

Bremen, 24. Mai 2024

Geschäftsordnung einer staatlichen und städtischen Deputation: Frist für Berichtsbitten

I. Auftrag und Sachverhalt

Eine Fraktion der Bremischen Bürgerschaft bittet um Prüfung der in einer Sitzung beschlossenen Änderung der Geschäftsordnung einer Deputation (im Folgenden: GO) hinsichtlich der Frist für die Einreichung von Berichtsbitten. In der GO der Deputation ist nunmehr festgelegt, dass Berichtsbitten der Fraktionen oder einzelner Mitglieder der für die Deputation eingerichteten Geschäftsstelle bis 28 Kalendertage vor der Sitzung anzuzeigen sind. Vorher betrug dieselbe Frist 14 Kalendertage. Das zuständige Senatsmitglied hatte die Änderung mit der Begründung vorgeschlagen, dass eine detaillierte Beantwortung von kurzfristig eingereichten umfangreichen Berichtsbitten unter Einhaltung der Einladungsfrist innerhalb von 10 Arbeitstagen nicht möglich sei. Damit Berichtsbitten zukünftig vollumfänglich in entsprechender Detailtiefe beantwortet werden könnten, wurde die Verlängerung der Frist für die Einreichung von Berichtsbitten von 14 auf 28 Kalendertage empfohlen.

Mit Blick auf den Informationsanspruch der Abgeordneten und Fraktionen hält die auftraggebende Fraktion die Änderung für unverhältnismäßig, da sie insbesondere die Möglichkeit beschränke, über aktuelle Geschehnisse Auskunft zu erhalten.

II. Rechtliche Stellungnahme

Zu prüfen ist, ob die Änderung der GO der Deputation mit übergeordnetem Recht, insbesondere mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV), dem Gesetz über die Deputationen (DepG) und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO BB), vereinbar ist. Dabei ist maßgeblich, wie das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten, Deputierten¹ und Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft im Einzelnen ausgestaltet ist. Dies wird in Abschnitt 1. generell dargestellt, in Abschnitt 2. folgt sodann die konkrete Betrachtung des vorgelegten Sachverhaltes.

1. Parlamentarisches Frage- und Informationsrecht

1.1 Rechtsgrundlagen, Inhalt und Ausgestaltung

Das Bundesverfassungsgericht leitet das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestags unmittelbar aus ihrem verfassungsrechtlichen Status gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab², während es in Bremen für die Mitglieder der Bürgerschaft explizit in Art. 100 BremLV verankert ist. Grundlage ist das Prinzip des freien Mandats (Art. 83 Abs. 1 Satz 3 BremLV)³, welches allen Abgeordneten die gleichen Mitwirkungsrechte gewährt. Hierzu gehört insbesondere das Recht, sich an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts der Bremischen Bürgerschaft zu beteiligen⁴. Das Fragerecht dient dazu, den Abgeordneten die für ihre parlamentarische Arbeit und effektive Mandatsausübung notwendigen Informationen zu verschaffen, insbesondere für die wirksame Kontrolle der Arbeit des Senats⁵. Der parlamentarische Informationsanspruch ist zudem auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt⁶. Die öffentliche Debatte ist ein Kernelement der parlamentarischen Demokratie und ermöglicht die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger:innen.

¹ Hier gemeint als nicht der Bürgerschaft angehörende Mitglieder der Deputationen.

² BVerfGE 70, 324 (355); BVerfGE 124, 161 (188).

³ BVerfGE 70, 324 (355); Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 84 Rdnr. 2.

⁴ Koch in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rdnr. 18.

⁵ vgl. BVerfGE 57, 1 (5); BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1653).

⁶ BVerfGE 147, 50 (150).

