

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 8/2026-15

25. Juni 2026

## IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten  
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin  
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Angela JULCHER,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Stefan PERNER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Anna Valeria BACKÉ

als Schriftführerin,

über den Antrag 1. des \*\*\*, bis 4. des \*\*\*, alle vertreten durch die Cermak Schwarz RechtsanwältInnen OG, Döblergasse 2/26A, 1070 Wien, das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA, BGBl. 410/1975, idF BGBl. I 99/2014 sowie § 17 Abs. 1 zweiter Satz leg.cit., *in eventu* die Wortfolge "ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude" in § 17 Abs. 1 zweiter Satz leg.cit., als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I.
  1. Das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 der Anlage 1 zum Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBl. Nr. 410, in der Fassung BGBl. I Nr. 99/2014 wird als verfassungswidrig aufgehoben.
  2. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2027 in Kraft.
  3. Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Kraft.
  4. Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt I verpflichtet.
- II. Der Bund (Präsident des Nationalrates) ist schuldig, den Antragstellern zuhanden ihrer Rechtsvertreterin die mit € 1.912,- bestimmten Prozesskosten binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.
- III. Im Übrigen wird der Antrag abgewiesen.

## Entscheidungsgründe

### I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG gestützten Antrag begehren die Antragsteller, der Verfassungsgerichtshof möge das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA, BGBl. 410/1975, idF BGBl. I 99/2014 sowie § 17 Abs. 1 zweiter Satz leg.cit., *in eventu* die Wortfolge "ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude" in § 17 Abs. 1 zweiter Satz leg.cit., als verfassungswidrig aufheben. 1

### II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar: 2

1. Art. 32, 33 und 53 B-VG, BGBl. 1/1930, zuletzt idF BGBl. I 101/2014 lauten: 3

"Artikel 32. (1) Die Sitzungen des Nationalrates sind öffentlich.  
(2) Die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen, wenn es vom Vorsitzenden oder von der im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates festgesetzten Anzahl der Mitglieder verlangt und vom Nationalrat nach Entfernung der Zuhörer beschlossen wird.

Artikel 33. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei.

Artikel 53. (1) Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen. Darüber hinaus ist auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder ein Untersuchungsausschuss einzusetzen.

(2) Gegenstand der Untersuchung ist ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes. Das schließt alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt, ein. Eine Überprüfung der Rechtsprechung ist ausgeschlossen.

(3) Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper haben einem Untersuchungsausschuss auf Verlangen im Umfang des Gegenstandes der Untersuchung ihre Akten und Unterlagen vorzulegen und dem Ersuchen eines Untersuchungsaus-

schusses um Beweiserhebungen im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Untersuchung Folge zu leisten. Dies gilt nicht für die Vorlage von Akten und Unterlagen, deren Bekanntwerden Quellen im Sinne des Art. 52a Abs. 2 gefährden würde.  
(4) Die Verpflichtung gemäß Abs. 3 besteht nicht, soweit die rechtmäßige Willensbildung der Bundesregierung oder von einzelnen ihrer Mitglieder oder ihre unmittelbare Vorbereitung beeinträchtigt wird.  
(5) Nähere Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates. In diesem können eine Mitwirkung der Mitglieder der Volksanwaltschaft sowie besondere Bestimmungen über die Vertretung des Vorsitzenden und die Vorsitzführung vorgesehen werden. Es hat auch vorzusehen, in welchem Umfang der Untersuchungsausschuss Zwangsmaßnahmen beschließen und um deren Anordnung oder Durchführung ersuchen kann."

2. § 33 und § 37a des Bundesgesetzes vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975 – in der Folge: GOG-NR), BGBl. 410, zuletzt idF BGBl. I 81/2024 lauten:

4

"§ 33. (1) Der Nationalrat kann aufgrund eines schriftlichen Antrags, der unter Einrechnung des Antragstellers (der Antragsteller) von mindestens fünf Abgeordneten unterstützt sein muss, einen Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses fassen. Darüber hinaus ist auf Verlangen von mindestens 46 seiner Mitglieder ein Untersuchungsausschuss einzusetzen.

(2) Solche Anträge und Verlangen sind in den Sitzungen des Nationalrates schriftlich einzubringen und haben den Gegenstand der Untersuchung gemäß Art. 53 Abs. 2 B-VG zu enthalten. Ein Antrag nach Abs. 1 muss mit der Formel 'Der Nationalrat wolle beschließen' versehen sein und ist dem Präsidenten mit der eigenhändigen Unterschrift des Antragstellers oder der Antragsteller versehen zu übergeben. Die Eigenschaft als Antragsteller muss aus dem Antrag deutlich ersichtlich sein. Anträge und Verlangen, die ausreichend unterstützt sind, werden unverzüglich an die Abgeordneten verteilt.

(3) Für die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen gilt die 'Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse' (VO-UA), die als Anlage 1 zu diesem Bundesgesetz einen Bestandteil desselben bildet. Sofern diese Verfahrensordnung nicht anderes bestimmt, kommen für das Verfahren die Bestimmungen dieses Bundesgesetzes zur Anwendung.

(4) Der Nationalrat kann eine Debatte über einen Antrag bzw. ein Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschließen. Fünf Abgeordnete können eine solche verlangen. Die Debatte erfolgt nach Erledigung der Tagesordnung und richtet sich nach den §§ 57a und 57b. Von Abgeordneten, die demselben Klub angehören, kann nur ein solches Verlangen pro Sitzungswoche eingebracht werden. Wird ein solches Verlangen von Abgeordneten mehrerer Klubs unterstützt, ist es dem Klub, dem der Erstunterzeichner angehört, anzurechnen. Gehört dieser keinem Klub an, gilt diese Bestimmung hinsichtlich des Zweitunterzeichners und so weiter.

(5) Ein Antrag gemäß Abs. 1 kann vom Antragsteller (von den Antragstellern) bis zum Beginn der Abstimmungen im Geschäftsordnungsausschuss zurückgezogen

werden. Ein Verlangen gemäß Abs. 1 kann von der Einsetzungsminderheit bis zum Beginn der Behandlung des Berichtes im Nationalrat gemäß Abs. 9 zurückgezogen werden. Der Präsident verfügt die Verteilung des Schreibens über die Zurückziehung an die Abgeordneten.

(6) Anträge bzw. Verlangen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen sind am Schluss der Sitzung ihrer Einbringung dem Geschäftsordnungsausschuss zuzuweisen. Der Geschäftsordnungsausschuss hat binnen vier Wochen nach Zuweisung eines Antrags bzw. eines Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Beratung darüber aufzunehmen und innerhalb weiterer vier Wochen dem Nationalrat Bericht zu erstatten.

(7) Der Nationalrat hat den Bericht des Geschäftsordnungsausschusses in der auf die Übergabe an den Präsidenten nächstfolgenden Sitzung in Verhandlung zu nehmen.

(8) Die Debatte und Abstimmung folgt im Fall eines aufgrund eines Antrages gemäß Abs. 1 erstatteten Berichtes den allgemeinen Bestimmungen über die Geschäftsbehandlung in den Sitzungen des Nationalrates. Abänderungs- und Zusatzanträge sowie Verlangen auf getrennte Abstimmung sind unzulässig.

(9) Insoweit der Geschäftsordnungsausschuss ein Verlangen gemäß Abs. 1 nicht für gänzlich oder teilweise unzulässig erachtet, gilt der Untersuchungsausschuss mit Beginn der Behandlung des Berichts als in diesem Umfang eingesetzt und die Beschlüsse gemäß § 3 Abs. 5 VO-UA werden wirksam. Der maßgebliche Zeitpunkt wird vom Präsidenten in der Sitzung festgestellt, im Amtlichen Protokoll festgehalten und unverzüglich veröffentlicht. In der Debatte findet § 60 Abs. 3 Anwendung.

(10) Der Geschäftsordnungsausschuss hat auch außerhalb der Tagungen zusammenzutreten, wenn sich nach Abs. 6 oder den Bestimmungen der VO-UA die Notwendigkeit hiezu ergibt. Der Untersuchungsausschuss kann auch außerhalb der Tagungen zusammenzutreten.

§ 37a. (1) In öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse des Nationalrates wird der Öffentlichkeit nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten, unter Bevorzugung von Medienvertretern, Zutritt gewährt. Ton- und Bildaufnahmen sind zulässig; die Sitzungen können nach Maßgabe technischer Möglichkeiten gesendet und in einer Weise veröffentlicht werden, dass sie der Öffentlichkeit orts- und zeitunabhängig zugänglich sind. Öffentlich sind

1. die Debatte und Abstimmung über Berichte der Bundesregierung und ihrer Mitglieder sowie über Berichte der Bundesminister in EU-Angelegenheiten gemäß § 28b,

2. die Debatten und Abstimmungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, soweit sich nicht aus Abs. 3 und 4 anderes ergibt. Die Öffentlichkeit kann auf Antrag eines Abgeordneten aus wichtigen Gründen – auch für Teile der Beratungen – ausgeschlossen werden,

3. die Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen bei der Vorbereitung von bedeutsamen Gesetzentwürfen und Staatsverträgen, sofern dies ein Ausschuss beschließt,

4. die Generaldebatte oder eine umfangreiche Erörterung eines Volksbegehrens unter Beiziehung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen, und

5. die Anhörung von Auskunftspersonen bei der Vorberatung von Berichten des Rechnungshofes, wenn der Rechnungshofausschuss dies beschließt, wobei Ton- und Bildaufnahmen unzulässig sind.

(1a) Bei der Anhörung von Personen zur Erstattung eines Vorschlags zur Wahl des Präsidenten des Rechnungshofes im Hauptausschuss wird Medienvertretern vom Präsidenten nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten Zutritt gewährt. Ton- und Bildaufnahmen sind ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gestattet.

(2) Sitzungen der Ausschüsse des Nationalrates sind nicht-öffentlich, soweit nicht anderes bestimmt ist. Ton- und Bildaufnahmen sind unzulässig.

(3) Die Ausschüsse können beschließen, dass und inwieweit ihre Verhandlungen sowie die von ihnen gefassten Beschlüsse vertraulich sind. Jedenfalls vertraulich sind Verhandlungen und Beratungen eines Ausschusses, wenn klassifizierte Informationen der Stufen 1 und 2 oder ESM-Verschlussachen nach dem Informationsordnungsgesetz verwendet werden. Vertraulich sind weiters die Verhandlungen der Unterausschüsse gemäß §§ 32a, 32e, 32f und 35, soweit diese nicht anderes beschließen.

(4) Verhandlungen und Beratungen eines Ausschusses, in denen klassifizierte Informationen der Stufen 3 und 4 nach dem Informationsordnungsgesetz verwendet werden, sind geheim. Die Sitzungen der Ständigen Unterausschüsse gemäß § 32b sind geheim, sofern nicht anderes beschlossen wird.

(5) Über das Ausmaß der Protokollierung einer Ausschusssitzung, in der klassifizierte Informationen oder ESM-Verschlussachen behandelt werden, entscheidet der Obmann. Der Präsident hat für eine sichere Verwahrung der Protokolle zu sorgen."

3. § 17 und § 18 der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBl. 410/1975, idF BGBl. I 99/2014 lauten (die mit dem Hauptantrag angefochtenen Passagen sind hervorgehoben):

5

#### "Medienöffentliche und vertrauliche Sitzungen

§ 17. (1) Bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen wird Medienvertretern vom Präsidenten nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten Zutritt gewährt. Ton- und Bildaufnahmen sind ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude gestattet.

(2) Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn

1. überwiegende schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit, der Auskunftsperson oder Dritter dies gebieten,
2. es zum Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen notwendig ist oder
3. der Ausschluss der Öffentlichkeit im Interesse der Erlangung einer wahrheitsmäßigen Aussage erforderlich erscheint.

(3) Der Vorsitzende entscheidet über den Ausschluss der Öffentlichkeit aus eigenem, auf Antrag des Verfahrensrichters, eines Mitglieds, einer Auskunftsperson oder des Verfahrensanwalts.

(4) Die Befragung von Auskunftspersonen kann in vertraulicher oder geheimer Sitzung stattfinden. Bei der Befragung von öffentlich Bediensteten ist eine Mitteilung gemäß § 35 zu berücksichtigen.

### Beratungen des Untersuchungsausschusses

§ 18. Die Beratungen des Untersuchungsausschusses sind, soweit er nicht anderes beschließt, vertraulich."

4. § 7a, § 22 und § 30 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien (Mediengesetz – MedienG), BGBl. 314, zuletzt idF BGBl. I 182/2023 lauten:

6

#### "Schutz vor Bekanntgabe der Identität in besonderen Fällen

§ 7a. (1) Werden in einem Medium der Name, das Bild oder andere Angaben veröffentlicht, die geeignet sind, in einem nicht unmittelbar informierten größeren Personenkreis zum Bekanntwerden der Identität einer Person zu führen, die

1. Opfer (§ 65 Z 1 StPO) einer mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlung geworden ist,
2. einer solchen Handlung verdächtig ist oder wegen einer solchen verurteilt wurde oder
3. als Auskunftsperson vor einem Untersuchungsausschuss des Nationalrates angehört wurde,

und werden dadurch schutzwürdige Interessen dieser Person verletzt, so hat der Betroffene gegen den Medieninhaber Anspruch auf Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung (§ 8 Abs. 1), es sei denn, dass wegen der Stellung des Betroffenen in der Öffentlichkeit, wegen eines sonstigen Zusammenhanges mit dem öffentlichen Leben oder aus anderen Gründen ein überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung dieser Angaben bestanden hat.

(1a) Werden in einem Medium der Name oder das Bild einer Person veröffentlicht, die

1. Angehöriger (§ 72 StGB) einer in Abs. 1 Z 1 oder 2 genannten Person ist, die nicht schon selbst Opfer im Sinne des § 65 Z 1 lit. b StPO ist, oder
  2. Zeuge einer mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlung war,
- und werden dadurch schutzwürdige Interessen dieser Person verletzt, so hat der Betroffene gegen den Medieninhaber Anspruch auf Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung (§ 8 Abs. 1), es sei denn, dass ein überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung dieser Angaben (Abs. 1) bestanden hat.

(2) Schutzwürdige Interessen des Betroffenen werden jedenfalls verletzt, wenn die Veröffentlichung

1. in den Fällen des Abs. 1 Z 1 oder des Abs. 1a geeignet ist, einen Eingriff in den höchstpersönlichen Lebensbereich oder eine Bloßstellung herbeizuführen oder

berechtigte Sicherheitsinteressen des Opfers, des Angehörigen oder des Zeugen zu beeinträchtigen,

2. im Fall des Abs. 1 Z 2 sich auf einen Jugendlichen oder bloß auf ein Vergehen bezieht oder das Fortkommen des Betroffenen unverhältnismäßig beeinträchtigen kann.

(3) Der Anspruch nach Abs. 1 besteht nicht, wenn

1. es sich um einen wahrheitsgetreuen Bericht über eine Verhandlung in einer öffentlichen Sitzung des Nationalrates, des Bundesrates, der Bundesversammlung, eines Landtages oder eines Ausschusses eines dieser allgemeinen Vertretungskörper handelt,

2. die Veröffentlichung der Angaben zur Person amtlich veranlaßt war, insbesondere für Zwecke der Strafrechtspflege oder der Sicherheitspolizei,

3. der Betroffene mit der Veröffentlichung einverstanden war oder diese auf einer Mitteilung des Betroffenen gegenüber einem Medium beruht,

4. es sich um eine unmittelbare Ausstrahlung im Rundfunk (Live-Sendung) handelt, ohne daß ein Mitarbeiter oder Beauftragter des Rundfunks die gebotene journalistische Sorgfalt außer acht gelassen hat, oder

5. es sich um die Abrufbarkeit auf einer Website handelt, ohne dass der Medieninhaber oder einer seiner Mitarbeiter oder Beauftragten die gebotene Sorgfalt außer Acht gelassen hat.

### Dritter Unterabschnitt Bild- und Tonaufnahmen und -übertragungen

#### Verbot von Fernseh-, Hörfunk-, Film- und Fotoaufnahmen

§ 22. Fernseh- und Hörfunkaufnahmen und -übertragungen sowie Film- und Fotoaufnahmen von Verhandlungen der Gerichte sind unzulässig.

#### Parlamentsberichterstattung

§ 30. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates, des Bundesrates, der Bundesversammlung, eines Landtages oder eines Ausschusses eines dieser allgemeinen Vertretungskörper bleiben von jeder Verantwortung frei."

### III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die Antragsteller legen ihre Bedenken wie folgt dar: 7
- 1.1. Zur Zulässigkeit: 8
- 1.1.1. Die Antragsteller seien aus folgenden Gründen von der bekämpften Bestimmung unmittelbar und aktuell betroffen (gewesen): 9
- Die bekämpfte Bestimmung, § 17 Abs. 1 VO-UA, verwehre den Antragstellern den Zutritt zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Nationalrates sowie die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen der Sitzungen. 10
  - Den Antragstellern sei konkret am 15. Jänner 2026 der Zutritt zur 3. Sitzung des Untersuchungsausschusses des Nationalrates betreffend Klärung politischer Einflussnahme auf Ermittlungen in der Causa Pilnacek (Pilnacek-Untersuchungsausschuss) verwehrt worden. Ihnen sei nicht gestattet worden, Ton- und Bildaufnahmen der genannten Sitzungen anzufertigen. 11
  - Das Teilnahmeinteresse der Antragsteller habe sich nicht nur auf die genannte Sitzung bezogen, sondern erstrecke sich auf alle Sitzungen dieses Untersuchungsausschusses sowie auf Untersuchungsausschüsse des Nationalrates überhaupt. Die Antragsteller beabsichtigten, auch in Zukunft an Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Nationalrates teilzunehmen sowie Ton- und Bildaufnahmen anzufertigen; auf Grund der bekämpften Bestimmung werde ihnen die Teilnahme sowie die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen auch in Zukunft verwehrt werden. 12
- Zum Zeitpunkt der Antragstellung sei der Pilnacek-Untersuchungsausschuss des Nationalrates laufend eingerichtet, sodass die Antragsteller unmittelbar und aktuell von der bekämpften Bestimmung betroffen seien und der vorliegende Antrag zulässig sei. 13
- Der betreffende Untersuchungsausschuss sei nach heutigem Stand bis zum 2. Juli 2026 eingerichtet. Je nach Dauer des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof bestehe die Möglichkeit, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung der betreffende 14

Untersuchungsausschuss beendet und kein neuer Untersuchungsausschuss eingerichtet worden sei.

Im gleichgelagerten, zu G 120/2024 protokollierten Fall habe der Verfassungsgerichtshof den Antrag als unzulässig zurückgewiesen, weil im Zeitpunkt der damaligen Entscheidung kein Untersuchungsausschuss eingerichtet gewesen sei. Jedoch sei in diesem Verfahren schon im Zeitpunkt der Antragstellung kein Untersuchungsausschuss eingerichtet gewesen. Darin liege der entscheidende Unterschied zum vorliegenden Verfahren, weil im Zeitpunkt der vorliegenden Antragstellung ein Untersuchungsausschuss eingerichtet sei. Daher wäre eine inhaltliche Wiederholung des Beschlusses des Verfassungsgerichtshofes vom 2. Oktober 2024, G 120/2024, nicht haltbar. Entgegen der dort vertretenen Ansicht könne es der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes folgend entweder auf die aktuelle Betroffenheit im Entscheidungszeitpunkt nicht ankommen oder man komme zum Ergebnis, dass diese auch vorliege, wenn kein Untersuchungsausschuss mehr eingerichtet sei. Alles andere wäre unvertretbar, weil es aus folgenden Gründen zu einem erheblichen Rechtsschutzdefizit führen würde:

Würde man im vorliegenden Fall darauf abstellen, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung ein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingerichtet sei, hinge die Zulässigkeit des Individualantrages überwiegend von der Dauer des Verfahrens ab.

Selbst wenn die Antragsteller ihren Individualantrag zu Beginn des Untersuchungsausschusses – wie im vorliegenden Fall unmittelbar nach der ersten medienöffentlichen Sitzung – stellten, müssten sie darauf hoffen, dass die Entscheidung "rechtzeitig" (noch während des eingerichteten Untersuchungsausschusses) ergehe. Die Zulässigkeit des Antrages hänge somit von äußeren Umständen ab, auf die die Antragsteller keinerlei Einfluss nehmen könnten.

Dass dieses Ergebnis nicht haltbar sei, habe der Verfassungsgerichtshof im Zusammenhang mit Individualanträgen, mit denen ein zum Zeitpunkt der Antragstellung geltendes Gesetz bekämpft worden sei, das während des Verfahrens außer Kraft getreten sei, erkannt (vgl. VfSlg. 12.227/1989).

Bei Individualanträgen, die sich auf ein zum Zeitpunkt der Antragstellung und zum Zeitpunkt der Entscheidung geltendes Gesetz beziehen würden, müsse dies umso

mehr geltend. Gerade in einer solchen Situation dürfe die Zulässigkeit des Antrages nicht von äußeren Umständen abhängen, auf die die Antragsteller keinerlei Einfluss nehmen könnten.

