

Verfassungsgerichtshof
Freyung 8
1010 Wien

Mag. a Antonia Cermak-Kietabl
Rechtsanwältin

Mag. Philipp Schwarz,
LL.M. (Columbia)
Rechtsanwalt

per Web-ERV

Gebühreneinzug
IBAN: [REDACTED]
BIC: GIBAATWWXX

Wien, am 15.01.2026
epicen/VerfR 25.docx

ANTRAG-

STELLER:INNEN:

1. Thomas Lohninger, geb. [REDACTED]
pA epicenter.works - Plattform run rechtspolitik
Linke Wienzeile 12/19, A-1060 Wien
2. Susanne Martina Leisch, geb. [REDACTED]
[REDACTED]
3. Elisabeth Kury, geb. [REDACTED]
pA epicenter.works - Plattform Grundrechtspolitik
Linke Wienzeile 12/19, A-1060 Wien
4. Jan Autrieth, geb. [REDACTED]
pA epicenter.works - Plattform Grundrechtspolitik
Linke Wienzeile 12/19, A-1060 Wien

vertreten durch:

Cermak Schwarz RechtsanwältInnen OG
Döblergasse 2/26A, A-1070 Wien
Code P112248

Gemäß § 19a RAO wird die Bezahlung sämtlicher Kosten zu Handen der Vertreterin begehrt.

ANTRAGS- GEGNERIN:

Österreichische Bundesregierung
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

wegen:

§ 17 Abs. 1 der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBI. I 410/1975, idF BGBI. I 99/2014

I. VOLLMACHTSBEKANNTGABE II. ANTRAG GEMÄSS ART. 140 ABS 1 Z 1 LIT C B-VG

1fach
VM erteilt

I.

In umseits bezeichneter Rechtssache geben die Antragsteller:innen bekannt, die Cermak Schwarz RechtsanwältInnen OG, Döblergasse 2/26A, 1070 Wien, mit ihrer anwaltlichen Vertretung beauftragt zu haben. Diese beruft sich auf die ihr erteilte Vollmacht und ersucht, sämtliche Zustellungen ausschließlich zu ihren Handen vorzunehmen.

II.

Aufgrund unmittelbarer und aktueller Betroffenheit stellen die Antragsteller:innen nachstehenden

ANTRAG

gemäß Art. 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG und führen diesen aus wie folgt:

1. Zu den Antragsteller:innen

1. Der **Erstantragsteller** ist Geschäftsführer des Vereins *epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik*. In dieser Funktion – aber auch privat – ist er an den Gegenständen der Untersuchungsausschüsse des Nationalrats interessiert und möchte deren Sitzungen beiwohnen.
2. Die **Zweitantragstellerin** ist Regisseurin und politische Aktivistin. Als politisch interessierte Bürgerin wollte und will sie Sitzungen der Untersuchungsausschüsse des Nationalrats beiwohnen. Für einen möglichen Dokumentarfilm beabsichtigt sie überdies, Ton- und Bildaufnahmen der Sitzungen anzufertigen.
3. Die **Drittantragstellerin** ist beim Verein *epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik* als Communications Managerin angestellt. In dieser Funktion – aber auch privat – ist sie an den Gegenständen der Untersuchungsausschüsse des Nationalrats interessiert und möchte deren Sitzungen beiwohnen.
4. Der **Viertantragsteller** ist beim Verein *epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik* als Communications Managerin angestellt. In dieser Funktion – aber auch privat – ist er an den Gegenständen der Untersuchungsausschüsse des Nationalrats interessiert und möchte deren Sitzungen beiwohnen.

Beweis: PV der Antragsteller:innen

2. Sachverhalt

5. Die Antragsteller:innen beabsichtigten, der ersten medienöffentliche Sitzung des Pilnacek-Untersuchungsausschuss des Nationalrats (2/A-USA XXVIII. GP), nämlich dessen 3. Sitzung, beizuwöhnen:

- Ursprünglich hätte die genannte Sitzung des Untersuchungsausschusses am 14.1.2026 stattfinden sollen. Die Antragsteller:innen hatten E-Mails an die Parlamentsdirektion sowie den Präsidenten des Nationalrats gerichtet und darin um Zutrittsgewährung zu Sitzungen des genannten Untersuchungsausschusses sowie um Erlaubnis für die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen ersucht. Den Antragsteller:innen wurde unter Verweis auf § 17 VO-UA der Zutritt verwehrt. Die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen sei nur für Medienvertreter:innen (das heißt: Journalist:innen, die diese Tätigkeit beruflich mit dem Zweck, darüber zu berichten, ausüben) zugänglich, sofern nicht bestimmte, genau in der Verfahrensordnung festgelegte Gründe einen Ausschluss der (Medien-)Öffentlichkeit erforderlich machen. Die Antragsteller:innen wurden ferner darauf hingewiesen, dass Bild- und Tonaufnahmen nicht erlaubt seien.
- Nachdem die Sitzung des Untersuchungsausschusses auf den 15.1.2026 verlegt wurde, richteten der Erstantragsteller und die Zweitansonstatterin neuerlich E-Mails an die Parlamentsdirektion sowie den Präsidenten des Nationalrats und ersuchten darin um Zutrittsgewährung zu Sitzungen des genannten Untersuchungsausschusses sowie um Erlaubnis für die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen. Den Antragsteller:innen wurde neuerlich der Zutritt verwehrt.
- Die Erst-, Dritt- und Vierstantragsteller:innen fanden sich schließlich am 15.1.2026 im Parlamentsgebäude ein und ersuchten das anwesende Sicherheitspersonal um Einlass in den Sitzungssaal des Untersuchungsausschusses (Erwin Schrödinger | Lokal 1), um an der 3. Sitzung des Pilnacek-Untersuchungsausschuss des Nationalrats (2/A-USA XXVIII. GP) teilzunehmen. Sie erklärten überdies, Mitschnitte der Sitzung anfertigen zu wollen. Der Zutritt wurde ihnen mit der Begründung verwehrt, dass nur Personen mit gültigem Presseausweis Einlass gewährt wird. „Einfache“ interessierte Bürger würden keinen Zutritt erhalten. Sie wurden ferner darauf hingewiesen, dass Bild- und Tonaufnahmen nicht erlaubt seien.

