



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

1 K 860/23

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der CDU Fraktion der Bürgerschaft, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

1. den Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Finanzen,
Rudolf-Hilferding-Platz 1, 28195 Bremen,
2. den Haushalts- und Finanzausschuss der Stadtbürgerschaft, vertreten durch den
Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses Jens Eckhoff,
Am Markt 20, 28195 Bremen,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:
[REDACTED]
[REDACTED]

zu 2: [REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – durch die
Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes, den Richter am Verwaltungsgericht
Oetting und den Richter am Verwaltungsgericht Müller sowie die ehrenamtliche Richterin

Barnkow und den ehrenamtlichen Richter Blum aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. Januar 2025 am 12. Februar 2025 für Recht erkannt:

1. Es wird festgestellt, dass der Beklagte zu 1.) nicht berechtigt war, zu entscheiden, ob die Vorlage VL 20/8533 im öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil der 67. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) der 20. Wahlperiode am 17. März 2023 zu behandeln war.

2. Es wird festgestellt, dass der Beklagte zu 2.) die Klägerin in ihren organschaftlichen Rechten verletzt hat, indem er die Vorlage VL 20/8533 in der 67. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) der 20. Wahlperiode am 17. März 2023 im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung behandelt hat.

3. Die Kosten des Verfahrens trägt die Stadtgemeinde Bremen.

4. Das Urteil ist wegen der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar.

gez. Dr. Benjes

gez. Oetting

gez. Müller

Tatbestand

Unter dem 28.02.2023 beschloss der Beklagte zu 1.) die Anmietung dreier Immobilien zur Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (sog. umAs) und stimmte den entstehenden zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen zulasten der kommenden Haushaltsjahre zu. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wurde gebeten, über den Senator für Finanzen die notwendigen haushaltsrechtlichen Beschlüsse beim Beklagten zu 2.) einzuholen. Die Vorlage sei zur Veröffentlichung nicht geeignet, da die Verhandlungen mit einem der Investoren noch nicht abgeschlossen seien.

In einer Pressemitteilung vom 28.02.2023 auf der Homepage der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport wurde über die Senatsvorlage vom gleichen Tag informiert.

Der Senator für Finanzen erstellte daraufhin am 08.03.2023 die Vorlage VL 20/8533 für die Sitzung des Beklagten zu 2.) am 17.03.2023 mit dem Titel *„Weiterer notwendiger Ausbau der stationären Versorgung unbegleiteter minderjähriger Ausländer:innen (umA) durch kommunale Anmietungen - hier: Erteilung einer zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung (Produktplan 41, Soziales und Jugend)“*. Es bestehe ein dringender Unterbringungsbedarf für 82 unbegleitete minderjährige Ausländer:innen. Aus diesem Grund müssten drei weitere Einrichtungen zum 01.04.2023 angemietet werden. Die Beratung solle im nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung erfolgen. Der Beklagte zu 1.) habe sich mit

seinem Beschluss vom 28.02.2023 vor dem Hintergrund des § 3 Nr. 6 (fiskalische Interessen der Gemeinde) und Nr. 7 (Interessen Dritter) des Informationsfreiheitsgesetzes gegen die Veröffentlichung der Vorlage entschieden. In Abwägung einer öffentlichen Debatte über die Verwendung von Mitteln und dem Interesse, fiskalische Nachteile für die Freie Hansestadt Bremen abzuwenden sowie der schutzwürdigen Interessen Dritter überwiege in diesem Einzelfall das Interesse an einer nichtöffentlichen Beratung. Da noch kein Mietvertrag vorliege, könnten die Verhandlungen erschwert werden, wenn bereits im Vorfeld medienwirksam die Vertragsdetails in der Öffentlichkeit genannt würden. Außerdem sei auch der Vertrauensschutz gegenüber den Vertragspartnern zu beachten, welche aus unternehmerischen Gründen keine Veröffentlichung der Anmietungsabsichten befürworteten. Die Bürgerschaftskanzlei übermittelte diese Vorlage den Sprechern der Fraktionen des Beklagten zu 2.) in einem Tagesordnungsentwurf, wobei die Vorlage VL 20/8533 für den nichtöffentlichen Sitzungsteil vorgesehen war.

Mit E-Mail vom 09.03.2023 erklärte die Klägerin gegenüber der Bürgerschaftskanzlei, dass aus ihrer Sicht die streitgegenständliche Vorlage öffentlich beraten werden sollte. Sie bat die Bürgerschaftskanzlei um Abklärung mit dem Senator für Finanzen, ob die Vorlage in den öffentlichen Teil der Sitzung verschoben werden könne.

Hierauf teilte der Senator für Finanzen am 10.03.2023 mit, dass nach seiner Auffassung die jeweils zuständige senatorische Behörde die Vertraulichkeit eines Schriftstücks verbindlich für die Behandlung in der Bürgerschaft und ihrer Gremien regeln könne.

Der Tagesordnungspunkt VL 20/8533 wurde in der Folge vom Vorsitzenden des Beklagten zu 2.) nicht auf die Tagesordnung gesetzt.

In der Sitzung des Beklagten zu 2.) am 17.03.2023 wurde nach Eröffnung der Sitzung und vor Eintritt in die Tagesordnung zunächst die Frage der Öffentlichkeit hinsichtlich des Tagesordnungspunktes VL 20/8533 diskutiert. Der Ausschuss entschied dann auf Antrag eines Ausschussmitglieds mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und der FDP mehrheitlich (6 zu 4 Stimmen), die Beratung zu diesem Tagesordnungspunkt im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung zu behandeln. In der Folge erteilte der Ausschuss sodann im nichtöffentlichen Teil der Sitzung die beantragte Ermächtigung zum Abschluss der Mietverträge.

Die Klägerin hat am 02.05.2023 zunächst Klage gegen den Beklagten zu 1.) erhoben. Mit Schriftsatz vom 10.10.2023 hat sie die Klage auf den Beklagten zu 2.) erweitert. Die Beklagte zu 1.) hat einer Klageänderung mit Schriftsatz vom 06.11.2023 widersprochen.

Zur Begründung der Klage trägt die Klägerin vor, die Klage sei als Kommunalverfassungsstreit zulässig. Sie sei als Fraktion mit eigenen Rechten ausgestattet und demnach zur Prozessführung befugt. Die Klagebefugnis ergebe sich aus der grundsätzlichen Öffentlichkeit von Bürgerschafts- und Ausschusssitzungen nach Art. 91 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (im Folgenden: BremLV) und §§ 79 Abs. 1 Satz 1, 89 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vom 28. März 2019 in der Fassung des Übernahmebeschlusses vom 3. Juli 2019 (im Folgenden: BürgGO BR). Da Art. 83 Abs. 2 BremLV Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft verpflichte, die ihnen bekannt gewordenen vertraulichen Informationen geheim zu halten, seien die Mitglieder der Klägerin daran gehindert, das Thema öffentlich uneingeschränkt zu diskutieren. Dies stelle einen wesentlichen Eingriff in die Freiheit ihres Mandats dar. Hieraus ergebe sich auch das Feststellungsinteresse. Der Beklagte zu 1.) sei auch richtiger Klagegegner, da dieser in Vorbereitung der Sitzung am 17.03.2023 und im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens ausdrücklich erklärt habe, verbindlich über die Behandlung der Vorlage in nichtöffentlicher Sitzung entscheiden zu dürfen. Dieser Auffassung sei der Beklagte zu 2.) im Anschluss gefolgt. Das Feststellungsinteresse der Klägerin gegenüber dem Beklagten zu 1.) beruhe demnach auch auf einem konkreten Sachverhalt. Soweit der Beklagte zu 1.) im Klageverfahren seine Rechtsansicht geändert habe, führe dies nicht zur Unzulässigkeit der Klage. Der Beklagte zu 2.) sei ebenfalls richtiger Klagegegner, da er mehrheitlich beschlossen habe, die Sache im nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung zu behandeln.