Die Bremische Bürgerschaft gestaltet das parlamentarische Frage- und Informationsrecht ihrer Abgeordneten aufgrund ihres Rechts zur Selbstorganisation in ihrer Geschäftsordnung weiter aus (Art. 106 BremLV). Dabei können den Abgeordneten im Sinne einer sachgerechten und effizienten Aufgabenerledigung bestimmte (einschränkende) Vorgaben für die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte gemacht werden⁷. So legen § 24 Abs. 1 GO BB für Große Anfragen und § 24 Abs. 2 GO BB für Kleine Anfragen, die gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 BremLV jeweils in öffentlichen Angelegenheiten von Mitgliedern der Bürgerschaft in Fraktionsstärke eingereicht werden können, fest, dass der Senat diese binnen fünf Wochen, und in besonders begründeten Fällen, binnen drei Wochen schriftlich zu beantworten hat. Das Fragerecht einzelner Mitglieder der Bürgerschaft gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 BremLV ist in § 23 GO BB näher ausgestaltet⁸. Hiernach können im Rahmen einer Fragestunde in ordentlicher Sitzung der Bürgerschaft unter Wahrung bestimmter Form- und Fristenfordernisse mündliche Anfragen in öffentlichen Angelegenheiten an den Senat gerichtet werden. Fragen, die aufgrund Zeitablaufs nicht mehr in der Sitzung der Bürgerschaft beantwortet werden können, beantwortet der Senat schriftlich, die Antworten werden dann als Anlage zum Plenarprotokoll genommen.

Diese Fragerechte werden durch das Auskunftsrecht einzelner Ausschussmitglieder gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 1 BremLV sowie durch das Auskunfts- und Informationsrecht des Ausschusses nach Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV ergänzt⁹. Letzteres beinhaltet, dass auf Verlangen eines Viertels der Ausschussmitglieder das zuständige Senatsmitglied dem Ausschuss die notwendigen Informationen zu übermitteln hat. Die sog. "Berichtsbitten" einzelner Abgeordneter, die diese im Zusammenhang mit ihrer Ausschussarbeit stellen, sind dann von dem Auskunftsrecht nach Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV gedeckt, wenn dem darin festgelegten Quorum entsprechend viele Ausschussmitglieder der Berichtsbite des einzelnen Abgeordneten zustimmen bzw. sich der Berichtsbite anschließen. Art. 105 Abs. 4 Satz 5 BremLV bestimmt, dass Auskunftserteilung und Informationsübermittlung durch den Senat "unverzüglich" und vollständig erfolgen müssen.

⁷ Koch in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 83 Rdnr. 19.

⁸ Einzelne Mitglieder des Bundestages sind berechtigt, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten, § 105 Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT).

⁹ Eine Gesamtübersicht enthält die Broschüre "Frage- und Auskunftsrechte und parlamentarische Handlungsmöglichkeiten nach der Bremischen Landesverfassung und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft".

Gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV gilt das im freien Mandat (Art. 83 Abs. 1 Satz 3 BremLV) wurzelnde parlamentarische Frage-, Informations- und Auskunftsrecht auch für Abgeordnete der Stadtbürgerschaft und gemäß § 5 Satz 1 DepG für alle Abgeordneten, die Mitglieder einer Deputation sind. Für die nicht der Bürgerschaft angehörenden Mitglieder einer Deputation bestimmen sich die Rechte und Pflichten gemäß Art. 129 Abs. 2 BremLV i.V.m. Art. 105 Abs. 2 und 4 bis 8 BremLV sowie § 5 DepG, ihnen stehen in der Deputation folglich dieselben Frage- und Auskunftsrechte wie den Abgeordneten zu¹⁰. Da sich die Rechtsstellung der Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft aus dem freien Mandat der sie bildenden Abgeordneten herleitet (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BremLV), sind die Fraktionen wie ihre Mitglieder dazu berechtigt, Fragen in Form von Berichtsbitten an den Senat zu stellen.

Damit stellt sich die Frage, wie das Tatbestandsmerkmal “unverzüglich” im Einzelfall auszulegen ist (hierzu ausführlich Abschnitt 2.) und ob hierfür ggf. auf die in der GO BB geregelten Fristen für Große und Kleine Anfragen zurückgegriffen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass die Regelungen der GO BB reines Binnenrecht darstellen und sie nur Mitglieder und Organe der Bürgerschaft verpflichten können¹¹. Aus diesem Grunde entfalten insbesondere die in § 24 Abs. 1 und 2 GO BB normierten Fristen zur Beantwortung Großer und Kleiner Anfragen gegenüber dem Senat keine Bindungswirkung. Gleichwohl liefern diese Fristen einen gewissen Anhaltspunkt für den zeitlichen Spielraum, den der Senat für die Beantwortung von Fragen hat¹².

1.2 Umfang und Grenzen des Fragerechts bzw. der Antwortpflicht

Gemäß Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV besteht eine Pflicht des zuständigen Senatsmitglieds das Auskunftersuchen bzw. die Berichtsbite zu beantworten. Nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung des Bundes und der Länder ist die Antwortpflicht nicht grenzenlos¹³ und kann ausnahmsweise sogar ganz entfallen¹⁴. Da das

¹⁰ Göbel in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 129 Rdnr. 49.

