmehrheit beschließt und die zu vernehmende bzw. die anzuhörende Person zustimmt, § 13 Abs. 1 S. 3, 4 PUAG. Dagegen sind **Live-Berichterstattungen** mittels Text über Dienste wie „Twitter“ oder über „Live-Ticker“ auf Internet-

1 Brocker, in: Glauhen/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 1, Kapitel 1, Rn. 2.

2 Brocker, in: Glauhen/Brocker, das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 3, Kapitel 10, Rn. 5.

3 Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, C. Untersuchungsausschuss, Rn. 262.

4 Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1. Auflage 2015, § 13, Rn. 16.

Seiten von Online-Medien grundsätzlich zulässig, da es sich nicht um Ton- oder Bildaufnahmen, sondern um eine redaktionell bearbeitete Wiedergabe handelt.⁵

Beratungssitzungen sind gemäß § 12 Abs. 1 PUAG **nicht öffentlich**. In den Beratungssitzungen wird über das Vorgehen des Ausschusses beraten, Beweisbeschlüsse werden diskutiert und erhobene Beweise ausgewertet sowie Zwischen- und Abschlussberichte diskutiert und beschlossen.⁶

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, die **Öffentlichkeit** auch von der **Beweiserhebung auszuschließen**. Obwohl nach dem Wortlaut des Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG keine besonderen Voraussetzungen für den Ausschluss notwendig sind, darf der Ausschluss der Öffentlichkeit **nicht willkürlich** erfolgen und es besteht eine **Begründungsobliegenheit**.⁷ Antragsberechtigt sind gemäß § 14 Abs. 3 PUAG die anwesenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die Mitglieder des Bundesrates, die Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beauftragten sowie Zeugen, Sachverständige und sonstige Auskunftspersonen. Der Ausschluss der Öffentlichkeit kann zudem verfassungsrechtlich geboten sein, wenn dies **zum Schutz der Grundrechte** oder **anderer Güter von Verfassungsrang** erforderlich ist oder um ein **anderenfalls bestehendes Hindernis für die Heranziehung eines Beweismittels** auszuräumen, wie es der Schutz privater Geheimnisse sein kann.⁸

Zudem besteht auch die Möglichkeit, **einzelne Personen auszuschließen**, beispielsweise potentielle Zeugen nach § 24 Abs. 1 PUAG.

3. Die Öffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen in den anderen Staaten

3.1. Belgien

Nach der derzeitigen Rechtslage kann nur die Abgeordnetenkommission einen Untersuchungsausschuss einrichten.⁹ Die **Sitzungen** des **Untersuchungsausschusses** finden gemäß Art. 3 Abs. 3 des Parlamentsuntersuchungsgesetzes und Art. 39 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkommission grundsätzlich **öffentlich** statt. Die Öffentlichkeit des Untersuchungsausschusses wird hergestellt, indem die öffentlichen Sitzungen **besucht** werden können. Zudem veröffentlicht der Ausschuss einen **Bericht** über seine Arbeit, Art. 13 Abs. 1 des Parlamentsuntersuchungsgesetzes. Des Weiteren kann der Ausschuss beschließen, dass eine **Live-Übertragung** seiner öffentlichen Sitzungen im Internet veröffentlicht wird, Art. 178bis der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkommission. Auch werden den

5 Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1. Auflage 2015, § 13, Rn. 18 f.

6 Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, C. Untersuchungsausschuss, Rn. 238.

7 Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 3, Kapitel 10, Rn. 10.

8 Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 3, Kapitel 10, Rn. 9.

9 Bis zum 25. Mai 2014 erlaubte Art. 56 der Verfassung und das Gesetz vom 3. Mai 1880 dem Senat, Untersuchungskommissionen einzurichten.

Medien die Daten und Zeiten der Ausschusssitzungen und Anhörungen sowie die **Liste der öffentlich zu hörenden Personen** gemäß Art. 10.1 der Geschäftsordnung der Untersuchungsausschüsse zur Verfügung gestellt.

Jedoch kann der Untersuchungsausschuss gemäß Art. 1 der Geschäftsordnung der Untersuchungsausschüsse den **Ausschluss der Öffentlichkeit** beschließen. Der Ausschluss muss **begründet** und bei einer Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit **zwei Drittel der abgegeben Stimmen** beschlossen werden. Am Ende jeder nichtöffentlichen Sitzung entscheidet der Untersuchungsausschuss einvernehmlich, welche Informationen der Presse zugänglich gemacht werden. Die Presse wird hierüber unmittelbar nach der Sitzung informiert, Art. 10.3 der Geschäftsordnung der Untersuchungsausschüsse.

