

25. August 2020

Zur Frage der Zulässigkeit einer Teilnahme von Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft und der Stadtbürgerschaft per Videokonferenz an Plenar- und Ausschusssitzungen

I. Sachverhalt und Auftrag

Der Vorstand der Bürgerschaft fragt, ob die Möglichkeit bestehe, dass Abgeordnete in Ausnahmefällen per Videokonferenz an Plenar- und Ausschusssitzungen teilnehmen. Dabei spielen neben rechtlichen Fragestellungen auch politische Erwägungen und technische Umsetzungsmöglichkeiten eine Rolle.

Das folgende Gutachten des juristischen Beratungsdienstes der Bürgerschaftskanzlei befasst sich ausschließlich mit den rechtlichen Anforderungen, die sich aus der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Brem.LV) sowie aus der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO) ergeben. Da die Anfrage des Vorstandes nicht auf Notfälle, wie z. B. eine pandemiebedingte Abwesenheit von Abgeordneten, begrenzt ist, soll in die rechtliche Prüfung auch die auf anderen Ursachen beruhende Abwesenheit, wie z. B. „normale“ Krankheit, fehlende Betreuungsmöglichkeiten, Verkehrsprobleme o. Ä., von im Übrigen regulär stattfindenden Sitzungen („parlamentarischer Regelbetrieb“) mit einbezogen werden.

II. Rechtliche Stellungnahme

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Frage ist zwischen Plenar- und Ausschusssitzungen der Bürgerschaft (Landtag) und der Stadtbürgerschaft zu unterscheiden und die Zulässigkeit einer Teilnahme von Abgeordneten durch digitale Zuschaltung sowohl für Sitzungen als auch für Abstimmungsvorgänge zu prüfen.

1. Virtuelle Teilnahme an Plenarsitzungen der Bürgerschaft (Landtag)

a) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Brem.LV geht an verschiedenen Stellen davon aus, dass die Abgeordneten der Bürgerschaft vor Ort zusammenkommen. So wird die Bürgerschaft „einberufen“ und „tritt zusammen“ (Art. 81 Brem.LV). Neben dem Begriff der „Sitzungen“ (z. B. Art. 88 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 Brem.LV) spricht die Verfassung auch von „Versammlungen“ (Art. 85 Satz 3, Art. 88 Abs. 2 und Art. 92 Abs. 2 Satz 1 Brem.LV).

Des Weiteren ist die Bürgerschaft nur beschlussfähig, wenn die Hälfte ihrer Mitglieder „teilnimmt“ (Art. 89 Abs. 1 Satz 1 Brem.LV); nur ausnahmsweise genügt die „Anwesenheit“ einer geringeren Anzahl von Abgeordneten (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 Brem.LV) für die Gültigkeit eines Beschlusses. Diese Bestimmungen haben bereits seit 1849 Verfassungsrang¹. Nach Ansicht der Literatur sind Abgeordnete „anwesend“, wenn sie sich im Plenarsaal aufhalten² und damit körperlich anwesend sind³. Auch für Vertreter des Senats besteht auf Verlangen der Bürgerschaft eine „Anwesenheitspflicht“, welche mit einem Recht des Senats auf „Zutritt“ zu den Sitzungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse korrespondiert (Art. 98 Abs. 2 und 3 Brem.LV).

Auch die GO verpflichtet die Mitglieder der Bürgerschaft zur Mitwirkung und geht systematisch von einer „Anwesenheit“ in den Sitzungen (§ 8 Satz 2 GO), welche gemäß Art. 91 Abs. 1 Brem.LV und § 34 Abs. 1 GO öffentlich sind, aus. Dabei liegt der GO die Vorstellung zugrunde, dass die Sitzungen der Bürgerschaft „im Plenarsaal“

¹ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 89 Rn. 2 mit Hinweis auf eine im GG fehlende Regelung zur Beschlussfähigkeit des Bundestages, vgl. nur § 45 GOBT

² Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 85 Rn. 9 und Art. 91 Rn. 10

³ Vergleichbare Vorschrift zur Beschlussfähigkeit mit Anwesenheitserfordernis im Sinne tatsächlicher Anwesenheit ist Art. 43 Abs. 1 BerlVerf; Korbmacher, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 43 Rn. 2

stattfinden (vgl. § 34 Abs. 3 und § 40 Abs. 1 Satz 2 GO) und Redebeiträge der Abgeordneten „vom Rednerpult“ aus gehalten werden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 GO). Auf den persönlichen Aufenthalt in den Räumlichkeiten des Plenarsaals beziehen sich schließlich die Ordnungsmaßnahmen gemäß § 56 GO.