Der Verfassungsgerichtshof vertrete zwar im Allgemeinen, dass die aktuelle Betroffenheit des Antrages nicht nur zum Zeitpunkt seiner Einbringung, sondern auch zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gegeben sein müsse. Liege die aktuelle Betroffenheit zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht vor, weise der Verfassungsgerichtshof den Antrag als unzulässig zurück. 20

Dagegen sei bereits einzuwenden, dass nach dem klaren Wortlaut des Art. 140 Abs. 4 B-VG der Antrag in derartigen Fällen nicht zurückzuweisen, sondern auszusprechen sei, ob die betreffende Vorschrift verfassungswidrig gewesen sei (*Schäffer/Kneihls*, Art. 140 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* [Hrsg.], *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 29. Lieferung, 2022, Rz 56). 21

Hinzu komme, dass es in den meisten Entscheidungen, in denen die Zulässigkeit auf Grund mangelnder aktueller Betroffenheit zum Zeitpunkt der Entscheidung verneint worden sei, um Fälle gegangen sei, in denen die bekämpfte Gesetzesstelle zwischenzeitlich außer Kraft getreten gewesen sei oder sich wesentlich geändert gehabt habe. 22

Der Verfassungsgerichtshof begründe die Verneinung der Zulässigkeit dabei im Wesentlichen damit, dass das Ziel eines Verfahrens nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG, die rechtswidrige Norm ohne Verzug mit genereller Wirkung aus dem Rechtsbestand zu entfernen, mit ihrem Außerkrafttreten bzw. durch eine wesentliche Veränderung schon erreicht sei (VfSlg. 17.474/2005, 17.653/2005, 18.284/2007). Mit anderen Worten sei der Rechtsschutz trotz Zurückweisung des Antrages gewahrt geblieben. 23

Im vorliegenden Fall würde der Rechtsschutz nicht gewahrt bleiben. Zumal die bekämpfte Bestimmung weiterhin in Kraft sei sowie die Antragsteller und die Öffentlichkeit bei weiteren Untersuchungsausschüssen neuerlich betroffen wären, sei das Ziel des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG gerade nicht erreicht. 24

Im Gegenteil werde die Erreichung dieses Ziels erheblich erschwert: Solange die bekämpfte Bestimmung in Kraft sei, werde den Antragstellern deren Bekämpfung dadurch erschwert, dass die Zulässigkeit von äußeren, von ihnen nicht beeinflussbaren Umständen abhängig gemacht werde. 25

Aus diesen Erwägungen und vor dem Hintergrund, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft Untersuchungsausschüsse des Nationalrates eingerichtet würden, sei die unmittelbare und aktuelle Betroffenheit im vorliegenden Fall zu bejahen, weil im Zeitpunkt der Antragstellung ein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingerichtet (gewesen) sei und sich das Teilnahmeinteresse der Antragsteller auf Untersuchungsausschüsse des Nationalrates überhaupt erstrecke. 26

Es könne hingegen nicht darauf ankommen, ob auch im Entscheidungszeitpunkt ein Untersuchungsausschuss eingerichtet sein werde. Entweder liege die aktuelle Betroffenheit im Entscheidungszeitpunkt trotzdem vor, oder es komme aus den vorgebrachten Gründen nicht auf sie an. 27

Im Ergebnis seien die Antragsteller unmittelbar und aktuell von der bekämpften Bestimmung betroffen, sodass der vorliegende Antrag zulässig sei. 28

1.1.2. Es bestehe auch kein zumutbarer "Umweg", um den Verfassungsgerichtshof anzurufen: 29

Zumal der Präsident des Nationalrates den Zutritt zu einer Sitzung des Untersuchungsausschusses entweder im Zusammenhang mit seiner Ausübung des Hausrechts oder in Ausübung der ihm übertragenen Sitzungspolizei verwehre, bestehe kein von der Antragstellung nach Art. 140 Abs. 1 B-VG verschiedener zumutbarer Weg, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Bestimmung an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen. 30

Gegen eine allfällige Verweigerung des Zutritts zu Sitzungen des Untersuchungsausschusses durch den Präsidenten des Nationalrates im Zusammenhang mit seiner Ausübung des Hausrechts bestehe keine Beschwerdemöglichkeit (*Fieber*, § 17 VO-UA, in: Jedliczka/Joklik [Hrsg.], Das Recht des Untersuchungsausschusses, 31

2023, Rz 3; Parlamentsdirektion [Hrsg.], Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, 2019, Rz 234).

Die Ausübung der Sitzungspolizei durch den Präsidenten des Nationalrates sei der gesetzgebenden Gewalt zuzuordnen (VfSlg. 11.882/1988; vgl. auch VfSlg. 13.450/1993). 32

Die bekämpfte Bestimmung sei daher für die Antragsteller ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden; es bestehe auch kein zumutbarer "Umweg", um die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Bestimmung an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen. 33

1.1.3. Die begehrte Aufhebung sei zulässig: 34

Einerseits wäre durch die Aufhebung des – vom übrigen Gesetzestext trennbaren – Wortes "Medienvertretern" den verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller im Hinblick auf § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA entsprochen. 35

Durch die Aufhebung der – vom übrigen Gesetzestext trennbaren – Wortfolge "ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude" wäre andererseits den verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller im Hinblick auf § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA entsprochen. 36

1.2. In der Sache: 37

1.2.1. Bedenken gegen § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA: 38

1.2.1.1. Im Hinblick auf Art. 10 EMRK: 39

Die durch das Wort "Medienvertretern" bewirkte Einschränkung der Teilnahmeberechtigung an Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen durch Untersuchungsausschüsse des Nationalrates verstoße aus folgenden Gründen gegen Art. 10 EMRK: 40

Zweck der Bestimmung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA sei es zweifellos, die Allgemeinheit – im Wege von Berichterstattung – über die Geschehnisse in einem Untersuchungsausschuss zu informieren. 41

Die Regelung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA schließe jedoch Personen, die nicht Medienvertreter seien, allgemein und undifferenziert von der Teilnahme an Anhörungen von Untersuchungsausschüssen aus. 42

Eine solche Einschränkung des Zugangs zu Anhörungen von Untersuchungsausschüssen verletze die aus Art. 10 EMRK erfließenden Rechte aller anderen Personen, die nicht gleichzeitig Medienvertreter seien. Diesen stehe keine Möglichkeit offen, derartige – prinzipiell der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende – Informationen selbst aufzunehmen. Es sei auch ansonsten kein Grund erkennbar, warum § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA nicht vorsehe, dass Medienvertretern etwa nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten der Vorrang beim Zutritt zu den Sitzungen eingeräumt werde, ohne jedoch alle anderen Personen vom Zugang auszuschließen. Eine derartige Regelung enthalte bereits § 37a GOG-NR. 43

In seinem Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 sei der Verfassungsgerichtshof bereits zum selben Ergebnis gelangt: 44

Die damaligen Antragsteller hätten § 5 Abs. 1 des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. Jänner 1992 über Untersuchungsausschüsse, LGBl. 15, als verfassungswidrig bekämpft. Die damals bekämpfte Bestimmung sei mit der im vorliegenden Fall angefochtenen Bestimmung fast wortgleich und habe wie folgt gelautet: 45

"Die Sitzungen von Untersuchungsausschüssen sind insoweit öffentlich, als bei Beweiserhebungen nach § 2 Abs. 1 Medienvertretern der Zutritt zur Sitzung offensteht. Fernseh- und Hörfunkaufnahmen und -übertragungen sowie Film- und Lichtbildaufnahmen sind dabei jedoch nicht zulässig."

Der Verfassungsgerichtshof habe die Einschränkung der Teilnahmerechte an Untersuchungsausschüssen des Tiroler Landtags auf Medienvertreter als Verletzung des Art. 10 EMRK beurteilt und das Wort "Medienvertretern" als verfassungswidrig aufgehoben. 46

In seiner Begründung habe der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dass die aus Art. 10 EMRK erfließenden Rechte jedermann zustünden. Aus dem Umstand, dass sich diese Rechte im Hinblick auf den höheren Informationsbedarf der Presse im Besonderen im Medienbereich auswirkten, folge zwar, dass eine die Medien besonders schützende bzw. begünstigende Regelung nicht von vornherein unzulässig sei, aber nicht so gestaltet sein dürfe, dass sie den anderen Normunterworfenen die durch Art. 10 EMRK garantierten Rechte schlechterdings vorenthalte. 47

Genau das sei jedoch bei der damals bekämpften Bestimmung der Fall gewesen, weshalb diese als verfassungswidrig aufgehoben worden sei. 48

Dasselbe müsse für § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA gelten. 49

1.2.1.2. Im Hinblick auf Art. 7 Abs. 1 B-VG: 50

Die Einschränkung auf Medienvertreter sei aus folgenden Gründen sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig: 51

Das Geschäftsordnungsgesetz 1975 enthalte zwei unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf den Zugang zu Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Ausschüssen des Nationalrates: 52

– § 37a Abs. 1 GOG-NR sehe vor, dass der Öffentlichkeit bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten, unter Bevorzugung von Medienvertretern, der Zutritt gewährt werde. 53

– § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA sehe jedoch lediglich den Zutritt für Medienvertreter zu solchen Anhörungen vor. 54

Der Gesetzgeber habe somit zwischen einem Untersuchungsausschuss und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden. Dies sei insofern beachtlich, als die Regelung des § 37a Abs. 1 GOG-NR mit demselben Bundesgesetz wie jene des § 17 Abs. 1 VO-UA erlassen worden sei (BGBl. I 99/2014). Der Ausschussbericht führe zu den Gründen der Unterscheidung jedoch nichts aus (vgl. AB 440 BlgNR 25. GP). 55

Zwar verfüge ein Untersuchungsausschuss zweifellos über besondere verfassungsrechtliche Kompetenzen. Zu prüfen sei jedoch, ob diese besonderen, in Art. 53 B-VG sowie der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse zugrunde gelegten Kompetenzen auch eine ausreichende sachliche Begründung für die Bevorzugung von Medienvertretern beim Zugang zu Anhörungen des Untersuchungsausschusses bildeten; dies sei nicht der Fall:

56

Zweifellos würden in einem Untersuchungsausschuss besondere Informationen behandelt. Der Gesetzgeber habe jedoch gerade aus diesem Grund in der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse sowie im Bundesgesetz über die Informationsordnung des Nationalrates und des Bundesrates (Informationsordnungsgesetz – InfOG) ein umfassendes System geschaffen, um die Verletzung berechtigter Schutzinteressen zu verhindern. Insbesondere verfüge der Untersuchungsausschuss oder seine Mitglieder nicht über die Befugnis, die aus den vorgelegten Akten oder Unterlagen gewonnenen Informationen in jedem Fall an die Öffentlichkeit zu bringen (vgl. VfSlg. 19.973/2015).

57

Vielmehr habe der Untersuchungsausschuss stets eine Interessenabwägung zwischen privaten Geheimhaltungsinteressen (vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere § 1 DSG, aber auch Art. 8 EMRK sowie Art. 8 GRC) und öffentlichen Interessen, zu denen u.a. auch die Bekanntgabe der Kontrollergebnisse zähle, vorzunehmen. Diese Interessenabwägung habe der Untersuchungsausschuss bei seiner gesamten Tätigkeit zu beachten (vgl. insbesondere die Regelungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse zu medienöffentlichen und vertraulichen Sitzungen [§ 17], zu Beratungen des Untersuchungsausschusses [§ 18], zu Veröffentlichungen [§ 20] und zur Informationssicherheit [§ 21 iVm dem Informationsordnungsgesetz; vgl. auch Art. 57 B-VG iVm der gerichtlichen Strafbestimmung des § 18 InfOG]). Sie erstrecke sich auch auf die Behandlung von Informationen im Bereich des Nationalrates (vgl. insbesondere die Bestimmungen des Informationsordnungsgesetzes). Dem Vorsitzenden, dem Verfahrensrichter und dem Verfahrensanwalt übertrage die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse ausdrücklich die Aufgabe, auf die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu achten und bei drohenden Verstößen einzuschreiten (vgl. §§ 6, 9 und 11 VO-UA). Schlussendlich sei dem Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG die Aufgabe übertragen, allfällige Verletzungen von Persönlichkeitsrechten festzustellen.

58

Diese Regelungen würden unabhängig davon gelten, ob Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit oder lediglich Medienvertretern zugänglich gemacht würden. Aus den beschriebenen, umfassenden Regelungen lasse sich gerade keine Privilegierung von Medienvertretern ableiten. Der Untersuchungsausschuss habe sowohl gegenüber Medienvertretern als auch der allgemeinen Öffentlichkeit dieselben Regelungen zu beachten. § 17 Abs. 2 VO-UA spreche in diesem Sinne allgemein vom Ausschluss der Öffentlichkeit. 59

Gleichermaßen sei Art. 33 B-VG, der wahrheitsgetreue Berichte aus öffentlichen Verhandlungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse unter besonderen Schutz stelle, keine Unterscheidung nach den Eigenschaften der jeweiligen Berichterstat-ter zu entnehmen. 60

Eine solche Unterscheidung ließe sich allenfalls in § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG erblicken, nach dem eine identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig sei. Allein der Regelungsort der Bestimmung im Mediengesetz mache jedoch klar, dass diese Bestimmung speziell für den Fall der Verbreitung in einem größeren Personenkreis geschaffen worden sei. Eine Offenlegung von Informationen gegenüber Einzelpersonen werde durch diese Bestimmung nicht zusätzlich beschränkt. 61

Aus alldem folge, dass kein sachlicher Grund erkennbar sei, warum Medienvertre-tern durch § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA ein ausschließlicher Zugang zu Anhörun-gen von Untersuchungsausschüssen eingeräumt werde, während andere Perso-nen nicht zur Teilnahme berechtigt seien. 62

1.2.2. Bedenken gegen § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA: 63

1.2.2.1. Im Hinblick auf Art. 10 EMRK: 64

Die durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkte Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates verstoße aus fol-genden Gründen gegen Art. 10 EMRK: 65

Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK habe jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Vom Schutzzumfang dieser Bestimmung, die das Recht auf Freiheit der Meinung 66

sowie auf Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden einschlieÙe, würden sowohl reine Meinungskundgaben als auch TatsachenauÙerungen, aber auch WerbemaÙnahmen erfasst (VfSlg. 14.218/1995, 17.568/2005, 20.014/2015, 20.340/2019 und 20.446/2021). Vom Schutzzumfang der Bestimmung werde ferner auch die Kunstfreiheit umfasst (EGMR 24.5.1988, 10.737/84, *Müller*, Z 27; 20.9.1994, 13.470/87, *Otto-Preminger-Institut*, Z 43; 25.1.2007, 68.354/01, *Vereinigung bildender Künstler*, Z 26; VfSlg. 18.893/2009).

Geschützt seien auch die Mittel sowie die Art und Weise, in der Meinungen ausgedrückt würden (vgl. *Daiber*, Art. 10, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK<sup>4</sup>, 2017, Rz 10; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>7</sup>, 2021, § 23, Rz 6; EGMR 23.5.1991, 11.662/85, *Oberschlick*, Z 57; 4.12.2018, 62.721/13 und 62.741/13, *Bild GmbH & Co. KG und Axel Springer AG*, Z 34).

67

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe außerdem bereits anerkannt, dass Fotojournalismus einen Beitrag zu einer Debatte von öffentlichem Interesse leisten könne (EGMR 11.1.2000, 31.457/96, *News Verlags GmbH & Co. KG*, Z 52 ff.) und die Öffentlichkeit ein Interesse an der Offenlegung des physischen Erscheinungsbildes einer Person haben könne (EGMR 21.9.2017, 51.405/12, *Axel Springer SE und RTL Television GmbH*, Z 43). Diese Rechtsprechung habe der Gerichtshof zuletzt bekräftigt (EGMR 22.9.2020, 43.231/16, *B.Z. Ullstein GmbH*, Z 23).

68

§ 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirke zweifellos, dass Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates mit Ausnahme der ausdrücklich angeführten Tatbestände der Protokollierung und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude untersagt seien. Es sei somit nicht zulässig, Ton- und Bildaufnahmen von Anhörungen von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

69

§ 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA greife insofern in das Recht ein, über die Art und Weise der Berichterstattung frei zu entscheiden. Berichterstattung unter Verwendung von Ton- und Bildaufnahmen sei schließlich untersagt.

70

Art. 10 Abs. 2 EMRK sehe im Hinblick darauf, dass die Ausübung dieser Freiheit Pflichten und Verantwortung mit sich bringe, die Möglichkeit von Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen vor, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes und der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung von vertraulichen Nachrichten oder zur Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung notwendig seien. 71

Ein verfassungsrechtlich zulässiger Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung müsse sohin gesetzlich vorgesehen sein, einen oder mehrere der in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten rechtfertigenden Zwecke verfolgen und zur Erreichung dieses Zweckes oder dieser Zwecke "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" sein (vgl. VfSlg. 12.886/1991, 14.218/1995, 14.899/1997, 16.267/2001, 16.555/2002, 17.568/2005 und 19.586/2011). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betone in seiner Rechtsprechung, dass Art. 10 Abs. 2 EMRK im Bereich von Debatten von öffentlichem Interesse nur geringen Raum für Einschränkungen lasse (vgl. EGMR 14.2.2023 [GK], 21.884/18, *Halet*, Z 131, mwN). 72

Im vorliegenden Fall werde nicht bezweifelt, dass § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstelle sowie einen legitimen Zweck – den Schutz des guten Rufes und der Rechte Dritter – verfolge. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass die jeweilige Auskunftsperson die "öffentliche Bühne" nicht freiwillig betreue; die Auskunftsperson sei vielmehr verpflichtet, einer Ladung des Untersuchungsausschusses zu folgen, und habe dort wahrheitsgemäß auszusagen (vgl. § 33 Abs. 1 VO-UA und § 288 Abs. 3 StGB sowie VfSlg. 20.015/2015). 73

Der durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkte Eingriff in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte sei jedoch aus folgenden Gründen unverhältnismäßig und zur Erreichung des genannten Zwecks in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig: 74

Im Zusammenhang mit der Abwägung konkurrierender Rechte bei der Veröffentlichung von Bildaufnahmen habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte folgende Kriterien formuliert: (i) Beitrag zu einer Debatte von öffentlichem 75

Interesse, (ii) Bekanntheitsgrad der betroffenen Person, (iii) Umstände der Entstehung der Fotos, (iv) Inhalt, Form und Folgen der Veröffentlichung sowie (v) Schwere der auferlegten Sanktion (EGMR 7.2.2012, 40.660/08 und 60.641/08, *Von Hannover*, Z 109-113; *Axel Springer SE und RTL Television GmbH*, Z 90 ff.). Der Gerichtshof habe jedoch die Auffassung vertreten, dass die so definierten Kriterien nicht erschöpfend seien und im Lichte der Umstände der jeweiligen Rechtsache umgesetzt und angepasst werden sollten (EGMR, *B.Z. Ullstein GmbH*, Z 21).

In seiner älteren Rechtsprechung habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Hinblick auf das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen in strafgerichtlichen Verhandlungen zwar einen Eingriff in die durch Art. 10 EMRK garantierten Rechte erkannt, diese aber als gerechtfertigt angesehen, weil die Vertragsstaaten in diesem Bereich über einen großen Ermessensspielraum verfügten (EGMR 6.5.2003, 76.682/01, *P4 Radio Hele Norge ASA*). In seiner neueren Rechtsprechung betone der Gerichtshof die Bedeutung von Berichterstattung über Gerichtsverhandlungen deutlich stärker (vgl. EGMR, *Axel Springer SE und RTL Television GmbH*, Z 39 ff.; 28.6.2018, 60.798/10 und 65.559/10, *M.L. AND W.W.*, Z 89).

76

Bei der Übertragung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall sei zu beachten, dass die Tätigkeiten eines Untersuchungsausschusses im Gegensatz zu Verhandlungen von Strafgerichten nicht auf die Feststellung von Schuld oder Unschuld bestimmter Personen im Einzelfall, sondern auf die Klärung politischer Verantwortlichkeit gerichtet seien (vgl. EGMR 18.2.2016, 6091/06, 4047/07 und 4070/07, *Rywin*, Z 209 f.) und somit einem unterschiedlichen Zweck – der politischen Kontrolle durch gewählte Abgeordnete – dienen. Diese repräsentierten ihre Wählerschaft, erregten Aufmerksamkeit für deren Anliegen und verteidigten deren Interessen (EGMR 23.4.1992, 11.798/85, *Castells*, Z 42; 27.2.2001, 26.958/95, *Jerusalem*; 14.2.2006, 28.793/02, *Christian Democratic People's Party*, Z 67; 22.12.2020 [GK], 14.305/17, *Selahattin Demirtas* (Nr. 2), mwN; 8.11.2022, 14.332/17, *Yüksekdağ Senoğlu ua.*, Z 506 ff.).

77

Im Zuge der Beurteilung der Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft sei es daher entscheidend, das besondere öffentliche Interesse an der parlamentarischen Aufklärung zu berücksichtigen. Gerade die in einem Untersuchungsausschuss behandelten Themen seien für die Gesellschaft und das politi-

78

sche System als Ganzes von Bedeutung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verlange in solchen Fällen eine besonders sorgfältige Überprüfung allfälliger Eingriffe in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte (EGMR, *Halet*, Z 131 f.). Es bedürfe daher besonders schwerwiegender Gründe, um eine Einschränkung von Berichterstattung aus Untersuchungsausschüssen zu rechtfertigen.

§ 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA enthalte jedoch weder eine Differenzierung nach unterschiedlichen Kategorien schützenswerter Interessen, noch räume er dem Untersuchungsausschuss selbst die Möglichkeit ein, eine solche Abwägung zu treffen: 79

Im Hinblick darauf, in wessen Rechte eingegriffen werde, unterscheide § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA nicht danach, ob es sich um Mitglieder des Untersuchungsausschusses selbst, andere Politiker oder sonstige "public figures" handle oder nicht. Ton- und Bildaufnahmen seien unterschiedslos verboten. 80

Somit hätten auch "public figures", wie insbesondere amtierende Regierungsmitglieder, auf Grund der geltenden Rechtslage die Möglichkeit, Bildaufnahmen von ihrer Anhörung als Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss zu unterbinden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe in diesem Zusammenhang bereits festgehalten, dass es "für die Meinungsäußerungsfreiheit in der politischen Sphäre fatal wäre", könnten öffentliche Personen die Presse und die öffentliche Debatte im Namen ihrer Persönlichkeitsrechte zensurieren (EGMR 14.4.2009, 37.374/05, *Társaság a Szabadságjogokért*, Z 37). 81

Ebenso wenig berücksichtige § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA den Umstand, dass ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen könne, gerade das Verhalten bestimmter Personen in einem Untersuchungsausschuss darzustellen (sei es die jeweilige Auskunftsperson oder jede andere anwesende Person) und dieses durch Ton- und Bildaufnahmen mit höherer Glaubwürdigkeit zu versehen (EGMR 26.5.2020, 63.164/16, *Mándli ua.*, Z 66). 82

Der durch das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen bewirkte Eingriff in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte sei zusätzlich deshalb überschießend, weil 83

ohnehin einerseits § 7a MedienG in weiterer Folge eine identifizierende Berichtserstattung über Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen – einschließlich der Veröffentlichung von Bildern – nur unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere nach einer entsprechenden Interessenabwägung, gestatte. Andererseits stelle § 33 Abs. 2 VO-UA klar, dass die Anhörung als Auskunftsperson alleine weder eine Stellung in der Öffentlichkeit iSv § 7a MedienG noch einen Zusammenhang mit dem öffentlichen Leben iSd §§ 6, 7, 7a und 29 MedienG begründe (vgl. auch EGMR, *B.Z. Ullstein GmbH*, Z 25).

Darüber hinaus verbiete § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA dem Untersuchungsausschuss, im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen eine – unter Umständen iSd EMRK erforderliche (vgl. EGMR 7.2.2012 [GK], 39.954/08, *Axel Springer AG*, Z 85 ff.; *Bild GmbH & Co. KG und Axel Springer AG*; *B.Z. Ullstein GmbH*, Z 20; 13.12.2022, 417/15, *RTBF*, Z 49 f.) – Interessenabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen (vgl. VfSlg. 19.973/2015, Rz 65) und allenfalls gelindere Mittel zur Wahrung der Rechte beteiligter Personen zu ergreifen. Der Schutz der Rechte von Auskunftspersonen ließe sich – abhängig von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles – auch auf andere Art bewirken, etwa im Wege der Ausübung des Hausrechts bzw. der Sitzungspolizei durch den Präsidenten des Nationalrates (zB räumliche Anordnung im Sitzungssaal, Zuweisung bestimmter Kameraperspektiven, Beschränkung des Zutritts zu bestimmten Bereichen oder vergleichbare Anordnungen).

84

Abschließend sehe § 17 Abs. 2 VO-UA ohnehin vor, dass zur Wahrung u.a. überwiegender schutzwürdiger Interessen der Auskunftsperson die Öffentlichkeit auszuschließen sei. Gerade angesichts des Bestehens einer solchen Verpflichtung könne das vollständige Verbot von Ton- und Bildaufnahmen gemäß § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA in einer demokratischen Gesellschaft nicht gerechtfertigt werden.