3.2. Finnland

Nach § 35 der Verfassung kann das Parlament Ausschüsse zur Vorbereitung oder Untersuchung einer bestimmten Angelegenheit beschließen. Davon hat das Parlament bislang nur einmal Gebrauch gemacht.

Grundsätzlich übernehmen die ständigen Ausschüsse die Aufgaben eines Untersuchungsausschusses. Sie tagen in der Regel unter **Ausschluss der Öffentlichkeit**. Sie können jedoch öffentliche Anhörungen durchführen.

Um die Öffentlichkeit dennoch herzustellen, sind die **Berichte und Stellungnahmen** der Ausschüsse öffentlich. Des Weiteren sind die **Protokolle der Ausschüsse** im Informationsnetz des Parlaments öffentlich zugänglich. Grundsätzlich werden auch die **vorbereitenden Dokumente**, z. B. Stellungnahmen von Sachverständigen, nach dem Abschluss veröffentlicht. Jedoch kann es abweichende Regeln in der Geschäftsordnung geben. Zudem kann der Ausschuss die Öffentlichkeit auch über eine **Pressekonferenz** informieren. Diese Pressekonferenzen sowie die öffentlichen Anhörungen werden auf **Online-Medien live** übertragen.

3.3. Frankreich

Nationalversammlung und Senat sind nach dem „Gesetz über die Arbeitsweise der parlamentarischen Versammlungen“ berechtigt, Untersuchungsausschüsse einzurichten. Die Anhörungen von Untersuchungsausschüssen sind grundsätzlich öffentlich, jedoch darf die Öffentlichkeit nicht an den Sitzungen des Untersuchungsausschusses teilnehmen. Die **Öffentlichkeit** wird grundsätzlich dadurch **hergestellt**, dass die Sitzungen **live** über die **Fernsehsender bzw. der Internetseite der Nationalversammlung oder des Senats** übertragen werden. Eine **Aufzeichnung** der Sitzung sowie die **Anhörungsberichte** werden anschließend auf den **Internetseiten** veröffentlicht. Zudem wird die Öffentlichkeit über die Arbeit des Untersuchungsausschusses auf den Internetseiten, in Pressemitteilungen sowie über soziale Netzwerke (Twitter, Facebook und Instagram) informiert.

Jedoch können die Untersuchungsausschüsse beschließen, dass Sitzungen nicht öffentlich stattfinden, z. B. bei Anhörungen von Nachrichtendiensten. Die **Abschlusssitzung**, die sich mit der Prüfung des Berichts befasst, ist **stets geheim**.

3.4. Großbritannien

Gemäß § 125 der Geschäftsordnung des Unterhauses können die Untersuchungsausschüsse die Öffentlichkeit während der mündlichen Beweisaufnahme zulassen, nicht aber während der nicht-öffentlichen Beratungen. In der Regel fassen die Untersuchungsausschüsse in der ersten Sitzung den allgemeinen Beschluss, dass die Öffentlichkeit während der **mündlichen Beweisaufnahme** zugelassen wird. Hierbei ist mit der Öffentlichkeit die **Medienöffentlichkeit** gemeint. Zusätzlich werden Einzelheiten zu den Ausschusssitzungen im **daily Order Paper**¹⁰ veröffentlicht. Auch werden die meisten Ausschusssitzungen auf der **Internetseite des Parlaments live übertragen**. Zudem werden die **Abschriften** der mündlichen Verhandlungen von den Ausschüssen veröffentlicht.

Dagegen finden die **Ausschussberatungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit** statt. Ferner kann der Ausschuss die **Öffentlichkeit ausschließen**, wenn durch die Beweisaufnahme **sensible Daten**, beispielsweise vertrauliche Geschäftsinformationen oder Informationen, die die nationale Sicherheit betreffen, veröffentlicht würden.

3.5. Österreich

In Österreich sind die **Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen** für **Medien** grundsätzlich **öffentlich**. Ton- und Bildaufnahmen sind ausschließlich zum Zwecke der Anfertigung der Niederschrift und der Übertragung der Verhandlungen innerhalb der Parlamentsgebäude zulässig, § 17 Abs. 1 Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA). Für **Medienvertreter** besteht daher die Möglichkeit, die Sitzungen des Untersuchungsausschusses innerhalb des Parlamentsgebäudes **in einem Arbeitsraum zu übertragen**. Dabei ist jedoch **nur eine Live-Übertragung** gestattet, eine Aufzeichnung der Sitzungen des Untersuchungsausschusses findet dagegen nicht statt. Eine **Live-Textberichterstattung** über die Inhalte der Sitzungen des Untersuchungsausschusses ist **erlaubt**. Dies schließt auch die Möglichkeit eines „**Live-Tickers**“ sowie das Versenden von **Twitter-Nachrichten** ein, da es sich hierbei nicht um Ton- oder Bildaufnahmen handelt, sondern um eine indirekte, aufbereitete Art der Übermittlung von Inhalten.