Die Klage sei auch begründet. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit komme nur in Betracht, wenn dieser in einem ordnungsgemäßen Verfahren festgestellt und auch inhaltlich konkret begründet sei. Beides sei vorliegend nicht der Fall. Verfahrensrechtlich sei bereits die Zuständigkeit für die Einstufung der Vertraulichkeit nicht geklärt. Anscheinend bestehe der Brauch, dass das federführende Ressort über die Vertraulichkeit einer Vorlage entscheide und diese Entscheidung nach Billigung durch das Finanzressort entsprechend getroffen werde. Eine ordnungsgemäße Grundlage für dieses Verfahren fehle jedoch. Zudem sei auch gegen die Verfahrensordnung für die Haushalts- und Finanzausschüsse (Land und Stadt) vom 23.08.2019 (im Folgenden: Verfahrensordnung) verstoßen worden, wonach nur mit einer qualifizierten Mehrheit die Möglichkeit bestehe, die Öffentlichkeit auszuschließen oder zu beschränken. Eine solche Mehrheit habe aber nicht bestanden. Eine Entscheidung durch den Vorsitzenden habe

nicht vorgelegen, da dieser gerade eine öffentliche Behandlung favorisiert habe. Eine Abweichung von einer Entscheidung des Vorsitzenden durch die einfache Mehrheit des Ausschusses sei in der Verfahrensordnung nicht vorgesehen. Die Entscheidung sei zudem auch materiell unzulässig aufgrund eines Verstoßes gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Der Beklagte zu 1.) habe selbst eine Presseerklärung herausgegeben, in der im Detail die Konditionen der Anmietungen genannt worden seien. Damit seien diese öffentlich gewesen. Hiermit sei es unvereinbar, anschließend die Sache in nichtöffentlicher Sitzung behandeln zu lassen. Darüber hinaus sei die Zuordnung der Vorlage in den nichtöffentlichen Teil der Sitzung nicht mit dem Bremischen Informationsfreiheitsgesetz vereinbar. Aus § 11 Abs. 4a des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes ergebe sich, dass sonstige Verträge ab einem Gegenstandswert von 50.000,00 Euro grundsätzlich veröffentlichungspflichtige Informationen darstellten. Gemäß § 6b Abs. 1 Satz 2 des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes überwiege zudem das Informationsinteresse der Allgemeinheit in der Regel, wenn dem Betroffenen durch die Offenbarung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses kein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehe. Die von der Beklagten zu 1.) vorgetragene Befürchtung, sich durch die Veröffentlichung von detaillierten Informationen über die beabsichtigten Anmietungen wirtschaftlich erpressbar zu machen, sei nicht nachvollziehbar. Es sei vielmehr davon auszugehen, dass die absurd hohen Mietforderungen der Vermieter durch eine öffentliche Diskussion auf ein zumutbares Maß reduziert werden könnten, indem bekannt werde, dass die Not der Kommune bei der Unterbringung von Flüchtlingen schamlos ausgenutzt werde. Es gebe auch keine schutzwürdigen Interessen der Vermieter, sich einer öffentlichen Diskussion über die Höhe der Mietforderungen zu entziehen.

Der Kläger beantragt wörtlich,

1. festzustellen, dass der Beklagte zu 1.) nicht berechtigt ist, über die Behandlung von Vorlagen in den Sitzungen des Beklagten zu 2.) im öffentlichen oder nichtöffentlichen Teilen mit verbindlicher Wirkung zu entscheiden;

2. festzustellen, dass der Beschluss des Beklagten zu 2.), in der 67. Sitzung der 20. Wahlperiode am 17.03.2023 die Vorlage VL20/8533 im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung zu behandeln, rechtswidrig war.

Der Beklagte zu 1.) beantragt,
die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trug der Beklagte zu 1.) im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegenläufige Rechtsauffassungen vor.

Zunächst erklärte der Beklagte zu 1.), dass er der falsche Klagegegner sei, da der Beklagte zu 2.) über den Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden habe. Die Zuständigkeit des Beklagten zu 2.) ergebe sich aus §§ 79 Abs.1, 89 Abs. 1 BürgGO BR und Ziff. 7 der Verfahrensordnung. Der Beklagte zu 2.) habe hierbei entsprechend Ziff. 9 Abs. 2 der Verfahrensordnung die Vertraulichkeitseinschätzungen des Beklagten zu 1.) beachtet, indem er dessen Anregung gefolgt sei und sich dessen Rechtsauffassung zu eigen gemacht habe. Es fehle zudem das Klagebefugnis, da der Beklagte zu 1.) keine die Klägerin in ihren subjektiven Rechten tangierende Rechtsentscheidung getroffen habe. Es gebe kein Recht einer Ausschussminderheit den Beklagten zu 1.) zu verpflichten, Anregungen im Hinblick auf die Beratung von Senatsvorlagen im nichtöffentlichen Teil einer Ausschusssitzung zu unterlassen. In der Folge sei auch die Klageänderung in Form der subjektiven Klageerweiterung unzulässig, da sie nicht sachdienlich gewesen sei. Die Entscheidung der aufgrund der dargelegten Unzulässigkeit bereits entscheidungsreifen Klage sei durch die Klageänderung verhindert worden. Darüber hinaus sei die Klage auch unbegründet. Zwar seien die Sitzungen des Beklagten zu 2.) grundsätzlich öffentlich, aber im vorliegenden Fall hätten zwingende Gründe i.S.v. § 79 Abs. 4 Satz 2 BürgGO BR in Form von fiskalischen Interessen der Stadtgemeinde zum Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Dies habe der hierfür zuständige Beklagte zu 2.) nach einer eigenen Abwägung entschieden. Die Gemeinde hätte sich nämlich erpressbar gemacht, wenn die detaillierten Informationen über die genauen Mietadressen, die Namen der Vermieter sowie Preisaufstellungen an die Öffentlichkeit gelangt wären. Diese Informationen gingen über den Inhalt der vorab veröffentlichten Presseerklärung hinaus. Solche fiskalischen Interessen seien gemäß § 3 Ziff. 6 des Informationsfreiheitsgesetzes auch schutzbedürftige Geheimhaltungsinteressen. Darüber hinaus hätten auch schutzwürdige Individualinteressen der Vermieter aus Art. 12 und Art. 14 GG bestanden.

Im weiteren Verlauf des Klageverfahrens trug der Beklagte zu 1.) demgegenüber vor, dass die Klage unbegründet sei, da der Beklagte zu 2.) durch die Klassifizierung der Vorlage durch den Beklagten zu 1.) bzw. die senatorische Behörde als „vertraulich und nicht öffentlich“ gebunden gewesen sei. Die senatorische Behörde sei als herausgebende Stelle für die Regelung der Vertraulichkeit der Vorlage verantwortlich. Dies binde die Stadtbürgerschaft, da ansonsten die verfassungsmäßige Geheimhaltungspflicht aus Art. 83 Abs. 2 BremLV leerliefe. Dies ergebe sich auch aus Ziff. 9 Abs. 2 der Verfahrensordnung. Die Einstufung als nichtöffentlich sei auch zwingend gewesen. Ziff. 7 Abs. 1 Satz 2 der Verfahrensordnung und § 79 Abs. 1 BürgGO BR legten ausdrücklich fest, dass Angelegenheiten des Art. 101 Abs. 1 Nr. 6 BremLV im nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung behandelt werden müssten. Bei dem Abschluss der Mietverträge handele es sich um eine Verfügung über Vermögen der Freien

Hansestadt Bremen i.S.v. Art. 101 Abs. 1 Nr. 6 BremLV, welche auch nicht als ein Geschäft der laufenden Verwaltung zu qualifizieren gewesen sei. Die Klägerin und ihre Mitglieder seien zudem auch nicht gehindert gewesen, über das politische Thema anhand der durch die Pressemitteilung veröffentlichten Informationen öffentlich zu debattieren. Lediglich die exakten Informationen aus der Vorlage seien hiervon ausgeschlossen gewesen.

