

**Gutachten**  
**zur Einschränkung der Öffentlichkeit**  
**von Sitzungen des Ausschusses zur Umsetzung**  
**von Artikel 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Piratenfraktion mit der Erstellung eines Gutachtens zur Einschränkung der Öffentlichkeit von Sitzungen des Ausschusses zur Umsetzung von Artikel 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln beauftragt.

Der Ausschuss ist vom Abgeordnetenhaus durch Beschluss vom 26. März 2015 (Abghs-Drs. 17/2080) eingesetzt worden.<sup>1</sup> Er hat die Aufgabe, auf der Grundlage eines Berichtes des Senats die parlamentarische Kontrolle des Einsatzes von technischen Mitteln zur Wohnraumüberwachung zu gewährleisten (vgl. Art. 13 Abs. 6 des Grundgesetzes<sup>2</sup>). Ferner hat er die Aufgabe, nach Maßgabe von § 25 Abs. 10 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG Bln)<sup>3</sup> die parlamentarische Kontrolle von Datenerhebungen gemäß § 24 Abs. 4, 4a und 6 ASOG Bln auszuüben. Punkt 2 Satz 3 des

---

<sup>1</sup> Plen Prot 17/62 vom 26. März 2015, S. 6384.

<sup>2</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

<sup>3</sup> Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin in der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 2015 (GVBl. S. 66).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

entsprechenden Antrags (Abghs-Drs. 17/1934) lautet: „Der Ausschuss tagt vertraulich.“ Ungeachtet der Regelungen zur Vertraulichkeit in § 53 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GOAbghs<sup>4</sup>) bedeutet „vertraulich“ in diesem Zusammenhang „nichtöffentlich“. Dieser Teil des Einsetzungsbeschlusses gibt der Piratenfraktion Anlass zu den folgenden Fragen:

1. § 26 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses regelt die grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen. Ist es zulässig, die dort festgelegte Ausnahme für die für Rechnungsprüfung und für Vermögensverwaltung zuständigen Ausschüsse sowie den Petitionsausschuss durch einfachen Beschluss des Abgeordnetenhauses auf weitere Ausschüsse auszudehnen, ohne die Geschäftsordnung an diesen Stellen anzupassen?
2. Welche Anforderungen ergeben sich aus der (in der Berliner Verfassung vorgeschriebenen) grundsätzlichen Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen dafür, einen neu eingesetzten Ausschuss ausschließlich vertraulich tagen zu lassen? Sind diese Voraussetzungen für den durch den Beschluss 17/2080 vom 26. März eingesetzten Ausschuss zur Umsetzung von Artikel 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln erfüllt, insbesondere da dieser ausschließlich mit der Beratung von Berichten befasst werden soll, die ihrer Natur nach nicht oder nicht notwendig vertraulich sind?

## II. Stellungnahme

### A. Zu Frage 1 – Vereinbarkeit der Einsetzung des Ausschusses mit § 26 Abs. 5 GO Abghs

Zu prüfen ist die Vereinbarkeit von Punkt 2 Satz 3 des Einsetzungsantrags mit § 26 Abs. 5 GOAbghs. § 26 Abs. 5 Satz 1 und 2 GOAbghs haben folgenden Wortlaut:

*„Die Ausschüsse tagen mit Ausnahme der für Rechnungsprüfung und für Vermögensverwaltung zuständigen Ausschüsse sowie des Petitionsausschusses grundsätzlich öffentlich. Auf Antrag gemäß Absatz 3 oder auf Anregung eines Senatsmitglieds können die Ausschüsse jederzeit eine Sitzung oder Teile einer Sitzung für nichtöffentlich erklären.“*

---

<sup>4</sup> In der Fassung vom 2. November 2011 (GVBl. S. 537), zuletzt geändert durch Beschluss vom 30. Januar 2014 (GVBl. S. 56).