Damit ist nach dem Wortlaut und der Historie der Brem.LV sowie der GO eine physische Anwesenheit der Abgeordneten in Plenarsitzungen erforderlich, Ausnahmen sind in der Brem.LV nicht vorgesehen. Eine dem technischen Fortschritt Rechnung tragende erweiterte Auslegung der dargestellten verfassungsrechtlichen Regelungen und der GO ist gegen deren eindeutigen Wortlaut nicht möglich. Die parlamentarische Arbeit in Form körperlicher Präsenz der Abgeordneten und damit die Sichtbarkeit und Transparenz der politischen Willensbildung in der Bürgerschaft bilden einen wesentlichen Bestandteil der repräsentativen Demokratie. Debatten, politische Willensbildung und Entscheidungsfindung werden entscheidend durch Körpersprache, Mimik und Rhetorik der Abgeordneten geprägt und gehören damit zur parlamentarischen (Streit-)Kultur.

Im Ergebnis erlaubt die derzeitige Verfassungslage der Freien Hansestadt Bremen eine digitale Teilnahme an Plenarsitzungen der Bürgerschaft nicht.

b) Möglichkeit der Änderung der Verfassung und der Geschäftsordnung

Fraglich ist, ob die Durchführung von Plenarsitzungen unter Zuschaltung von Abgeordneten per Videokonferenz durch entsprechende Änderung der Regelungen der Brem.LV sowie der GO ermöglicht werden könnte. Dem stehen jedoch gegebenenfalls Art. 91 Abs. 1 Brem.LV und § 34 Abs. 1 GO entgegen, wonach die Sitzungen der Bürgerschaft öffentlich sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Sinne von öffentlichem Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentlicher Debatte und öffentlicher Diskussion ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus dar⁴. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines

⁴ BVerfG, Urteil vom 19.06.2012, Az. 2 BvE 4/11, juris Rn. 113

Ausgleichs widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen so nicht ergäben⁵. Erst die Parlamentsöffentlichkeit schafft die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger, die der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler dient⁶. Die parlamentarische Verantwortung gegenüber den Bürgern ist wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt (Grundsatz der Volkssouveränität)⁷.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß Art. 91 Abs. 1 Brem.LV umfasst die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit, d. h. die Möglichkeit für Zuhörer im Rahmen der verfügbaren räumlichen Kapazitäten die Sitzungen der Bürgerschaft von der Eröffnung bis zur Schließung der Verhandlungen durch den Präsidenten im Plenarsaal mitzuverfolgen. Der Begriff der „Sitzungen“ ist wie der der „Verhandlungen“ in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG weit zu verstehen, er umfasst den gesamten der Entscheidungsfindung vorgeschalteten Prozess und schließt neben der Beratung die Beschlussfassung mit ein⁸. Abstimmungs- und Wahlvorgänge unterliegen somit ebenfalls dem Öffentlichkeitserfordernis⁹. Darüber hinaus beinhaltet der Grundsatz der Öffentlichkeit die Berichterstattungsöffentlichkeit, ergo die Möglichkeit für anwesende Medienvertreter über herkömmliche Zeitungs-, Hörfunk- und Fernsehberichte als auch digitale Kommunikation über das Parlamentsgeschehen zu berichten¹⁰. Hinzukommt die Bereitstellung von Informationen durch die Bürgerschaft selbst: die Sitzungen werden per Live-Stream im Internet übertragen, Beschluss- und Plenarprotokolle werden im Internet veröffentlicht.

Gemäß Art. 91 Abs. 2 Brem.LV kann die Öffentlichkeit in Plenarsitzungen zwar auf Antrag ausgeschlossen werden. Wegen der zentralen Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips ist ein Ausschluss jedoch nur zulässig, wenn dieser zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang erforderlich ist (Abwägung im Wege der praktischen Konkordanz)¹¹.