Beweis: PV der Antragsteller:innen
 E-Mails hinsichtlich des 14.1.2026 im Konvolut (Beilage ./A)
 E-Mails hinsichtlich des 15.1.2026 im Konvolut (Beilage ./B)

6. Mit BGBl. I Nr. 99/2014 wurden die (einfachgesetzlichen) Bestimmungen der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO UA) u.a. im Hinblick auf den Zugang zu Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen durch einen Untersuchungsausschuss sowie im Hinblick auf die Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen neu gefasst.

7. Die Beschränkung des Teilnahmerechts auf Medienvertreter:innen blieb im Vergleich zur alten Rechtslage inhaltlich unverändert bestehen (vgl. § 4 VO-UA idF BGBl. I Nr. 131/1997). Zu Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in einem Untersuchungsausschuss – zuletzt in den COFAG- und ROT-BLAUER Machtmissbrauch Untersuchungsausschüssen des Nationalrates – wird vom Präsidenten des Nationalrates daher nur Medienvertreter:innen, jedoch nicht der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 32 und 33 B-VG Zutritt gewährt.
8. Ton- und Bildaufnahmen wurden im Gegensatz zur alten Rechtslage (vgl. § 4 VO-UA idF BGBl. I Nr. 131/1997), wonach „Fernseh- sowie Hörfunkaufnahmen und -übertragungen sowie Film- und Lichtbildaufnahmen“ unzulässig waren, nunmehr einerseits für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 VO-UA und andererseits für Zwecke der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude gestattet. Die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen während der Anhörung von Auskunftspersonen blieb ansonsten untersagt.

3. Bekämpfte Norm

9. Die bekämpfte Norm ist § 17 Abs. 1 der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBl. 410/1975, idF BGBl. I Nr. 99/2014, und lautet wie folgt:

„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.“

4. Zur Zulässigkeit des Antrags

10. Der gegenständliche Antrag gemäß Art. 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG ist zulässig, zumal
 - die Antragsteller:innen antragslegitimiert sind (4.1) und
 - die begehrte Aufhebung der Gesetzesbestimmung dem verbleibenden Gesetzesteil keinen völlig veränderten Inhalt unterstellt und die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden (4.2).

4.1. Die Antragsteller:innen sind antragslegitimiert

11. Die Antragsteller:innen sind antragslegitimiert, weil die bekämpfte Norm (i) **unmittelbar** in deren Rechtssphäre eingreift und diese verletzt sowie (ii) die rechtlich geschützten Interessen der Antragsteller:innen **aktuell** beeinträchtigt (4.1.1.).

12. Darüber hinaus besteht kein von der Antragstellung nach Art. 140 Abs 1 lit c B-VG verschiedener zumutbarer Weg, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Norm an den VfGH heranzutragen (4.1.2.).

4.1.1. Die Antragsteller:innen sind unmittelbar und aktuell von der bekämpften Norm betroffen

13. Die Antragsteller:innen waren und sind aus folgenden Gründen von der bekämpften Norm unmittelbar und aktuell betroffen:

- Die bekämpfte Norm, § 17 Abs 1 VO-UA, verwehrt den Antragsteller:innen (i) den Zutritt zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Nationalrats und (ii) die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen der Sitzungen.
- Den Antragsteller:innen wurde konkret der Zutritt zur 3. Sitzung des Pilnacek-Untersuchungsausschuss des Nationalrats (2/A-USA XXVIII. GP) am 15.1.2026 verwehrt. Ihnen wurde nicht gestattet, Ton- und Bildaufnahmen der genannten Sitzungen anzufertigen.
- Das Teilnahmeinteresse der Antragsteller:innen bezog sich nicht nur auf die genannte Sitzung, sondern erstreckt sich auf alle Sitzungen dieses Untersuchungsausschusses sowie auf Untersuchungsausschüsse des Nationalrats überhaupt. Die Antragsteller:innen beabsichtigen, auch in Zukunft an Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Nationalrats teilzunehmen und Ton- und Bildaufnahmen anzufertigen; aufgrund der bekämpften Norm wird ihnen die Teilnahme sowie die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen auch in Zukunft verwehrt werden.

14. Zum **Zeitpunkt der Antragstellung** ist der Pilnacek-Untersuchungsausschuss des Nationalrats (2/A-USA XXVIII. GP) laufend eingerichtet, sodass die Antragsteller:innen unmittelbar und aktuell von der bekämpften Norm betroffen sind und der gegenständliche Antrag zulässig ist.

15. Der betreffende Untersuchungsausschuss ist nach heutigem Stand bis zum 2.7.2026 eingerichtet. Je nach Dauer des Verfahrens vor dem VfGH besteht die Möglichkeit, dass zum **Zeitpunkt der Entscheidung** der betreffende Untersuchungsausschuss beendet und kein neuer Untersuchungsausschuss eingerichtet wurde.