85

1.2.2.2. Im Hinblick auf Art. 7 Abs. 1 B-VG:	86
Die Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen sei aus folgenden Gründen sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig:	87
Das Geschäftsordnungsgesetz 1975 enthalte zwei unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen in Ausschüssen des Nationalrates:	88
– § 37a Abs. 1 GOG-NR sehe vor, dass Ton- und Bildaufnahmen u.a. bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates zulässig seien.	89
– § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA sehe jedoch ein Verbot von Ton- und Bildaufnahmen unter Ausnahme von Zwecken der Protokollierung gemäß § 19 leg.cit. sowie der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude vor.	90
Der Gesetzgeber habe somit zwischen einem Untersuchungsausschuss und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden. Dies sei insofern beachtlich, als die Regelungen des § 37a Abs. 1 GOG-NR mit demselben Bundesgesetz wie jene des § 17 Abs. 1 VO-UA erlassen worden sei (BGBl. I 99/2014). Der Ausschussbericht führe zu den Gründen der Unterscheidung jedoch nichts aus, sondern weise lediglich darauf hin, dass durch die Zulässigkeit der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude die Einrichtung eines Medienraumes ermöglicht werden solle (vgl. AB 440 BlgNR 25. GP, 11).	91
Somit werde der gleiche Sachverhalt – die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen – unterschiedlich geregelt, je nachdem ob es sich um einen Untersuchungsausschuss oder einen anderen Ausschuss des Nationalrates handle. Zu prüfen sei, ob diese Differenzierung im Hinblick auf die Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen sachlich begründbar sei; dies sei nicht der Fall:	92
Zweck der Regelung des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA sei zweifellos der Schutz der Auskunftsperson. Dies ergebe sich insbesondere aus der unter einem beschlossenen (Neu-)Regelung des § 33 Abs. 2 VO-UA sowie des § 7a MedienG. Der verstärkte Schutz von Persönlichkeitsrechten sei eines der mit der Novelle zum Recht der Untersuchungsausschüsse verfolgten Ziele gewesen (vgl. AB 439 BlgNR	93

25. GP). Es sei unbestritten, dass die Wahrung von Persönlichkeitsrechten grundsätzlich eine Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen zu rechtfertigen vermöge.

Im vorliegenden Fall sei zudem zu beachten, dass Auskunftspersonen gemäß § 33 Abs. 1 VO-UA dazu verpflichtet seien, einer Ladung in den Untersuchungsausschuss Folge zu leisten und diese Verpflichtung auch zwangsweise durchgesetzt werden könne (vgl. § 36 VO-UA). 94

Diesbezüglich bestehe jedoch kein Unterschied zu allen anderen Ausschüssen des Nationalrates: Auch diesen komme gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR das Recht zu, Auskunftspersonen und Sachverständige zu laden. Gemäß § 40 Abs. 2 leg.cit. komme ihnen auch das Recht zu, bei Nichtbefolgung der Ladung die Vorführung durch die politische Behörde zu veranlassen. Daraus ergebe sich gleichermaßen eine gesetzliche Verpflichtung, Ladungen auch aller anderen Ausschüsse des Nationalrates nachzukommen (vgl. auch VfSlg. 9469/1982). 95

Im Gegensatz zu anderen Ausschüssen des Nationalrates sei eine vorsätzliche Falschaussage als Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss allerdings strafrechtlich bewehrt (§ 288 Abs. 1 und 3 StGB). Gleichzeitig stünden Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen im Gegensatz zu Auskunftspersonen in sonstigen Ausschüssen gemäß § 43 VO-UA umfassende Aussageverweigerungsrechte zu. Inwiefern eine Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen durch das Bestehen einer Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich würde, erschließe sich jedoch nicht, zumal gerade auf Grund dieser Verpflichtung von einer höheren Verlässlichkeit der dort getätigten Aussagen auszugehen sei (vgl. *Tipold*, Vorbemerkungen zu den §§ 288 bis 301, in: Hinterhofer [Hrsg.], Salzburger Kommentar zum Strafgesetzbuch, 16. Lieferung, 2007, Rz 22). 96

Als Begründung für die Differenzierung im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen scheidet ebenfalls aus, dass der Gesetzgeber Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Untersuchungsausschüssen lediglich "medienöffentlich", jedoch nicht "öffentlich" ausgestaltet habe. Denn Ton- und Bildaufnahmen seien auf Grund des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA auch Medienvertretern untersagt, obwohl § 7a MedienG eine besondere Interessenabwägung im Falle identifizierender Berichterstattung (etwa im Wege von Bildern) normiere. 97

Es sei somit kein Grund erkennbar, warum der Gesetzgeber Ton- und Bildaufnahmen bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates beschränkt habe, während sie in allen anderen Ausschüssen unbeschränkt zulässig seien.	98
1.2.2.3. Im Hinblick auf Art. 17a StGG:	99
Art. 17a StGG schütze die Kunstfreiheit. Vom Schutzzumfang seien sämtliche künstlerische Ausdrucksformen umfasst; auch solche, die von der Meinungsfreiheit – und daher von Art. 10 EMRK – nicht erfasst würden ( <i>Müller</i> , Art. 17a StGG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid [Hrsg.], Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, 2021, Rz 2).	100
Hinsichtlich des Schutzbereichs des Art. 17a StGG werde die Anwendung eines offenen oder typologischen Kunstbegriffes vertreten, zumal keine Definition des Kunstbegriffes bestehe. Art. 17a StGG verlange allerdings die Anerkennung eines Werkes als Kunstwerk in möglichst großzügigem Sinn (OGH 11.10.1988, 1 Ob 26/88). Die Produktion von Dokumentarfilmen – wie von der Zweitantragstellerin angedacht – falle zweifellos unter den Kunstbegriff.	101
Die Kunstfreiheit sei ein vorbehaltloses Grundrecht. Der Gesetzgeber habe dadurch zum Ausdruck gebracht, der Kunst die größtmögliche Freiheit gewähren zu wollen; nur die notwendigsten Einschränkungen seien statthaft – <i>in dubio pro libertate artis</i> (OGH 11.10.1988, 1 Ob 26/88; <i>Müller</i> , aaO, Rz 11).	102
Die Kunstfreiheit gelte dennoch nicht schrankenlos. Untersagt seien dem Gesetzgeber aber jede intentionale Beschränkung der Kunstfreiheit sowie kunstspezifische Sondergesetze (VfSlg. 10.401/1985).	103
Allgemeine Gesetze würden der Kunstfreiheit widersprechen, wenn sie sich auf diese beschränkend auswirkten und der Gesetzgeber nicht in hinreichendem Maße eine Abwägung zwischen der Kunstfreiheit und dem jeweils in Frage stehenden Rechtsgut getroffen habe oder wenn es der Behörde nicht ermöglicht werde, bei Vollziehung der Gesetze eine derartige Abwägung vorzunehmen (VfSlg. 11.567/1987, 11.737/1988).	104

Mit § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA habe der Gesetzgeber keine solche Abwägung getroffen. Das unterscheidungslose Verbot von Ton- und Bildaufnahmen lasse für die Bedachtnahme auf die Kunstfreiheit keinen Raum, weshalb ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der freien künstlerischen Betätigung vorliege (vgl. VfSlg. 11.737/1988). 105

Eine Güter- und Interessenabwägung zwischen der Kunstfreiheit und den durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA zu schützenden Persönlichkeitsrechten der in Untersuchungsausschüssen auftretenden Auskunftspersonen müsste zudem zugunsten der Kunstfreiheit ausschlagen; dies aus denselben Gründen, die bereits oben ausgeführt worden seien. 106

2. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie den im Antrag erhobenen Bedenken wie folgt entgegentritt: 107

2.1. Zur Zulässigkeit: 108

Die Antragsteller würden zu ihrem ersten Hauptantrag vorbringen, dass sie auf Grund des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA keinen Zutritt zur Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in einem Untersuchungsausschuss hätten. Dieses Vorbringen könne nur dahingehend verstanden werden, dass die Antragsteller keine "Medienvertreter" iSd § 17 Abs. 1 VO-UA seien (ansonsten würden sie lediglich eine fehlerhafte Anwendung des Gesetzes geltend machen und der erste Hauptantrag wäre schon aus diesem Grund unzulässig; vgl. in diesem Sinne zur Prüfung der "Verfassungswidrigkeit [...] von Gesetzen" nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 [wenngleich jeweils zum Antrag nach lit. d] B-VG zB VfSlg. 20.279/2018 mwN; VfGH 28.2.2023, G 284/2022 ua.; 4.10.2023, G 160/2023; 25.2.2025, G 221/2024). Daraus folge, dass die Antragsteller keine Adressaten des mit dem zweiten Hauptantrag angefochtenen § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA seien, weil diese Bestimmung voraussetzungsgemäß an die zum Zutritt berechtigten Medienvertreter adressiert sei sowie auch ihrem Inhalt und Zweck nach nicht von einer solchen Wirkung auf die Antragsteller sei, dass diese als Normadressaten anzusehen wären (vgl. VfGH 27.6.2023, G 106/2022 ua., V 140/2022; 28.11.2024, G 72/2024, jeweils mwN). Sofern der Verfassungsgerichtshof dem ersten Hauptantrag keine Folge gebe, erweise sich der zweite Hauptantrag daher 109

nach der zitierten Rechtsprechung mangels unmittelbarer Betroffenheit der Antragsteller als unzulässig.

2.2. In der Sache: 110

Der angefochtene § 17 Abs. 1 VO-UA beruhe – entsprechend § 108 GOG-NR – auf einem Selbständigen Antrag von Abgeordneten des Nationalrates (IA 719/A BlgNR 25. GP). Der Präsident des Nationalrates sei vom Verfassungsgerichtshof eingeladen worden, im Verfahren eine Äußerung zu erstatten. Die Bundesregierung habe daher beschlossen, von der Erstattung einer meritorischen Äußerung Abstand zu nehmen und nur auf Folgendes hinzuweisen: 111

Die Antragsteller begründeten den von ihnen behaupteten Verstoß des mit dem ersten Hauptantrag angefochtenen Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA gegen Art. 10 EMRK im Wesentlichen damit, dass der Verfassungsgerichtshof mit seinem Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 eine fast wortgleiche Bestimmung des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. Jänner 1992 über Untersuchungsausschüsse, LGBl. 15, wegen Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 1 B-VG und Art. 10 EMRK als verfassungswidrig aufgehoben habe. 112

Dem sei entgegenzuhalten, dass der Verfassungsgerichtshof im zitierten Erkenntnis zwar die Auffassung vertreten habe, dass eine undifferenzierte (insbesondere auch die "räumliche[n] Gegebenheiten" außer Acht lassende) Bevorzugung von Medienvertretern gegenüber anderen Personen hinsichtlich des Zutritts zu Sitzungen eines Untersuchungsausschusses nicht im Einklang mit Art. 10 EMRK stehe. Diese Auffassung habe er auf seine ältere Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK gestützt, nach der die durch diese Bestimmung gewährleistete Informationsfreiheit "im Medienbereich [...] den gleichen Inhalt und Umfang hat wie in jenen Fällen, bei denen die Informationsbeschaffung nicht dem Zweck der Verwertung für ein Massenmedium dient" (VfSlg. 11.297/1987). Von dieser Rechtsprechung sei der Verfassungsgerichtshof jedoch mittlerweile ausdrücklich abgegangen: Im Erkenntnis VfSlg. 20.446/2021 habe er nämlich im Anschluss an die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ausgesprochen, dass nach Art. 10 EMRK im Einzelfall ein Recht auf Zugang zu Informationen bestehen könne, wobei u.a. von Bedeutung sei, "ob der Grundrechtsträger als Journalist oder Nichtregierungsorganisation oder in einer anderen Funktion als 'public 113

watchdog' im öffentlichen Interesse tätig wird" (vgl. auch VfSlg. 20.715/2025; VfGH 7.10.2025, G 26/2025; 7.10.2025, G 62/2025; VwGH 29.5.2018, Ra 2017/03/0083, Rz 22 f. und 28 f.; 28.6.2021, Ra 2019/11/0049, Rz 14 ff.; 24.10.2024, Ra 2023/05/0006, Rz 19; OGH 5.12.2022, 5 Ob 178/22w, Rz 23 ff.; 25.1.2023, 6 Ob 216/22s, Rz 17 ff.).

Eine Bevorzugung der Medien als "public watchdogs" hinsichtlich des Zugangs zu Informationen sei nach dieser neueren Rechtsprechung also bereits in Art. 10 EMRK selbst grundgelegt. Auch aus dem Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 7 Abs. 1 B-VG und Art. 2 StGG könne daher nicht abgeleitet werden, dass nach Art. 10 EMRK ein Recht auf Zugang zu Informationen allen Personen unterschiedslos bzw. im selben Umfang wie Medienvertretern zustehen müsse (ebenso wenig wie aus Art. 22a Abs. 2 B-VG, dem dieselbe Bevorzugung von "public watchdogs" im Sinne der zitierten Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK zugrunde liege [vgl. AB 2420 BlgNR 27. GP, 13 und 19] und der im Übrigen nur gegenüber den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung oder der Landesverwaltung betrauten Organen gelte, nicht jedoch gegenüber den Organen der Gesetzgebung). 114

3. Der Präsident des Nationalrates hat sich über Einladung des Verfassungsgerichtshofes wie folgt zum vorliegenden Antrag geäußert: 115

3.1. Zur Zulässigkeit: 116

3.1.1. Antragslegitimation: 117

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes müsse zur Begründung der Antragslegitimation sowohl im Zeitpunkt der Einbringung des Individualantrages als auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes eine aktuelle Betroffenheit der Antragsteller von den angefochtenen Bestimmungen bzw. Wortfolgen in dem Sinne vorliegen, dass ihre rechtlich geschützten Interessen durch die angefochtenen Bestimmungen nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt würden. Dementsprechend habe der Verfassungsgerichtshof in der Vergangenheit nicht nur Individualanträge als unzulässig zurückgewiesen, bei denen die aktuelle Betroffenheit zum Zeitpunkt der Antragseinbringung gefehlt habe, obwohl sie zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vorgelegen sei; der Verfassungsgerichtshof habe in der Vergangenheit umgekehrt 118

– und das sei hier entscheidend – auch Individualanträge als unzulässig zurückgewiesen, bei denen die aktuelle Betroffenheit zwar zum Zeitpunkt der Antragsebringung gegeben gewesen sei, zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes aber nicht (mehr).

Im Lichte dieser Rechtsprechung müssten die angefochtenen Bestimmungen für die Antragsteller also nicht nur im Zeitpunkt der Antragstellung, sondern auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes wirksam sein. Ob dies konkret der Fall sei, erfordere eine genaue Betrachtung des (sachlichen, persönlichen und zeitlichen) Geltungsbereiches der betroffenen Rechtsvorschrift und ihrer Wirkungen. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes liege eine aktuelle Betroffenheit nämlich auch dann nicht vor, wenn eine Rechtsbeeinträchtigung aus der Sicht des konkret vorliegenden Sachverhaltes zu beiden oder einem der relevanten Zeitpunkt(en) nicht gegeben sei.

119

Betrachte man die Vorjudikatur des Verfassungsgerichtshofes, sei dies etwa dann der Fall, wenn in Bezug auf die potentiell belastenden Bestimmungen kein konkreter Anhaltspunkt für deren Anwendung auf die Antragsteller (mehr) vorliege, die angefochtenen Bestimmungen zu einem der beiden relevanten Zeitpunkte also keine Wirksamkeit für die Antragsteller (mehr) entfalteteten. Eine Bestimmung, die für die Antragsteller also noch nicht oder nicht mehr wirksam (geworden) sei bzw. von der sie noch nicht oder nicht mehr betroffen seien, könne mit einem Individualantrag von diesen trotz ihres Inkraftstehens nicht angefochten werden. Es genüge auch nicht, wenn Antragsteller darlegten, dass sie der Anwendung der angefochtenen Bestimmungen potentiell ausgesetzt sein könnten; es bedürfe vielmehr der Darlegung konkreter Anhaltspunkte dafür, dass sich die bekämpften Gesetzesstellen in aktueller Weise auf sie auswirkten.

120

Diese Zulässigkeitsvoraussetzung sei im vorliegenden Fall nicht mit Sicherheit gegeben: Die Antragsteller seien von den angefochtenen Bestimmungen zwar im Zeitpunkt der Antragstellung aktuell betroffen gewesen, weil zu diesem Zeitpunkt unstrittig ein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingesetzt gewesen sei; ob im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes eine aktuelle Betroffenheit vorliegen werde, werde aber davon abhängen, ob zu diesem Zeitpunkt ein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingesetzt sein werde oder nicht. Ein zwischenzeitiger Wegfall der aktuellen Betroffenheit wäre zwar unerheblich,

121

im Entscheidungszeitpunkt müsse sie aber jedenfalls wieder gegeben sein. Es wäre in diesem Sinne nicht entscheidend, ob konkret der Pilnacek-Untersuchungsausschuss im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes noch eingesetzt sei; irgendein Untersuchungsausschuss des Nationalrates müsste im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes im Lichte der Vorjudikatur aber jedenfalls eingesetzt sein, damit eine aktuelle Betroffenheit und folglich eine ausreichende Antragslegitimation angenommen werden könne: So habe der Verfassungsgerichtshof die aktuelle Betroffenheit der Antragsteller in seiner Entscheidung zu Untersuchungsausschüssen im Tiroler Landtag auch ausdrücklich darauf gestützt, dass auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ein Untersuchungsausschuss – wenngleich ein anderer als bei der Antragseinbringung – eingesetzt gewesen sei.

Sei kein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingesetzt, komme die angefochtene Bestimmung der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse gar nicht und auch nicht auf die Antragsteller zur Anwendung. Voraussetzung für ihre Anwendung sei notwendigerweise, dass es aktuell einen Untersuchungsausschuss des Nationalrates gebe, zu dessen Sitzungen der Zutritt gewährt bzw. verwehrt werden könne; sei ein solcher nicht eingesetzt, hätten die angefochtenen Bestimmungen keinen gegenwärtigen Anwendungsbereich. 122

Die Zulässigkeit des Individualantrages werde daher entscheidend davon abhängen, ob im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über den Antrag ein – wenngleich vom Pilnacek-Untersuchungsausschuss verschiedener – Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingesetzt sein werde; sollte in diesem Zeitpunkt kein Untersuchungsausschuss eingesetzt sein, fehle es an der – für die Zulässigkeit notwendigen – aktuellen Betroffenheit der Antragsteller und damit an ihrer Antragslegitimation. Der Individualantrag wäre diesfalls schon aus diesem Grund gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG als unzulässig zurückzuweisen. 123

3.1.2. Anfechtungsumfang: 124

In der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse seien die Überschriften zu den einzelnen Paragraphen jeweils Teil des Gesetzestextes. Der Anfechtungsumfang könnte von den Antragstellern daher hinsichtlich der Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA zu eng 125

gewählt worden sein: Entfalle im ersten Satz des § 17 Abs. 1 leg.cit. nämlich nur das Wort "Medienvertretern", würde die Überschrift zu § 17 VO-UA weiterhin "Medienöffentliche und vertrauliche Sitzungen" lauten. Zwar komme der Überschrift einer Gesetzesbestimmung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für sich allein grundsätzlich keine normative Wirkung zu; für eine systematische Interpretation komme ihr im vorliegenden Fall aber möglicherweise dennoch Bedeutung zu: Entfiele – wie von den Antragstellern angefochten – nämlich nur das Wort "Medienvertretern" im Normtext des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA, bliebe offen, wem konkret auf Grundlage der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse Zutritt zu Befragungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen gewährt werden müsste. § 17 Abs. 1 erster Satz leg.cit. bedürfte dann der Auslegung. Blicke in der Überschrift der Begriff "Medienöffentliche [...]" bestehen, würde dies im Rahmen einer Auslegung der Wendung "wird Zutritt gewährt" wohl herangezogen und konkret dafürsprechen, weiterhin von lediglich medienöffentlichen Sitzungen auszugehen (wenn nicht eine vertrauliche oder geheime Sitzung abgehalten werde). Der verbleibende mit normativer Wirkung ausgestattete Teil der Bestimmung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA würde in Zusammenschau mit der – Teil des Gesetzestextes darstellenden – Überschrift zumindest inhaltlich uneindeutig. Im Übrigen werde auch an anderen Stellen in der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse bislang das Wort "öffentlich" bzw. "Öffentlichkeit" so interpretiert, dass damit medienöffentliche Sitzungen gemeint seien (konkret: § 9 Abs. 3, § 11 Abs. 3, § 17 Abs. 2 und 3, § 20 Abs. 1 Z 1, § 33 Abs. 1 Z 7, § 38, § 51 Abs. 3 Z 3 VO-UA). Vor diesem Hintergrund könnte vertreten werden, dass die Überschrift des § 17 VO-UA und das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz leg.cit. eine – im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – untrennbare Einheit bildeten; gehe man von einer solchen untrennbaren Einheit aus, wäre der Anfechtungsumfang von den Antragstellern im vorliegenden Fall zu eng gewählt worden und ihr Antrag demzufolge als unzulässig zurückzuweisen.

3.2. In der Sache:	126
3.2.1. Anfechtung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA (Antrag auf Aufhebung des Wortes "Medienvertretern") – Einschränkung des Zutritts auf Medienvertreter:	127
3.2.1.1. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 10 EMRK:	128
Wenn die Antragsteller vorbringen würden, dass die Bestimmung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA, insbesondere das Wort "Medienvertretern", gegen Art. 10 EMRK verstoße, schienen sie davon auszugehen, dass jedenfalls und ohne Weiteres ein Eingriff in die gemäß Art. 10 EMRK garantierten grundrechtlichen Gewährleistungen vorliege. Dem sei entgegenzuhalten, dass Art. 10 EMRK nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Verfassungsgerichtshofes ein Recht auf Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Informationen (als solche seien die Befragungen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates anzusehen) nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährleiste. Art. 10 EMRK verleihe nach dieser Rechtsprechung weder ein Recht auf Zugang zu Informationen, die sich in staatlichem Besitz befinden würden (also nicht allgemein zugänglich seien), noch verpflichte die Bestimmung staatliche Stellen, solche Informationen an die Öffentlichkeit herauszugeben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe in seiner Rechtsprechung lediglich festgehalten, dass ein solches Recht bzw. eine solche Verpflichtung entstehen könne, wenn die Offenlegung der Informationen entweder von einem Gericht angeordnet worden sei oder wenn der Zugang zu den Informationen für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung der anfragenden Person von Bedeutung sei.	129
Die (kumulativen) Kriterien zur Bestimmung, ob der Zugang zu Informationen für die Ausübung des Rechts auf Meinungsäußerungsfreiheit von Bedeutung sei (und eine Informationsverweigerung daher einen Eingriff in Art. 10 EMRK darstelle), seien die Folgenden: der Zweck der Informationsanforderung, die Art der angeforderten Informationen, die Rolle der informationssuchenden Person beim Erhalt und bei der Weitergabe der Informationen an die Öffentlichkeit sowie die Frage, ob die Informationen bereit und verfügbar seien. Nur wenn diese Kriterien kumulativ erfüllt seien, stelle die Verweigerung einer begehrten Information einen Eingriff in die Rechte gemäß Art. 10 EMRK dar, der gesetzlich vorgesehen sein, ein	130

legitimes Ziel verfolgen und zur Erreichung dieses Ziels in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein müsse.