⁵ BVerfGE 70, 324 (355)

⁶ BVerfG, Urteil vom 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11, juris Rn. 197 mit Verweis auf BVerfGE 125, 104 (124)

⁷ BVerfGE 93, 37 (66)

⁸ BVerfGE 89, 291 (303)

⁹ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 91 Rn. 6

¹⁰ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 91 Rn. 4

¹¹ Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 91 Rn. 11

Die Durchführung einer Plenarsitzung als Videokonferenz kann - je nachdem, wieviele Mitglieder der Bürgerschaft daran teilnehmen bzw. sich zuschalten lassen und welche technischen Möglichkeiten zur Verfügung stehen, - sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes haben. Würde eine Plenarsitzung, die technische Realisierbarkeit vorausgesetzt, z. B. rein digital durchgeführt, nähme dies interessierten Zuhörern und Medienberichterstatern die Möglichkeit, selbst physisch an der Sitzung teilzunehmen. Der öffentliche parlamentarische Austausch und die politische Entscheidungsfindung verliefen ausschließlich virtuell. Bei Teilnahme von 84 Abgeordneten, Vertretern des Senats und gegebenenfalls weiteren Beteiligten stellte sich primär die technische Frage, in welchem Umfang der Vorstand, einzelne Abgeordnete und deren Rede-, Beratungs- und Abstimmungsverhalten sowie die Reaktionen darauf am Bildschirm sichtbar und damit innerhalb des Plenums und insbesondere für die Öffentlichkeit noch nachzuvollziehen wären. Im Vergleich mit einer unmittelbaren Teilnahme am Sitzungsgeschehen wären die (gegenseitigen) Wahrnehmungsmöglichkeiten - sowohl für Abgeordnete, Regierungsvertreter als auch für Zuhörer und Medien - voraussichtlich stark eingeschränkt.

Abstimmungsvorgänge im Parlament müssen jedoch transparent und nachvollziehbar sein, um sowohl dem Öffentlichkeitsgrundsatz als auch dem Demokratieprinzip zu genügen¹². Daher wäre möglicherweise statt einer Abstimmung per Handzeichen gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 GO generell eine namentliche Abstimmung der Abgeordneten erforderlich, um deren Identifikation sowie die sichere Übermittlung des Votums sicherzustellen. Die Durchführung geheimer Wahlen per Video-Konferenz ist ohne weitere technische Vorkehrungen derzeit nicht möglich. Die Informationsvermittlung an die Öffentlichkeit hinge überdies allein von der Bürgerschaft ab.

Allerdings wäre in einem solchen Fall die Öffentlichkeit von der Plenarsitzung gemäß Art. 91 Abs. 2 Brem.LV nicht ausgeschlossen, sondern nur eingeschränkt, da die Verfolgung des Sitzungsgeschehens, der parlamentarischen Debatte und Entscheidungsfindung im Rahmen der zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten, soweit diese zuverlässig wären, grundsätzlich möglich bliebe.

¹² BVerGE 130, 367 (370 f.)

Würde das Plenum hingegen ordentlich als Präsenzsitzung abgehalten und nur einzelne Abgeordnete per Videokonferenz hinzugeschaltet (gemischte Sitzung), wären die hierdurch hervorgerufenen Einschränkungen der (gegenseitigen) Wahrnehmungsmöglichkeiten und damit der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen zwar geringer. Dennoch würde sich eine derart gemischte Sitzung ebenso nachteilig auf die Kommunikation innerhalb des Plenums und die parlamentarische Kultur der direkten Auseinandersetzung, auf Abstimmungsvorgänge sowie die Darstellung nach außen hin gegenüber Bürger und Medien auswirken.