16. Im gleichgelagerten Fall mit der GZ G120/2024–11 wies der VfGH den dortigen Antrag als unzulässig zurück, weil im Zeitpunkt der dortigen Entscheidung kein Untersuchungsausschuss eingerichtet war. Jedoch war in diesem Verfahren schon im Zeitpunkt der Antragstellung kein Untersuchungsausschuss eingerichtet. Darin liegt der entscheidende Unterschied zum gegenständlichen Verfahren, weil gegenständlich im

Zeitpunkt der Antragstellung ein Untersuchungsausschuss eingerichtet ist. Daher wäre eine inhaltliche Wiederholung des Beschlusses des VfGH vom 2.10.2024 mit der GZ G120/2024-11 nicht haltbar. Entgegen der dort vertretenen Ansicht kann es der Rechtsprechung des VfGH folgend entweder auf die aktuelle Betroffenheit im Entscheidungszeitpunkt nicht ankommen oder man kommt zum Ergebnis, dass diese auch vorliegt, wenn kein Untersuchungsausschuss mehr eingerichtet ist. Alles andere wäre unvertretbar, weil es aus folgenden Gründen zu einem erheblichen Rechtsschutzdefizit führen würde:

- (a) Würde man im gegenständlichen Fall darauf abstellen, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung ein Untersuchungsausschuss des Nationalrats eingerichtet ist, hinge die Zulässigkeit des Individualantrags überwiegend von der Dauer des Verfahrens ab.

Selbst wenn die Antragsteller:innen ihren Individualantrag zu Beginn des Untersuchungsausschusses – wie gegenständlich unmittelbar nach der ersten medienöffentlichen Sitzung – stellen, müssen sie darauf hoffen, dass die Entscheidung „rechtzeitig“, nämlich noch während eingerichtetem Untersuchungsausschuss ergeht. Die Zulässigkeit des Antrags hängt somit von äußeren Umständen ab, auf die Antragsteller:innen keinerlei Einfluss nehmen können.

Dass dieses Ergebnis nicht haltbar ist, hat der VfGH im Zusammenhang mit Individualanträgen, mit denen ein zum Zeitpunkt der Antragstellung geltendes Gesetz bekämpft wurde, das während des Verfahrens außer Kraft getreten ist, erkannt:

„Bei einem Individualantrag, der sich auf ein zwar zum Zeitpunkt der Antragstellung, nicht aber zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes (noch) geltendes Gesetz bezieht, kann es nicht vom zeitlichen Ablauf des Verfahrens vor dem Gerichtshof abhängen, ob der an sich zulässige Gesetzesprüfungsantrag zu einer Entscheidung des Gerichtshofs in der Sache führt.“ (VfSlg 12.227, Hervorhebung nicht im Original; siehe auch Schäffer/Kneihs in Kneihs/Lienbacher ua (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 140 B-VG, FN 299; Holzinger/Hiesel, Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts, 1. Band³, E 263)

Bei Individualanträgen, die sich auf ein zum Zeitpunkt der Antragstellung **und** zum Zeitpunkt der Entscheidung geltendes Gesetz beziehen, muss dies umso mehr geltend. Gerade in einer solchen Situation darf die Zulässigkeit des Antrags nicht von äußeren Umständen abhängen, auf die die Antragsteller:innen keinerlei Einfluss nehmen können.

(b) Der VfGH vertritt zwar im Allgemeinen, dass die aktuelle Betroffenheit des Antrages nicht nur zum Zeitpunkt der Einbringung des Antrages, sondern auch zum Zeitpunkt der Entscheidung des VfGH gegeben sein muss. Liegt die aktuelle Betroffenheit zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht vor, weist der VfGH den Antrag als unzulässig zurück.

Dagegen ist bereits einzuwenden, dass nach dem klaren Wortlaut des Art. 140 Abs 4 B-VG der Antrag in derartigen Fällen nicht zurückzuweisen, sondern auszusprechen ist, ob die betreffende Vorschrift verfassungswidrig war (Schäffer/Kneihs in Kneihs/Lienbacher ua (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art 140 B-VG, Rz 56).

Hinzu kommt, dass es in den meisten Entscheidungen, in denen die Zulässigkeit aufgrund mangelnder aktueller Betroffenheit zum Zeitpunkt der Entscheidung verneint wurde, um Fälle ging, in denen die bekämpfte Gesetzesstelle zwischenzeitlich außer Kraft getreten war oder sich wesentlich geändert hatte.

Der VfGH begründet 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, 17.653, 18.284). Mit anderen Worten sei der Rechtsschutz trotz Zurückweisung des Antrags gewahrt geblieben.

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

Im Gegenteil wird die Erreichung dieses Ziels erheblich erschwert: Solange die bekämpfte Norm in Kraft ist, wird Antragsteller:innen deren Bekämpfung dadurch erschwert, dass die Zulässigkeit von äußeren, von den Antragsteller:innen nicht beeinflussbaren Umständen abhängig gemacht wird.

17. Aus diesen Erwägungen und vor dem Hintergrund, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft Untersuchungsausschüsse des Nationalrats eingerichtet werden, ist die die unmittelbare und aktuelle Betroffenheit gegenständlich zu bejahen,

- weil im Zeitpunkt der Antragstellung ein Untersuchungsausschuss des Nationalrats eingerichtet war/ist,

- weil sich das Teilnahmeinteresse der Antragsteller:innen auf Untersuchungsausschüsse des Nationalrats überhaupt erstreckt.

18. Darauf, ob auch im Entscheidungszeitpunkt ein Untersuchungsausschuss eingerichtet sein wird, kann es hingegen nicht ankommen. Entweder liegt die aktuelle Betroffenheit im Entscheidungszeitpunkt trotzdem vor, oder es kommt aus den vorgebrachten Gründen nicht auf sie an.

19. Im Ergebnis sind die Antragsteller:innen unmittelbar und aktuell von der bekämpften Norm betroffen, sodass der gegenständliche Antrag zulässig ist.

4.1.2. Es besteht kein zumutbarer Umweg, um den VfGH anzurufen

20. 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** verwehrt, besteht kein von der Antragstellung nach Art. 140 Abs 1 B-VG verschiedener zumutbarer Weg, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Norm an den VfGH heranzutragen:

- Gegen eine allfällige Verweigerung des Zutritts zu Sitzungen des Untersuchungsausschusses durch den Präsidenten des Nationalrats im Zusammenhang mit seiner Ausübung des Hausrechts besteht keine Beschwerdemöglichkeit (Jedliczka [Hrsg], Das Recht des Untersuchungsausschusses, § 17 VO-UA, Rz 3; Parlamentsdirektion [Hrsg], Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat [2019], Rz 234).
- Die Ausübung der Sitzungspolizei durch den Präsidenten des Nationalrats ist der gesetzgebenden Gewalt zuzuordnen (VfGH 28.11.1988, B1355/88; vgl. auch VfGH 18.6.1993. N569/92, B669/92).