Des Weiteren **kann** der Untersuchungsausschuss die Veröffentlichung von **Wortprotokollen** der medienöffentlichen Befragungen, ergänzenden **Beweisanforderungen und Ladungslisten**, **Gutachten von Sachverständigen** sowie **schriftlichen Stellungnahmen von Auskunftspersonen beschließen**, § 20 Abs. 1 VO-UA.

Jedoch besteht jederzeit die Möglichkeit, die **Medienvertreter** nach § 17 Abs. 2 VO-UA **auszuschließen**, beispielsweise wenn überwiegende schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit, der Auskunftsperson oder Dritter dies erfordern, der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen dies gebietet oder der Ausschluss der Öffentlichkeit im Interesse einer wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich erscheint. Sofern der Ausschuss nichts anderes beschließt, sind seine **Beratungen vertraulich**, § 18 VO-UA.

10 Das daily Order Paper wird täglich veröffentlicht und führt die Geschäfte des Parlaments für die Sitzungen des Tages auf.

3.6. Schweden

In Schweden werden **Untersuchungsausschüsse durch die Regierung** vorrangig ernannt, um **neue Rechtsvorschriften** zu untersuchen. Jedoch kann der Untersuchungsausschuss auch zum Zweck der **Recherche** eingesetzt werden. Beispielsweise wurde nach dem Tsunami im Indischen Ozean im Jahr 2004 ein Untersuchungsausschuss gebildet, um die Handhabung der schwedischen Regierung bezüglich der getroffenen Hilfsmaßnahmen zu untersuchen.

Mit dem deutschen Untersuchungsausschuss ist am ehesten der **Verfassungsausschuss** vergleichbar. Der Verfassungsausschuss ist **Teil der parlamentarischen Kontrolle** und überwacht die Arbeit der Regierung in zwei Teilen.

In einem **ersten Teil** wird die Arbeit der **Regierung** geprüft. Nach der Verfassung sind andere Ausschüsse des Riksdags oder Abgeordnete berechtigt, den Verfassungsausschuss schriftlich mit jeder Frage zu befassen, die sich auf die Ausübung der Amtspflichten eines Ministers oder auf die Behandlung der Regierungsgeschäfte bezieht. Der Verfassungsausschuss prüft dann, ob der betreffende Minister in einer bestimmten Situation unangemessen gehandelt hat oder nicht. Der Verfassungsausschuss legt dem Riksdag darüber jährlich einen Bericht vor. Der Prüfungsbericht basiert auf **Berichten der Abgeordneten** und wird jedes Jahr im Frühjahr als Grundlage für eine Debatte **in der Kammer veröffentlicht**. Dabei kann der Ausschuss in dem Kontrollbericht zwar einen Minister kritisieren, jedoch kann der Ausschuss weder Sanktionen durchsetzen noch den Rücktritt eines Ministers fordern. In der Regel endet die Debatte damit, dass der Bericht ohne weitere Entscheidung in das Protokoll aufgenommen wird. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass die Regierung eine formelle Erklärung abgibt.

In einem **zweiten Teil** prüft der Verfassungsausschuss **selbstständig verschiedene Dokumente der Regierungsstellen**, um sicherzustellen, dass die Regierung die geltenden Gesetze eingehalten hat. Diese allgemeine Prüfung wird jährlich im Herbst in einem separaten **Bericht** vorgestellt.

Bei beiden Teilprüfungen ist es üblich, dass der Verfassungsausschuss **öffentliche Anhörungen** mit den Ministern und anderen an einer Prüfungsangelegenheit beteiligten Personen durchführt. Diese Anhörungen sind für die **Öffentlichkeit** und die **Medien vor Ort zugänglich** und können zudem auch über die Internetseite des Riksdags abgerufen werden. Oft werden die Anhörungen auch von **öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern** übertragen.

3.7. Spanien

Die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse in Spanien finden in der Regel unter **Ausschluss der Öffentlichkeit** statt. Nach der Geschäftsordnung können jedoch **Medienvertreter** an den Sitzungen teilnehmen.

Die **Beratungssitzungen** und die **öffentlichen Anhörungen** der Untersuchungsausschüsse werden per Video aufgezeichnet und **live** über die Internetseite des Parlaments **übertragen**.

Die Geschäftsordnung sieht vor, dass die Untersuchungsausschüsse aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses der Mitglieder nichtöffentlich tagen.