Zuletzt trug der Beklagte zu 1.) vor, der Klageantrag zu 1.) sei bereits unzulässig, da es diesbezüglich an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis mangle. Die Klägerin begehre ohne Bezug auf eine konkrete Handlung des Beklagten zu 1.) eine uferlose und denkbar allgemeine Feststellung. Es fehle diesbezüglich auch an einem Klagebefugnis, da die Klägerin kein subjektives Recht auf Unterlassung von Rechtsauffassungen anderer Organe habe, zumal diese von den Vertretern des Beklagten zu 1.) im Rahmen der Ausschusssitzung nicht einmal aufrechtgehalten worden seien. Zuständig für den Ausschluss der Öffentlichkeit sei der Beklagte zu 2.) gewesen. Auch der Klageantrag zu 2.) sei mangels feststellungsfähigem Rechtsverhältnis unzulässig. Die bloße Qualifizierung eines Organhandelns als rechtswidrig sei kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Zudem fehle es auch an einer wehrfähigen Innenrechtsposition der Klägerin, da vorliegend lediglich Ziff. 7 Abs. 4 der Verfahrensordnung ein Antragsrecht der Fraktion zum Ausschluss der Öffentlichkeit vorsehe. Die Klägerin habe aber weder einen eigenen Antrag noch einen Gegenantrag gestellt. Zudem hätte die Klage gegen den Vorsitzenden des Beklagten zu 2.) gerichtet werden müssen, da dieser die Vorlage nach der Abstimmung trotz fehlender Zweidrittelmehrheit habe öffentlich behandeln lassen.

Der Beklagte zu 2.) beantragt,
die Klage abzuweisen.

Die Klage sei bereits unzulässig. Mangels Wiederholungsgefahr bestehe kein Feststellungsinteresse. Denn mit Ablauf der letzten Wahlperiode unterliege der Beklagte zu 2.) dem Grundsatz der institutionellen, inhaltlichen und personellen Diskontinuität. Zum Zeitpunkt der Klageerweiterung habe der städtische Haushalts- und Finanzausschuss der 20. Wahlperiode mithin nicht mehr existiert. Der mit Beschluss am 05.07.2023 eingesetzte städtische Haushalts- und Finanzausschuss der 21. Wahlperiode sei gerade nicht der Rechtsnachfolger des vorherigen Ausschusses.

Darüber hinaus sei die Klage auch unbegründet. Der Beklagte zu 1.) sei als herausgebende Stelle der Vorlage für die Einstufung der Vertraulichkeit verantwortlich und habe dementsprechend die Vorlage mit dem Vermerk „nicht öffentlich und vertraulich“ eingereicht. Der Vorsitzende des Beklagten zu 2.) habe in der Folge die Vorlage

verfahrensfehlerhaft nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Dieser Verfahrensfehler sei jedoch dadurch geheilt worden, indem der Beklagte zu 2.) entsprechend § 79 Abs. 3 BürgGO BR zu Beginn der Sitzung beschlossen habe, die Tagesordnung im nichtöffentlichen Teil der Sitzung um die streitgegenständliche Vorlage zu ergänzen. Diese Genehmigung der Tagesordnung setze notwendiger Weise voraus, dass der Beklagte zu 2.) einen Beschluss über die Platzierung einzelner Tagesordnungspunkte und auch darüber, ob eine Vorlage im öffentlichen oder im nichtöffentlichen Teil behandelt werde, fasse. Hierbei sei aber keine Zweidrittelmehrheit erforderlich, da es sich um keinen Fall von § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR handle. Bei der Entscheidung, ob die Vorlage öffentlich oder nichtöffentlich zu behandeln sei, sei der Beklagte zu 2.) rechtsfehlerfrei der Einstufung des Beklagten zu 1.) gefolgt. Nach Art. 83 Abs. 2 BremLV bestehe für die Ausschussmitglieder nämlich die Pflicht zur Geheimhaltung von vertraulichen Dokumenten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist vollumfänglich zulässig und in der Sache begründet.

I.

1.

Die Erweiterung der Klage auf den Beklagten zu 2.) stellt eine zulässige Klageänderung gemäß § 91 VwGO dar. Zwar hat der Beklagte zu 1.) der Klageänderung widersprochen, diese ist allerdings sachdienlich. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn die Klageänderung die Möglichkeit bietet, den Streitstoff zwischen den Beteiligten endgültig zu bereinigen und keine erhebliche Verzögerung des ansonsten entscheidungsreifen Rechtsstreits nach sich zieht (OVG NRW, Urt. v. 10.09.2019 – 15 A 2751/15 –, BeckRS 2019, 23501 Rn. 35). Die Klageerweiterung hat zu keiner Verzögerung eines zuvor entscheidungsreifen Prozesses geführt. Sie war mit Hinblick auf die unterschiedlichen Rechtsauffassungen hinsichtlich der Zuständigkeit für den Ausschluss der Öffentlichkeit in Ausschusssitzungen auch zur Beilegung des Streitstoffs sachdienlich.

2.

Die von der Klägerin wörtlich gestellten Klageanträge waren bei verständiger Würdigung des insoweit allein maßgeblichen klägerischen Begehrens gemäß § 88 VwGO sachdienlich auszulegen. Bei der Bestimmung des Rechtsschutzbegehrens sind sämtliche Umstände,

insbesondere die Gesamtheit des Vorbringens des Beteiligten, zu berücksichtigen. Insoweit sind bei der Auslegung von Prozesserkklärungen die für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Grundsätze (§§ 133 und 157 BGB) anzuwenden. Hiernach kommt es nicht allein auf den Wortlaut der Erklärung oder den inneren Willen der erklärenden Partei an. Entscheidend ist vielmehr der geäußerte Parteiwille, wie er aus der Erklärung, sonstigen Umständen und insbesondere der Interessenlage hervorgehen kann. Der maßgebende objektive Erklärungswert bestimmt sich danach, wie der Empfänger die Erklärung nach der gegebenen Sachlage verstehen muss (OVG Bremen, Beschl. v. 10.02.2021 – 2 B 442/20 –, juris Rn. 14 m.w.N.).

Bei Berücksichtigung dieser Maßstäbe ergibt die Auslegung des Rechtsschutzgesuchs der Klägerin, dass sie mit ihrem Klageantrag zu 1.) die Feststellung der fehlenden Berechtigung des Beklagten zu 1.) hinsichtlich der Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit im konkreten Fall der Vorlage 20/8533 in der 67. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) der 20. Wahlperiode am 17.03.2023 begehrt. Dies ergibt sich aus der Klagebegründung, in der ausgeführt wird, das Feststellungsinteresse beruhe auf dem konkreten Sachverhalt der streitgegenständlichen Vorlage und den diesbezüglichen geäußerten Rechtsauffassungen von Vertretern des Beklagten zu 1.).

Mit dem Klageantrag zu 2.) begehrt die Klägerin die Feststellung der Verletzung eigener organschaftlicher Rechte durch die Entscheidung des Beklagten zu 2.), die streitgegenständliche Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung zu behandeln. Die Klage war von Anfang an auf Feststellung der Verletzung des subjektiven Organrechts auf Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit gerichtet (vgl. insoweit Möstl, in: BeckOK VwGO, 72. Ed. 01.01.2025, VwGO § 43 Rn. 4). Der wörtlich gestellte Antrag basierte auf dem Hinweis des Gerichts in der mündlichen Verhandlung und der bisherigen Tenorierung der Kammer in Kommunalverfassungsvertritten (vgl. VG Bremen, Urt. v. 03.05.2019 – 1 K 1889/18 –, juris; VG Bremen, Beschl. v. 11.02.2021 – 1 V 369/20 –, juris Rn. 18; VG Bremen, Urt. v. 21.03.2018 – 1 K 3698/16 –, juris).

II.