21. Die bekämpfte Norm ist daher für die Antragsteller:innen ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden und es besteht kein zumutbarer Umweg, um die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bekämpften Norm an den VfGH heranzutragen.

4.2. Die begehrte Aufhebung ist zulässig

22. Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin 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; VfGH 15.12.2021 G233/2021 ua, V191/29021 ua), 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.

23. Einerseits wäre durch die Aufhebung des – vom übrigen Gesetzestext trennbaren – Wortes „*Medienvertretern*“ den verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller:innen im Hinblick auf § 17 Abs.1 erster Satz VO UA entsprochen.
24. 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:innen im Hinblick auf § 17 Abs.1 zweiter Satz VO UA entsprochen.

5. Darlegung der Bedenken

25. Die Antragsteller:innen haben sowohl Bedenken an § 17 Abs 1 S 1 VO-UA (**5.1**) als auch an § 17 Abs 1 S 2 VO-UA (**5.2**).

5.1. Bedenken an § 17 Abs 1 erster Satz VO-UA

26. Die Bedenken der Antragsteller:innen gründen sich einerseits auf Art. 10 EMRK (**5.1.1**) und andererseits auf Art. 7 Abs 1 B-VG (**5.1.2**).

5.1.1. Bedenken im Hinblick auf Art. 10 EMRK

27. Die durch das Wort „*Medienvertretern*“ bewirkte Einschränkung der Teilnahmeberechtigung an Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen durch Untersuchungsausschüsse des Nationalrates verstößt gegen Art. 10 EMRK.
28. Dies aus den folgenden Gründen:
29. Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Vom Schutzmfang dieser Bestimmung ist nicht nur der Empfang von Nachrichten, sondern auch das Beschaffen von Informationen umfasst (s. VfSlg. 11297/1987; VfSlg. 13.577/1993).
30. Zweck der Bestimmung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA ist es zweifellos, die Allgemeinheit – im Wege von Berichterstattung - über die Geschehnisse in einem Untersuchungsausschuss zu informieren.
31. Die Regelung des § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA schließt jedoch Personen, die nicht Medienvertreter:innen sind, allgemein und undifferenziert von der Teilnahme an Anhörungen von Untersuchungsausschüssen aus.

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

33. In **VfSlg. 13.577/1993** ist der Verfassungsgerichtshof bereits zum selben Ergebnis gelangt:

34. Die dortigen Antragsteller bekämpften § 5 Abs. 1 des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. Jänner 1992 über Untersuchungsausschüsse, LGBI. für Tirol Nr. 15/1992, als verfassungswidrig. Die dort bekämpfte Norm ist mit der gegenständlichen fast wortgleich und lautete wie folgt:

„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.“

35. Der Verfassungsgerichtshof urteilte die Einschränkung der Teilnahmerechte an Untersuchungsausschüssen des Tiroler Landtags auf Medienvertreter:innen als Verletzung des Art 10 EMRK und hob das Wort „Medienvertreter“ als verfassungswidrig auf.

36. In seiner Begründung führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass die aus Art. 10 EMRK erfließenden Rechte jedermann zustehen. Aus dem Umstand, dass sich diese Rechte im Hinblick auf den höheren Informationsbedarf der Presse im Besonderen im Medienbereich auswirken, folge zwar, dass eine die Medien besonders schützende bzw. begünstigende Regelung nicht von vornherein unzulässig ist, aber nicht so gestaltet sein darf, dass sie den anderen Normunterworfenen die durch Art. 10 EMRK garantierten Rechte schlechterdings vorenthält.

37. Genau das sei jedoch bei der bekämpften Norm § 5 Abs. 1 des Tiroler Landesverfassungsgesetzes vom 21. Jänner 1992 über Untersuchungsausschüsse, LGBI. für Tirol Nr. 15/1992, der Fall gewesen, weshalb er als verfassungswidrig aufgehoben wurde.

38. Dasselbe muss für § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA gelten.

5.1.2. Bedenken im Hinblick auf Art. 7 Abs 1 B-VG

39. Die Einschränkung auf Medienvertreter:innen ist sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig. Sie verstößt gegen Art. 7 Abs. 1 B VG.
40. Dies aus den folgenden Gründen:
 41. Der Gleichheitssatz bindet auch die Gesetzgebung (vgl. VfSlg. 13.327/1993, 14.309/1995, 16.407/2001). Er setzt ihr insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, unsachliche, durch tatsächliche Unterschiede nicht begründbare Differenzierungen und eine unsachliche Gleichbehandlung von Ungleichem (vgl. VfSlg. 17.315/2004, 17.500/2005) sowie sachlich nicht begründbare Regelungen zu schaffen (vgl. VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001 sowie Holoubek, Art. 7 Abs. 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek, B-VG, 14. Lfg. (2018), Rz 107f).
 42. Das Geschäftsordnungsgesetz 1975 enthält zwei unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf den Zugang zu Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Ausschüssen des Nationalrates:
 - § 37a Abs. 1 GOG-NR sieht 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 wird.
 - § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA sieht jedoch lediglich den Zutritt für Medienvertreter:innen zu solchen Anhörungen vor.
 43. Der Gesetzgeber hat somit zwischen einem Untersuchungsausschuss und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden. Dies ist insofern beachtlich, als die Regelung des § 37a Abs. 1 GOG-NR mit demselben Bundesgesetz wie jene des § 17 Abs. 1 VO-UA erlassen wurden (vgl. BGBI. I Nr. 99/2014). Der Ausschussbericht führt zu den Gründen der Unterscheidung jedoch nichts aus (vgl. AB 440 BlgNR XXV.GP).
 44. Zwar verfügt ein Untersuchungsausschuss zweifellos über besondere verfassungsrechtliche Kompetenzen. Zu prüfen ist jedoch, ob diese besonderen in Art. 53 B-VG sowie der VO-UA zu Grunde gelegten Kompetenzen auch eine ausreichende sachliche Begründung für die Bevorzugung von Medienvertreter:innen beim Zugang zu Anhörungen des Untersuchungsausschusses bilden.
 45. Dies ist nicht der Fall:
 46. Zweifellos werden in einem Untersuchungsausschuss besondere Informationen behandelt. Der Gesetzgeber hat jedoch gerade aus diesem Grund in der VO-UA sowie