Seien die Kriterien nicht erfüllt, weil etwa nicht festgestellt werden könne, dass die begehrten Informationen tatsächlich für ein Projekt benötigt würden, das der Teilnahme an öffentlichen Debatten diene, oder weil der Zweck des Auskunftsbegehrens nicht klar dargelegt werde und daher nicht angenommen werden könne, dass die Antragsteller als "public watchdogs" (oder "social watchdogs") handelten, komme ein Recht auf Zugang zu Informationen bei nicht allgemein zugänglichen Informationen nicht in Betracht. Es liege dann schon kein Eingriff in Art. 10 EMRK vor. 131

Soweit diese Voraussetzungen in bestimmten Fällen bzw. für bestimmte Personen oder Personengruppen nicht vorliegen würden, gelte daher, was auch vor der dargestellten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte beginnend mit dem Jahr 2017 gegolten habe: Der Schutzbereich des Art. 10 EMRK sei nicht generell eröffnet, weil es sich bei Befragungen eines Untersuchungsausschusses des Nationalrates nicht um öffentlich zugängliche Informationen handle und – abgesehen von den Fällen, in denen nach nunmehriger Rechtsprechung die oben genannten Voraussetzungen vorliegen würden – nur öffentlich zugängliche Informationen überhaupt vom Grundrecht geschützt würden. Im Ergebnis bedeute dies, dass für Personen, für die die genannten Kriterien der Rechtsprechung zur Begründung eines Rechts auf Zugang zu staatlichen Informationen nicht vorliegen würden bzw. die diese nicht hinreichend darlegen könnten, schon ein Eingriff in Art. 10 EMRK durch die angefochtene Bestimmung bzw. das angefochtene Wort nicht vorliege. 132

Soweit ein Eingriff dennoch angenommen werde bzw. gegeben sei, sei darauf hinzuweisen, dass die geltende Regelung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA, nach der Befragungen von Auskunftspersonen grundsätzlich in medienöffentlicher Sitzung stattfinden würden, im Kontext mit dem medienrechtlichen Persönlichkeitsschutz gemäß §§ 6 ff. MedienG zu sehen sei. Insbesondere sei mit der 2014 erfolgten Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates in § 7a Abs. 1 MedienG eine neue Ziffer 3 eingefügt worden, die speziell dem Schutz von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen diene und – in Verbindung mit 133

§ 33 Abs. 2 VO-UA – eine identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen nur bei einem überwiegenden Interesse der Öffentlichkeit erlaube. Auch der vorliegende Individualantrag nehme (v.a. im Zusammenhang mit Ton- und Bildaufnahmen) mehrfach auf diese Bestimmung Bezug. Die Regelungen der §§ 6 ff. MedienG könnten jedoch bei (gänzlich) öffentlichen Befragungen von Auskunftspersonen nicht gelten; hier wären einfachgesetzliche Regelungen zum Schutz von Auskunftspersonen bei der Berichterstattung über ihre Befragung nämlich generell unzulässig, und zwar unabhängig davon, ob sie im Mediengesetz oder in anderen Bestimmungen verankert wären:

Würde man annehmen, die Einschränkung des Zutritts zur Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss auf Medienvertreter entfiere und die Befragungen würden in Zukunft öffentlich, hätte dies zur Folge, dass Art. 33 B-VG jedenfalls anwendbar würde. Berichte aus diesen Sitzungen unterlägen dann grundsätzlich – dh. bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des Art. 33 B-VG – der sachlichen Immunität:

134

Art. 33 B-VG gelte seinem Wortlaut nach für "öffentliche" Sitzungen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur sei es zwar nicht vollständig unumstritten, was der Begriff "öffentlich" in Art. 33 B-VG meine. Ein Teil des Schrifttums gehe davon aus, dass Sitzungen, zu denen nur eine eingeschränkte Öffentlichkeit, also etwa eine Medienöffentlichkeit, Zugang habe, keine "öffentlichen" Sitzungen iSd Art. 33 B-VG seien und die sachliche Immunität für diese daher nicht greife; dies auch mit einiger Berechtigung, denn andernfalls hätte es schon für die Regelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG eine Verfassungsänderung gebraucht (das indiziere, dass auch der Gesetzgeber von der Nichtanwendbarkeit der sachlichen Immunität ausgegangen sein dürfte). Andere Stimmen würden – unter Hinweis auf die Stellvertretungsfunktion der Medien für die Öffentlichkeit – annehmen, auch im Fall einer bloßen Medienöffentlichkeit liege eine "öffentliche" Sitzung iSd Art. 33 B-VG vor, für die die Geltung der sachlichen Immunität anzunehmen sei. Die Auslegungskontroverse ändere aber nichts an dem Umstand, dass jedenfalls im Fall der Aufhebung der Einschränkung des Zutritts auf Medienvertreter zu Befragungen eine öffentliche Sitzung iSd Art. 33 B-VG vorläge und damit die sachliche Immunität gelten würde; dies auch dann, wenn man den Zutritt etwa auf die räumlichen Kapazitäten eingeschränkt habe ("nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten") oder – wie in § 37a Abs. 1 GOG-NR – eine Bevorzugung von Medienvertretern bei

135

grundsätzlichem Zutritt für jedermann geregelt habe. Folgte man der zweitgenannten Ansicht, würde sich durch eine Aufhebung der Einschränkung des Zutritts auf Medienvertreter kein Unterschied zur bisherigen Rechtslage in Bezug auf die sachliche Immunität ergeben. Zumindest nach der erstgenannten Auffassung im Schrifttum könnte sich aber ein Problem ergeben, das die bisherige Rechtslage nicht innegehabt habe.

Zusammengefasst bedeute dies: Wenn man eine Öffentlichkeit der Untersuchungsausschuss-Sitzungen im Sinne einer Zugänglichkeit für jedermann (sogenannte Saalöffentlichkeit) herstelle, gelte die Verfassungsbestimmung des Art. 33 B-VG jedenfalls und nach allen Ansichten im Schrifttum bzw. unabhängig von etwaigen Auslegungsuneinigkeiten in diesem. Sitzungen eines Untersuchungsausschusses wären dann als "öffentlich" iSd Art. 33 B-VG anzusehen, wie dies nach herrschender Ansicht für öffentliche Teile der Ausschusssitzungen gemäß § 37a Abs. 1 GOG-NR auch der Fall sei; dies würde bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen gelten. Einfachgesetzliche Regelungen – etwa im Mediengesetz oder in anderen Gesetzen – könnten dies nicht abbedingen; Art. 33 B-VG sei unmittelbar anwendbar (es seien keine Ausführungsbestimmungen erforderlich). Korrespondierende einfachgesetzliche Regelungen im Geschäftsordnungsgesetz 1975 und im Mediengesetz hätten nur deklarativen Charakter.

136

Die dann durch Art. 33 B-VG gewährleistete Verantwortungsfreiheit bedeute, dass grundsätzlich jede Rechtswidrigkeit einer wahrheitsgetreuen Berichterstattung über öffentliche parlamentarische Sitzungen – soweit sie von dritter Seite (jedermann) und nicht durch die Abgeordneten zum Nationalrat selbst erfolge – ausgeschlossen sei. Jede staatliche Sanktion sei – ausgenommen solche auf der Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung – unzulässig. Damit seien insbesondere eine (justiz-, verwaltungs- oder disziplinar-)strafrechtliche Verfolgung und eine zivilrechtliche Verantwortlichkeit ausgeschlossen. Auch über Äußerungen, die mit einem Verbreitungsverbot belastet seien, dürfe sanktionslos berichtet werden. Art. 33 B-VG stehe zudem auch allen präventiven Maßnahmen, die eine Weiterverbreitung der geschützten Information erschweren oder verhindern sollten, sowie Beschlagnahmen etc. entgegen. Außerdem bestünde hinsichtlich solcher Berichte über öffentliche Sitzungen eines Untersuchungsausschusses keine Pflicht

137

zur Veröffentlichung einer Gegendarstellung iSd § 9 MedienG bzw. einer nachträglichen Mitteilung über den Ausgang eines Strafverfahrens iSd § 10 MedienG (vgl. § 11 Abs. 1 Z 1 leg.cit.).

Die sachliche Immunität greife dabei nicht nur für Äußerungen von Abgeordneten, sondern für alle in der Sitzung stattfindenden Ereignisse und Vorkommnisse sowie alle Verhandlungsgegenstände. Im Zuge der Berichterstattung beigefügte Kommentare, Ausschmückungen, Werturteile oder Äußerungen, die aus dem Zusammenhang gerissen würden, würden den Schutz der sachlichen Immunität hingegen nicht genießen. 138

Das Recht aus Art. 33 B-VG gelte dabei für jedermann, dh. nicht nur für Medienvertreter. Grundsätzlich könnten sich daher nicht nur Journalisten, sondern auch alle anderen Personen auf den Schutz des Art. 33 B-VG berufen, wenn sie außerhalb des Vertretungskörpers wahrheitsgemäß über die Sitzungen berichteten. 139

All das bedeute, dass Auskunftspersonen (und auch betroffenen Dritten, die im Zuge der Befragung genannt würden), und zwar auch solchen, die nicht "public figures" seien, in Bezug auf eine öffentliche Befragung im Untersuchungsausschuss auf Grund von Art. 33 B-VG – abgesehen von den Schutzmechanismen der Datenschutz-Grundverordnung – kein Schutz vor identifizierender Berichterstattung zukommen könnte. 140

Der Rechtsschutz, sich gegen Rechtsverletzungen in und durch Befragungen im Untersuchungsausschuss zur Wehr zu setzen, wäre damit sehr eingeschränkt. Hinsichtlich einer wahrheitsgetreuen Berichterstattung durch Dritte, bei der Rechte verletzt würden, bliebe ausschließlich der in der Datenschutz-Grundverordnung vorgezeichnete Rechtsschutz. Die Datenschutz-Grundverordnung wäre auf Grund des Anwendungsvorranges des Unionsrechts trotz Art. 33 B-VG anwendbar, ihre Schutzmechanismen und Rechtsschutzgarantien würden aber nur den Schutz personenbezogener Daten betreffen. Alle anderen Rechtsschutzmechanismen in Bezug auf die Verletzung von Grund- und Persönlichkeitsrechten durch eine Berichterstattung über die Befragungen im Untersuchungsausschuss, insbesondere solche medienrechtlicher Natur, würden nicht greifen. Gegen die Verbreitung von allfälligen Ehrverletzungen oder Kreditschädigungen durch die Berichterstattung etwa könnte weder zivil- noch strafrechtlich vorgegangen werden. 141

Für den medienrechtlichen Rechtsschutz nach § 7a MedienG gelte auf einfachgesetzlicher Ebene zudem der Ausschlussstatbestand des § 7a Abs. 3 Z 1 leg.cit., nach dem der Anspruch auf Entschädigung nicht bestehe, soweit es sich um einen wahrheitsgetreuen Bericht über eine Verhandlung in einer öffentlichen Sitzung des Nationalrates, des Bundesrates, der Bundesversammlung, eines Landtages oder eines Ausschusses eines dieser allgemeinen Vertretungskörper handle. Diese Bestimmung sei gleichlautend mit § 30 MedienG und anderen Ausschlussstatbeständen für medienrechtliche Ansprüche auf Entschädigung. Die Bestimmungen seien aber allesamt bloße Wiederholungen des Art. 33 B-VG als verfassungsrechtliche Verankerung der sachlichen Immunität. 142

Zwar wäre es nicht ausgeschlossen, dass sich anwesende Zuhörer bei ihrer allfälligen Berichterstattung freiwillig an die Maßstäbe des Mediengesetzes (insbesondere dessen § 7a) hielten. Es sei aber anzunehmen, dass Personen, die nicht professionelle Journalisten seien, nicht hinreichend geschult seien, die von diesen Bestimmungen verlangte Interessenabwägung – selbst bei freiwilliger Selbstbindung – durchzuführen. In der parlamentarischen Praxis würden auch Medienvertreter regelmäßig vor Sitzungsbeginn von der Parlamentsdirektion über die wesentlichen medienrechtlichen Bestimmungen informiert und vom Verfahrensrichter vor Beginn der Befragung entsprechend "belehrt". V.a. aber könnten Zuhörer dazu in öffentlichen Sitzungen – auf Grund der sachlichen Immunität gemäß Art. 33 B-VG – nicht einfachgesetzlich verpflichtet werden (unabhängig davon, in welchem Gesetz). 143

Dies habe folgende Konsequenz: Wollte man für öffentliche Sitzungen des Untersuchungsausschusses (im Sinne von Saalöffentlichkeit; Zugänglichkeit für jedermann) einen gewissen – über die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung hinausgehenden – (Persönlichkeitsrechts-)Schutz der Auskunftspersonen oder Dritter in Bezug auf die Berichterstattung über die Befragung im Zusammenhang mit ihrer Person garantieren, bedürfte es einer Verfassungsänderung (bei gleichzeitiger Änderung der wiederholenden einfachgesetzlichen Bestimmungen etwa im Mediengesetz); änderte man nur die einfachgesetzlichen Bestimmungen dahingehend, stünden diese Änderungen wohl im Widerspruch zu Art. 33 B-VG. 144

Der Rechtsschutz im Bereich der Verletzung von Grund- und Persönlichkeitsrechten in Befragungen des Untersuchungsausschusses beschränkte bzw. verlagerte 145

sich dann (für Auskunftspersonen und sonstige betroffene Dritte) auf Verletzungen, die nicht durch die Berichterstattung über die Befragung, sondern durch bzw. im Zuge der Befragung selbst erfolgten:

So könne zum einen mittels Persönlichkeitsrechtsbeschwerde gemäß Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG gegen ein Verhalten eines Untersuchungsausschusses selbst sowie seiner Mitglieder oder Funktionäre vorgegangen werden. Die Berichterstattung aus den Befragungen sei in diesem Zusammenhang zwar kein tauglicher Beschwerdegegenstand; die Persönlichkeitsrechtsverletzung, die im Wege des Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG bekämpft werden könne, würde aber möglicherweise durch eine Öffentlichkeit der Befragung sowie die allfällige Übertragung von Ton- und Bildaufnahmen in ihrer Intensität verstärkt. 146

Betroffene Dritte könnten zum anderen Rechtsschutz gegen Äußerungen von Auskunftspersonen in Verfahren gegen diese suchen. Anders als in anderen Ländern, in denen Beweiserhebungen in Untersuchungsausschüssen (auch) öffentlich stattfinden könnten, bestünden in Österreich nämlich keine Regelwerke zum Schutz von Auskunftspersonen. Beispielsweise seien in Irland und Großbritannien (hier allerdings in Bezug auf Befragungen in Ausschüssen, weil es keine Untersuchungsausschüsse wie in Österreich gebe) Aussagen von Auskunftspersonen durch das sogenannte "absolute Privileg" geschützt; Auskunftspersonen würden damit Immunität genießen und könnten für ihre Aussagen nicht strafrechtlich belangt werden. In Großbritannien sei beispielsweise in der sogenannten "Sub Judice Rule" geregelt, welche Angelegenheiten während laufender gerichtlicher Verfahren im britischen Parlament diskutiert werden dürften und welche nicht. Themen, die Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens seien, sollten nicht in parlamentarischen Debatten oder anderen Diskussionen behandelt werden. In den USA seien Sitzungen von Ausschüssen grundsätzlich öffentlich und könnten auch übertragen werden. Die Aussagen von Auskunftspersonen vor Ausschüssen seien aber ebenfalls durch das "absolute Privileg" geschützt. Die österreichische Rechtslage kenne derartige Regelungen über einen Immunitätsschutz von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen nicht. Wegen Äußerungen, die Auskunftspersonen im Untersuchungsausschuss tätigten, könnten in ihren Rechten betroffene Dritte daher etwa zivil- und strafrechtlich oder datenschutzrechtlich direkt gegen die Auskunftsperson vorgehen. Grund- und Persönlichkeitsrechtsverletzungen oder auch Datenschutzrechtsverletzungen könnten in Art und Intensität ebenfalls von einer 147

Öffentlichkeit der Befragung sowie einer allfälligen Übertragung von Ton- und Bildaufnahmen aus den Befragungen des Untersuchungsausschusses beeinflusst werden.

Im Lichte all dessen und insbesondere der Grund- und Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen und Dritter erschiene es jedenfalls unzulässig, jede Befragung öffentlich durchzuführen. Es bedürfte daher in jedem Fall differenzierter gesetzlicher (Ersatz-)Regelungen, wie, inwieweit und unter welchen Bedingungen Befragungen öffentlich durchgeführt würden (werden könnten). 148

Bereits die geltende Rechtslage (§ 17 Abs. 2 VO-UA) ermögliche unter bestimmten Voraussetzungen zwar einen Ausschluss der Medienöffentlichkeit. Ein solcher werde zum Schutz von Auskunftspersonen in der parlamentarischen Praxis jedoch im Allgemeinen nur selten für erforderlich erachtet, weil die Schutzbestimmungen für medienöffentliche Sitzungen in der Regel ausreichend seien. Dazu sei zudem zu erwähnen, dass Befragungen in Untersuchungsausschüssen gemäß § 17 VO-UA im Fall eines Ausschlusses der Öffentlichkeit nur vertraulich oder geheim durchgeführt werden könnten. Dies sei insbesondere der Fall, wenn – abhängig vom Untersuchungsgegenstand – klassifizierte Informationen behandelt würden. 149

Würde man aber davon ausgehen, dass Befragungen grundsätzlich öffentlich (nicht nur medienöffentlich) stattzufinden hätten, könnte man – weil die Persönlichkeitsschützenden Begleitregelungen etwa aus dem Mediengesetz nicht zur Geltung kommen könnten – zum Schutz der Identität einer Auskunftsperson die Öffentlichkeit nach diesen geltenden Regelungen nur zur Gänze ausschließen, was zur Folge hätte, dass über diese Befragung überhaupt nicht (auch nicht ohne Namensnennung) berichtet werden dürfe bzw. könne. Zu berücksichtigen sei daher, dass die Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA – und die damit einhergehende Herstellung einer Öffentlichkeit der Befragungen für jedermann – in der Praxis zu mehr vertraulichen Befragungen von Auskunftspersonen (und damit insgesamt zu weniger Öffentlichkeit) führen könnte, um einen angemessenen – bei öffentlichen Befragungen andernfalls nicht ausreichend vorhandenen – Grund- und Persönlichkeitsrechtsschutz gewährleisten zu können. 150

Es könnte im Lichte dessen möglicherweise der Bedarf gesehen werden, als Zwischenstufe zwischen öffentlichen Befragungen (Berichterstattung nach Maßgabe des Art. 33 B-VG uneingeschränkt zulässig) und vertraulichen oder geheimen Befragungen (keinerlei Berichterstattung möglich/zulässig) doch auch medienöffentliche Befragungen vorzusehen (Berichterstattung unter den Kautelen des Mediengesetzes zulässig). Eine derartige zusätzliche Differenzierung könnte jedoch die Gefahr einer Verkomplizierung der Verfahrensabläufe und damit eines zusätzlichen Zeitfaktors bei der ohnehin zeitlich limitierten Dauer eines Untersuchungsausschusses mit sich bringen, was dem vom Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung betonten Kontrollauftrag des Untersuchungsausschusses zuwiderlaufen würde:

151

Es müsste zudem jeweils im Einzelfall darüber entschieden werden, in welchem Sitzungsformat die Befragung stattzufinden habe, etwa an Hand der Frage, ob es sich bei der Auskunftsperson um eine Person des öffentlichen Lebens ("public figure") handle oder nicht. Die kasuistische Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur "public figure" stünde ihrer Anwendung als alleiniges Kriterium aber auch entgegen; eine Abwägung aller relevanten Umstände im Einzelfall wäre jedenfalls immer erforderlich. Es müsste daher wohl in jedem Einzelfall nach einem bestimmten Modus über die Öffentlichkeit der Befragung entschieden werden. Ein solcher Modus der Entscheidungsfindung (etwa im Untersuchungsausschuss durch Mehrheitsbeschluss) müsste auch die bestehenden Minderheitsrechte (insbesondere auf Ladung von Auskunftspersonen) berücksichtigen: Im Einzelfall könnten hier durchaus unterschiedliche politische und rechtliche Ansichten bestehen, die eine Entscheidungsfindung erschweren und Zeit in Anspruch nehmen würden, was der parlamentarischen Kontrolle insgesamt abträglich wäre. Die Frage nach dem entscheidungsbefugten Organ (dies sei gemäß § 17 Abs. 3 VO-UA nach geltender Rechtslage der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses aus eigenem oder auf Antrag) bzw. entsprechenden Verfahrensregelungen wäre daher zentral. Dies gelte insbesondere für die Befragung von Auskunftspersonen, die mit Minderheitsverlangen geladen würden: Hier könnte eine Entscheidung mit Mehrheitsbeschluss darüber, ob eine Befragung öffentlich stattfinde oder nicht, als problematisch angesehen werden, weil das Minderheitsrecht dadurch unter Umständen beeinträchtigt werden könnte, wenn die Mehrheit auf diese Weise etwa in die Lage versetzt würde, eine von der Minderheit geladene Auskunftsperson nur in vertraulicher Sitzung befragen zu lassen.

152

Weiters wäre zu klären, ob eine Verwendung von klassifizierten Informationen der Stufe 1 auch in öffentlicher Sitzung zulässig sein solle oder ob nicht § 21 Abs. 2 VO-UA entsprechend geändert werden müsste: Infolge der Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA wäre eine Verwendung von Akten und Unterlagen der Klassifizierungsstufe 1 nämlich auch in öffentlicher Befragung zulässig. § 21 Abs. 2 leg.cit., der diese Verwendung – nach einer entsprechenden Genehmigung durch den Vorsitzenden – ermögliche, gehe derzeit von einer medienöffentlichen Befragung aus; dies ergebe sich aus einer Zusammenschau mit § 17 Abs. 1 VO-UA: Die Wendung "nicht in vertraulicher oder geheimer Sitzung" in § 21 Abs. 2 VO-UA führe im Lichte des § 17 Abs. 1 leg.cit. dazu, dass Akten und Unterlagen der Klassifizierungsstufe 1 grundsätzlich nur in medienöffentlichen Befragungen verwendet werden dürften. Würde das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA aufgehoben und bliebe § 21 Abs. 2 leg.cit. unverändert in Kraft, wäre eine Verwendung von klassifizierten Informationen der Stufe 1 im Ergebnis auch in öffentlicher Befragung (dh. bei einer allgemeinen Saalöffentlichkeit) zulässig, wodurch sich der Widerspruch zum Informationsordnungsgesetz nochmals verschärfe. Der Schutz von Informationen vor unberechtigtem Zugriff, den die Klassifizierung (konkret in der Klassifizierungsstufe 1) gerade bewirken bzw. gewährleisten sollte, würde in diesem Fall (ohne ein Umstufungsverfahren im Einzelfall gemäß § 6 InfOG) völlig entfallen.