Der Klageantrag zu 1.) ist zulässig und begründet.

1.

Bei dem Klageantrag zu 1.) handelt es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO.

Eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit ist dann gegeben, wenn die Beteiligten über die sich aus dem kommunalen Verfassungsrecht ergebenden Rechte und Pflichten im Bereich kommunaler Organe streiten (VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 26). Die allgemeine Feststellungsklage dient bei Kommunalverfassungsstreitigen insbesondere dazu, die Stellung oder Verfahrensrechte eines Organs oder Organteils dauerhaft zu klären (Terhechte, in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, VwGO § 43 Rn. 23).

Gegenstand des Klageantrags zu 1.) ist nicht das Begehren einer konkreten Leistung oder der Erlass eines Verwaltungsaktes, sondern die Feststellung des Umfangs des Verfahrensrechts eines Organs. Die Beteiligten stehen sich insoweit als Organe derselben Körperschaft gegenüber, die sich zueinander materiell-rechtlich in einem Verhältnis der Gleichordnung, nicht in einem für den Erlass eines Verwaltungsaktes typischen Über- bzw. Unterordnungsverhältnis befinden. Sie streiten über innerorganisatorische Rechte.

a. Die Klägerin ist als Vereinigung nach § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig. Ihr stehen als Kollegialorgan einer kommunalen Vertretung (Art. 77 Abs. 2, 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV sowie und §§ 16, 89 Abs. 1 und 2 BürgGO BR) eigene Rechte zu, die sie im Kommunalverfassungsstreit gegenüber anderen Organen der Gemeinde selbstständig geltend machen kann (vgl. VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 27 m.w.N.; VGH Hessen, Urt. v. 03.09.1985 – 20 E 93/83 –, BeckRS 1985, 1936).

An der Beteiligtenfähigkeit der Klägerin ändert auch der Umstand nichts, dass sich diese auf eine Organrechtsverletzung aus der inzwischen abgelaufenen 20. Wahlperiode (08.06.2019 – 07.06.2023) beruft. Denn die Klage wurde noch während der 20. Wahlperiode erhoben. Sind Fraktionen Beteiligte eines Organstreitverfahrens, so wird die Zulässigkeit eines zum Zeitpunkt seiner Einbringung zulässigen Antrags nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Fraktionen mit Ablauf einer Wahlperiode ihre Existenz verloren haben. Fraktionen, die derselben politischen Partei entstammen, stehen in einer aus ihrem Status als Rechtsnachfolger herrührenden Organkontinuität; sie treten daher in die Rechtstellung der jeweiligen Vorgänger-Fraktion ein, vgl. § 44 Abs. 4 Bremisches Abgeordnetengesetz i.V.m. § 9 Ortsgesetz über die nicht der Bürgerschaft (Landtag) angehörenden Mitglieder der Stadtbürgerschaft (StGH Bremen, Urt. v. 27.02.2004 – St 2/03 –, juris Rn. 36; auch Rinken, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 34; vgl. auch OVG NRW, Beschl. v. 27.03.1990 – 15 A 2666/86 –, juris; VGH Hessen, Urt. v. 03.09.1985 – 2 OE 93/83 –, juris).

b. Die Klägerin ist klagebefugt.

Eine Klage auf Feststellung des Bestehens eines organschaftlichen Rechtsverhältnisses innerhalb kommunaler Organe ist in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn es sich bei der geltend gemachten Rechtsposition um eine durch das Innenrecht eingeräumte Zuständigkeit handelt, die dem klagenden Organ oder Organteil als wehrfähiges subjektives Organrecht zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen ist. Ob das der Fall ist, ist durch Auslegung der jeweils einschlägigen innerorganisatorischen Norm zu ermitteln (vgl. VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 28; BVerwG, Beschl. v. 22.12.1988 – 7 B 208/87 –, juris; OVG NRW, Urt. v. 24.04.2001 – 15 A 3021/97 –, juris Rn. 4).

Vorliegend besteht für die Klägerin als Fraktion gemäß §§ 79 Abs. 4, 89 Abs. 1 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 der Verfahrensordnung ein Antragsrecht zum Ausschluss der Öffentlichkeit in Sitzungen des Beklagten zu 2.). Ein solches Antragsrecht belegt, dass subjektive Organrechte im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit nach §§ 79 Abs. 1 Satz 1, 89 Abs. 1 BürgGO BR bestehen (vgl. VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 30; vgl. auch VGH Hessen, Beschl. v. 15.03.2019 – 8 A 1034/15.Z –, juris Rn. 42 f.; OVG NRW, Urt. v. 24.04.2001 – 15 A 3021/97 –, juris). Aus diesem Organrecht ergibt sich ein Klagerecht in Bezug auf den Ausschluss der Öffentlichkeit. Denn die Vorschriften über die Sitzungsöffentlichkeit dienen auch dem Interesse der Fraktionen, die Bürger über ihre Tätigkeit zu informieren. Dies ist aber nicht möglich, wenn sie aufgrund des erfolgten Ausschlusses der Öffentlichkeit zur Verschwiegenheit gemäß Art. 83 Abs. 2 Bremer LV verpflichtet sind (VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 33-34; 38).

Dieses subjektive Organrecht der Klägerin auf Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit kann im Klageverfahren gegen den Beklagten zu 1.) geltend gemacht werden. Zwar war dieser nicht für den Ausschluss der Öffentlichkeit im Rahmen der Sitzung des Beklagten zu 2.) zuständig (siehe hierzu unter II. 2.). Jedoch hat sich der Beklagte zu 1.) in seinem Beschluss vom 27.02.2023 sowie der Senator für Finanzen in der streitgegenständlichen Vorlage für eine Behandlung im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil ausgesprochen. Diese Einstufung der Vorlage für den nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung war nach damaliger Rechtsansicht des Beklagten zu 1.) für den Beklagten zu 2.) und dessen Mitglieder bindend. Dies ergibt sich aus der E-Mail der Vertreterin des Beklagten zu 1.) vom 10.03.2023 an die Bürgerschaftskanzlei.

Bei dem Vorgehen des Beklagten zu 1.) handelte es sich entgegen dessen Vorbringen nicht um die bloße Mitteilung einer Rechtsauffassung, sondern um ein Organhandeln, welches jedenfalls mittelbar das Organrecht der Klägerin auf Wahrung der

Sitzungsöffentlichkeit betraf. Der Beklagte zu 1.) nahm für sich in Anspruch, über die Behandlung von Vorlagen im öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung verbindlich entscheiden zu können. Dies führte zu der offensichtlich gelebten Praxis im Ausschuss, dass sich Mitglieder des Beklagten zu 2.) sowie andere Organe an die Entscheidung des Beklagten zu 1.) gebunden fühlten und dieser dementsprechend gefolgt sind. So schloss sich die Vertreterin der Bürgerschaftskanzlei in ihrer E-Mail vom 16.03.2023 der Rechtsauffassung des Beklagten zu 1.) an. Auch die Erklärung von Herrn Staatsrat Dr. Hagen vom Senator für Finanzen während der Ausschusssitzung, dass die Entscheidung beim Beklagten zu 2.) liege, führte nicht dazu, dass alle Ausschussmitglieder von einer eigenen Kompetenz hinsichtlich der Zuordnung von Vorlagen in den öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung ausgingen. Denn im Anschluss an die Erklärung von Herrn Dr. Hagen erklärte der damalige Abgeordnete Herr Fecker, dass aus seiner Sicht Zweifel an der Zulässigkeit eines Beschlusses des Ausschusses bestünden, die streitgegenständliche Vorlage trotz gegenläufiger Einstufung durch den Beklagten zu 1.) im öffentlichen Teil der Sitzung zu behandeln.