¹¹ vgl. BVerfGE 1, 144 (148); Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art.106 Rdnr. 7.

¹² Berger in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 100 Rdnr. 16; NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (680).

¹³ BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

¹⁴ Berger in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 100 Rdnr. 9 f. mit weiteren Nachweisen.

parlamentarische Frage- und Informationsrecht Verfassungsrang hat, können sich Einschränkungen jedoch nur aus anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergeben¹⁵.

Besteht eine Antwortpflicht des Senats, muss seine Antwort wahrheitsgemäß¹⁶, vollständig, sorgfältig, ernsthaft und rechtzeitig erfolgen sowie den Kern des Informationsverlangens befriedigen¹⁷. Darüber hinaus hängt die Art und Weise sowie der Zeitpunkt der Beantwortung der Frage von den Umständen des Einzelfalls ab¹⁸. Nach dem Prinzip der Verfassungsorgantreue und dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme sind die Verfassungsorgane, mithin die Bürgerschaft und der Senat, verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Aufgaben den Funktionsbereich der anderen Organe zu respektieren¹⁹. Insbesondere darf die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Senats nicht gefährdet werden²⁰. Dies hat zur Folge, dass der Senat bei der Beantwortung von Fragen eine gewisse Einschätzungsprärogative hinsichtlich des Zeitpunkts und des Umfangs der Beantwortung hat²¹. Er ist grundsätzlich berechtigt, die Bedeutung des konkreten Informationsverlangens mit der durch die Beantwortung entstehenden Arbeitsbelastung abzuwägen und seine Antwort am Abwägungsergebnis auszurichten²². Dabei können u. a. die Dringlichkeit des Informationsbedürfnisses des Fragestellers, die Aktualität des Fragegegenstands²³ und der politische Stellenwert der Problematik²⁴ in den Abwägungsprozess einbezogen werden. Zudem steht das parlamentarische Informationsrecht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Danach sind alle Informationen mitzuteilen, über die der Senat verfügt oder die er mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann²⁵. Eine erschwerte Zugänglichkeit oder Auswertbarkeit von Quellen mag im Einzelfall dazu führen, dass sich die Regierung auf eine Unzumutbarkeit fristgerechter Beantwortung berufen kann, sie vermögen aber nicht

¹⁵ Berger in Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art 100 Rdnr. 8 mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ HbgVerfG, NVwZ 2014, 135 (136).

¹⁷ BremStGH, Urteil vom 26. Februar 2019 (St 1/18), Leitsatz 1; BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657 (658); Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Bd. 2, Vorb. Zu §§ 100-106 GO-BT, S. 17 f.

¹⁸ BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2017 (St 4/16), S. 10.

¹⁹vgl. BVerfGE 90, 286 (337); NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679).

²⁰ BremStGH, Urteil vom 26. Februar 2019 (StGH 1/18), S. 15.

²¹ BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657 (658).

²² BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2017 (St 4/16), Leitsatz 2 und S. 10; SaarVerfGH, LVerfGE 13, 303 (311); Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 100 Rdnr. 8 f.

²³ BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657 (658).

²⁴ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (680).

²⁵ BVerfGE 147, 50 (147 f.); LVerfG von Sachsen-Anhalt, Urteil vom 02.02.2021 - LVG 5/20 -, juris Rdnr. 53; NK-AbgeordnetenR/Schmahl AbgG, 2. Auflage 2023, Vor § 1 Rdnr. 19.

generell die Beschränkung der Antwortpflicht auf dokumentierte Gegenstände zu rechtfertigen²⁶.

Die vorstehenden Ausführungen bilden den Ausgangspunkt für die nachstehende Beantwortung der Frage, innerhalb welchen Zeitraums der Senat Berichtsbitten, die in der Deputation gestellt werden, beantworten muss.