153

Sollte der Verfassungsgerichtshof das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA als verfassungswidrig aufheben, wäre es daher erforderlich, zum einen aus den genannten Gründen gesetzliche Differenzierungen bzw. ergänzende Regelungen zu treffen (womöglich auch auf Verfassungsebene), zum anderen räumliche und andere organisatorische Vorkehrungen vorzunehmen. Es stellen sich hier im Detail sehr komplexe rechtliche wie auch politische und tatsächliche Fragen, für deren Klärung und Verhandlung ausreichend Zeit erforderlich sei.

154

Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Zutrittsregelungen in ihrer jeweiligen Form vom Präsidenten des Nationalrates bzw. von der – ihm gemäß Art. 30 Abs. 3 B-VG unterstehenden – Parlamentsdirektion vollzogen würden: Derzeit bediene sich der Präsident des Nationalrates bei der Erteilung der Zutrittsgenehmigungen an "Medienvertreter[...] nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten" (§ 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA) in Ausübung des Hausrechts "der Vereinigung der Parla-

155

mentsredakteure oder anderer beruflicher Interessenvertretungen von Journalisten". Gemäß den gesetzlichen Vorgaben werde nur Journalisten, die diese Tätigkeit beruflich ausübten, Zutritt zu den medienöffentlichen Befragungen im Untersuchungsausschuss gewährt. Der Zutritt habe dem Zweck zu dienen, der Öffentlichkeit über die Sitzung zu berichten. Aus diesen Gründen werde in Anwendung der gesetzlichen Vorgaben nur Personen Zutritt gewährt, die einen gültigen Presseausweis bzw. eine Beauftragung (Akkreditiv) durch ein Medienunternehmen nachweisen könnten. Bei Öffnung des Zutritts zu Befragungen im Untersuchungsausschuss für einen weiteren Personenkreis (etwa durch Ersatzregelungen etc.) sei zu bedenken, dass in der Praxis vollziehbare Kriterien erforderlich seien, um die Erteilung der Zutrittsgenehmigungen für mehrmals wöchentlich stattfindende Befragungen praktisch durchführbar zu machen. Insbesondere bei sogenannten "social watchdogs" gäbe es keine Anhaltspunkte dafür, wie das Vorliegen einer solchen Stellung bzw. der von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte verlangten Kriterien (für das Recht auf Zugang zu Informationen) ohne eine stets durchzuführende tiefergehende Einzelfallprüfung festgestellt werden könnte.

Zu bedenken wäre auch, dass die Rahmenbedingungen nicht während eines laufenden Untersuchungsausschusses geändert werden sollten, um hier kein Ungleichgewicht zwischen Befragungen, die vor bzw. nach einer erfolgten Änderung stattgefunden hätten bzw. stattfinden würden, herbeizuführen: Alle Befragungen eines Untersuchungsausschusses sollten unter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen stattfinden. 156

Es werde vor dem Hintergrund all dessen insbesondere ersucht, im Fall einer Aufhebung des angefochtenen Wortes für das Inkrafttreten der Aufhebung eine angemessene Frist zu setzen, die auch die Dauer eines allenfalls laufenden Untersuchungsausschusses berücksichtige. 157

3.2.1.2. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 7 Abs. 1 B-VG: 158

Das Antragsvorbringen schein davon auszugehen, dass Anhörungen von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates (außer in Untersuchungsausschüssen) grundsätzlich öffentlich seien; dies treffe aber nicht zu: 159

(Fach-)Ausschüsse des Nationalrates hätten gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR das Recht, Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur mündlichen oder schriftlichen Äußerung einzuladen (für die Ladung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss würden mit den §§ 28 ff. VO-UA spezielle Regelungen gelten). Ob derartige mündliche Anhörungen von Sachverständigen oder anderen Auskunftspersonen öffentlich oder nicht-öffentlich stattfinden würden, richte sich nach § 37a GOG-NR. 160

Gemäß § 37a Abs. 2 GOG-NR würden Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht-öffentlich stattfinden. Sie seien nur in den – abschließend aufgezählten – Fällen des § 37a Abs. 1 leg.cit. öffentlich. Eine Anhörung von Sachverständigen oder anderen Auskunftspersonen durch einen (Fach-)Ausschuss gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR sei daher grundsätzlich ebenfalls nicht-öffentlich. 161

§ 37a Abs. 1 GOG-NR nenne drei Fallkonstellationen von öffentlichen Anhörungen: bei der Vorberatung von bedeutsamen Gesetzentwürfen und Staatsverträgen (Z 3), bei der Generaldebatte oder umfangreichen Erörterung eines Volksbegehrens (Z 4) und bei der Vorberatung von Berichten des Rechnungshofes (Z 5). In keinem dieser Fälle bestehe eine Verpflichtung zur Anhörung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen. Werde eine solche aber auf Beschluss (gemäß § 40 GOG-NR) durchgeführt, so sei sie in den Fällen der Z 3 und Z 5 nur dann öffentlich, wenn es der Ausschuss beschließe; andernfalls greife die Grundregel des § 37a Abs. 2 leg.cit. (nicht-öffentliche Sitzung bzw. Anhörung). Nur bei der Generaldebatte oder umfangreichen Erörterung eines Volksbegehrens (§ 37a Abs. 1 Z 4 GOG-NR) sei eine (allfällige) Anhörung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen jedenfalls öffentlich. Öffentlich seien Anhörungen von Auskunftspersonen zudem dann, wenn die Ausschusssitzung bereits *per se* öffentlich sei; das sei bei der Behandlung von Berichten der Bundesregierung und ihrer Mitglieder (§ 37a Abs. 1 Z 1 GOG-NR) sowie bei Sitzungen des Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten (§ 37a Abs. 1 Z 2 leg.cit.) der Fall. Würden Sachverständige oder andere Auskunftspersonen aber beispielsweise im Rahmen einer aktuellen Aussprache (§ 34 Abs. 5 GOG-NR), zu Entschließungsanträgen, zu Petitionen, zu Bürgerinitiativen oder zu Gesetzesentwürfen und Staatsverträgen, die nicht als "bedeutsame Gesetzentwürfe und Staatsverträge" anzusehen seien, eingeladen, so erfolge ihre Anhörung *ex lege* in nicht-öffentlicher Sitzung; eine öffentliche Anhörung wäre in diesen Fällen gar nicht zulässig. 162

Öffentlich sei eine Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates somit nur in vom Gesetzgeber als besonders bedeutsam bzw. öffentlichkeitsrelevant erachteten Fällen, und auch dann zumeist nur auf Beschluss des Ausschusses. Die Prämisse im Antrag, dass solche Anhörungen generell öffentlich seien und daher ein Vergleich mit Befragungen in Untersuchungsausschüssen angestellt werden könne, sei daher schon vom Ansatz her unzutreffend. 163

Darüber hinaus lasse sich die im Antrag thematisierte Differenzierung zwischen der Öffentlichkeit von Anhörungen in den geschilderten Fallkonstellationen des § 37a Abs. 1 GOG-NR und der Medienöffentlichkeit bei Befragungen von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen (§ 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA) mit dem unterschiedlichen Charakter dieser Anhörungen bzw. Befragungen rechtfertigen: 164

In (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates würden Sachverständige und Auskunftspersonen in der Regel auf Grund ihrer fachlichen Expertise eingeladen. Die Einladung erfolge zu einem konkreten, vom Ausschuss behandelten Verhandlungsgegenstand (bedeutsamer Gesetzentwurf oder Staatsvertrag, Volksbegehren oder Bericht des Rechnungshofes) und diene der Einholung näherer fachlicher Expertise zu dem in Diskussion stehenden Thema. Die Anhörung erfolge also zu Sachfragen, zu denen die befragte Person Fachwissen besitze (und nicht zur Aufklärung von untersuchten Vorgängen wie in einem Untersuchungsausschuss). 165

In der parlamentarischen Praxis würden Sachverständige und Auskunftspersonen freiwillig an solchen (Teilen von) Sitzungen teilnehmen. Dem Antragsvorbringen (im Hinblick auf § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA) sei insoweit zu entgegnen, dass Vorführungen in (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates in der parlamentarischen Praxis nicht stattfinden würden. Dass § 40 Abs. 2 GOG-NR eine entsprechende Ermächtigung enthalte, gehe darauf zurück, dass es bis zum Inkrafttreten der ersten Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (mit 1. Jänner 1998) keine gesonderte Regelung für die Ladung von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen gegeben habe, sondern § 40 GOG-NR angewendet worden sei. In der parlamentarischen Praxis werde von der Vorführung von als Auskunfts- 166

person geladenen Personen ausschließlich in Untersuchungsausschüssen (gestützt auf § 36 Abs. 2 VO-UA), nicht aber in anderen Ausschüssen Gebrauch gemacht.

Die Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss sei gänzlich anders gelagert. Gegenstand, Intensität sowie Ausmaß der Betroffenheit und Beeinträchtigung von Datenschutz- und Persönlichkeitsrechten seien ungleich höher. Die Auskunftspersonen erschienen in der Regel nicht freiwillig; ihre Rechte und Pflichten seien in der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse detailliert geregelt. Sie hätten einer Ladung Folge zu leisten; von der Möglichkeit der Beantragung einer Beugestrafe bzw. eines Vorführungsbeschlusses im Fall des Ausbleibens ohne genügende Entschuldigung (§ 36 VO-UA) machten Untersuchungsausschüsse in der Praxis auch regelmäßig Gebrauch. Auskunftspersonen würden zu Zwecken der parlamentarischen Kontrolle kritisch und detailliert über mehrere Stunden zu ihrer Person, ihrem Handeln und ihren Wahrnehmungen zu Vollziehungshandlungen befragt. Sie würden gemäß § 33 VO-UA der Wahrheitspflicht unterliegen, eine Falschaussage vor einem Untersuchungsausschuss sei gerichtlich strafbar (§ 288 Abs. 3 StGB); beides treffe auf Anhörungen in sonstigen Ausschüssen nicht zu.

167

Eine Anhörung von Sachverständigen und anderen Auskunftspersonen in einem (Fach-)Ausschuss des Nationalrates sei daher mit einer Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss aus unterschiedlichen Gründen nicht einmal im Ansatz vergleichbar. Es könne daher nicht davon gesprochen werden, dass hier zwischen gleichartigen Situationen unsachlich differenziert würde.

168

Der Antrag bringe schließlich auch vor, dass die zum Schutz berechtigter Interessen vorgesehenen Regelungen in der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und im Informationsordnungsgesetz unabhängig davon gelten würden, ob der Zugang der allgemeinen Öffentlichkeit oder nur Medienvertretern gewährt werde. Dies sei grundsätzlich zutreffend, jedoch würden die im Antrag genannten Regelungen die Weitergabe von Informationen durch den Untersuchungsausschuss selbst betreffen. Einen angemessenen Schutz von Persönlichkeitsrechten bei der Berichterstattung durch Dritte (Medienvertreter oder andere Personen) könnten diese Regelungen nicht garantieren; hierfür sei die Regelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG eingeführt worden. Diese sei auch im Antrag

169

genannt, werde allerdings als eine Regelung "speziell für den Fall der Verbreitung in einem größeren Personenkreis" angesehen, die die Offenlegung von Informationen gegenüber Einzelpersonen nicht zusätzlich beschränke. Für die Berichterstattung aus öffentlichen Sitzungen gelte aber die sachliche Immunität, weshalb bei einer allgemeinen Zugänglichkeit der Schutz des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG nicht mehr zur Anwendung kommen könnte und eine identifizierende Berichterstattung für jedermann – auch für "Einzelpersonen" – grundsätzlich zulässig wäre (sofern die übrigen Voraussetzungen des Art. 33 B-VG vorliegen würden).

3.2.1.3. Hinweis: Mögliche Konsequenzen einer Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" auf die Frage der Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen: 170

Bei Geltung einer allgemeinen (nicht auf Medienvertreter beschränkten) Öffentlichkeit von Befragungen in Untersuchungsausschüssen würde die sachliche Immunität gemäß Art. 33 B-VG gelten. Diese gelte – sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt seien – für alle Arten von Berichten, unabhängig von den verwendeten technischen Mitteln der Berichterstattung. Dabei komme es auch nicht darauf an, ob die gesamte Sitzung, nur Auszüge oder Teile davon oder nur einzelne Sequenzen ausgestrahlt bzw. übertragen würden. Art. 33 B-VG normiere nach Auffassung der rechtswissenschaftlichen Literatur ein – mit dem beschriebenen Inhalt ausgestattetes – subjektives verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht. 171

Unklar sei dabei bislang, welcher Inhalt bzw. welche Schutzrichtung dem Recht zugeschrieben werden könne; ob also ein subjektives Recht auf einen wahrheitsgetreuen Bericht oder nur ein solches auf Freiheit von Sanktionierung bei Erstattung eines wahrheitsgetreuen Berichtes bestehe und ob dieses Recht nur nach Maßgabe der (einfachgesetzlich) vorgegebenen Bedingungen der Sitzung gelte oder umfassend gewährleistet werde. 172

Nähme man – was der Wortlaut nicht nahelege – an, Art. 33 B-VG gewährleiste ein subjektives Recht, einen wahrheitsgetreuen Bericht zu erstatten (im Sinne einer positiven subjektiven Freiheit, Bericht in jeder Form und mit jedem Mittel erstatten zu dürfen), so müsste man wohl davon ausgehen, dass schon ein einfachgesetzliches Verbot, Ton- und Bildaufnahmen anzufertigen, gegen (das absolut gewährleistete Recht aus) Art. 33 B-VG verstoßen würde. Gehe man hingegen 173

– naheliegenderweise – davon aus, dass Inhalt des subjektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 33 B-VG nicht das Recht sei, einen Bericht zu erstatten, sondern das Recht, für einen solchen in keiner Form sanktioniert zu werden (eine solche Auslegung dürfte dem Wortlaut "bleiben von jeder Verantwortung frei" mehr entsprechen), sei fraglich, ob auch dann bereits ein einfachgesetzliches Verbot von Ton- und Bildaufnahmen verfassungswidrig wäre: Es könnte möglicherweise argumentiert werden, dass ein einfachgesetzliches Verbot der Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen in einer öffentlichen Sitzung in Verbindung mit möglichen sitzungspolizeilichen Maßnahmen (Anordnung der Entfernung einzelner Personen, im äußersten Fall Räumung des Zuschauerbereiches) bereits eine Sanktion iSd Art. 33 B-VG und damit auch bei dieser Auslegungsvariante *per se* verfassungswidrig wäre; dann würde das oben zur ersten Auslegungsvariante Ausgeführte auch hier gelten. Schlüssiger erscheine jedoch die Auslegung, dass das Recht, über eine öffentliche Sitzung Bericht zu erstatten, von den (einfachgesetzlich geregelten) Bedingungen der Teilnahme an dieser Sitzung zu trennen bzw. diesen nachgelagert sei. Unter dieser Annahme würde ein einfachgesetzliches Verbot von Ton- und Bildaufnahmen von einer öffentlichen Sitzung eines Untersuchungsausschusses nicht gegen Art. 33 B-VG verstoßen.

Zu berücksichtigen wäre aber dennoch auch dann, dass eine entgegen dem einfachgesetzlichen Verbot vorgenommene Ton- und Bildberichterstattung im Hinblick auf Art. 33 B-VG wohl nicht sanktioniert werden könnte. Fraglich wäre diesfalls, ob eine Durchsetzung des Verbots von Ton- und Bildaufnahmen während der Sitzung mit Mitteln der Sitzungspolizei bereits eine solche unzulässige Sanktion iSd Art. 33 B-VG wäre; oder anders formuliert: ob schon die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen einen "wahrheitsgetreuen Bericht" iSd Art. 33 B-VG darstelle oder erst eine etwaige (Live- oder nachträgliche) Übertragung.

174

3.2.2. Anfechtung des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA zur Gänze bzw. (als Eventualantrag) Anfechtung der Wortfolge "ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude" in § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA – Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen:

175

3.2.2.1. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 10 EMRK: 176

Die Regelungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse zielten insgesamt darauf ab, einen Ausgleich zwischen den öffentlichen Informationsinteressen einerseits und den Persönlichkeitsrechten der befragten Auskunftspersonen und Dritten andererseits zu erlangen sowie gleichzeitig die Arbeits- und Funktionsfähigkeit von Untersuchungsausschüssen zu garantieren. Aus dieser Abwägung des Gesetzgebers resultiere auch die Entscheidung für ein generelles Verbot von Ton- und Bildaufnahmen abgesehen von den beiden genannten zulässigen, internen Verwendungen. Die geltenden Bestimmungen stellten nicht auf eine Einzelfallbeurteilung ab, sondern führten zu einem generellen Verbot von Ton- und Bildaufnahmen für andere als die genannten Zwecke. Dies lasse sich durch eine Durchschnittsbetrachtung rechtfertigen. Aus Sicht des Präsidenten des Nationalrates liege dies aus den nachstehend dargelegten Gründen im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und sei grundrechtskonform: 177

Dem öffentlichen Informationsinteresse an den Befragungen werde nach geltender Rechtslage dadurch Rechnung getragen, dass Befragungen im Regelfall medienöffentlich stattfinden würden und somit eine Medienberichterstattung ermöglicht werde. Um ausreichend Platz und geeignete Arbeitsmöglichkeiten für Medienvertreter zu gewährleisten, werde die Befragung zudem in einen eigenen Medienraum übertragen, wofür in § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA eine explizite Grundlage geschaffen worden sei ("Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude"). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen bei der Berichterstattung sei die auch im Antrag erwähnte Regelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG getroffen worden, die eine identifizierende Berichterstattung nur bei einem überwiegenden Interesse der Öffentlichkeit erlaube. 178

Das Argument, dass ein gänzlich Verbot von Ton- und Bildaufnahmen auch angesichts dieser Schutzbestimmung überschießend sei, greife schon deshalb nicht, weil § 7a MedienG in (iSd Art. 33 B-VG) öffentlichen Sitzungen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zur Anwendung kommen könne. Die (nicht bloß Medien-)Öffentlichkeit im Sinne einer Berichterstattung gemäß Art. 33 B-VG dürfte aber wohl in einer engen Wechselbeziehung zur Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen stehen: Würden aus einer Sitzung (egal, ob der Sitzungssaal von jeder- 179

mann oder nur von Medienvertretern betreten werden könne) Ton- und Bildaufnahmen von Befragungen live übertragen, sei jedenfalls von einer öffentlichen Sitzung (im Sinne der sachlichen Immunität) auszugehen. Bei einer zeitversetzten Übertragung sei die Sitzung jedenfalls als öffentlich anzusehen, wenn der Sitzungssaal gleichzeitig auch von jedermann betreten werden könne. Im Fall der generellen Saalöffentlichkeit gelte die sachliche Immunität nämlich jedenfalls und unabhängig davon, ob man eine Übertragung von Ton- und Bildaufnahmen live oder zeitversetzt zulasse. Die sachliche Immunität gelte darüber hinaus jedenfalls auch dann, wenn man den Saal nur für Medienvertreter öffne, soweit eine Live-Übertragung erfolge; nur dann, wenn eine Live-Übertragung unterbrochen sei, liege während der Unterbrechung eine bloß medienöffentliche Sitzung vor (für die nach zumindest einer Ansicht in der Literatur die sachliche Immunität nicht gelte). Inwiefern die sachliche Immunität zum Tragen komme, wenn nur Medienvertreter den Sitzungssaal betreten dürften, sie die Befragung aber zeitversetzt und zum Schutz von Persönlichkeits-/Datenschutzrechten allenfalls nur teilweise übertragen könnten, könne nicht abschließend beurteilt werden; Rechtsprechung hiezu fehle. Mit Ausnahme der letzten Konstellation (Zutritt nur für Medienvertreter sowie zeitversetzte Übertragung) dürfte die Öffentlichkeit iSd Art. 33 B-VG bei Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen (außerhalb der Zeit, in der eine Liveübertragung unterbrochen sei) jedenfalls gegeben sein; die medienrechtlichen Regelungen dürften daher wegen Art. 33 B-VG nicht greifen.

Dem öffentlichen Interesse diene weiters die Regelung des § 20 VO-UA, nach der der Untersuchungsausschuss die Veröffentlichung u.a. der wörtlichen Befragungsprotokolle beschließen könne, was in der Praxis auch stets erfolge. Auch hier sei jedoch auf die Rechte der betroffenen Personen zu achten: Zum einen seien Auskunftspersonen berechtigt, vor einem Veröffentlichungsbeschluss Einwendungen u.a. gegen den Umfang der Veröffentlichung zu erheben sowie Berichtigungen anzuregen (§ 19 Abs. 3 iVm § 20 Abs. 1 Z 1 VO-UA). Zum anderen habe der Untersuchungsausschuss von sich aus u.a. auf Datenschutzinteressen Rücksicht zu nehmen (§ 20 Abs. 4 VO-UA) – sowohl der befragten Auskunftspersonen als auch allfälliger in der Befragung genannter Dritter. Einer Beschlussfassung gehe stets auch eine Prüfung durch den Verfahrensrichter voraus (bei überwiegenden Geheimhaltungsinteressen beschließe der Untersuchungsausschuss im Einzelfall, den Namen der betroffenen Person durch Initialen zu ersetzen und somit eine

180

Identifizierbarkeit zu vermeiden). Verfahrensrichter und Verfahrensanwälte hätten zudem die Möglichkeit, gegen einen Veröffentlichungsbeschluss Einspruch zu erheben (§ 20 Abs. 3 VO-UA). Das Erfordernis der Beachtung datenschutzrechtlicher Geheimhaltungsinteressen ergebe sich nicht zuletzt auch aus der Geltung der anwendbaren datenschutzrechtlichen Regelungen (Datenschutz-Grundverordnung, Datenschutzgesetz, Informationsordnungsgesetz) infolge des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 16. Jänner 2024, C-33/22, *Österreichische Datenschutzbehörde*.