In einer solchen Situation muss es der Klägerin zur Wahrung ihres subjektiven Organrechts möglich sein, Rechtsschutz auch hinsichtlich mittelbarer Organverletzungen zu erlangen. Hierfür spricht neben dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes insbesondere der sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Minderheitenschutz (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 13.04.2021 – 1 B 86/21 –, juris Rn. 14). Die Klägerin sah sich als Oppositionsfraktion in ihrem Ziel auf eine öffentliche Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage sowohl der vermeintlich verbindlichen Einstufung des Beklagten zu 1.) als auch der Ausschussmehrheit, die sich in Teilen an die Einstufung des Beklagten zu 1.) gebunden gefühlt hatte, gegenüber. Eine Verweigerung von Rechtsschutz würde die Klägerin demnach schutzlos stellen.

c. Der Beklagte zu 1.) ist vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen gemäß § 78 VwGO analog auch richtiger Klagegegner.

d. Das Rechtsschutzinteresse der Klägerin ist aufgrund möglicher Wiederholungen zu bejahen. Eine unterschiedliche Rechtsauffassung zum Ausschluss der Öffentlichkeit zwischen dem Beklagten zu 1.) und der Klägerin als Oppositionsfraktion erscheint jederzeit möglich und wahrscheinlich. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit und die Zuordnung von Vorlagen und Tagesordnungspunkten zum nichtöffentlichen Teil der Tagesordnung war bis zuletzt zwischen den Beteiligten unklar und umstritten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der mehrfach geänderten Rechtsauffassung des Beklagten zu 1.). So hat der Beklagte zu 1.) seine ursprünglich im

Gerichtsverfahren vertretene Rechtsauffassung, dass der Beklagte zu 2.) ausschließlich für den Ausschluss der Öffentlichkeit in Ausschusssitzungen zuständig sei, aufgegeben und eine eigene Kompetenz beansprucht. Die zuletzt geäußerte Rechtsauffassung im Nachgang an die mündliche Verhandlung und die dort erklärte Anerkennung der Entscheidungshoheit des Beklagten zu 2.) über den Ausschluss der Öffentlichkeit kann mit Hinblick auf die zuvor sowohl im Ausschuss als auch im Gerichtsverfahren geäußerten Rechtsauffassungen nicht mehr zum Entfallen des Feststellungsinteresses der Klägerin führen. Im Hinblick auf den Zweck des Kommunalverfassungstreits zur dauerhaften Klärung von Streitigkeiten über die Stellung und Verfahrensrechte von Organen, liegt ein nachvollziehbares Rechtsschutzinteresse der Klägerin vor.

2. Die Klage ist auch begründet. Der Beklagte zu 1.) war nicht berechtigt zu entscheiden, ob die Vorlage VL 20/8533 im öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil der 67. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Stadt) der 20. Wahlperiode am 17. März 2023 zu behandeln war. Die Zuordnung der Vorlage für den nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung und die nachträgliche Erklärung des Beklagten zu 2.) gegenüber der Klägerin, dass es sich hierbei um eine für den Beklagten zu 2.) bindende Entscheidung handele, widersprach der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft sowie der Verfahrensordnung für die Haushalts- und Finanzausschüsse (Land und Stadt) und verletzte die Klägerin in ihren Rechten.

Der Beklagte zu 2.) war für den Ausschluss der Öffentlichkeit in der Ausschusssitzung zuständig.

a. Die Ausschüsse der Stadtbürgerschaft tagen grundsätzlich öffentlich (§§ 79 Abs. 1 Satz 1, 89 Abs. 1 BürgGO BR). Mit der Einladung zur Sitzung schlägt der oder die Vorsitzende die voraussichtliche Zuordnung der zu behandelnden Tagesordnungspunkte zum öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungsteil vorbehaltlich der Zustimmung des Ausschusses vor (§ 79 Abs. 3 BürgGO BR, Ziff. 1 Abs. 5 der Verfahrensordnung). Hierbei berücksichtigt der Vorsitzende, ob auf der Vorlage der Hinweis „Behandlung in nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung“ vermerkt wurde (Ziff. 7 Abs. 4 Satz 2 der Verfahrensordnung).

Grundlage des Ausschlusses der Öffentlichkeit sind § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung des Beklagten zu 2.). Danach kann der Beklagte zu 2.) auf Antrag einer Fraktion oder auf Antrag des Senators für Finanzen die Öffentlichkeit mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder Öffentlichkeit ausschließen. Einen solchen Antrag stellt der Vermerk auf der Vorlage „Behandlung in

nicht öffentlicher und vertraulicher Sitzung“ dar (Ziff. 7 Abs. 4 Satz 2 der Verfahrensordnung). Alternativ ist nach § 79 Abs. 4 Satz 2 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 3 der Verfahrensordnung die Öffentlichkeit durch den Vorsitzenden auszuschließen, wenn öffentliche Belange eine Geheimhaltung zwingend erfordern oder überwiegende schutzwürdige Belange Einzelner einer öffentlichen Behandlung entgegenstehen.

Diese Regelungen flankiert Ziff. 9 der Verfahrensordnung mit Regelungen zur Vertraulichkeit von Dokumenten. Gemäß Abs. 1 sind Vorlagen, die nicht in öffentlicher Sitzung behandelt werden sollen oder für die dies beantragt wurde, bis zu einem Beschluss des Ausschusses vertraulich zu behandeln. Nach Abs. 2 bleiben Entscheidungen des zuständigen Senatsmitglieds zur Vertraulichkeit von Vorlagen hiervon unberührt. Gleichzeitig beinhaltet Art. 83 Abs. 2 BremLV die Pflicht zur Geheimhaltung für Abgeordnete bezüglich vertraulicher Dokumente, von deren Inhalt sie während ihrer Arbeit in der Bürgerschaft erfahren.

b. Aus diesen Regelungen ergeben sich nach Auffassung des Gerichts die folgenden Grundsätze.

Die Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit in Ausschusssitzungen und die Entscheidung zur Vertraulichkeit von Dokumenten sind voneinander zu trennen. Andernfalls würden sich die unterschiedlichen Regelungen in Ziff. 7 der Verfahrensordnung zur Öffentlichkeit der Sitzungen und in Ziff. 9 der Verfahrensordnung zur Vertraulichkeit widersprechen, da sie unterschiedliche Verantwortlichkeiten vorsehen.

Die jeweilige senatorische Behörde ist als herausgebende Stelle für die Vertraulichkeitseinstufung eines Dokuments verantwortlich (vgl. Koch, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rn. 25 mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 –, BeckRS 1984, 3747). Ihre Entscheidungen zur Vertraulichkeit können gemäß Ziff. 9 Abs. 2 der Verfahrensordnung nicht durch einen abweichenden Beschluss des Beklagten zu 2.) geändert werden.

Die Zuständigkeit für den Ausschluss der Öffentlichkeit in Ausschusssitzungen liegt jedoch beim Beklagten zu 2.). Dies ergibt sich aus § 79 Abs. 4 Satz 1 und 2 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 und 3 der Verfahrensordnung. Diese weisen dem Beklagten zu 2.) bzw. seinem Vorsitzenden die Kompetenz zu, über den Ausschluss der Öffentlichkeit zu entscheiden. Auch eine systematische Auslegung der genannten Regelungen spricht für ein solches Normverständnis. Wenn der Senator für Finanzen mit seiner Vorlage einen

Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit stellen kann (§ 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR; Ziff. 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Verfahrensordnung), bedeutet dies im Rückschluss, dass die Einstufung einer Vorlage als „vertraulich“ nicht automatisch zum Ausschluss der Öffentlichkeit führt. Ein Antragsrecht schließt denklogisch eine Entscheidungskompetenz über den gestellten Antrag aus.

c. Ein Normverständnis anhand dieser drei Grundsätze ermöglicht aus Sicht des Gerichts ein funktionales Verfahren zwischen den Beteiligten.