Zudem bedürfen auch bloße Beeinträchtigungen der (Präsenz-)Öffentlichkeit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung im Sinne einer Abwägung der sich gegenüberstehenden Rechtsgüter. In diese Abwägung miteinzustellen sind neben den Grundsätzen der Öffentlichkeit und des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips insbesondere die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft sowie die Rechte der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Im Rahmen der Abwägung ist vor allem maßgeblich, ob eine rein digitale Sitzung erfolgen soll oder ob eine erhebliche Anzahl an Abgeordneten (eventuell mit Auswirkung auf die Beschlussfähigkeit gemäß Art. 89 Brem.LV) oder nur vereinzelte Abgeordnete zu einer regulären Sitzung digital zugeschaltet werden. Im letzteren Fall, in dem Transparenz und Kontrolle des parlamentarischen Prozesses in geringerem Maße betroffen sind, wird zumindest ein nachprüfbarer fundierter, nicht selbst verschuldeter Grund für die physische Abwesenheit eines Abgeordneten zu verlangen sein, um einen verhältnismäßigen Ausgleich der jeweiligen Verfassungsgüter zu erreichen.

Gegen eine auf solchen individuellen Gründen beruhende Zulassung einer bloßen digitalen Teilnahme einzelner Abgeordneter an einer Plenarsitzung spricht jedoch die überragende Bedeutung der in sehr engem Zusammenhang stehenden Grundsätze der Öffentlichkeit und der repräsentativen Demokratie mit Präsenzsitzungen als wesentlichem Element der parlamentarischen Kultur sowie den daraus folgenden besseren Kontrollmöglichkeiten für das Volk als Souverän. Die Einschränkung dieser Grundsätze könnte nach hiesiger Ansicht ausnahmsweise in einer Notlage gerechtfertigt sein: nämlich dann, wenn die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft sowie Leib und Leben ihrer Abgeordneten oder Dritter gefährdet wären, wie z. B. während einer Pandemie.

Der Bundestag z. B. hat aufgrund der COVID-19-Pandemie die bis zum 30.09.2020 befristete Regelung in § 126a GOBT geschaffen. Nach dieser geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmung soll - ohne Verfassungsänderung - für den Notfall, bei dem nicht genügend Abgeordnete im Plenarsaal für eine Beschlussfassung körperlich anwesend sein können, mit einem vermindertem Quorum für die Beschlussfähigkeit eine ordentliche Sitzung mit Fernabstimmungen abwesender Abgeordneter möglich sein¹³. Neben dem Europäischen Parlament haben nationale Parlamente anderer Mitgliedstaaten sowie Großbritanniens Regelungen für die Durchführung (teilweiser) digitaler Plenarsitzungen in Notlagen geschaffen¹⁴.

In der aufgrund der COVID-19-Pandemie bis 31.07.2020 befristeten Regelung des § 193a Abs. 1 BayLTGO wurde klargestellt, dass die Öffentlichkeit der Plenarsitzungen des Bayerischen Landtages auch dann gewahrt ist, wenn ihr Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird. Rein virtuelle Plenarsitzungen per Videokonferenz mit digitalen Abstimmungen sind bislang jedoch weder auf Bundes- noch auf Länderebene geplant¹⁵.

Zwischenergebnis: Für die Durchführung digitaler Plenarsitzungen oder auch die bloße digitale Zuschaltung einzelner Abgeordneter per Videokonferenz zu regulären Sitzungen der Bürgerschaft ist sowohl eine Änderung der Brem.LV als auch der GO erforderlich. Voraussetzung ist jedoch, dass die damit verbundene jeweilige Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit einer strengen Rechtfertigung bedarf und nur für Notlagen und nicht für den parlamentarischen Regelbetrieb in Frage kommt. Die organisatorische und technische Ausgestaltung der Sitzungen müsste in einer solchen Lage zudem nicht nur unter größtmöglicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Öffentlichkeit, sondern auch der Beschlussfähigkeit und der

¹³ Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages „Fernabstimmungen (Remote Voting) bei Plenarsitzungen des Bundestages“, WD 3 - 3000 - 110/20 vom 29.04.2020, S. 8. Rein virtuelle Plenarsitzungen mittels Video- und Audioübertragung sollen hingegen wegen des grundsätzlichen Präsenzcharakters der Sitzungen nur aufgrund einer Änderung des GG zulässig sein.

¹⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg „Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen“ vom 23.06.2020, S. 45 ff. mit weiteren Nachweisen zu den Parlamenten in Estland, Lettland, Polen, Slowenien und Spanien (hier sogar über Notlagen hinausgehend auch für Fälle individueller Verhinderungsgründe).