dem Informationsordnungsgesetz ein umfassendes System geschaffen, um die Verletzung berechtigter Schutzinteressen zu verhindern. Insbesondere verfügt 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).

47. Vielmehr hat der Untersuchungsausschuss stets eine Interessenabwägung zwischen privaten Geheimhaltungsinteressen (vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere § 1 DSG 2000, aber auch Art. 8 EMRK sowie Art8 GRC) und öffentlichen Interessen, zu denen unter anderem auch die Bekanntgabe der Kontrollergebnisse zählt, vorzunehmen. Diese Interessenabwägung hat der Untersuchungsausschuss bei seiner gesamten Tätigkeit zu beachten (vgl. insbesondere die Regelungen der VO-UA zu medienöffentlichen und vertraulichen Sitzungen [§ 17], zu Beratungen des Untersuchungsausschusses [§ 18], zu Veröffentlichungen [§ 20] und zur Informationssicherheit [§ 21 iVm dem InfOG; vgl. auch Art. 57 B-VG iVm der gerichtlichen Strafbestimmung des § 18 InfOG]). Sie erstreckt sich auch auf die Behandlung von Informationen im Bereich des Nationalrates (vgl. insbesondere die Bestimmungen des InfOG). Dem oder der Vorsitzenden, dem oder der Verfahrensrichter:in und dem Verfahrensanwalt bzw. der Verfahrensanwältin überträgt die VO-UA ausdrücklich die Aufgabe, auf die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu achten und bei drohenden Verstößen einzuschreiten (vgl. §§ 6, 9 und 11 VO-UA). Schlussendlich ist dem Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 138b Abs. 1 Z 7 B VG die Aufgabe übertragen, allfällige Verletzungen von Persönlichkeitsrechten festzustellen.
48. Diese Regelungen gelten unabhängig davon, ob Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit oder lediglich Medienvertreter:innen zugänglich gemacht werden. Aus den beschriebenen, umfassenden Regelungen lässt sich gerade keine Privilegierung von Medienvertreter:innen ableiten. Der Untersuchungsausschuss hat sowohl gegenüber Medienvertreter:innen als auch der allgemeinen Öffentlichkeit dieselben Regelungen zu beachten. § 17 Abs. 2 VO-UA spricht in diesem Sinne allgemein vom Ausschluss der Öffentlichkeit.
49. Gleichermassen ist Art. 33 B-VG, der wahrheitsgetreue Berichte aus öffentlichen Verhandlungen des Nationalrats und seiner Ausschüsse unter besonderen Schutz stellt, keine Unterscheidung nach den Eigenschaften der jeweiligen Berichterstatter:innen zu entnehmen.
50. Eine solche Unterscheidung ließe sich allenfalls in § 7a Abs. 1 Z 3 MedienG erblicken, wonach identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist. Allein der Regelungsort der Bestimmung im Mediengesetz macht jedoch klar, dass diese Bestimmung speziell für den Fall der Verbreitung in einem größeren Personenkreis

geschaffen wurde. Eine Offenlegung von Informationen gegenüber Einzelpersonen wird durch diese Bestimmung nicht zusätzlich beschränkt.

51. Aus alldem folgt, dass kein sachlicher Grund erkennbar ist, warum Medienvertreter:innen durch § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA ein ausschließlicher Zugang zu Anhörungen von Untersuchungsausschüssen eingeräumt wird, während andere Personen nicht zur Teilnahme berechtigt sind.

5.1.3. Ergebnis

52. Das Wort „Medienvertretern“ in § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA verstößt sowohl gegen Art. 10 EMRK als auch gegen Art. 7 Abs. 1 B VG und ist somit als verfassungswidrig aufzuheben.

5.2. Bedenken an § 17 Abs 1 zweiter Satz VO-UA

53. Die Bedenken der Antragsteller:innen gründen sich auf Art. 10 EMRK (5.2.1), auf Art. 7 Abs 1 B-VG (5.2.2) und auf Art. 17a StGG (5.2.3).

5.2.1. Bedenken im Hinblick auf Art. 10 EMRK

54. Die durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz bewirkte Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrats verstößt gegen Art. 10 EMRK.

55. Dies aus den folgenden Gründen:

56. Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Vom Schutzmfang dieser Bestimmung, die das Recht auf Freiheit der Meinung und auf 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 (VfSlg. 14.218/1995, 17.568/2005, 20.014/2015 und 20.340/2019; VfGH 04.03.2021, E4037/2020). Vom Schutzmfang der Bestimmung wird ferner auch die Kunstrechte umfasst (EGMR 24.5.1988, Müller, 10737/84, Rz 27; 20.9.1994, Otto-Preminger-Institut, 13470/87, Rz 43; 25.1.2007, Vereinigung bildender Künstler, 68354/01, Rz 26; VfSlg 18.893/2009).