Das sich ergebende Spannungsfeld zwischen der Entscheidungskompetenz der senatorischen Behörde über die Vertraulichkeit von Dokumenten auf der einen Seite und des Beklagten zu 2.) über die Sitzungsöffentlichkeit auf der anderen Seite lässt sich auflösen. Der Geheimnisschutz von als vertraulich eingestuften Dokumenten läuft nicht leer für den Fall, dass der Beklagte zu 2.) eine als vertraulich eingestufte Vorlage öffentlich beraten will. Zwar kann die senatorische Behörde, welche die als vertraulich eingestufte Vorlage an den Beklagten zu 2.) übermittelt, diesen nicht zum Ausschluss der Öffentlichkeit zwingen. Dieser ist Herr über die Öffentlichkeit seiner eigenen Verhandlungen. Sie ist aber in Hinblick auf die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung für die Vertraulichkeitseinstufung von Dokumenten, nicht verpflichtet, dem Beklagten zu 2.) Dokumente vorzulegen, wenn dieser nicht den von ihr für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet (BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rn. 123).

Das Spannungsfeld zwischen der Pflicht der senatorischen Behörde die Geheimhaltung der von ihnen herausgebenden Unterlagen zu wahren und der Entscheidungshoheit des Ausschusses über die Öffentlichkeit seiner Sitzungen, kann demnach dahingehend aufgelöst werden, dass die senatorische Behörde die Vorlage dann zurückziehen und ggf. erneut in geschwärzter/anonymisierter Form einbringen könnte (Koch, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rn. 25 f.; so etwa auch ausdrücklich § 10 Abs. 3 Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven).

Hierbei ist zu beachten, dass den Beklagten zu 2.) ebenfalls eine Pflicht trifft, die erforderliche Vertraulichkeit von Dokumenten sicherzustellen. Hierfür sind etwa Geheimschutzbestimmungen, wie sie die Bürgerschaft in Anlage 2 ihrer Geschäftsordnung inzwischen geregelt hat, ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse (BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017 – 2 BvE 1/15 –, juris Rn. 97; BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, juris

Rn. 207; Koch, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rn. 26). So dürfte etwa eine Einstufung einer Vorlage als Verschlussache im Hinblick auf die Geheimhaltungspflicht der Abgeordneten aus Art. 83 Abs. 2 BremLV regelmäßig dazu führen, dass der Vorsitzende gemäß § 79 Abs. 4 Satz 2 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 3 der Verfahrensordnung zum Ausschluss der Öffentlichkeit verpflichtet wäre, da eine Verschlussache eine Geheimhaltung zwingend erfordern dürfte. Gleichzeitig dürfte sich auch das Ermessen des Beklagten zu 2.) in einem solchen Fall gemäß § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung auf Null reduzieren. Eine unter Bedingungen der Geheimschutzordnung erlangte Information können die Mitglieder der Stadtbürgerschaft gemäß Art. 83 Abs. 2 BremLV nicht in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielen (vgl. BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, juris Rn. 209; vgl. insoweit § 69 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, der für solche Konstellationen einen „Automatismus“ vorsieht). Aber auch in einer solchen Konstellation, die vorliegend unstrittig nicht gegeben ist, läge die Entscheidungshoheit über den Ausschluss der Öffentlichkeit ausschließlich bei dem Beklagten zu 2.). Auch wenn möglicherweise eine Pflicht zum Ausschluss besteht, hat die Entscheidung durch den Ausschuss zu ergehen. Denn eine Pflicht beinhaltet grundsätzlich die Möglichkeit, gegen diese verstoßen zu können.

d. Die Behauptung des Beklagten zu 1.), den Ausschluss der Öffentlichkeit in Ausschusssitzungen verbindlich regeln zu können, verletzte die Klägerin auch in ihrem organschaftlichen Recht auf Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit. Diesbezüglich wird auf die vorherigen Ausführungen zum Klagebefugnis verwiesen (siehe unter I. 1. b.).

III.

Der Klageantrag zu 2.) ist ebenfalls zulässig und begründet.

1.

Auch der Klageantrag zu 2.) stellt einen Kommunalverfassungsverstreit in Form einer statthaften Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO dar. Im Vergleich zum Klageantrag zu 1.) ist Gegenstand des Klageantrags zu 2.), ob der Beklagte zu 2.) die Klägerin in ihren organschaftlichen Rechten verletzt hat, indem die streitgegenständliche Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung behandelt wurde.

a. Die Klägerin ist hierbei klagebefugt. Sie ist durch die Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung in ihrem subjektiven Organrecht auf Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit

betroffen. Diesbezüglich wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen (siehe unter II. 1. b.).

b. Der Beklagte zu 2.) ist gemäß § 78 VwGO analog als derjenige, der letztlich über die Tagesordnung entschieden hat, der richtige Klagegegner. Bei der Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung handelte es sich um eine Entscheidung des Ausschusses und um keine Handlung des Ausschussvorsitzenden.

Vorliegend hat der Beklagte zu 2.) gemäß § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung über die Behandlung der Vorlage VL 20/8533 im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung abgestimmt. Es handelte sich gerade um keinen Ausschluss der Öffentlichkeit durch den Vorsitzenden nach § 79 Abs. 4 Satz 2 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 3 der Verfahrensordnung. Dies wird bereits anhand der vorgenommenen Abstimmung der anwesenden Ausschussmitglieder deutlich. Der Vorsitzende hat sich laut des Protokolls zudem ausdrücklich gegen die Entscheidung des Ausschusses gestellt und eine juristische Prüfung angekündigt. Dies widerspricht der Annahme des Beklagten zu 1.), dass letztlich der Vorsitzende für den Ausschluss der Öffentlichkeit zuständig gewesen sei. Eine solche Zuständigkeit ist auch den sonstigen Verfahrensregelungen nicht zu entnehmen. Laut § 77 Abs. 1 BürgGO BR und Ziff. 6 der Verfahrensordnung eröffnet, leitet und schließt der Ausschussvorsitzende die Sitzungen. Er achtete während der Sitzung insbesondere auf eine geordnete Wahrnehmung der Rede-, Antrags- und Stimmrechte und die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Ihm obliegt aber keine Entscheidungsmacht darüber, den Ausschuss im Falle von Verfahrensfehlern zu überstimmen. Ein Unterlassen eines Eingreifens des Vorsitzenden kann vorliegend mithin nicht die für das Organstreitverfahren wesentliche Handlung darstellen. Vielmehr ging der Ausschuss insgesamt von einer ordnungsgemäßen Abstimmung aus. Folglich ist die Abstimmung und die spätere Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung durch den Beklagten zu 2.) die wesentliche Organhandlung und dieser der richtige Klagegegner (ebenso etwa VGH Hessen, Beschl. v. 15.03.2019 – 8 A 1034/15.Z –, juris Rn. 42 f.; OVG NRW, Urt. v. 24.04.2001 – 15 A 3021/97 –, juris Rn. 22). Die von der Beklagten zitierte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stade (Beschl. v. 06.05.2021 – 1 B 569/21, BeckRS 2021 –, 10004 Rn. 32) hatte eine Ordnungsmaßnahme zum Gegenstand und ist demnach nicht auf die vorliegende Situation anwendbar.

c. Der Beklagte zu 2.) ist nach der durch das Gericht vorgenommenen Rubrumsberichtigung als ständiger kommunaler Ausschuss der Stadtbürgerschaft beteiligtenfähig gemäß § 61 Nr. 2 VwGO.

Für die Beteiligtenfähigkeit in einem Organstreitverfahren kommt es grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Antragsstellung an (vgl. StGH Bremen Urt. v. 27.02.2004 – St 2/03 –, BeckRS 2004, 14129 Rn. 38; BVerfG, Urt. v. 30.07.2003 – 2 BvR 508/01 –, BVerfGE 108, 251-279 Rn. 56; BVerfG, Urt. v. 16.03.1955 – 2 BvK 1/54 –, BVerfGE 4, 144-156, Rn. 29). Die Klageerweiterung in Bezug auf den Beklagten zu 2.) ist vorliegend am 10.10.2023 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt war die 20. Wahlperiode bereits beendet (08.06.2019 – 07.06.2023) und die Stadtbürgerschaft hatte mit Beschluss vom 05.07.2023 bereits den Haushalts- und Finanzausschuss der Stadtbürgerschaft der 21. Wahlperiode eingesetzt.