¹⁵ Vermerk des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtags „Durchführung von Ausschuss- und ggf. Plenarsitzungen mittels (Video-)Konferenztechnik und weitere Möglichkeiten zur Verringerung der Präsenz von Abgeordneten im Landtagsgebäude während der Corona-Pandemie“, 81/82/1014-82, Az. 6320 vom 07.04.2020, S. 13 f.; Gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit digitalen Abstimmungen in Plenarsitzungen vom 22.04.2020, S. 7 mit erheblichen Bedenken.

Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Abstimmungsvorgänge im Parlament ausgestaltet werden.

Die Entscheidung, ob eine Änderung des verfassungsrechtlichen Rahmens erfolgen soll, ist in erster Linie eine politische. Daher wird an dieser Stelle von einer konkreten Formulierung abgesehen, insbesondere weil auch eine primäre Abhängigkeit von technischen Umsetzungsmöglichkeiten (Anzahl Teilnehmer an Videokonferenzen, Zuordenbarkeit und sichere Übermittlung von Voten, Live-Streaming für die Öffentlichkeit etc.) besteht.

2. Virtuelle Teilnahme an Ausschusssitzungen der Bürgerschaft (Landtag)

a) Geschäftsordnungsautonomie der Bürgerschaft

Die Brem.LV enthält keine vergleichbar strengen Vorgaben zur persönlichen Anwesenheit der Abgeordneten in Ausschusssitzungen der Bürgerschaft. Art. 105 Brem.LV verweist nicht auf die unter 1. a) dargestellten Anforderungen der Verfassung für Plenarsitzungen. Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen gemäß Art. 91 Abs. 1 Brem.LV bezieht sich nicht auf Ausschusssitzungen¹⁶. Allerdings besteht das „Zutrittsrecht“ des Senats gemäß Art. 98 Abs. 3 Satz 1 Brem.LV auch für die Ausschüsse der Bürgerschaft; Art. 105 Abs. 4 Satz 6 Brem.LV normiert zudem eine Pflicht zum „Erscheinen“ vor dem Ausschuss zwecks Auskunftserteilung (Zitierrecht). Dies deutet darauf hin, dass die Verfassung historisch bedingt auch von einer tatsächlichen Zusammenkunft der Abgeordneten im Ausschuss ausgeht. Angesichts fehlender konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben für eine körperliche Anwesenheit von Abgeordneten in Ausschüssen sind jedoch gemäß Art. 106 Brem.LV die weiteren Anforderungen an die Art und Weise von Ausschusssitzungen der GO zu entnehmen.

In Ausübung ihrer Geschäftsordnungsautonomie hat die Bürgerschaft in §§ 69 ff. GO Regelungen für die Bildung, Aufgaben und Sitzungen der Ausschüsse getroffen. Gemäß § 84 GO gelten die Vorschriften der GO für die Sitzungen der Bürgerschaft ergänzend auch für die Sitzungen der Ausschüsse. Diesen Regelungen liegt ebenfalls die Vorstellung zugrunde, dass die Ausschüsse in Präsenzsitzungen tagen. Die

¹⁶ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 91 Rn. 4

jeweiligen Vorsitzenden „berufen“ die Ausschüsse „ein“ (§ 78 Abs. 1 GO), die bei „Anwesenheit“ der Hälfte ihrer Mitglieder beschlussfähig sind (§§ 78 Abs. 2 i. V. m. 58 Abs. 1 GO). Gemäß § 79 Abs. 1 GO tagen die Ausschüsse grundsätzlich „öffentlich“, wobei Zuhörern und den Medien im Rahmen der zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten „Zutritt“ zur Sitzung gestattet wird; bei Störungen der Sitzung können Zuhörer „entfernt“ werden (§ 79 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GO). Gemäß § 80 Abs. 4 GO hat der Senat „Zutritt“ zu den Ausschusssitzungen. Abweichungen sind in der GO selbst nicht vorgesehen, vgl. im Gegensatz hierzu z. B. § 126 GOBT.