Bereits bei der nachgängigen Veröffentlichung von Protokollen könnten sich im Detail schwierige Abwägungsfragen zwischen öffentlichem Interesse und entgegenstehenden Datenschutzinteressen stellen. Ton- und Bildaufnahmen seien aber noch wesentlich eingriffsintensiver, was die Abwägung zusätzlich erschweren würde. Diese müsste aber – enthielte das Gesetz keine pauschale Regelung – in jedem Fall durchgeführt werden, etwa von den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses. 181

Eine weitere Fragestellung sei jene der praktischen Durchführung eines Persönlichkeitsrechtsschutzes: Bei einer Live-Übertragung könnten Rechte Betroffener wohl nur vorausschauend geschützt werden, indem etwa für bestimmte Sitzungsteile die Übertragung unterbrochen werde. Zudem sei der Verlauf einer Befragung nicht vorhersehbar. Unvorhergesehene Entwicklungen – etwa durch eine Wortmeldung oder Fragestellung – könnten eine Gefahr für die Rechte der betroffenen Personen darstellen, selbst wenn Ton- und Bildaufnahmen nicht generell zulässig seien, sondern im Einzelfall vorab gestattet würden. Bei einer (auch nur geringfügig) zeitversetzten Übertragung könnte die Verbreitung von allfälligen Rechtsverletzungen besser vermieden werden. Jedoch gelte auch hier, dass aus öffentlichen Sitzungen jedermann wahrheitsgetreu berichten dürfe (unter Wahrnehmung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit). 182

Offen sei auch, wer die Übertragung vornehmen solle und damit die rechtliche – insbesondere auch datenschutzrechtliche – Verantwortung für diese trage. 183

Es könnten auch Diskrepanzen zu den Regelungen der §§ 19 Abs. 3 und 20 VO-UA entstehen, die nur den Untersuchungsausschuss binden würden. Gegenüber Dritten wären Einschränkungen der wahrheitsgetreuen Berichterstattung im Hinblick 184

auf Art. 33 B-VG problematisch. Die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung wären auf Grund des Anwendungsvorranges des Unionsrechts freilich auch von Dritten zu beachten, was wiederum auf eine komplexe Abwägung im Einzelfall hinausliefe.

Das Antragsvorbringen, das generelle Verbot von Ton- und Bildaufnahmen sei auch angesichts der ohnehin bestehenden Regelung über den Ausschluss der Öffentlichkeit (§ 17 Abs. 2 VO-UA) nicht gerechtfertigt, sei nicht schlüssig: Gäbe es nur die Möglichkeit, eine Befragung entweder öffentlich unter Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit (= vertraulich) durchzuführen, müssten Befragungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte wohl wesentlich häufiger vertraulich stattfinden als dies derzeit der Fall sei. Für die interessierte Öffentlichkeit würde dies daher eher zu einer Verschlechterung führen.

Eine uneingeschränkte Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen erscheine im Übrigen aus datenschutz- und persönlichkeitsrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Es müsste also entweder gesetzlich definiert oder vom Untersuchungsausschuss vorab beschlossen werden, in welchen Fällen Ton- und Bildaufnahmen zulässig seien, etwa – wie im Antrag gefordert – bei der Befragung von "public figures".

Die Frage, wer als "public figure" anzusehen sei, könne aber zum einen nicht pauschal bzw. durch Vorabdefinition von Kategorien festgelegt werden, und sei zum anderen nicht alleiniges Entscheidungskriterium. Vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung dürfte es nur mit Einschränkungen bzw. nicht möglich sein, die Figur der "public figure" zu definieren, also eine Aufzählung all jener Personen vorzunehmen, die mit den entsprechenden Konsequenzen als "public figure" qualifiziert würden. In der Rechtsprechung würden sich im Übrigen zahlreiche Fälle finden, in denen jeweils nur unter den ganz spezifischen Umständen des Einzelfalles beurteilt habe werden können, ob der Maßstab als "public figure" anzuwenden gewesen sei oder nicht. Es handle sich nicht um eine absolut zu verstehende Kategorie, bei deren Vorliegen stets und unter allen Umständen eine bestimmte Konsequenz für die Abwägung zwischen Äußerungsfreiheiten und Persönlichkeitsschutz eintreten würde. Die Figur der "public figure" werde in der Rechtsprechung zwar verwendet, ihre Anwendung verändere auch tendenziell das

Gewicht des Persönlichkeitsrechtsschutzes in der Abwägung widerstreitender Interessen im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen, dies im Einzelnen aber stets nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalles, nuanciert und ohne dass an bestimmte Kategorien bzw. eine Einordnung in diese unbedingte Konsequenzen geknüpft werden könnten. Der Umstand, dass es sich bei einer Person um eine "public figure" handle, sei nur ein Abwägungsfaktor im Rahmen der grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung; weitere Kriterien, die das Gewicht des Persönlichkeitsrechtsschutzes in Fällen, in denen es um entsprechende Personen gehe, letztlich bestimmten, seien etwa, ob es sich inhaltlich um einen Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit handle, die Bekanntheit der Person, der Gegenstand und Inhalt der Berichterstattung, Betroffenheit von amtlicher/beruflicher oder privater Tätigkeit, das frühere Verhalten der Person, Inhalt, Form und Folgewirkung der Veröffentlichung, die Umstände, unter denen veröffentlichte Fotos aufgenommen worden seien, bzw. die Art und Weise, wie Informationen erlangt worden seien (etwa eigene Veröffentlichung bestimmter Inhalte durch die betroffene Person), sowie deren Richtigkeit. Die Abwägung ändere sich auch je nachdem, ob es sich um Live-Berichterstattung oder Nicht-Live-Berichterstattung, schriftliche Live-Berichterstattung oder die Übertragung von Ton und Bild handle, ob und welche Inhalte ein- und ausgeblendet würden, ob strafrechtliche Verfahren eine Rolle spielten et cetera. Eine Nicht-Live-Berichterstattung wäre wesentlich weniger eingriffsintensiv, wenn vor einer Berichterstattung noch eine inhaltliche Prüfung stattfinden könnte. Aber auch bei "public figures" komme es für die Bewertung von schutzwürdigen Interessen immer darauf an, welche konkreten Fragen an sie gerichtet würden (ob es sich um Fragen zur öffentlichen Funktion oder betreffend das Privatleben handle).

Da aber auch unter Rückgriff auf das Kriterium der "public figure" vor dem Hintergrund dessen keine von den Umständen eines jeden Einzelfalles abstrahierende Regelung grundrechtlich zulässig sein dürfte, müsste eine differenzierte Ersatzregelung getroffen werden, die wohl eine Beurteilung im Einzelfall vorsehen müsse. Im Gegensatz zur derzeitigen Regelung, die nicht auf eine Einzelfallbeurteilung abstelle, sondern – auf einer Durchschnittsbetrachtung gründend – von einer generellen Unzulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen (mit den zwei im Gesetz genannten Ausnahmen) ausgehe (§ 17 Abs. 1 VO-UA), müsste in jedem Einzelfall nach einem bestimmten Modus über die Zulässigkeit der Übertragung in Bild und Ton entschieden werden.

188

Über die Frage, wer als "public figure" anzusehen sei, könnten (insbesondere vor dem Hintergrund der geschilderten Rechtsprechung) im Einzelfall aber durchaus unterschiedliche Ansichten bestehen. In einem parlamentarischen Prozess wäre es daher naheliegend, darüber eine Mehrheitsentscheidung herbeizuführen. Eine solche könnte aber insbesondere dann als problematisch angesehen werden, wenn eine Auskunftsperson auf Grund eines Minderheitsverlangens geladen worden sei: Die Mehrheit könnte in gewissem Ausmaß über die Bedingungen der Befragung einer von der Minderheit verlangten Auskunftsperson entscheiden. Die Entscheidung in das Ermessen der Minderheit zu stellen, könnte aber ebenso als zweifelhaft betrachtet werden. Würde eine Entscheidungsfindung über die Öffentlichkeit bzw. Übertragung im Einzelfall daher etwa durch Mehrheitsbeschluss im Untersuchungsausschuss erfolgen, hätte dies Auswirkungen auf die bestehenden Minderheitsrechte (insbesondere auf Ladung und Befragung von Auskunftspersonen).

189

Stelle man einen Rechtsvergleich mit Deutschland an, ergebe dieser, dass im Deutschen Bundestag ein Untersuchungsausschuss Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot von Ton- und Filmaufnahmen zulassen könne, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder dies beschließen würden und die zu vernehmende oder anzuhörende Person dem zustimme (§ 13 Abs. 1 PUAG). Die Ansicht, dass der Schutz von Persönlichkeitsrechten im parlamentarischen Untersuchungsverfahren ein generelles Verbot von Ton- und Filmaufnahmen rechtfertige, sei im deutschen Schrifttum verbreitet, wenngleich nicht unumstritten. In der parlamentarischen Praxis des Bundestages sei die (seit 2001 geltende) Möglichkeit, Ton- und Filmaufnahmen im Untersuchungsausschuss im Einzelfall zuzulassen, nur in wenigen Fällen zur Anwendung gekommen: Der Literatur zufolge seien im Jahr 2005 vier Zeugenaussagen (von politisch exponierten Personen) übertragen worden, seither jedoch nur mehr einzelne Anhörungen von Sachverständigen, die Gutachten erstattet und erläutert hätten.

190

In der parlamentarischen Praxis in Österreich habe sich gezeigt, dass auch Personen, an deren Befragung ein besonders hohes öffentliches Interesse bestanden habe, entweder der Ladung nicht Folge geleistet oder sich in großem Umfang der Aussage entschlagen hätten (rechtliche Beugemittel hätten hier nur bedingt Abhilfe schaffen können).

191

Schließlich könne ein Ausschluss von Ton- und Bildaufnahmen unter Umständen auch erforderlich sein, um Störungen der Arbeit des Parlamentes zu verhindern und sein effizientes Funktionieren zu gewährleisten. 192

Es entstünden schließlich auch Spannungsverhältnisse zu anderen Bestimmungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, die entsprechend aufgelöst werden müssten: etwa zu § 19 Abs. 3 VO-UA (Einwendungen der Auskunftsperson gegen den Umfang der Veröffentlichung des Befragungsprotokolls), § 20 Abs. 3 und 4 leg.cit. (Einspruchsmöglichkeit gegen Veröffentlichungsbeschlüsse und bei Veröffentlichungen zu beachtende Interessen), § 37 Abs. 1 VO-UA (Befragung einer Auskunftsperson in Abwesenheit der später zu hörenden Auskunftspersonen) und § 45 leg.cit. (Glaubhaftmachung der Gründe für eine Aussageverweigerung, was in öffentlicher Sitzung problematisch erschiene). 193

Zudem stellten sich – auch hier – Fragen des Rechtsschutzes: Im Bereich der Persönlichkeitsrechte beschränke sich dieser derzeit auf eine entsprechende Beschwerde gemäß Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG an den Verfassungsgerichtshof, die nur zu einer nachträglichen Feststellung einer bereits erfolgten Verletzung führen könne und nur gegen den Untersuchungsausschuss sowie seine Mitglieder und Funktionäre gerichtet sein könne. In Bezug auf die Äußerungen von Auskunftspersonen könnte gegen diese zivil- oder strafrechtlich vorgegangen werden. Soweit Datenschutzrechte betroffen seien, seien Beschwerden an die zuständige Aufsichtsbehörde und uU Schadenersatzansprüche möglich. Medienrechtliche Entschädigungsansprüche entfielen bei einer Öffentlichkeit der Befragungen. Unterlassungs- oder Widerrufsansprüche bestünden derzeit nicht, wären aber – wenn es sich nicht um die Berichterstattung iSd Art. 33 B-VG handle – denkbar. Etwaige Schadenersatzansprüche gegenüber Abgeordneten müssten mit der beruflichen Immunität in Einklang gebracht werden. 194

Aus all diesen Gründen und vor dem Hintergrund der genannten Faktoren und Bedingungen, die eine Einzelfallentscheidung beeinflussten und deren Beurteilung sie erfordern würde, sowie der Risiken, die sie berge, vertrete der Präsident des Nationalrates die Auffassung, dass eine – auf einer Durchschnittsbetrachtung beruhende – generelle Unzulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen (abgesehen von den zwei Ausnahmen) im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liege und sachlich gerechtfertigt sei. Es sei gerechtfertigt, 195

dass sich der Gesetzgeber in Anbetracht der Umstände, die die Befragung einer Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss ausmachten, der Risiken, die für Datenschutz und Persönlichkeitsrechte bestünden, sowie der rechtlichen wie praktischen Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten, die eine Einzelfallentscheidung mit sich bringen würde, für eine pauschalierende Regelung im Sinne einer generellen Unzulässigkeit entschieden habe. Damit verstoße diese nicht gegen das Grundrecht aus Art. 10 EMRK. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkenne an, dass Vorschriften über die interne Arbeitsweise der nationalen Parlamente als Teil der parlamentarischen Autonomie grundsätzlich in den Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten fielen.

Anzumerken sei noch, dass der Antrag – mit dem Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte – auch die Gefahr der Zensur der öffentlichen Debatte durch "public figures" im Namen ihrer Persönlichkeitsrechte thematisiere. Eine Verletzung des Zensurverbots gemäß Art. 13 StGG sei jedoch nicht geltend gemacht worden und sei daher auch nicht zu prüfen. Die zitierte Passage des Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 14. April 2009, 37.374/05, *Társaság a Szabadságjogokért*, Z 37, stehe jedenfalls in einem gänzlich anderen Zusammenhang, nämlich dass eine bereits öffentlich geäußerte politische Meinung eines Politikers zu einem bestimmten Thema von öffentlichem Interesse nicht unter den Schutz seiner Privatsphäre fallen könne, und erscheine daher im vorliegenden Kontext nicht einschlägig.

3.2.2.2. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 7 Abs. 1 B-VG: 197

Die Befragung von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen unterscheidet sich von der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in anderen (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates in einer Art und Weise, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt. Zur Unterschiedlichkeit dieser beiden Situationen könne auf die Ausführungen zu § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA verwiesen werden. 198

Die oben aufgezeigten Unterschiede seien im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen ganz besonders relevant: Die Anhörung als Sachverständiger oder Auskunftsperson in einem (Fach-)Ausschuss erfolge in der Regel freiwillig und mit Fokus auf 199

die fachliche Expertise zu einem bestimmten Verhandlungsgegenstand. In der Praxis gebe die Auskunftsperson zunächst ein Eingangsstatement ab und beantworte fachliche Fragen der Abgeordneten gesammelt – mitunter im Zuge eines Hearings auch mit anderen Experten; die Redezeit sei dabei meist sehr begrenzt (in der Regel stunden – wenn überhaupt – insgesamt nicht mehr als 20 Minuten Redezeit zur Verfügung). Zur Vollständigkeit sei noch darauf hinzuweisen, dass Ton- und Bildaufnahmen bei der öffentlichen Anhörung von Auskunftspersonen bei der Vorberatung von Berichten des Rechnungshofes (§ 37a Abs. 1 Z 5 GOG-NR) unzulässig seien.

Die Befragung als Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss sei ungleich eingriffsintensiver. Die Auskunftsperson müsse über einen Zeitraum von höchstens vier Stunden unter Wahrheitspflicht detaillierte Fragen beantworten, die sich auf ihre Person, ihr Verhalten und ihre Wahrnehmungen beziehen würden; sie werde genau beobachtet, stehe unter Druck und müsse sich gegebenenfalls für ihr Verhalten rechtfertigen sowie Fragen zum Verhalten anderer Personen beantworten. Sie müsse in der Situation überlegen, ob eine Frage beantwortet werden müsse oder ob ein Recht zur Aussageverweigerung bestehe, etwa wegen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder zum Schutz der Privatsphäre von Angehörigen. 200

Zusammenfassend sei daher festzuhalten, dass die Situationen von Sachverständigen und Auskunftspersonen in (Fach-)Ausschüssen einerseits und Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen andererseits nicht vergleichbar seien. Eine unsachliche Differenzierung liege daher schon aus diesem Grund nicht vor. Die unterschiedliche Regelung der Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen bewege sich daher innerhalb des Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers bzw. im Rahmen der Parlamentsautonomie. 201

3.2.2.3. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 17a StGG: 202

§ 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA ziele nicht auf eine intentionale und direkte Beschränkung der Kunstfreiheit ab (die jedenfalls unzulässig wäre). Beim Verbot von Ton- und Bildaufnahmen in Sitzungen von Untersuchungsausschüssen handle es sich vielmehr um ein allgemeines Gesetz, an das auch Künstler grundsätzlich ge- 203

bunden seien. Es könne dahingestellt bleiben, ob es sich dabei um eine "dem geschützten Bereich vergleichsweise fernstehende Verhaltensnorm" handle, die für sich allein nicht als Beschränkung der Freiheit der Kunst zu werten sei. Eingriffe in die Kunstfreiheit seien zulässig, wenn sie zum Schutz eines anderen Rechtsgutes erforderlich und verhältnismäßig seien. Diesbezüglich sei auf die obigen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseingriffe zu verweisen.

Allgemein sei in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass bei einer gänzlichen Aufhebung des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA jedenfalls eine einfachgesetzliche (Ersatz-)Regelung erforderlich wäre, weil ansonsten die Frage der Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen von Befragungen von Untersuchungsausschüssen gesetzlich überhaupt nicht geregelt wäre. Werde hingegen nur die *in eventu* angefochtene Wortfolge aufgehoben, bleibe eine uneingeschränkte einfachgesetzliche Erlaubnis von Ton- und Bildaufnahmen bestehen.

204

3.3. Aus der Sicht des Präsidenten des Nationalrates sei der Antrag - wenn und soweit er zulässig sei - als unbegründet abzuweisen. Für den Fall der Aufhebung wird ersucht, für das Inkrafttreten der Aufhebung eine angemessene Frist zu setzen, die auch die Dauer eines allenfalls gerade laufenden Untersuchungsausschusses berücksichtigt.

## IV. Erwägungen

### 1. Zur Zulässigkeit des Antrages

1.1. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über Verfassungswidrigkeit von Gesetzen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist.

205

Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines

206

Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt.

Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

207

Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Gesetzesbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg. 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

208

Dieser Grundposition folgend hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. VfSlg. 16.212/2001, 16.365/2001, 18.142/2007, 19.496/2011, 20.154/2017). Der Antragsteller hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des Antragstellers teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011, 19.684/2012, 19.903/2014; VfGH 10.3.2015, G 201/2014).

209

Eine zu weite Fassung des Antrages macht diesen nicht in jedem Fall unzulässig. Zunächst ist ein Antrag nicht zu weit gefasst, soweit der Antragsteller solche Normen anfecht, durch die seine (rechtlich geschützten) Interessen aktuell beeinträchtigt sind und die mit diesen in untrennbarem Zusammenhang stehen; dabei darf aber nach § 62 Abs. 1 VfGG nicht offen bleiben, welche Gesetzesvorschrift oder welcher Teil einer Vorschrift nach Auffassung des Antragstellers aus welchem Grund aufgehoben werden soll (s. mwN VfGH 2.3.2015, G 140/2014 ua.; vgl. auch VfGH 10.12.2015, G 639/2015; 15.10.2016, G 103-104/2016 ua.). Ist ein solcher Antrag in der Sache begründet, hebt der Verfassungsgerichtshof aber nur einen Teil der angefochtenen Bestimmungen als verfassungswidrig auf, so führt dies – wenn die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen – im Übrigen zur teilweisen Abweisung des Antrages (VfSlg. 19.746/2013; VfGH 5.3.2014, G 79/2013 ua.).

Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, durch die die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht aktuell beeinträchtigt sind (insofern ist der Antrag zu weit gefasst), die mit (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers aktuell beeinträchtigenden (und nach Auffassung des Antragstellers den Sitz der Verfassungswidrigkeit bildenden) Bestimmungen aber vor dem Hintergrund der Bedenken in einem Regelungszusammenhang stehen, so ist zu differenzieren: Sind diese Bestimmungen von den den Sitz der verfassungsrechtlichen Bedenken des Antragstellers bildenden, die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers aktuell beeinträchtigenden Bestimmungen offensichtlich trennbar, führt dies zur teilweisen Zurückweisung des Antrages. Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, die mit den die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers aktuell beeinträchtigenden Bestimmungen in einem so konkreten Regelungszusammenhang stehen, dass es nicht von vornherein auszuschließen ist, dass ihre Aufhebung im Fall des Zutreffens der Bedenken erforderlich sein könnte (sind diese Bestimmungen also nicht offensichtlich trennbar), so ist der Antrag insgesamt zulässig (vgl. VfSlg. 20.111/2016). Dies gilt nach dem vorhin Gesagten aber keinesfalls dann, wenn Bestimmungen mitangefochten werden (etwa alle eines ganzen Gesetzes), gegen die gar keine konkreten Bedenken vorgebracht werden und zu denen auch kein konkreter Regelungszusammenhang dargelegt wird (VfSlg. 19.894/2014; VfGH 29.9.2015, G 324/2015; 15.10.2016, G 183/2016 ua.).

1.2. Mit Beschluss vom 2. Oktober 2024, G 120/2024, hat der Verfassungsgerichtshof einen in seinem Anfechtungsumfang identen Individualantrag (teils derselben

Antragsteller) unter Bezugnahme auf sein Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 als unzulässig zurückgewiesen, weil die angefochtenen Bestimmungen für die Antragsteller – mangels Einrichtung eines Untersuchungsausschusses – damals nicht wirksam waren.

Seit 22. Oktober 2025 ist der Untersuchungsausschuss des Nationalrates betreffend Klärung politischer Einflussnahme auf Ermittlungen in der Causa Pilnacek eingesetzt (2/US 28. GP), der noch nicht beendet ist, sodass sowohl zum Zeitpunkt der Einbringung des vorliegenden Antrages (15. Jänner 2026) als auch zum Zeitpunkt der Entscheidung darüber ein Untersuchungsausschuss des Nationalrates eingerichtet ist; die angefochtenen Bestimmungen erweisen sich daher für die Antragsteller als wirksam. 213

Da der Überschrift des § 17 VO-UA keine eigenständige normative Wirkung zukommt (vgl. VfSlg. 8389/1978; vgl. auch VfSlg. 4046/1961), ist der auf Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA gerichtete Antrag auch nicht zu eng gefasst. 214

Die Antragsteller, deren Teilnahmeinteresse sich – nach ihrem Vorbringen – auf alle Sitzungen des Pilnacek-Untersuchungsausschusses sowie auf Untersuchungsausschüsse des Nationalrates überhaupt erstreckt, und die beabsichtigen, auch in Zukunft an Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Nationalrates teilzunehmen sowie Ton- und Bildaufnahmen anzufertigen, sind somit auch durch das angefochtene Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA und durch den (nicht zu weit) angefochtenen § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA in ihren (durch Art. 10 EMRK rechtlich geschützten) Interessen beeinträchtigt. 215

1.3. Da sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich der Antrag insgesamt als zulässig. 216

## **2. In der Sache**

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken zu beschränken (vgl. 217

VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den im Antrag dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003).