Dies hat aber entgegen dem Vorbringen des Beklagten zu 2.) nicht zur Folge, dass die Klägerin gegen die Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung mangels eines beteiligungsfähigen Klagegegners keinen Rechtsschutz mehr erlangen kann. Die Auffassung, die Klage sei unzulässig, weil hinsichtlich der passiven Beteiligtenfähigkeit zwischen dem Haushalts- und Finanzausschuss der 20. Wahlperiode (nicht mehr existent und damit nicht mehr beteiligtenfähig) und dem der 21. Wahlperiode (zwar „abstrakt“ beteiligtenfähig, aber im konkreten Verfahren nicht passiv prozessführungsbefugt, weil es um ein Handeln des nicht mehr existierenden Haushalts- und Finanzausschusses der 20. Wahlperiode gehe) zu unterscheiden sei, überzeugt nicht. Im Rahmen des Rechtsschutzes gegen abgeschlossene und wirksame Rechtshandlungen wird nicht zwischen den verschiedenen Ausschüssen der Wahlperioden als Klagegegner unterschieden, sondern vom Fortbestehen des Haushalts- und Finanzausschusses der Stadtbürgerschaft als ständigem Ausschuss im Rahmen der Organkontinuität ausgegangen. Mithin ist es unschädlich, dass die Klageerweiterung nach Ende der 20. Wahlperiode erfolgt ist.

Zunächst ist festzustellen, dass der dem Diskontinuitätsgrundsatz entgegenstehende Grundsatz der Organkontinuität, der grundsätzlich für Kollegialorgane wie den Bundestag oder Landtage zur Anwendung kommt und deren Bestehen als verfassungsrechtliche Institution unabhängig von Neuwahlen vorsieht (vgl. Groh, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 22; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 39 Rn. 6; Brouck, in: BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, Art. 39 Rn. 8, 9 m.w.N.), vorliegend auch für den Beklagten zu 2.) als ständigem Ausschuss der Stadtbürgerschaft gilt (vgl. Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 46 unter der Fußnote 372; BVerfG Urt. v.

22.2.2023 – 2 BvE 3/19 –, BeckRS 2023, 2258 Rn. 123). Der Beklagte zu 2.) ist als ständiger Ausschuss gemäß Art. 105 Abs. 1 Satz 1, Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV in jeder Wahlperiode einzusetzen und übernimmt Aufgaben der Stadtbürgerschaft, die ihm übertragen werden (vgl. Art. 105 Abs. 3, Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV). Geschieht das, so tritt der Beklagte zu 2.) an die Stelle der Stadtbürgerschaft. Er übt dann die nach Artikel 101 Nr. 2 bis 7 BremLV grundsätzlich der Stadtbürgerschaft zustehenden Aufgaben aus. Nach der Rspr. des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen sind die ständigen Ausschüsse auf Landesebene als „Verfassungsorgane besonderer Prägung“ und nicht bloße Organteile zu verstehen (StGH Bremen, Entscheidung v. 09.11.1968 – St 3/68 –, juris Rn. 13). Da über Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV die Regelung des Art. 105 Abs. 3 BremLV zur Übertragung von Befugnissen der Bürgerschaft auch für die Ausschüsse der Stadtbürgerschaft zur Anwendung kommt, ist die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hinsichtlich der Rolle der ständigen Ausschüsse als „Verfassungsorgan besondere Prägung“ auf den Beklagten zu 2.) übertragbar.

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Organkontinuität des Beklagten zu 2.) führt der Diskontinuitätsgrundsatz vorliegend nicht zur fehlenden Beteiligtenfähigkeit des Beklagten zu 2.).

Der Diskontinuitätsgrundsatz ist eine Ausprägung des Gedankens der „Herrschaft auf Zeit“. Sein Zweck ist primär der Schutz des neu gebildeten und in der veränderten Zusammensetzung der Bürgerschaft zum Ausdruck gekommenen Volkswillens. Dies führt zu einer personellen Diskontinuität, die sich in dem Mandatsverlust der Abgeordneten zeigt. Hieraus folgt wiederum die Neubesetzung der Ausschüsse der Bürgerschaft (institutionelle Diskontinuität) sowie der sachlichen Diskontinuität, wonach alle Gesetzentwürfe und andere Vorlagen, die von der alten Bürgerschaft noch nicht beschlossen wurden, neu eingebracht und verhandelt werden müssen. All diese Ausprägungen des Diskontinuitätsgrundsatzes haben allerdings nur organinterne Wirkung. Im Verhältnis zu anderen Organen und Organteilen besteht die Bürgerschaft als verfassungsrechtlich vorgesehene Institution dauerhaft, also unabhängig von den Wahlperioden (Butzer: Die Organidentität kollegial strukturierter Verfassungsorgane im Organstreitverfahren, NVwZ 2024, 1382, 1383). So hat etwa die Diskontinuität des Deutschen Bundestages keinen Einfluss auf das Fortbestehen wirksam vorgenommener Rechts- und Prozesshandlungen (für ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle: BVerfG, Ur. v. 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 49). Davon sind in der Folge in einem gerichtlichen Verfahren auch Streitgegenstand und Rechtskraft beeinflusst. Die Rechtskraft trifft den Bundestag nicht erst kraft Rechts- oder Funktionsnachfolge, sondern wegen der „Organkontinuität“ als identische Partei (Bethge, in: Schmidt-

Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 63 Rn. 81 m.w.N.). Dies muss auch im vorliegenden Fall für den Beklagten zu 2.) gelten, da es sich bei der Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung um eine abgeschlossene und wirksame Rechtshandlung handelt. Diese beeinträchtigt den aktuellen Haushalts- und Finanzausschuss der Stadtbürgerschaft im Gegensatz zu zuvor eingebrachten Vorlagen oder Beschlüssen auch nicht in seiner Arbeit. Da der vorliegende Kommunalverfassungsverstreit nur feststellenden Charakter hat, ergeht für den aktuellen Haushalts- und Finanzausschuss der 21. Wahlperiode kein Urteil mit Gestaltungswirkung. Er wird zu keiner bestimmten Handlung angewiesen. Es wird lediglich festgestellt, dass der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner alten Zusammensetzung in der 20. Wahlperiode eine Rechtsverletzung begangen hat (Butzer: Die Organidentität kollegial strukturierter Verfassungsorgane im Organstreitverfahren, NVwZ 2024, 1382, 1385).

Für die Beteiligtenfähigkeit des Beklagten zu 2.) als ständigem Ausschuss im Rahmen der Organkontinuität spricht zudem das Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Eine Aufteilung des Beklagten zu 2.) in mehrere eigenständige Rechtspersönlichkeiten (also etwa der 20. und 21. Wahlperiode) hätte zur Folge, dass deren Handeln und Unterlassen nicht jeweils gegenseitig zurechenbar wäre und Rechtsschutz hiergegen nach Ablauf der Wahlperiode nicht möglich wäre. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Rechtshandlungen von Organen zum Ende einer Wahlperiode möglicherweise allein aus zeitlichen Gründen nicht gerichtlich überprüft werden sollten. Die Betroffenen müssten unter Umständen innerhalb weniger Tage ihre Klagen erheben, um eine mögliche Unzulässigkeit der Klage zu vermeiden. Mit Hinblick auf die oftmals rechtlich komplizierten Fragestellungen und den zugrundeliegenden politischen Abstimmungsbedarf, erscheint dies nicht sachgerecht (vgl. auch Butzer: Die Organidentität kollegial strukturierter Verfassungsorgane im Organstreitverfahren, NVwZ 2024, 1382, 1383). Es droht darüber hinaus mit Blick auf die Verwirkungsmöglichkeit im Rahmen der Feststellungsklage auch keine zeitlich unbegrenzte Rechtsunsicherheit.

c. Das Rechtsschutzinteresse der Klägerin ist aufgrund möglicher Wiederholungen zu bejahen.