Diese Regelungen entsprechen der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>5</sup>, wonach die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen. § 26 Abs. 5 GO gilt seinem Wortlaut nach für alle Ausschüsse des Abgeordnetenhauses. Sie tagen somit öffentlich, abgesehen von den in der Norm ausdrücklich benannten Ausnahmen. Eine Regelungslücke in Bezug auf neue, während der Plenarperiode zusätzlich eingesetzte Ausschüsse ist nicht erkennbar. Grundsätzlich gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung, also auch § 26 Abs. 5 GO, für alle Ausschüsse. Abweichungen hiervon könnte man lediglich für temporäre Sondergremien in Erwägung ziehen, die nur eine spezifische, zeitlich befristete Aufgabe zu erfüllen haben. Dies ist beim Ausschuss zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln aber nicht der Fall.

Auch eine Abweichung von der Geschäftsordnung nach § 91 GO liegt hier nicht vor. Diese Vorschrift lautet: „Eine Abweichung von den Vorschriften der Geschäftsordnung ist im Einzelfall durch Beschluss des Abgeordnetenhauses nur zulässig, wenn kein Widerspruch erfolgt.“ Die Entscheidung, dass ein Ausschuss auf Dauer nicht öffentlich tagen soll, betrifft keinen Einzelfall im Sinne von § 91 GO Abghs. Auch muss ein Beschluss gemäß dieser Norm eine bewusste Abweichung von der Geschäftsordnung zum Ziel haben, es muss eine Beschlussfassung gerade im Hinblick auf die Abweichung erfolgen.<sup>6</sup> Dies ist beim Beschluss gemäß Abghs-Drs. 17/2080 nicht der Fall gewesen. Somit bleibt festzustellen, dass Punkt 2 Satz 3 des Einsetzungsantrags nicht mit § 26 Abs. 5 GO Abghs vereinbar ist.

#### B. Zu Frage 2 – Möglichkeit eines generellen Ausschlusses der Öffentlichkeit bei neu eingesetzten Ausschüssen

Gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 2 VvB tagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich. „Grundsätzlich“ bedeutet in diesem Kontext, dass Ausnahmen hiervon möglich sind. Fraglich ist, welche rechtlichen Maßstäbe für solche Ausnahmen gelten. Da die Öffentlichkeit der Sitzungen durch die Verfassung vorgegeben wird, erscheinen Ausnahmen nur zum Schutz von gewichtigen öffentlichen oder privaten Rechtsgütern zulässig. Die Entscheidung darüber, wann eine Ausnahmeregelung angebracht ist, trifft das Abgeordnetenhaus im Rahmen

---

<sup>5</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2014 (GVBl. S. 38).

<sup>6</sup> Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand 2013, § 126 d (zur GO BT); Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 2001, § 126 Rn. 1.

seiner Parlamentsautonomie. Die Parlamentsautonomie bedeutet die Befugnis des Parlaments, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln.<sup>7</sup> Ihr Hauptanwendungsbereich liegt in dem Recht, sich selber eine Geschäftsordnung zu geben (Art. 41 Abs. 1 VvB). Darüber hinaus gehört dazu die generelle Befugnis, sich selbst zu organisieren und sich dadurch instand zu setzen, seine Aufgaben zu erfüllen.

Das Abgeordnetenhaus hat von seiner Parlamentsautonomie bei der Bestimmung von Ausnahmen von Art. 44 Abs. 1 Satz 2 VvB Gebrauch gemacht, indem es für die Ausschüsse für Rechnungsprüfung und Vermögensverwaltung sowie für den Petitionsausschuss in § 26 Abs. 5 Satz 1 GO Abghs nichtöffentliche Sitzungen vorgesehen sowie gemäß § 26 Abs. 5 Satz 2 GO Abghs die Möglichkeit eröffnet hat, in anderen Ausschüssen einzelne Sitzungen oder Teile hiervon nichtöffentlich stattfinden zu lassen. Vertritt das Abgeordnetenhaus die Auffassung, dass bei einem neu eingesetzten Ausschuss ähnlich gewichtige Interessen eine nichtöffentliche Sitzung ebenso erforderlich machen wie bei den in § 26 Abs. 5 Satz 1 GO Abghs genannten Gremien, so kann es seine Geschäftsordnung entsprechend ergänzen.