Bei den Regelungen der Geschäftsordnung handelt es sich allerdings um Binnenrecht, das keine Außenwirkung hat und nur die Mitglieder und Organe der Bürgerschaft bindet¹⁷. Daher wird es vor dem Hintergrund der Parlamentsautonomie als unproblematisch gesehen, wenn aufgrund einer Verständigung des Ausschusses, einer Absprache zwischen den Fraktionen oder auch bei ausbleibendem Widerspruch von den Vorgaben der GO abgewichen wird, um z. B. ein effektives Arbeiten auch angesichts gewandelter Verhältnisse zu gewährleisten¹⁸.

Aus diesem Grunde kann bei einem Einvernehmen der Fraktionen bzw. ausbleibendem Widerspruch die bereits praktizierte Durchführung von Ausschusssitzungen als Videokonferenz oder auch die digitale Zuschaltung einzelner Abgeordneter zu einer im Übrigen stattfindenden Präsenzsitzung des Ausschusses als vereinbar mit der Brem.LV und der GO angesehen werden¹⁹. Möglich ist dies insbesondere auch deshalb, da das verfassungsrechtlich in Art. 91 Abs. 1 Brem.LV garantierte Öffentlichkeitsprinzip nur die Sitzungen des Plenums, nicht jedoch die Sitzungen der Ausschüsse erfasst.²⁰ Rechtsgrundlage für die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen ist allein § 79 GO und damit „nur“ einfaches Geschäftsordnungsrecht, das den Grundsätzen der Parlamentsautonomie unterliegt. Gleichwohl wird man im Hinblick auf die Tatsache, dass ein maßgeblicher Teil der

¹⁷ Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 106 Rn. 7; Baer, in Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 4

¹⁸ Baer, in Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 106 Rn. 8; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg „Parlament und Pandemie“ vom 26.03.2020, S. 8

¹⁹ S. auch die bis 30.09.2020 befristeten Corona-bedingten Regelungen in § 126a Abs. 2 und 3 GOBT zu Ausschussberatungen und -abstimmungen mittels elektronischer Kommunikationsmittel. §193a Abs. 6 BayLTGO erlaubt zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und aus Gründen des Gesundheitsschutzes ebenso die Durchführung von Ausschusssitzungen per Videokonferenz.

²⁰ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 91 Rn. 4.

parlamentarischen Arbeit in den Ausschüssen geleistet wird, davon ausgehen müssen, dass ein erhebliches verfassungspolitisches Interesse daran besteht, die Sitzungsöffentlichkeit - wie dies mit § 79 GO geschehen ist - auch auf die Ausschüsse zu erstrecken.²¹ Beschränkungen der Ausschussöffentlichkeit durch Videokonferenzen sollten deshalb auf ein Minimum reduziert und stets eine größtmögliche Teilhabe der Öffentlichkeit sichergestellt werden.

b) Ergänzung der Geschäftsordnung zwecks Rechtsklarheit

Nachdem die Bürgerschaft bereits mit Beschluss vom 25. März 2020 pandemiebedingt zur Aufrechterhaltung ihrer Arbeits- und Funktionsfähigkeit mit § 7a GO eine Regelung zum Umlaufverfahren für eilbedürftige Vorlagen im Vorstand der Bürgerschaft, die gemäß § 78 Abs. 2 GO auch für die Ausschussarbeit gilt, geschaffen hat, sollte aus Gründen der Rechtsklarheit zusätzlich erwogen werden, auch die Möglichkeit der Durchführung von Ausschusssitzungen mittels elektronischer Kommunikationsmittel ausdrücklich zu regeln. Die Durchführung von Ausschusssitzungen per Videokonferenz müsste dann nicht mehr mit der „eivernehmlichen Abweichungsbefugnis der Bürgerschaftsmitglieder“ begründet werden und könnte zur grundsätzlichen Wahrung des in § 79 GO normierten Öffentlichkeitsprinzips für Ausschüsse an eine bestimmte Notwendigkeit aufgrund außergewöhnlicher Umstände geknüpft werden. Letzteres hätte zur Folge, dass Ausschusssitzungen per Videokonferenz die Ausnahme und nicht die Regel sind.²²

Zwischenergebnis: Mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben für die persönliche Anwesenheit von Abgeordneten und die Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in Ausschüssen, ist aufgrund der Geschäftsautonomie der Bürgerschaft eine Durchführung digitaler Sitzungen ihrer Ausschüsse grundsätzlich zulässig. Da die derzeitigen Regelungen der GO jedoch - mit Ausnahme von § 78 Abs. 2 i.V.m. § 7a GO - noch von Präsenzsitzungen der Ausschüsse und der grundsätzlichen

²¹ Buse, in: Fischer-Lescano, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 91 Rn. 4.