2.

Der Klageantrag zu 2.) ist auch begründet. Die Behandlung der Vorlage 20/8533 im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung war rechtswidrig und verletzte die Klägerin in organschaftlichen Rechten.

a. Ausschusssitzungen des Beklagten zu 2.) sind gemäß §§ 79 Abs. 1 Satz 1, 89 Abs. 1 BürgGO BR grundsätzlich öffentlich, soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen. Vorliegend handelt es sich entgegen dem Vorbringen des Beklagten zu 1.) um keinen Fall von § 79 Abs. 1 Satz 3 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 1 Satz 2 der Verfahrensordnung. Hiernach werden Angelegenheiten des Art. 101 Absatz 1 Nr. 6 und 7 BremLV im nichtöffentlichen Teil der Ausschusssitzung behandelt. Hierbei handelt es sich um Verfügungen über Vermögen der Freien Hansestadt Bremen, besonders Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken, Schenkungen und Darlehnshingaben (Nr. 6) sowie den Verzicht auf Ansprüche der Freien Hansestadt Bremen und Abschluss von Vergleichen (Nr. 7), soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

Bei der Anmietung der drei Immobilien zur Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer handelte sich allerdings um keine Verfügung über Vermögen der Freien Hansestadt Bremen i.S.v. Art. 101 Abs. 1 Nr. 6 BremLV. Zu Vermögensverfügungen zählen insbesondere der Erwerb, die Veräußerung und die Belastung von Grundstücken (Kramer, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 101 Rn. 37, 40). Der Abschluss eines Mietvertrages und somit ein reines Verpflichtungsgeschäft stellt gerade keine Verfügung dar (vgl. Mansel, in: Jauernig, BGB, 19. Aufl. 2023, § 185 Rn. 3; Regenfus, in: BeckOGK, 01.11.2024, § 185 BGB Rn. 5-8). Die Anmietung stellte auch offensichtlich keinen Vergleich oder Verzicht auf Ansprüche i.S.v. Art. 101 Abs. 1 Nr. 7 BremLV dar.

b. Die Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung aufgrund des mit einfacher Mehrheit erfolgten Beschlusses des Beklagten zu 2.) war formell rechtswidrig. Die Verfahrensanforderungen an den Ausschluss der Öffentlichkeit wurden vom Beklagten zu 2.) nicht eingehalten.

aa. Der Ausschluss der Öffentlichkeit bedarf gemäß §§ 79 Abs. 3 und 4 Satz 1, 89 Abs. 1 BürgGO BR und Ziff. 1 Abs. 5 und 7 und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der anwesenden Ausschussmitglieder.

Hierbei ist es entgegen dem Vorbringen des Beklagten zu 2.) nicht von Bedeutung, ob es sich um eine Entscheidung über die Tagesordnung (§ 79 Abs. 3 BürgGO BR) oder um einen Ausschluss der Öffentlichkeit während einer öffentlichen Ausschusssitzung handelt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb an eine Entscheidung über die Zuordnung eines Tagesordnungspunktes zum nichtöffentlichen Teil einer Sitzung andere Anforderungen als an eine Entscheidung nach § 79 Abs. 4 BürgGO BR zu stellen sein sollten. Beide Regelungen sind vielmehr nur gemeinsam zu verstehen. Die in § 79 Abs. 3 BürgGO BR

geforderte „Zustimmung“ des Ausschusses für die Zuordnung eines Tagesordnungspunktes in den nichtöffentlichen Teil liegt nur vor, wenn die Voraussetzungen aus § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR zum Ausschluss der Öffentlichkeit (d.h. also einer Zweidrittelmehrheit) vorliegen (vgl. VG Bremen, Ur. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris Rn. 39). Zudem enthält § 79 Abs. 3 BürgGO BR auch keine entgegenstehende Regelung für die erforderliche Mehrheit eines Beschlusses des Ausschusses über die Tagesordnung.

Gegen den Einwand des Beklagten zu 2.) dürften auch Sinn und Zweck der in § 79 Abs. 3 und 4 Satz 1 und BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung geforderten Zweidrittelmehrheit streiten. Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit wurde auf Verfassungsebene für die Stadtbürgerschaft in Art. 91 Abs. 2, 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV bewusst eingeführt, damit in der Regel auch die Zustimmung der Opposition erforderlich ist (Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 91 Rn. 10 m.w.N.). Entsprechendes dürfte für die Ausschüsse gelten. Unterschiedliche Mehrheitsanforderungen beim Ausschluss der Öffentlichkeit während einer Ausschusssitzung und bei der Zuordnung der Tagesordnungspunkte würde demnach den bezweckten Oppositionsschutz umgehen.

Der Einwand des Beklagten zu 1.), dass es sich vorliegend um einen zwingenden Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 79 Abs. 4 Satz 2 BürgGO BR gehandelt habe und diese Entscheidung durch den Ausschuss und nicht den Vorsitzenden getroffen worden und folglich eine einfache Mehrheit ausreichend gewesen sei, findet keine normative Grundlage. Der klare Wortlaut von § 79 Abs. 4 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 und 3 der Verfahrensordnung sowie der beabsichtigte Schutz der Opposition durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit sprechen gegen ein solches Normverständnis. Die Verfahrensordnung sieht nicht vor, dass die Entscheidung des Vorsitzenden durch eine Entscheidung des Ausschusses mit einfacher Mehrheit ersetzt werden könnte. Vielmehr unterscheidet sowohl die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft als auch die Verfahrensordnung für die Haushalts- und Finanzausschüsse (Land und Stadt) ausdrücklich zwischen der Entscheidung des Vorsitzenden und der Entscheidung des Ausschusses mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit.

bb. Der Beschluss des Beklagten zu 2.) erging lediglich mit einer einfachen Mehrheit von sechs zu vier Stimmen. Die gemäß § 79 Abs. 4 Satz 1 BürgGO BR und Ziff. 7 Abs. 4 Satz 1 der Verfahrensordnung notwendige Zweidrittelmehrheit wurde nicht erreicht. Der Beklagte zu 2.) hätte die Vorlage folglich nicht im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Sitzung behandeln dürfen.

c. Mithin kommt es auf die Frage der Rechtmäßigkeit der inhaltlichen Abwägung zum Ausschluss der Öffentlichkeit nicht streitentscheidend an.

d. Die Behandlung der streitgegenständlichen Vorlage im nichtöffentlichen und vertraulichen Teil der Ausschusssitzung verletzte die Klägerin in ihrem organschaftlichen Recht auf Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit.

IV.

Die Kosten des Verfahrens hat die Stadtgemeinde Bremen zu tragen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Bremen, der die Kammer folgt, kommt eine Kostenerstattung gemäß § 154 VwGO in einem "Insichprozess" mehrerer Funktionsträger einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft grundsätzlich nicht in Betracht. Vielmehr sind die Verfahrenskosten grundsätzlich der Körperschaft aufzuerlegen, der die streitenden Funktionsträger angehören. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das Verfahren "ohne vernünftigen Grund" eingeleitet worden ist (vgl. etwa OVG Bremen, Urt. v. 20.04.2010 – 1 A 192/08 –, juris; OVG Bremen, Beschl. v. 04.06.2003 – 1 B 222/03 –, juris; s. auch VG Bremen, Urt. v. 03.04.2019 – 1 K 1889/18 –, juris). Eine mutwillige Rechtsverfolgung liegt nicht vor.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO. Einer Sicherheitsleistung bedarf es nicht, weil in dem Organstreit keine andere Kostenentscheidung in Betracht kommt (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 24.08.2021 – 1 LC 174/20 –, juris Rn. 77).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung

berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Obergericht eingeleitet wird.

Dr. Benjes

Oetting

Müller