2. Vereinbarkeit der GO der Deputation mit dem Anspruch auf unverzügliche Auskunftserteilung und Informationsübermittlung gemäß Art. 105 Abs. 4 S. 5 BremLV

Mit der neu gefassten Regelung in der GO der Deputation wird das Auskunfts- und Informationsrecht der Ausschussmitglieder gemäß Art. 105 Abs. 4 BremLV konkretisiert, in dem ein Verfahren für die Einreichung und Beantwortung von Berichtsbitten festgeschrieben wird mit dem Ziel, sowohl dem Auskunfts- und Informationsanspruch der Ausschussmitglieder als auch der Verpflichtung des Ressorts zu einer umfassenden und vollständigen Berichterstattung gerecht zu werden.²⁷ Kern der Neuregelung ist eine Verdoppelung der Einreichungsfrist von 14 auf 28 Tage vor der Sitzung, um dem Ressort mehr Zeit für die Beantwortung von Berichtsbitten zu geben. Folge einer außerhalb der Frist eingereichten Berichtsbite soll sein, dass entweder nur mündlich in der Sitzung berichtet wird, die Beantwortung durch Vorlage eines schriftlichen Berichts als Anlage zum Protokoll der Sitzung erfolgt oder erst in der danach folgenden Sitzung schriftlich berichtet wird.

Ob diese Regelung mit dem Erfordernis einer unverzüglichen Auskunftserteilung vereinbar ist, hängt davon ab, wie der Begriff der "Unverzüglichkeit" auszulegen ist.

2.1 Anspruch auf unverzügliche Auskunftserteilung

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Anspruchs auf unverzügliche und vollständige Auskunftserteilung und Informationsübermittlung ist durch eine Änderung der Landesverfassung im Jahr 2018 nachträglich in den Art. 105 Abs. 4 BremLV aufgenommen worden. Ziel der damaligen Änderung war es, die Rechte der

²⁶ BVerfGE 147, 50 (148).

²⁷ Begründung des Ressorts.

Abgeordneten und der Ausschüsse gegenüber dem Senat zu konkretisieren und zu stärken.²⁸

Bei dem Begriff "unverzüglich" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in der Landesverfassung nicht näher definiert und insbesondere nicht mit einer Frist hinterlegt wird. Vor diesem Hintergrund könnte es zulässig sein, diesen durch die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO BB) oder eine Geschäfts- bzw. Verfahrensordnung eines Ausschusses/einer Deputation näher auszugestalten und zu konkretisieren.²⁹

2.1.1 Ausgestaltung durch die Verfahrensordnungen der Ausschüsse

Da die §§ 69 ff. GO BB nicht abschließend alle Abläufe, Prozesse und Verfahren in den Ausschüssen regeln, hat es sich in der Parlamentspraxis etabliert, sowohl für Ausschüsse als auch für Deputationen eigene Geschäfts- bzw. Verfahrensordnungen zu beschließen. Diese Geschäfts- bzw. Verfahrensordnungen treffen über die Vorschriften in den §§ 69 ff. GO BB hinaus vor allem Absprachen zum Verfahren bei der Aufstellung und Veröffentlichung der Tagesordnung, der Abfassung von Berichten und Erstellung der Protokolle sowie zum Umgang mit Berichtsbitten des Ausschusses bzw. einzelner Ausschussmitglieder. Die Geschäfts- bzw. Verfahrensordnungen werden von den jeweiligen Mitgliedern zu Beginn einer Wahlperiode mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen.

Die Festlegung von Fristen für die Einreichung von Berichtsbitten ist gängige Praxis in vielen Ausschüssen und Deputationen. Sie liegt grundsätzlich im Interesse sowohl der Mitglieder als auch des verantwortlichen Fachressorts, weil so im Vorfeld von Gremiensitzungen eine gewisse Sicherheit und Planbarkeit geschaffen wird: Für die Mitglieder, dass fristgerecht eingereichte Berichtsbitten auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung genommen werden, für die Fachressorts, dass eine bestimmte Frist für die Beantwortung zur Verfügung steht.

Für den Charakter und die Verbindlichkeit der Geschäfts- und Verfahrensordnungen kann indes nichts anderes gelten als für die GO BB. Es handelt sich auch hier um einen internen Organisationsakt. Vor diesem Hintergrund können Rechte von Abgeordneten, die diesen auf Grundlage der BremLV zustehen sowie Pflichten des Senats nicht verbindlich eingeschränkt oder erweitert werden.

²⁸ siehe Drs. 19/1703 vom 05.06.2018, Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses.

²⁹ Wenn im Folgenden von einem Ausschuss oder Ausschüssen die Rede ist, gilt dies auch für Deputationen.