Im Hinblick auf den neu eingesetzten Ausschuss zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln besteht allerdings eine gesetzliche Vorgabe. Gemäß § 25 Abs. 10 Satz 3 ASOG Bln gelten für das parlamentarische Kontrollgremium die Vorschriften des Fünften Abschnitts des Verfassungsschutzgesetzes Berlin (VSG Bln)<sup>8</sup> entsprechend. Dieser Abschnitt behandelt in den §§ 33 bis 36 VSG Bln die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes durch den Ausschuss für Verfassungsschutz. In § 33 VSG Bln wird u. a. die Zusammensetzung des Ausschusses und das Wahlverfahren geregelt (Wahl durch das Plenum). Insoweit ist die gesetzliche Vorgabe auch eingehalten worden, da die Mitglieder des Ausschusses in der 62. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 26. März 2015 ordnungsgemäß gewählt wurden. Zur Geheimhaltung enthält § 34 Abs. 1 Satz 1 VSG Bln die Regelung, dass die Öffentlichkeit durch einen Beschluss des Ausschusses ausgeschlossen wird, wenn das öffentliche Interesse oder berechtigte Interessen eines Einzelnen dies gebieten. Dies bedeutet, dass im Normalfall öffentliche Ausschusssitzungen vorgesehen sind.<sup>9</sup> Konsequenterweise ist auch diese gesetzliche Regelung bei der Durchführung der Sitzungen des neuen Gremiums zu beachten.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 102, 224, 235 f.; Pietzcker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 334; Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 41 Rn. 1.

<sup>8</sup> Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 534).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Abg. Behrendt in der Sitzung des Rechtsausschusses vom 21. Januar 2015, Inhaltsprotokoll 17/52, S. 4.

Der Verweis in § 25 Abs. 10 Satz 3 ASOG Bln erfasst allerdings nicht die parlamentarische Kontrolle im Sinne von Art. 13 Abs. 6 GG. Fraglich ist daher, wie im Hinblick auf diese Kontrolle zu verfahren ist. Theoretisch denkbar wäre eine Behandlung in verschiedenen Ausschüssen; diese Lösung ist durch die Bildung des gemeinsamen neuen Gremiums inzwischen überholt. Man könnte auch erwägen, einen Teil der Ausschusssitzungen öffentlich und den anderen Teil, in dem die Wohnraumüberwachung nach Art. 13 Abs. 6 GG behandelt wird, stets nichtöffentlich durchzuführen. Praktikabler dürfte jedoch eine einheitliche Durchführung der Sitzungen nach Maßgabe von § 34 VSG Bln sein.

### C. Ergebnisse

Die bei der Einsetzung des Ausschusses zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG Bln vorgenommene Regelung, wonach der Ausschuss nichtöffentlich tagen soll (Punkt 2 Satz 3 der Abghs-Drs. 17/1934), ist mit § 26 Abs. 5 GO Abghs nicht vereinbar. Diese Vorschrift gilt auch für nachträglich eingesetzte Ausschüsse des Abgeordnetenhauses.

Da die Ausschüsse gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 2 VvB grundsätzlich öffentlich tagen, ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit nur ausnahmsweise und im Einzelfall zum Schutz von hinreichend wichtigen öffentlichen oder privaten Rechtsgütern angebracht. Die entsprechenden Entscheidungen treffen das Abgeordnetenhaus und seine Ausschüsse im Rahmen der Parlamentsautonomie.

Im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle im Sinne des § 25 Abs. 10 ASOG Bln besteht darüber hinaus die Besonderheit, dass § 25 Abs. 10 Satz 3 ASOG Bln auf die Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes Berlin verweist, die entsprechend gelten sollen, und dass § 34 VSG Bln, auf den verwiesen wird, die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen vorsieht.

Dr. Fehlau