²² S. auch Vermerk des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtags „Durchführung von Ausschuss- und ggf. Plenarsitzungen mittels (Video-)Konferenztechnik und weitere Möglichkeiten zur Verringerung der Präsenz von Abgeordneten im Landtagsgebäude während der Corona-Pandemie“, 81/82/1014-82, Az. 6320 vom 07.04.2020, S.3 ff.: hier wird eine Änderung der GO mit zusätzlichen und differenzierten Vorschriften zum Verfahren bei Videokonferenzen (Entscheidung über virtuelle Durchführung, Anwesenheitsliste, Beschlussfähigkeit, Abstimmungen, Öffentlichkeit, Zutritts- und Rederechte der Regierung etc.) für erforderlich gehalten. Videokonferenzen sollten bei Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungserfordernissen auf öffentliche Sitzungen beschränkt werden.

Öffentlichkeit der Sitzungen ausgehen, wird empfohlen, in der Geschäftsordnung die Möglichkeit von sog. Videokonferenzsitzungen ausdrücklich festzuschreiben, die ggf. auf Ausnahmefälle begrenzt werden sollte.

3. Virtuelle Teilnahme an Sitzungen der Stadtbürgerschaft und ihrer Ausschüsse

Gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 Brem.LV gelten die Vorschriften für die Plenar- und die Ausschusssitzungen der Bürgerschaft entsprechend für die Sitzungen der Stadtbürgerschaft und ihre Ausschüsse. Auch die Bestimmungen der GO finden nach § 89 Abs. 1 GO auf die Stadtbürgerschaft Anwendung. Damit kommen dieselben Grundsätze für Präsenzsitzungen und die Sicherstellung des Öffentlichkeitsgrundsatzes, wie unter 1. und 2. erläutert, zur Anwendung. Allerdings gelten die verfassungsrechtlichen Bestimmungen für die Stadtbürgerschaft als kommunalem Organ nur im Rang einfachgesetzlichen Landesrechts („Kommunalverfassungsrecht“); die Stadtbürgerschaft ist ein kommunales Vertretungs- und kein Verfassungsorgan.

Im Ergebnis ist jedoch auch für die Durchführung digitaler Sitzungen der Stadtbürgerschaft eine Änderung der diesbezüglich anwendbaren Bestimmungen der Brem.LV sowie der GO erforderlich. Bei Ausschusssitzungen ist hingegen die einvernehmliche Durchführung einer Videokonferenz zulässig, welche durch detailliertere Regelungen in der GO ergänzt werden könnte.

III. Zusammenfassende Ergebnisse

- Nach der aktuellen verfassungsrechtlichen Lage in der Freien Hansestadt Bremen ist eine Zuschaltung von Abgeordneten per Videokonferenz zu Plenarsitzungen der Bürgerschaft nicht zulässig. Eine entsprechende Änderung der Brem.LV sowie der GO ist nach hiesiger Ansicht nur unter der engen Voraussetzung einer Notlage und Berücksichtigung insbesondere der Grundsätze der Öffentlichkeit und der Nachvollziehbarkeit und Klarheit von Abstimmungsvorgängen gerechtfertigt. Ob eine solche erfolgen soll, obliegt den politischen Entscheidungsträgern und hängt von technischen Umsetzungsmöglichkeiten ab.

- Hingegen verbieten die für Ausschüsse der Bürgerschaft geltenden Bestimmungen der Verfassung und der GO die einvernehmliche Durchführung digitaler Ausschusssitzungen nicht. Allerdings wird aus Gründen der Rechtsklarheit eine Ergänzung der Geschäftsordnung empfohlen, die ggf. auf Ausnahmefälle begrenzt werden sollte.
- Das gleiche Ergebnis ergibt sich aufgrund der Verweisungen in der Brem.LV und der GO auf die für die Bürgerschaft geltenden Vorschriften für die Sitzungen der Stadtbürgerschaft und ihre Ausschüsse.