2.2. Die Antragsteller begründen ihren Antrag in der Sache auf das Wesentliche zusammengefasst wie folgt: 218

Die durch das Wort "Medienvertretern" bewirkte Einschränkung der Teilnahmeberechtigung an Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen durch Untersuchungsausschüsse des Nationalrates verstoße gegen Art. 10 EMRK, weil Personen, die nicht Medienvertreter seien, allgemein und undifferenziert von der Teilnahme an Anhörungen von Untersuchungsausschüssen ausgeschlossen seien; diesen stehe jedoch keine Möglichkeit offen, derartige – prinzipiell der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende – Informationen selbst aufzunehmen. Der Verfassungsgerichtshof sei in seinem Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 zu einer fast wortgleichen Bestimmung zum selben Ergebnis gelangt. 220

Die Einschränkung auf Medienvertreter sei auch sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig, weil der Gesetzgeber (desselben Bundesgesetzes) zwischen Untersuchungsausschüssen und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden habe (gemäß § 37a Abs. 1 GOG-NR werde der Öffentlichkeit bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates der Zutritt nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten, unter Bevorzugung von Medienvertretern, gewährt). Die besonderen verfassungsrechtlichen Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses würden keine sachliche Begründung für die Bevorzugung von Medienvertretern beim Zugang zu Anhörungen des Untersuchungsausschusses bilden. Der Gesetzgeber habe in der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und im Informationsordnungsgesetz ein – sowohl gegenüber Medienvertretern als auch der allgemeinen Öffentlichkeit geltendes – umfassendes System geschaffen, um die Verletzung berechtigter Schutzinteressen zu verhindern. Auch Art. 33 B-VG nehme – im Unterschied zu § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG – keine Unterscheidung nach den Eigenschaften der jeweiligen Berichterstatter vor. 221

Die durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkte Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates verstoße gegen Art. 10 EMRK, weil sie in das Recht eingreife, über die Art und Weise der Berichterstattung frei zu entscheiden; dieser Eingriff sei unverhältnismäßig und zur Erreichung des Zwecks (Schutz des guten Rufs und der Rechte Dritter) in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig. Angesichts der Bedeutung der in einem Untersuchungsausschuss behandelten Themen für die Gesellschaft und das politische System als Ganzes bedürfe es besonders schwerwiegender Gründe, um eine Einschränkung von Berichterstattung aus Untersuchungsausschüssen zu rechtfertigen. § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA enthalte jedoch weder eine Differenzierung nach unterschiedlichen Kategorien schützenswerter Interessen, noch räume er dem Untersuchungsausschuss selbst die Möglichkeit ein, eine solche Abwägung zu treffen (zB hinsichtlich "public figures") und allenfalls gelindere Mittel zur Wahrung der Rechte beteiligter Personen zu ergreifen (zB im Wege des Hausrechts bzw. der Sitzungspolizei durch den Präsidenten des Nationalrates). Der durch das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen bewirkte Eingriff in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte sei zudem überschießend, weil ohnehin einerseits § 7a MedienG eine identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen nur unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere nach einer entsprechenden Interessenabwägung – gestatte und andererseits § 33 Abs. 2 GOG-NR klarstelle, dass die Anhörung als Auskunftsperson alleine weder eine Stellung in der Öffentlichkeit iSd § 7a MedienG noch einen Zusammenhang mit dem öffentlichen Leben iSd §§ 6, 7, 7a und 29 leg.cit. begründe. Zudem sehe § 17 Abs. 2 VO-UA ohnehin vor, dass die Öffentlichkeit zur Wahrung u.a. überwiegender schutzwürdiger Interessen der Auskunftsperson auszuschließen sei.

222

Die Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen sei auch sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig, weil der Gesetzgeber (desselben Bundesgesetzes) zwischen Untersuchungsausschüssen und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden habe (gemäß § 37a Abs. 1 GOG-NR seien Ton- und Bildaufnahmen u.a. bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates zulässig); der gleiche Sachverhalt (die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen) werde unterschiedlich geregelt, je nachdem, ob es sich um einen Untersuchungsausschuss oder einen anderen Ausschuss des Nationalrates handle. Auskunftspersonen seien gemäß § 33 Abs. 1 VO-UA dazu verpflichtet, einer Ladung in den Untersuchungsausschuss Folge zu leisten; diese

223

Verpflichtung könne auch zwangsweise durchgesetzt werden (vgl. § 36 VO-UA). Diesbezüglich bestehe kein Unterschied zu allen anderen Ausschüssen des Nationalrates (vgl. § 40 Abs. 1 und 2 GOG-NR). Die (auch für Medienvertreter geltende) Beschränkung von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen ließe sich weder mit der – im Gegensatz zu anderen Ausschüssen – strafrechtlich bewehrten Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage (vgl. § 288 Abs. 1 und 3 StGB; vgl. auch die Aussageverweigerungsrechte nach § 43 VO-UA) noch mit der "Medienöffentlichkeit" (statt "Öffentlichkeit" in anderen Ausschüssen) erklären.

Das – ohne Abwägung zwischen der Kunstfreiheit und den zu schützenden Persönlichkeitsrechten von in Untersuchungsausschüssen auftretenden Auskunftspersonen normierte – unterscheidungslose Verbot von Ton- und Bildaufnahmen lasse schließlich für die Bedachtnahme auf die Kunstfreiheit keinen Raum, weshalb ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der freien künstlerischen Betätigung vorliege.

224

2.3. Die Bundesregierung hält dem Antragsvorbringen in der Sache zusammengefasst entgegen, der Verfassungsgerichtshof sei von der seinem (von den Antragstellern ins Treffen geführten) Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 zugrunde liegenden Rechtsprechung abgegangen und habe – im Anschluss an die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte – ausgesprochen, dass nach Art. 10 EMRK im Einzelfall ein Recht auf Zugang zu Informationen bestehen könne, wobei u.a. von Bedeutung sei, "ob der Grundrechtsträger als Journalist oder Nichtregierungsorganisation oder in einer anderen Funktion als 'public watchdog' im öffentlichen Interesse tätig wird" (VfSlg. 20.446/2021). Nach dieser neueren Rechtsprechung sei eine Bevorzugung der Medien als "public watchdogs" hinsichtlich des Zugangs zu Informationen bereits in Art. 10 EMRK selbst grundgelegt, sodass aus dem Gleichheitsgrundsatz nicht abgeleitet werden könne, dass nach Art. 10 EMRK ein Recht auf Zugang zu Informationen allen Personen unterschiedslos bzw. im selben Umfang wie Medienvertretern zustehen müsse.

225

2.4. Der Präsident des Nationalrates tritt dem Antragsvorbringen in der Sache auf das Wesentliche zusammengefasst wie folgt entgegen:

226

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Verfassungsgerichtshofes gewährleiste Art. 10 EMRK ein

227

Recht auf Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Informationen (als solche seien die Befragungen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates anzusehen) nur unter bestimmten Voraussetzungen, verleihe aber weder ein Recht auf Zugang zu Informationen, die sich in staatlichem Besitz befinden würden (also nicht allgemein zugänglich seien), noch verpflichte die genannte Bestimmung staatliche Stellen, solche Informationen an die Öffentlichkeit herauszugeben. Ein solches Recht bzw. eine solche Verpflichtung könne entstehen, wenn die Offenlegung der Informationen entweder von einem Gericht angeordnet worden sei oder wenn der Zugang zu den Informationen für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung der anfragenden Person von Bedeutung sei; dafür müssten die Kriterien (der Zweck der Informationsanforderung, die Art der angeforderten Informationen, die Rolle der informationssuchenden Person beim Erhalt und bei der Weitergabe der Informationen an die Öffentlichkeit sowie die Frage, ob die Informationen bereit und verfügbar seien) kumulativ vorliegen, andernfalls die Verweigerung einer begehrten Information keinen Eingriff in die Rechte des Art. 10 EMRK darstelle. Soweit ein Eingriff vorliege, sei die Regelung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA im Kontext mit dem medienrechtlichen Persönlichkeitsschutz gemäß den §§ 6 ff. MedienG zu sehen; insbesondere sei mit der 2014 erfolgten Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates in § 7a Abs. 1 MedienG eine neue Ziffer 3 eingefügt worden, die speziell dem Schutz von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen diene und – in Verbindung mit § 33 Abs. 2 VO-UA – eine identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen nur bei einem überwiegenden Interesse der Öffentlichkeit erlaube. Würde die Einschränkung des Zutritts zur Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss auf Medienvertreter entfallen und die Befragungen wären öffentlich, hätte dies jedenfalls die Anwendbarkeit des Art. 33 B-VG zur Folge, sodass wahrheitsgetreue Berichte darüber von jeder (justiz-, verwaltungs- oder disziplinar-)strafrechtlichen und zivilrechtlichen Verantwortung frei blieben (sachliche Immunität; vgl. auch § 7a Abs. 3 Z 1 und § 30 MedienG); es würden lediglich die Schutzmechanismen der Datenschutz-Grundverordnung gelten (vgl. auch Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG). Dies könnte in der Praxis zum Schutz der Grund- und Persönlichkeitsrechte von Auskunftspersonen öfter zum gänzlichen Ausschluss der Öffentlichkeit (und damit insgesamt zu weniger Öffentlichkeit) führen.

Entgegen dem Antragsvorbringen sei eine Anhörung von Sachverständigen oder anderen Auskunftspersonen durch einen (Fach-)Ausschuss gemäß § 37a Abs. 2

GOG-NR grundsätzlich nicht-öffentlich, sodass der im Antrag angestellte Vergleich mit Anhörungen in Untersuchungsausschüssen bereits vom Ansatz her unzutreffend sei. Die im Antrag thematisierte Differenzierung zwischen der Öffentlichkeit von Anhörungen in den Fallkonstellationen des § 37a Abs. 1 GOG-NR und der Medienöffentlichkeit bei Befragungen von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen lasse sich mit dem unterschiedlichen Charakter dieser Anhörungen bzw. Befragungen rechtfertigen. In (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates würden Sachverständige und Auskunftspersonen in der Regel auf Grund ihrer fachlichen Expertise zu einem konkreten Verhandlungsgegenstand eingeladen (in der parlamentarischen Praxis werde von der Vorführung von als Auskunftspersonen geladenen Personen in diesen Ausschüssen kein Gebrauch gemacht). Gegenstand, Intensität sowie Ausmaß der Betroffenheit und Beeinträchtigung von Datenschutz- und Persönlichkeitsrechten sei bei der Befragung von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen ungleich höher: Untersuchungsausschüsse machten in der Praxis regelmäßig von der Möglichkeit der Beantragung von Beugestrafen bzw. von Vorführungsbeschlüssen Gebrauch; Auskunftspersonen würden kritisch und detailliert über mehrere Stunden zu ihrer Person, ihrem Handeln und ihren Wahrnehmungen zu Vollziehungshandlungen befragt; sie würden – im Unterschied zu den anderen Ausschüssen – der (strafbewehrten [vgl. § 288 Abs. 3 StGB]) Wahrheitspflicht unterliegen (vgl. § 33 VO-UA). Eine Anhörung von Sachverständigen und anderen Auskunftspersonen in einem (Fach-)Ausschuss des Nationalrates sei daher nicht einmal im Ansatz mit einer Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss vergleichbar, sodass keine Rede von einer unsachlichen Differenzierung zwischen gleichartigen Situationen sein könne.

Die Regelungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse zielten insgesamt darauf ab, einen Ausgleich zwischen den öffentlichen Informationsinteressen einerseits und den Persönlichkeitsrechten der befragten Auskunftspersonen und Dritten andererseits zu erlangen sowie gleichzeitig die Arbeits- und Funktionsfähigkeit von Untersuchungsausschüssen zu garantieren. Dem öffentlichen Informationsinteresse an den Befragungen werde nach geltender Rechtslage dadurch Rechnung getragen, dass Befragungen im Regelfall medienöffentlich stattfinden würden und somit eine Medienberichterstattung ermöglicht werde; diesem Zweck diene auch die in der Praxis stets erfolgende Veröffentlichung u.a. der wörtlichen Befragungsprotokolle nach § 20 VO-UA (dabei seien nicht zuletzt datenschutzrechtliche Geheimhaltungsinteressen zu beachten, die

mitunter zu schwierigen Abwägungsfragen führen würden). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen bei der Berichterstattung sei die auch im Antrag erwähnte Regelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG getroffen worden, die eine identifizierende Berichterstattung nur bei einem überwiegenden Interesse der Öffentlichkeit erlaube. Eine uneingeschränkte Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen erscheine aus datenschutz- und persönlichkeitsrechtlichen Gründen ausgeschlossen; eine differenzierte Regelung schaffe erhebliche praktische und rechtliche Schwierigkeiten im Einzelfall. Die auf einer Durchschnittsbetrachtung beruhende generelle Unzulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen (bis auf die zwei im Gesetz erwähnten Ausnahmen) liege im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und sei sachlich gerechtfertigt.

Die Befragung von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen sei ungleich eingriffsintensiver (bis zu vier Stunden unter Wahrheitspflicht samt Recht auf Aussageverweigerung, detaillierte Fragen zu ihrer Person, ihren Wahrnehmungen sowie ihrem Verhalten und jenem anderer Personen) als die Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in anderen (Fach-)Ausschüssen des Nationalrates (in der Regel freiwillig, mit Fokus auf die fachliche Expertise zu einem Verfahrensgegenstand und begrenzte Redezeit von in der Regel nicht mehr als 20 Minuten), sodass eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt sei. 230

Schließlich ziele § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA nicht auf eine (unzulässige) intentionale und direkte Beschränkung der Kunstfreiheit ab; das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen in Sitzungen von Untersuchungsausschüssen sei ein allgemeines Gesetz, an das auch Künstler gebunden seien. Die Eingriffe in die Kunstfreiheit seien zulässig, weil sie – aus den oben dargelegten Gründen – zum Schutz eines anderen Rechtsgutes erforderlich und verhältnismäßig seien. 231

2.5. Der Antrag ist – soweit er sich auf die Aufhebung des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA bezieht – begründet: 232

2.5.1. Die angefochtenen Bestimmungen stehen in folgendem normativen Zusammenhang: 233

Art. 32 B-VG ordnet das grundsätzliche Prinzip der Öffentlichkeit für Sitzungen des Nationalrates an; nach Maßgabe des Art. 32 Abs. 2 B-VG kann diese ausgeschlossen werden. 234

Nach dem Verständnis von *Kelsen/Froehlich/Merkl* handelt es sich um eine "öffentliche Sitzung" im Sinne dieser Bestimmung, "wenn es jedermann nach Maßgabe des zur Verfügung stehenden Raumes gestattet ist, den Verhandlungen des Nationalrates [...] zuzuhören" (*Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 99; in diesem Sinne auch *Grabenwarter/Frank*, B-VG<sup>2</sup>, 2025, Art. 32 B-VG, Rz 1; *Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2020, Art. 32 B-VG, Rz 1; siehe auch *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 123). Die Literatur geht bei der Interpretation dieser Bestimmung einhellig davon aus, dass Art. 32 B-VG nur für Sitzungen des Plenums gilt (siehe *Siess-Scherz*, Die Öffentlichkeit von Ausschußverhandlungen, ÖJZ 1998, 441 [442, mwN]). 235

Gemäß Art. 33 B-VG bleiben wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortung frei. Die Anwendbarkeit von Art. 33 B-VG bezieht sich somit auf das Vorliegen einer "öffentlichen" Sitzung des Nationalrates oder seiner Ausschüsse, knüpft aber lediglich an deren Öffentlichkeit an; dh. diese Bestimmung geht von der Möglichkeit öffentlicher Ausschusssitzungen aus. Die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen ist in Art. 32 B-VG somit nicht verankert, bundesverfassungsrechtlich aber auch nicht ausgeschlossen (siehe *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup>, 1988, 152 f.; *Kopetzki*, Art. 33 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al.* [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 7. Lieferung, 2005, Rz 25; *Pernthaler*, Entscheidungsbesprechung, JBl 1994, 743 [744]; *Siess-Scherz*, aaO, 442; *Wiederin*, Information, Medien und Demokratie: Die Rechtslage in Österreich, in: *Hofmann/Marko/Merli/Wiederin* [Hrsg.], Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, 1997, 215 [217]; *Wiederin*, Art. 25 L-VG, in: *Bußjäger/Germann/Goldgruber-Reiner* [Hrsg.], Vorarlberger Landesverfassung, 2024, Rz 12). Ob Ausschusssitzungen öffentlich sind, legt daher der zuständige Gesetzgeber fest (siehe *Siess-Scherz*, aaO, 445): 236

- In Bezug auf Untersuchungsausschüsse ordnet Art. 53 Abs. 5 B-VG an, dass das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates nähere Bestimmungen trifft. 237
- Werden Sitzungen nach den Vorschriften des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 (samt dessen Anlage 1) für öffentlich erklärt, knüpft sich daran die sachliche Immunität gemäß Art. 33 B-VG. 238
- In der Literatur wird die Frage, ob Art. 33 B-VG auch auf bloß medienöffentliche Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse anwendbar ist und wahrheitsgetreue Berichte darüber von jeder Verantwortung frei bleiben, nicht einheitlich beantwortet. Ein Teil des Schrifttums geht davon aus, dass Sitzungen, zu denen nur eine eingeschränkte Öffentlichkeit Zugang hat, keine "öffentlichen" Sitzungen iSd Art. 33 B-VG seien und die sachliche Immunität für diese daher nicht greife (siehe *Atzwanger/Kobzina/Zögernitz*, Nationalrat-Geschäftsordnung<sup>2</sup>, 1990, § 22, Anm. 1; *Neugebauer/Konrath*, Art. 33 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, Rz 8; *Rami*, § 30 MedienG, in: Höpfel/Ratz [Hrsg.], Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch<sup>2</sup>, 236. Lieferung, 2019, Rz 3/1; *Rami*, Art. 33 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 25. Lieferung, 2020, Rz 35; *Rami*, Untersuchungsausschüsse des Nationalrates und Medienrecht, in: Jedliczka/Joklik [Hrsg.], Untersuchungsausschuss, Rz 10 ff.; *Uebe*, (Nicht-)öffentlichkeit und Vertraulichkeit im parlamentarischen Prozess, in: Irresberger/Steiner/Uebe [Red.], Linzer Legistik-Gespräche 2016, 2017, 59 [71]). Demgegenüber geht *Kopetzki* davon aus, dass die Stellvertreterfunktion von Medienvertretern für die öffentliche Informationsvermittlung für eine weite Auslegung spräche (*Kopetzki*, aaO, Rz 26; so auch *Heindl*, § 30, in: Berka/Heindl/Höhne/Koukal, Mediengesetz Praxiskommentar<sup>4</sup>, 2019, Rz 5; im Ergebnis ebenso: *Widder*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus der Sicht des Bundes, in: Schäffer [Hrsg.], Untersuchungsausschüsse, 1995, 27 [53]; *Zöchbauer*, Novellierter Identitätsschutz – Zur MedienG-Nov 2014, MR 2014, 339 [339 f.]; ohne weitergehende Auseinandersetzung *Berka*, § 7a, in: Berka/Heindl/Höhne/Koukal, Mediengesetz<sup>4</sup>, Rz 33; *Höhne*, § 11, in: Berka/Heindl/Höhne/Koukal, Mediengesetz<sup>4</sup>, Rz 3; nur die unterschiedlichen Positionen referierend *Zögernitz*, Nationalrat-Geschäftsordnung<sup>4</sup>, 2020, § 22 GOG-NR, Anm. 2).

Wie oben erwähnt, obliegt es zunächst dem Gesetzgeber des Geschäftsordnungsgesetzes 1975, ob er in Ausführung von Art. 30 Abs. 2 bzw. Art. 53 Abs. 5 B-VG Sitzungen von Ausschüssen für öffentlich erklärt oder nicht. Die Feststellung, ob es sich bei "medienöffentlichen" Sitzungen um öffentliche Sitzungen handelt, hat daher zunächst an der Interpretation der maßgeblichen Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 (samt dessen Anlage 1) anzusetzen. 240

Die Möglichkeit, Medienvertretern bei der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten Zutritt zu Sitzungen des Untersuchungsausschusses zu gewähren, geht auf das Bundesgesetz BGBl. 720/1988 zurück. § 33 Abs. 3 GOG-NR ordnete an, dass "[a]uf Beschluß des Untersuchungsausschusses [...] Medienvertretern bei der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen vom Präsidenten nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten Zutritt gewährt [wird]". 241

Die Gesetzesinitiative war u.a. von dem Anliegen getragen, die Öffentlichkeit, die bisher für die Plenarsitzung vorgesehen war, zu erweitern (AB 850 BlgNR 17. GP, 2). In den Materialien zu § 33 Abs. 3 GOG-NR wurde ausgeführt, dass damit für den Untersuchungsausschuss "eine besondere Art der Öffentlichkeit" normiert werden solle (AB 850 BlgNR 17. GP, 6). In § 33 Abs. 3 erster Satz, zweiter Halbsatz GOG-NR wurde angeordnet, dass sich der Präsident hiebei "der Vereinigung der Parlamentsredakteure und anderer beruflicher Interessenvertretungen von Journalisten bedienen" könne. "[A]nalog zur StPO" sollten "jedenfalls Fernseh- sowie Hörfunkaufnahmen und -übertragungen sowie Film- und Lichtbildaufnahmen" unzulässig sein (AB 850 BlgNR 17. GP, 6). 242

Mit der Novelle zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 BGBl. 438/1996 wurde der Zutritt der Öffentlichkeit unter Bevorzugung von Medienvertretern zu bestimmten (Teilen von) Ausschüssen unter näher bezeichneten Voraussetzungen ermöglicht (siehe § 28b, § 31c Abs. 5, § 37 Abs. 9, § 79 Abs. 3 und § 98 Abs. 4 GOG-NR), wobei § 33 Abs. 3 leg.cit. unberührt blieb. 243

Mit 1. Jänner 1998 trat schließlich die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse als Anlage zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 in Kraft (BGBl. I 131/1997), die im Abschnitt "Sitzungen und Beweisaufnahmen" unter der Überschrift "Öffentlichkeit von Sitzungen" in ihrem § 4 Abs. 1 die Regelung des 244

§ 33 Abs. 3 GOG-NR in Bezug auf die Privilegierung der Medienvertreter übernahm. Allerdings wurde das System nun umgedreht: Die Zulässigkeit der Anwesenheit der Medienvertreter bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen bildete den Grundsatz. Gemäß § 4 Abs. 2 VO-UA aF konnte die Öffentlichkeit unter näher bezeichneten Voraussetzungen ausgeschlossen werden; zudem sah § 4 Abs. 4 leg.cit. ausdrücklich vor, dass die Beratungen des Untersuchungsausschusses nicht öffentlich sind.

Mit den Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 (einschließlich der gänzlichen Neuerlassung der Anlage 1 "Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse") und (u.a.) des Bundes-Verfassungsgesetzes sowie der Erlassung des Informationsordnungsgesetzes mit den Bundesgesetzen BGBl. I 99/2014, I 101/2014 und I 102/2014 erfolgte eine umfassende Reform des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates, die auch die (verfassungsrechtlichen) Rahmenbedingungen maßgeblich geändert hat. Schon mit der Einführung der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (BGBl. I 131/1997) war intendiert, den Schutz der Grund- und Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen zu verbessern (vgl. *Konrath*, Reform der Untersuchungsausschüsse und Überlegungen zur Einführung eines Organstreitverfahrens, in: Lienbacher/Wielinger [Hrsg.], Öffentliches Recht Jahrbuch 2010, 2010, 25 [29 f.]; *Strasser*, Rechtsschutz im Verfahren vor den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in der Praxis, FS Machacek und Matscher, 2008, 455 [456]). Zu einem der Kernanliegen der Reform 2014 zählte es in der Folge, den Rechtsschutz für die Auskunftspersonen weiter auszubauen und zu konkretisieren (*Konrath/Neugebauer/Posnik*, Das neue Untersuchungsausschussverfahren im Nationalrat, JRP 2015, 216 [224]).