57. Geschützt sind auch die Mittel und die Art und Weise, in der Meinungen ausgedrückt werden (vgl. Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK4, 2017, Art. 10 Rz 10; Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention7, 2021, § 23, Rz 6; EGMR 23.5.1991, Fall Oberschlick, Appl. 11662/85, Rz 57; EGMR 4.12.2018, Fall Bild GmbH & Co. KG und Axel Springer AG, Appl. 62721/13 und 62741/13, Rz 34).

58. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat außerdem bereits anerkannt, dass Fotojournalismus einen Beitrag zu einer Debatte von öffentlichem Interesse leisten kann

(EGMR 11.1.2000, Fall News Verlags GmbH & Co.KG, Appl. 31.457/96, Rz 52ff) und dass die Öffentlichkeit ein Interesse an der Offenlegung des physischen Erscheinungsbilds einer Person haben kann (EGMR 21.9.2017, Fall Axel Springer SE und RTL Television GmbH, Appl. 51.405/12, Rz 43). Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof zuletzt bekräftigt (EGMR 22.9.2020, Fall B.Z. Ullstein GmbH, Appl. 43231/16, Rz 23).

59. § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkt zweifellos, dass Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates mit Ausnahme der ausdrücklich angeführten Tatbestände der Protokollierung und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude untersagt sind. Es ist somit nicht zulässig, Ton- und Bildaufnahmen von Anhörungen von Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
60. § 17 Abs. 1 erster Satz VO-UA greift insofern in das Recht ein, über die Art und Weise der Berichterstattung frei zu entscheiden. Berichterstattung unter Verwendung von Ton- und Bildaufnahmen ist schließlich untersagt.
61. Art. 10 Abs. 2 EMRK sieht 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.
62. Ein verfassungsrechtlich zulässiger Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung muss 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 EGMR betont in seiner Rechtsprechung, dass Art. 10 Abs. 2 EMRK im Bereich von Debatten von öffentlichem Interesse nur geringen Raum für Einschränkungen lässt (vgl. EGMR 14.2.2023 [GK], Fall Halet, Appl. 21.884/18, Rz 131 mwN).
63. Im vorliegenden Fall wird nicht bezweifelt, dass § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellt sowie einen legitimen Zweck – den Schutz des guten Rufs und der Rechte Dritter – verfolgt. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Auskunftsperson die "öffentliche Bühne" nicht freiwillig betritt; die Auskunftsperson ist vielmehr verpflichtet, einer Ladung des Untersuchungsausschusses

zu folgen, und hat dort wahrheitsgemäß auszusagen (vgl. § 33 Abs. 1 VO-UA und § 288 Abs. 3 StGB sowie VfSlg. 20.015/2015).

64. Der durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkte Eingriff in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte ist jedoch unverhältnismäßig und zur Erreichung des genannten Zwecks in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig.
65. Dies aus den folgenden Gründen:
66. Im Zusammenhang mit der Abwägung konkurrierender Rechte bei der Veröffentlichung von Bildaufnahmen hat der EGMR folgende Kriterien formuliert: (i) Beitrag zu einer Debatte von öffentlichem 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, Fall Von Hannover, Appl. 40660/08 und 60641/08, Rz 109-1013; EGMR 21.9.2017, Fall Axel Springer SE und RTL Television GmbH, Appl. 51.405/12, Rz 90ff). Der Gerichtshof vertrat jedoch die Auffassung, dass die so definierten Kriterien nicht erschöpfend sind und im Lichte der Umstände der jeweiligen Rechtssache umgesetzt und angepasst werden sollten (EGMR 22.9.2020, Fall B.Z. Ullstein GmbH, Appl. 43231/16, Rz 21).
67. In seiner älteren Rechtsprechung hat der EGMR 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 verfügen (EGMR 6.5.2003, Fall P4 Radio Hele Norge ASA, Appl. 76.682/01). In seiner neueren Rechtsprechung betont der Gerichtshof die Bedeutung von Berichterstattung über Gerichtsverhandlungen deutlich stärker (vgl. EGMR 21.9.2017, Fall Axel Springer SE und RTL Television GmbH, Appl. 51.405/12, Rz 39ff; EGMR 28.6.2018, Fall M.L. AND W.W., Appl. 60.798/10 und 65.559/10, Rz 89).
68. Bei der Übertragung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall ist 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 sind (vgl. EGMR 18.2.2016, Fall Rywin, Appl. 6091/06, 4047/07 und 40707/07, Rz 209f) und somit einem unterschiedlichen Zweck – der politischen Kontrolle durch gewählte Abgeordnete – dienen. Diese repräsentieren ihre Wählerschaft, erregen Aufmerksamkeit für deren Anliegen und verteidigen deren Interessen (EGMR 23.4.1992, Fall Castells, Appl. 11.798/85, Rz 42; EGMR 14.2.2006, Fall Christian Democratic People's Party, Appl. 28.793/02, Rz 67; EGMR 27.2.2001, Fall Jerusalem, Appl. 26.958/95; EGMR 22.12.2020 [GK], Fall Selahattin Demirtas (Nr. 2), Appl. 14.305/17 mwN; EGMR 8.11.2022, Fall Yüksekdağ Senoğlu und andere, Appl. 14.332/17, Rz 506ff).

69. Im Zuge der Beurteilung der Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft ist es daher entscheidend, das besondere öffentliche Interesse an der parlamentarischen Aufklärung zu berücksichtigen. Gerade die in einem Untersuchungsausschuss behandelten Themen sind für die Gesellschaft und das politische System als Ganzes von Bedeutung. Der EGMR verlangt in solchen Fällen eine besonders sorgfältige Überprüfung allfälliger Eingriffe in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte (EGMR 14.2.2023 [GK], Fall Halet, Appl. 21.884/18, Rz 131f). Es bedarf daher besonders schwerwiegender Gründe, um eine Einschränkung von Berichterstattung aus Untersuchungsausschüssen zu rechtfertigen.

70. § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO UA enthält jedoch weder eine Differenzierung nach unterschiedlichen Kategorien schützenswerter Interessen, noch räumt er dem Untersuchungsausschuss selbst die Möglichkeit ein, eine solche Abwägung zu treffen:

71. Im Hinblick darauf, in wessen Rechte eingegriffen wird, unterscheidet § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA nicht danach, ob es sich um Mitglieder des Untersuchungsausschusses selbst, andere Politiker:innen oder sonstige „public figures“ handelt - oder eben nicht. Ton- und Bildaufnahmen sind unterschiedslos verboten.

72. Somit haben 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 EGMR hat 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 censurieren (EGMR 14.4.2009, Fall Társaság a Szabadságjogokért, Appl. 37.374/05, Rz 37).

73. Ebensowenig berücksichtigt § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA den Umstand, dass ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen kann, 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, Fall Mandli und andere, Appl. 63.164/16, Rz 66).

74. Der durch das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen bewirkte Eingriff in die durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Rechte ist zusätzlich deshalb überschießend, weil ohnehin einerseits § 7a Mediengesetz in weiterer Folge eine identifizierende Berichterstattung über Auskunftspersonen in Untersuchungsausschüssen – einschließlich der Veröffentlichung von Bildern – nur unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere nach einer entsprechenden Interessenabwägung, gestattet. Andererseits stellt § 33 Abs. 2 VO-UA klar, dass die Anhörung als Auskunftsperson alleine weder eine Stellung in der Öffentlichkeit im Sinne von § 7a Mediengesetz noch einen Zusammenhang mit dem

öffentlichen Leben im Sinne der §§ 6, 7, 7a und 29 Mediengesetz begründet (vgl. auch EGMR 22.9.2020, Fall B.Z. Ullstein GmbH, Appl. 43231/16, Rz 25).

75. Darüber hinaus verbietet § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA dem Untersuchungsausschuss, im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen eine – uU im Sinne der EMRK erforderliche (vgl. EGMR 7.2.2012 [GK], Fall Axel Springer AG, Appl. 39.954/08, Rz 85ff; EGMR 4.12.2018, Fall Bild GmbH & Co. KG und Axel Springer AG, Appl. 62721/13 und 62741/13 und EGMR 22.9.2020, Fall B.Z. Ullstein GmbH, Appl. 43231/16, Rz 20; EGMR 13.12.2022, Fall RTBF, Appl. 417/15, Rz 49f) – 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 einzelnen Falls - auch auf andere Art, etwa im Wege der Ausübung des Hausrechts bzw der Sitzungspolizei durch den Präsidenten des Nationalrates (z.B. räumliche Anordnung im Sitzungssaal, Zuweisung bestimmter Kameraperspektiven, Beschränkung des Zutritts zu bestimmten Bereichen, oder vergleichbare Anordnungen) bewirken.
76. Abschließend sieht § 17 Abs. 2 VO UA ohnehin vor, dass zur Wahrung u.a. überwiegender schutzwürdiger Interessen der Auskunftsperson die Öffentlichkeit auszuschließen ist. Gerade angesichts des Bestehens einer solchen Verpflichtung kann das vollständige Verbot von Ton- und Bildaufnahmen gemäß § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO UA in einer demokratischen Gesellschaft nicht gerechtfertigt werden.

5.2.2. Bedenken im Hinblick auf Art. 7 Abs 1 B-VG

77. Die Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen ist sachlich unbegründet und daher gleichheitswidrig. Sie verstößt gegen Art. 7 Abs. 1 B VG. Dies aus den folgenden Gründen:
 78. Der Gleichheitssatz bindet auch die Gesetzgebung (vgl. VfSlg. 13.327/1993, 14.309/1995, 16.407/2001). Er setzt ihr insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, unsachliche, durch tatsächliche Unterschiede nicht begründbare Differenzierungen und eine unsachliche Gleichbehandlung von Ungleichem (vgl. VfSlg. 17.315/2004, 17.500/2005) sowie sachlich nicht begründbare Regelungen zu schaffen (vgl. VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001 sowie Holoubek, Art. 7 Abs. 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg. [2018], Rz 107f).
 79. Das Geschäftsordnungsgesetz 1975 enthält zwei unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf Ton- und Bildaufnahmen in Ausschüssen des Nationalrates:

- § 37a Abs. 1 GOG-NR sieht vor, dass Ton- und Bildaufnahmen u.a. bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen in Ausschüssen des Nationalrates zulässig sind;
- § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA sieht jedoch ein Verbot von Ton- und Bildaufnahmen unter Ausnahme von Zwecken der Protokollierung gemäß § 19 VO-UA sowie der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude vor.

80. Der Gesetzgeber hat somit zwischen einem Untersuchungsausschuss und anderen Ausschüssen des Nationalrates unterschieden. Dies ist insofern beachtlich, als dass die Regelungen des § 37a Abs.1 GOG-NR mit demselben Bundesgesetz wie jene des § 17 Abs. 1 VO-UA erlassen wurden (vgl. BGBl. I Nr. 99/2014). Der Ausschussbericht führt zu den Gründen der Unterscheidung jedoch nichts aus, sondern weist lediglich daraufhin, dass durch die Zulässigkeit der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude die Einrichtung eines Medienraums ermöglicht werden soll (vgl. AB 440 BlgNR XXV.GP, 11).

81. Somit wird 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 handelt. Zu prüfen ist, ob diese Differenzierung im Hinblick auf die Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen sachlich begründbar ist.

82. Dies ist nicht der Fall:

83. Zweck der Regelung des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA ist zweifellos der Schutz der Auskunftsperson. Dies ergibt sich insbesondere aus der unter einem beschlossenen (Neu-)Regelung des § 33 Abs. 2 VO-UA sowie des § 7a Mediengesetz. Der verstärkte Schutz von Persönlichkeitsrechten war eines der mit der Novelle zum Recht der Untersuchungsausschüsse verfolgten Ziele (vgl. AB 439 BlgNR XXV.GP). Es ist unbestritten, dass die Wahrung von Persönlichkeitsrechten grundsätzlich eine Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen zu rechtfertigen vermag.