245

In dem mit der Novelle BGBl. I 99/2014 eingefügten § 37a GOG-NR hat der Gesetzgeber die verschiedenen Kategorien von Ausschusssitzungen zusammengefasst: So gibt es "öffentliche", "nicht-öffentliche", "vertrauliche" und "geheime" Ausschusssitzungen (vgl. AB 440 BlgNR 25. GP, 5).

246

Nach § 37a Abs. 2 GOG-NR sind Sitzungen der Ausschüsse des Nationalrates nicht-öffentlich, soweit nicht anderes bestimmt ist; Ton- und Bildaufnahmen sind unzulässig. In § 37a Abs. 1 leg.cit. wird angeordnet, dass in öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse des Nationalrates der Öffentlichkeit nach Maßgabe der räumlichen

247

Möglichkeiten, unter Bevorzugung von Medienvertretern, Zutritt gewährt wird; Ton- und Bildaufnahmen sind zulässig. In weiterer Folge wird definiert, welche Vorgänge in den Ausschusssitzungen öffentlich sind; Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Sitzungen der Untersuchungsausschüsse werden nicht genannt. Gemäß § 33 Abs. 3 GOG-NR gilt für die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Sofern diese Verfahrensordnung nicht anderes bestimmt, kommen für das Verfahren die sonstigen Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 zur Anwendung.

§ 17 VO-UA idF derselben Novelle BGBl. I 99/2014 (Überschrift: "Medienöffentliche und vertrauliche Sitzungen") übernimmt die Beschränkung des Zutritts auf Medienvertreter erneut. Die Möglichkeit für den Präsidenten, sich der Vereinigung der Parlamentsredakteure oder anderer beruflicher Interessenvertretungen von Journalisten zu bedienen, wurde allerdings nicht mehr in den Gesetzestext aufgenommen; in den Materialien wird aber darauf hingewiesen und festgehalten, dass es dafür keiner gesetzlichen Regelung bedürfe (AB 440 BlgNR 25. GP, 11). 248

Anders als nach der Rechtslage ab dem Jahr 1998 differenziert der Gesetzgeber schon bei der Überschrift zu dieser Rechtsvorschrift: War die Regelung vor der Novelle BGBl. I 99/2014 noch mit "Öffentlichkeit von Sitzungen" übertitelt, wird § 17 VO-UA nunmehr differenzierender mit dem Titel "Medienöffentliche und vertrauliche Sitzungen" versehen. Im Gesetzestext wird in § 17 Abs. 1 VO-UA zunächst die Medienöffentlichkeit bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen normiert ("wird Medienvertretern [...] Zutritt gewährt"). In § 17 Abs. 2 und 3 leg.cit. ist zwar vom Ausschluss der "Öffentlichkeit" die Rede; nach den Materialien sei jedoch mit "Öffentlichkeit" – mit Ausnahme der Verwendung dieses Begriffs in § 6 Abs. 1 VO-UA – immer nur die Medienöffentlichkeit gemeint (AB 440 BlgNR 25. GP, 11). 249

Eine systematische Interpretation führt zum Ergebnis, dass der Gesetzgeber für Untersuchungsausschüsse in § 17 VO-UA mit den "medienöffentlichen" Sitzungen eine weitere Kategorie von Ausschusssitzungen geschaffen hat: 250

Weder dem Gesetzestext des § 17 VO-UA noch den Erläuterungen kann ein Hinweis entnommen werden, dass die Kategorie "medienöffentliche" Sitzung als "öffentliche" Sitzung iSd § 37a Abs. 1 GOG-NR zu qualifizieren sei. Primär sind in Bezug auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse die Bestimmungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse anzuwenden; die Vorschriften des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 gelten hingegen subsidiär. Wenn der Gesetzgeber in derselben Novelle unterschiedliche Begriffe verwendet, so ist ihm zuzusinnen, dass er damit auch unterschiedliche Inhalte regeln will. Die Ausgestaltung des § 17 VO-UA ist daher im Lichte der Erläuterungen so zu verstehen, dass damit klargestellt werden sollte, dass die bloße Medienöffentlichkeit nicht als "Öffentlichkeit" im Sinne der Bestimmungen des Art. 33 B-VG bzw. des § 37a GOG-NR zu werten ist.

251

Für diese Sichtweise spricht auch die Neuregelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG mit der Novelle BGBl. I 101/2014, die einen Entschädigungsanspruch gegen den Medieninhaber eröffnet, wenn durch eine identifizierende Medienberichterstattung schutzwürdige Interessen einer Person verletzt werden, die als Auskunftsperson vor einem Untersuchungsausschuss des Nationalrates angehört wurde, ohne dass wegen deren Stellung in der Öffentlichkeit, wegen eines sonstigen Zusammenhanges mit dem öffentlichen Leben oder aus anderen Gründen ein überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung dieser Angaben bestanden hat (vgl. *Schrefler-König/Loretto*, Verfahrensordnung für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, 2020, § 17, Anm. 11). Bei der Annahme der Geltung der sachlichen Immunität (vgl. auch § 7a Abs. 3 Z 1 MedienG, der weitgehend Art. 33 B-VG entspricht) für alle Vorgänge in den medienöffentlichen Beratungen eines Untersuchungsausschusses würde dieser gesetzliche Entschädigungsanspruch weitgehend ins Leere laufen, weil dieser gegen den Medieninhaber nur dann in Betracht käme, wenn im Medium eine Veröffentlichung erscheint, die eine Auskunftsperson identifiziert, die in einer Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit angehört worden ist; in einer derartigen Konstellation wären aber (auch) keine Journalisten anwesend.

252

Eine Interpretation, die den durch das Mediengesetz eröffneten Schutz vor Bekanntgabe der Identität der Auskunftspersonen dermaßen einengt, verbietet sich insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Reform des Untersuchungsausschusses (u.a.) das Ziel eines erweiterten Rechtsschutzes von Auskunftspersonen

253

bezweckte und die in Rede stehende Bestimmung des Mediengesetzes mit demselben Bundesgesetz wie das Bundes-Verfassungsgesetz iZm Untersuchungsausschüssen geändert wurde (BGBl. I 101/2014).

Damit kann festgehalten werden, dass jedenfalls seit der umfassenden Neuregelung des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates Sitzungen eines Untersuchungsausschusses nicht als "öffentlich" iSd Art. 33 B-VG zu qualifizieren sind. 254

2.5.2. Zum Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA: 255

Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Gesetzgeber (s. etwa VfSlg. 13.327/1993, 16.407/2001). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl. zB VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine rechtspolitischen Zielvorstellungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verfolgen (s. etwa VfSlg. 16.176/2001, 16.504/2002). 256

Die Antragsteller sehen zunächst in den unterschiedlichen Regelungen des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 im Hinblick auf den Zugang zu Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Ausschüssen des Nationalrates in § 37a Abs. 1 GOG-NR einerseits und § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA andererseits eine unsachliche Differenzierung. 257

Mit diesem Vorbringen sind die Antragsteller nicht im Recht: 258

Gemäß § 37a Abs. 2 GOG-NR finden Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht-öffentlich statt; nur in den abschließend aufgezählten Fällen des § 37a Abs. 1 leg.cit. sind sie öffentlich. 259

Der Präsident des Nationalrates weist in seiner Äußerung zutreffend darauf hin, dass sich die Befragung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss maßgeblich von ihrer Anhörung in einem (Fach-)Ausschuss unterscheidet (praktisch freiwilliges Erscheinen eines Fachexperten zum Zweck einer in der Regel kurzen Anhörung zu einem konkreten Verfahrensgegenstand einerseits; zumindest 260

erzwingbares Erscheinen einer Auskunftsperson zwecks kritischer, detaillierter und bis zu vier Stunden langer Befragung zu ihrer Person, ihrem Handeln und ihren Wahrnehmungen zu Vollziehungshandlungen unter – strafbewehrter – Wahrheitspflicht andererseits). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass das Geschäftsordnungsgesetz 1975 bei den unterschiedlich ausgestalteten Regelungen der Rahmenbedingungen für eine Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen gleichartige Situationen ungleich ausgestaltet hätte.

Ein Vergleich der Regelungen für Ausschusssitzungen gemäß § 37a GOG-NR einerseits und § 17 VO-UA andererseits führt daher nicht zu einer Gleichheitswidrigkeit des Wortes "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA. 261

Allerdings trifft der von den Antragstellern vorgebrachte Vorwurf, der Gesetzgeber ziehe mit dem Begriff "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA den Kreis der zu Anhörungen im Untersuchungsausschuss zuzulassenden Personen zu eng, im Ergebnis unter Zugrundelegung der vom Präsidenten des Nationalrates in seiner Äußerung vertretenen Prämisse zu, dass diesem nach wie vor der bereits in der Novelle BGBl. 720/1988 angelegte enge Begriffsinhalt zukommt: 262

Die Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates im Jahr 2014 hat auch in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit über die Sitzungen eines Untersuchungsausschusses die Rechtslage in maßgeblichen Aspekten neu gestaltet. Die Entscheidung für eine (bloß) medienöffentliche Sitzung liegt im Rahmen des Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers und ist einerseits durch die besonderen Gegebenheiten und Anforderungen, die Anhörungen in einem Untersuchungsausschuss insbesondere im Hinblick auf den Persönlichkeitsschutz von Auskunftspersonen und Sachverständigen, aber auch die Erörterung klassifizierter Informationen stellen, und andererseits durch das Ziel bestimmt, eine angemessene Information der Öffentlichkeit über die Sitzungen eines Untersuchungsausschusses zu gewährleisten. 263

Insofern unterscheidet sich die rechtliche Ausgangslage von jener, die der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 13.577/1993 im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Zutritts zu Sitzungen von Untersuchungsausschüssen im Tiroler Landtag zu beurteilen hatte. Der Verfassungsgerichtshof ist in dieser Ent- 264

scheidung davon ausgegangen, dass mit § 5 Abs. 1 des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. Jänner 1992 über Untersuchungsausschüsse, LGBl. 15, ein parlamentarischer Vorgang "grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich" gemacht wurde.

Dem Gesetzgeber ist zunächst nicht entgegenzutreten, wenn er den Persönlichkeitsrechten von in Sitzungen eines Untersuchungsausschusses befragten Auskunftspersonen und Sachverständigen, die unter strengen Anforderungen verpflichtet sind, den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses Rede und Antwort zu stehen, besondere Bedeutung im Hinblick auf die Medienöffentlichkeit eines Untersuchungsausschusses beimisst. Gleichzeitig ist die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in der demokratischen Gesellschaft, wie sie der Bundesverfassung zugrunde liegt und für die ein funktionsfähiger öffentlicher Meinungsbildungsprozess entscheidend ist (vgl. dazu allgemein *Wiederin*, Information, 215 ff.), von ebensohoher Bedeutung. Diesen Interessenausgleich soll die hier zu beurteilende Regelung des § 17 Abs. 1 VO-UA mit umsetzen. Dabei muss der Gesetzgeber aber die Möglichkeiten heutiger digitaler Kommunikationsbedingungen berücksichtigen.

265

Der Gesetzgeber kann vor diesem Hintergrund die Aufgabe der Informationsvermittlung über Anhörungen in einem Untersuchungsausschuss zwar vor allem Personen anvertrauen, deren Aufgabe es ist, die Öffentlichkeit als professionelle Intermediäre über das Geschehen im Untersuchungsausschuss zu informieren. § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA knüpft dabei an eine spezifische Funktion derartiger medialer Intermediäre an, die Art. 10 EMRK als eine Grundlage des für die demokratische Gesellschaft wesentlichen öffentlichen Kommunikationsprozesses anerkennt.

266

Dabei steht für § 17 Abs. 1 VO-UA mit der Anknüpfung an "Medienvertreter" nicht die Zugangsmöglichkeit zur allgemeinen Öffentlichkeit im Vordergrund, die angesichts digitaler Kommunikationsbedingungen im Wesentlichen für jede Person mit entsprechendem Kommunikationsinteresse und entsprechender Kommunikationsfähigkeit besteht. Dem Gesetzgeber kommt es vielmehr auf eine angemessene persönliche Qualifikation jener Personen an, die § 17 Abs. 1 VO-UA mit der Aufgabe der Information der Öffentlichkeit über die Anhörung von Auskunftsperso-

267

nen und Sachverständigen in einem Untersuchungsausschuss betraut. Diese Qualifikation besteht darin, dass die Personen, die die angesprochene Informationsaufgabe wahrnehmen sollen, die Einhaltung journalistischer Standards bei der medialen Berichterstattung gewährleisten erscheinen lassen. Diese Qualifikation hält der Gesetzgeber für wesentlich, damit in der medialen Berichterstattung über die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in einem Untersuchungsausschuss der in der flankierenden Regelung des § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG geforderte Interessenausgleich umgesetzt werden kann. Wenn diese Bestimmung verlangt, dass bei der in Rede stehenden medialen Berichterstattung zu berücksichtigen ist, ob die Persönlichkeitsschutzinteressen insbesondere einer Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss gegenüber einer Veröffentlichung ihrer Anhörung Vorrang beanspruchen oder ob wegen der Stellung der Auskunftspersonen in der Öffentlichkeit, wegen eines sonstigen Zusammenhanges der Anhörung mit dem öffentlichen Leben oder aus anderen Gründen das Interesse der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung der Identität der Auskunftsperson und Inhalten der Anhörung überwiegt, überträgt das Regelungssystem Pflichten und Verantwortung an den, der die mediale Berichterstattung über die Geschehnisse im Untersuchungsausschuss vornimmt. Angesichts der diesen Interessenausgleich bestimmenden verfassungsrechtlichen Anforderungen ist es im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz gerechtfertigt, an die zur Berichterstattung über die Geschehnisse in einem Untersuchungsausschuss zuzulassenden Medienvertreter entsprechende Qualifikationsanforderungen zu stellen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Vorschriften über die interne Arbeitsweise der nationalen Parlamente als Teil der parlamentarischen Autonomie grundsätzlich in den Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten fallen (EGMR, *Mándli ua.*, Z 69).

Es liegt daher innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn das Geschäftsordnungsgesetz 1975 (samt dessen Anlage 1) in Bezug auf die mediale Berichterstattung über Anhörungen in Untersuchungsausschüssen das Anliegen verfolgt, eine möglichst hochwertige journalistische Berichterstattung zu gewährleisten, was in dem in der Fassung BGBl. 720/1988 noch im Gesetz selbst enthaltenen (und nunmehr lediglich in den Materialien [AB 440 BlgNR 25. GP, 11] wiedergegebenen) Hinweis zum Ausdruck kommt, dass sich der Präsident des Nationalrates bei der Zulassung von Medienvertretern zu Anhörungen in einem Unter-

268

suchungsausschuss der Vereinigung der Parlamentsredakteure und anderer beruflicher Interessenvertretungen von Journalisten bedienen kann. Der Gesetzgeber kann dabei auch davon ausgehen, dass die berufliche Zugehörigkeit eines entsprechende journalistische Aufgaben wahrnehmenden Medienvertreter zu einem professionellen Medienunternehmen, das gesetzlich zur Einhaltung entsprechender journalistischer Sorgfaltsanforderungen verpflichtet ist, das Vorliegen der § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA zugrunde liegenden Anforderungen an "Medienvertreter" begründet vermuten lässt.

Der Gesetzgeber darf allerdings den Kreis der zu Anhörungen in Untersuchungsausschüssen zugelassenen Medienvertreter nicht so eng ziehen, dass ausschließlich beruflich für professionelle Medienunternehmen tätigen Journalisten Zutritt zu Befragungen im Untersuchungsausschuss gewährt wird. Der gänzliche Ausschluss von Personen, die nicht in diesem engen Sinn beruflich als Journalisten (für ein Massenmedium) tätig sind, verstößt daher gegen die aus dem Gleichheitsgrundsatz folgenden Anforderungen:

269

Denn der Gesetzgeber schließt damit etwa Personen aus, die auf andere Weise als durch ein entsprechendes berufliches Verhältnis zu einem einschlägigen Intermediär die Einhaltung der für die Aufgabe von Medienvertretern iSd § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA wesentlichen journalistischen Standards bei ihrer medialen Berichterstattung gewährleistet erscheinen lassen und im Sinne einer "watchdog-Funktion" iSd Art. 10 EMRK Nachrichten und Ideen über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse im öffentlichen Kommunikationsprozess verbreiten. Zwar kann der Gesetzgeber bei beschränkten Raumverhältnissen, etwa im Rahmen eines (Anmelde-)Systems, Journalisten im erstgenannten Sinn grundsätzlich einen bevorzugten Zutritt einräumen; der gänzliche Ausschluss von Personen, die die Anforderung an eine Gewähr der Einhaltung journalistischer Standards bei der medialen Berichterstattung erfüllen, obwohl sie nicht im engeren Sinne Medienvertreter iSd § 17 Abs. 1 VO-UA sind, erweist sich jedoch als verfassungswidrig.

270

Das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA ist daher als verfassungswidrig aufzuheben. Der Gesetzgeber wird bei der Schaffung einer Ersatzregelung die im vorliegenden Erkenntnis aufgestellten Kriterien zu berücksichtigen haben.

271

2.6. Im Übrigen – soweit er sich auf die Aufhebung des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bezieht – ist der Antrag unbegründet: 272

Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Vom Schutzzumfang dieser Bestimmung, die das Recht der Freiheit der Meinung und der Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden einschließt, werden sowohl reine Meinungskundgaben als auch Tatsachenäußerungen, aber auch Werbemaßnahmen erfasst. Art. 10 Abs. 2 EMRK sieht allerdings im Hinblick darauf, dass die Ausübung dieser Freiheit Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, die Möglichkeit von Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen vor, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes und der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung von vertraulichen Nachrichten oder zur Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung notwendig sind. 273

Ein verfassungsrechtlich zulässiger Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung muss sohin, wie auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ausgesprochen hat (s. zB EGMR 26.4.1979, 6538/74, *Sunday Times*; 25.3.1985, 8734/79, *Barthold*), gesetzlich vorgesehen sein, einen oder mehrere der in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten rechtfertigenden Zwecke verfolgen und zur Erreichung dieses Zweckes oder dieser Zwecke "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" sein (vgl. VfSlg. 12.886/1991, 14.218/1995, 14.899/1997, 16.267/2001, 19.854/2014, 20.014/2015, 20.340/2019). 274

§ 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA sieht bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in medienöffentlichen Sitzungen eines Untersuchungsausschusses des Nationalrates ein Verbot von Ton- und Bildaufnahmen vor, das lediglich für Zwecke der Protokollierung (vgl. § 19 VO-UA) und die Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude nicht gilt. 275

Der Präsident des Nationalrates weist zutreffend darauf hin, dass dieses (abgesehen von den beiden genannten Ausnahmen) generelle Verbot von Ton- und Bild- 276

aufnahmen unter Zugrundelegung einer Durchschnittsbetrachtung vor dem Hintergrund der nationalen Verfassungsrechtslage (vgl. Art. 33 B-VG) und angesichts der Unvorhersehbarkeit des Verlaufs einer Anhörung von Auskunftspersonen in einem Untersuchungsausschuss zum Schutz der Persönlichkeitsrechte von diesen und Dritten verhältnismäßig ist. Zudem ist auf Grund der Ähnlichkeit des in Rede stehenden Verbotes mit der – vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich abgesicherten Öffentlichkeitsgrundsatzes (vgl. Art. 90 Abs. 1 B-VG und Art. 6 Abs. 1 EMRK) zu sehenden – für Verhandlungen der Gerichte geltenden Bestimmung des § 22 MedienG (vgl. auch § 228 Abs. 4 StPO) eine mögliche Beeinträchtigung der Wahrheitsfindung und des Ablaufes des Untersuchungsausschusses ins Treffen zu führen (vgl. *Berka*, aaO, § 22, Rz 2, 4; *Danek/Mann*, § 228, in: Fuchs/Ratz [Hrsg.], Wiener Kommentar zur Strafprozessordnung, 346. Lieferung, 2021, Rz 24; *Feser*, Auskunftspersonen live im Fernsehen – ein Beitrag zur Aufklärung?, FS Zögernitz, 2023, 155 [157 f., 163 ff.]; *Frohner/Haller*, Mediengesetz<sup>6</sup>, 2016, § 22, Rz 1; *Herbst*, Art. 90/1 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al. [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 12. Lieferung, 2016, Rz 103; *Zacharias*, Das Öffentlichkeitsprinzip im Strafprozess, ÖJZ 1996, 681 [687 f.]; vgl. auch EGMR, *Mándli ua.*, Z 57 ff.). Der Verfassungsgerichtshof kann daher nicht finden, dass § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA vor diesem Hintergrund Art. 10 EMRK widerstreitet.

Die Antragsteller sehen wiederum auch in den unterschiedlichen Regelungen des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 im Hinblick auf die Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen in Ausschüssen des Nationalrates in § 37a Abs. 1 GOG-NR einerseits und § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA andererseits eine unsachliche Differenzierung.

277

Ein Vergleich der Regelungen für Ausschusssitzungen gemäß § 37a GOG-NR einerseits und § 17 VO-UA andererseits führt aus den oben dargestellten maßgeblichen Unterschieden zwischen (Fach-)Ausschüssen einerseits und Untersuchungsausschüssen andererseits nicht zu einer Gleichheitswidrigkeit des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA.

278

Schließlich kann auch nicht von einer intentionalen Beschränkung der Kunstfreiheit gesprochen werden; der vorliegende Eingriff erweist sich aus den soeben dargelegten Gründen (insbesondere zum Schutz der Persönlichkeitsrechte von Auskunftspersonen und Dritten) jedenfalls als verhältnismäßig.

279

§ 17 Abs. 1 zweiter VO-UA ist daher nicht verfassungswidrig. 280

## **V. Ergebnis**

1. Das Wort "Medienvertretern" in § 17 Abs. 1 VO-UA ist wegen Verstoßes gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgrundsatz als verfassungswidrig aufzuheben. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ein Eingehen auf die weiteren im Antrag dargelegten Bedenken. 281

2. Die Bestimmung einer Frist für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Gesetzesstelle gründet sich auf Art. 140 Abs. 5 dritter und vierter Satz B-VG. 282

3. Der Ausspruch, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten, beruht auf Art. 140 Abs. 6 erster Satz B-VG. 283

4. Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden sonstigen Aussprüche erfließt aus Art. 140 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 64 Abs. 2 VfGG iVm § 3 Z 3 BGBIG. 284

5. Im Übrigen ist der Antrag abzuweisen. 285

6. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 286

7. Die Kostenentscheidung gründet sich auf § 65a VfGG. Da die Antragsteller die Aufhebung von zwei Bestimmungen begehrt haben, jedoch lediglich hinsichtlich einer Bestimmung erfolgreich waren, ist ihnen als Aufwandsersatz bloß die Hälfte des Pauschalsatzes zuzusprechen (vgl. VfSlg. 16.281/2001). In den zugesprochenen Kosten sind Umsatzsteuer in Höhe von € 262,- sowie der (volle) Ersatz der Eingabengebühr in Höhe von € 340,- enthalten.

287

Wien, am 25. Juni 2026

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. BACKÉ