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

85. Diesbezüglich besteht jedoch kein Unterschied zu allen anderen Ausschüssen des Nationalrates: Auch diesen kommt gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR das Recht zu, Auskunftspersonen und Sachverständige zu laden. Gemäß Abs. 2 leg.cit. kommt ihnen auch das Recht zu, bei Nichtbefolgung der Ladung die Vorführung durch die politische Behörde zu veranlassen. Daraus ergibt sich gleichermaßen eine gesetzliche

Verpflichtung, Ladungen auch aller anderen Ausschüsse des Nationalrates nachzukommen (vgl. auch VfSlg. 9469/1982).

86. Im Gegensatz zu anderen Ausschüssen des Nationalrates ist eine vorsätzliche Falschaussage als Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss allerdings strafrechtlich bewehrt (§ 288 Abs. 1 und 3 StGB). Gleichzeitig stehen 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, erschließt sich jedoch nicht, zumal gerade auf Grund dieser Verpflichtung von einer höheren Verlässlichkeit der dort getätigten Aussagen auszugehen ist (vgl. Tipold, Vorbemerkungen zu den §§ 288 bis 301, in: Triffterer/Rosbaud/Hinterhofer [Hrsg.], Salzburger Kommentar zum StGB, 16. Lfg. [2007], Rz 22).
87. 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 hat. Denn Ton- und Bildaufnahmen sind auf Grund des § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA auch Medienvertreter:innen untersagt, obwohl § 7a Mediengesetz eine besondere Interessenabwägung im Falle identifizierender Berichterstattung (etwa im Wege von Bildern) normiert.
88. Es ist somit kein Grund erkennbar, warum der Gesetzgeber Ton- und Bildaufnahmen bei der Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrates beschränkt hat, während sie in allen anderen Ausschüssen unbeschränkt zulässig sind.

5.2.3. Bedenken im Hinblick auf Art. 17a StGG

89. Die durch § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA bewirkte Einschränkung von Ton- und Bildaufnahmen in Untersuchungsausschüssen des Nationalrats verstößt gegen Art. 17a StGG.
90. Dies aus folgenden Gründen:
 91. Art. 17a StGG schützt die Kunstdfreiheit. Vom Schutzmfang umfasst sind sämtliche künstlerischen Ausdrucksformen; auch solche die von der Meinungsfreiheit – und daher von Art. 10 EMRK – nicht erfasst werden (*Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte Art. 17a StGG [Stand 1.1.2021, rdb.at], Rz 2).

92. Hinsichtlich des Schutzbereichs des Art. 17a StGG wird die Anwendung eines offenen oder typologischen Kunstbegriffs vertreten, zumal keine Definition des Kunstbegriffs besteht. Art. 17a StGG verlangt 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 – fällt zweifellos unter den Kunstbegriff.

93. Die Kunstfreiheit ist ein vorbehaltloses Grundrecht. Der Gesetzgeber hat dadurch zum Ausdruck gebracht, der Kunst die größtmögliche Freiheit gewähren zu wollen; nur die notwendigsten Einschränkungen sind statthaft – *in dubio pro libertate artis* (OGH 11.10.1988, 1 Ob 26/88; Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte Art. 17a StGG [Stand 1.1.2021, rdb.at], Rz 11).

94. Die Kunstfreiheit gilt dennoch nicht schrankenlos. Untersagt sind dem Gesetzgeber aber jede intentionale Beschränkung der Kunstfreiheit sowie kunstspezifische Sondergesetze (VfSlg 10.401/1985).

95. Allgemeine Gesetze widersprechen dann der Kunstfreiheit, wenn sie sich auf diese beschränkend auswirken und der Gesetzgeber nicht in hinreichendem Maße eine Abwägung zwischen der Kunstfreiheit und dem jeweils in Frage stehenden Rechtsgut getroffen hat oder wenn es der Behörde nicht ermöglicht wird, bei Vollziehung der Gesetze eine derartige Abwägung vorzunehmen (VfSlg 11.567/1987, 11.737/1988).

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

97. Eine Güter- und Interessenabwägung zwischen der Kunstfreiheit auf der einen 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 unter RZ 73ff ausgeführt wurden. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diese Ausführungen verwiesen.

5.2.4. Ergebnis

98. § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA, in eventu die Wortfolge „ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude“ in § 17 Abs. 1 zweiter Satz VO-UA, verstößt daher sowohl gegen Art. 7 Abs. 1 B VG, gegen

Art. 10 EMRK als auch gegen Art. 17a StGG und ist somit als verfassungswidrig aufzuheben.

6. Antrag

99. Aus den genannten Gründen stellen die Antragsteller:innen den

ANTRAG,

der Verfassungsgerichtshof möge

- (1) das Wort „Medienvertretern“ in § 17 Abs. 1 der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBI. 410/1975, idF BGBI. I 99/2014, als verfassungswidrig aufheben;
- (2) § 17 Abs. 1 zweiter Satz der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO-UA), BGBI. 410/1975, idF BGBI. I 99/2014 als verfassungswidrig aufheben;

in eventu

die Wortfolge „*ausschließlich für Zwecke der Protokollierung gemäß § 19 und der Übertragung innerhalb der Parlamentsgebäude*“ in § 17 Abs. 1 zweiter Satz der Anlage 1 zum GOG-NR (Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse – VO UA), BGBI. 410/1975, idF BGBI. I 99/2014, als verfassungswidrig aufheben;

- (3) den Antragsteller:innen den Ersatz der regelmäßig anfallenden Kosten iSd § 27 VfGG iVm § 65a VfGG zusprechen.

Thomas Lohninger
Susanne Martina Leisch
Elisabeth Kury
Jan Autrieth