Im Ergebnis gilt auch hier, dass in der Geschäfts- bzw. Verfahrensordnung festgelegte Fristen sowohl für Abgeordnete als auch für den Senat nur eine allgemein formulierte Erwartungshaltung für beide Seiten festlegen können, innerhalb welcher Fristen Auskunftsbegehren erfüllt werden können. Verbindliche Rechtsfolgen können daran nicht geknüpft werden.

2.1.2 Verfassungskonforme Auslegung des Begriffs der Unverzüglichkeit

Da weder die GO BB noch die Geschäfts- oder Verfahrensordnungen der Ausschüsse und Deputationen verbindliche Regelungen zu Fristen für Senat und Abgeordnete treffen können, sind die Anforderungen an eine unverzügliche Auskunftserteilung durch eine verfassungskonforme Auslegung des Begriffs zu ermitteln.

Die im Zivilrecht gängige Definition als ein Handeln "ohne schuldhaftes Zögern" kann im Verfassungsrecht nur bedingt herangezogen werden. Schuldhaftes Zögern ist nicht erst dann gegeben, wenn einzelne Senator:innen oder Mitarbeitende der Verwaltung subjektiv vorwerfbar handeln oder unterlassen. Das Verfassungsrecht nimmt anders als das Zivilrecht keine Zurechnung von Handlungsfolgen zu bestimmten Personen vor, sondern definiert objektiv die Rechte und Pflichten von Staatsorganen im Verhältnis zueinander im Interesse einer ausgewogenen Gewaltenteilung.

Unverzüglich ist vor diesem Hintergrund ein Antwortverhalten der Regierung, das dem Zweck des parlamentarischen Fragerechts unter Berücksichtigung konkurrierender Aufgaben der Regierung und ihrer personellorganisatorischen Möglichkeiten gerecht wird.³⁰

2.2 Schranken des Rechts auf unverzügliche Auskunftserteilung

Damit besteht zwar grundsätzlich ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Abgeordneten auf unverzügliche Beantwortung ihrer Berichtsbitten, dieser wird jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung stellt ebenfalls ein Gebot dar, das Verfassungsrang besitzt.³¹ Das Recht der Ausschussmitglieder und die Pflicht des Senats sind daher zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Zu betrachten sind in diesem Zusammenhang:

³⁰ NdsStGH, Urteil vom 29.01.2016, BeckRS 2016, 42084, Rn. 38.

³¹ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678, 680.

- Stellenwert und Zweck des Auskunfts- und Informationsrechts
- Die Pflicht zur vollständigen Auskunftserteilung
- Konkurrierende Aufgaben des Senats
- Zweckmäßige Organisation der Beantwortung

2.2.1 Zweck des Auskunfts- und Informationsrechts

Wie bereits oben dargelegt, kommt dem parlamentarischen Frage- und Auskunftsrecht ein hoher Stellenwert zu. Dieses erfüllt keinen Selbstzweck, sondern hat die Funktion, den sachlichen Aufgaben des Abgeordneten zu dienen.³² Größere zeitliche Verzögerungen bei der Beantwortung können politische Initiativen entwerten oder zu ihrer, die politische Mitgestaltung der Opposition unterminierenden, Überholung durch eine Regierungsinitiative führen. Wie alle anderen Mitwirkungsrechte der Abgeordneten aus Art. 83 Abs. 1 BremLV hat auch das Frage- und Auskunftsrecht eine zeitliche Dimension und muss von den Abgeordneten wirksam wahrgenommen werden können.³³ Zudem können die Fraktionen und Abgeordnete ihre Kontrollfunktion nur effektiv ausüben, wenn der Senat parlamentarische Anfragen zeitnah beantwortet. Da die Entwicklung von Initiativen aus dem parlamentarischen Raum, die Funktion einer lebendigen Opposition und die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament zentrale Institute der Demokratie bilden, sind die Anforderungen, denen der Senat zur Gewährleistung einer unverzüglichen Antwort gerecht werden muss, hoch anzusetzen.³⁴

2.2.2 Pflicht zur vollständigen Auskunftserteilung

Die Pflicht des Senats zu einer unverzüglichen Antwort steht in einem natürlichen Spannungsverhältnis zur ebenfalls in Art. 105 Abs. 4 BremLV statuierten Pflicht zur vollständigen Auskunftserteilung und Informationsübermittlung. Je nach Art und Umfang der Berichtsbite ist der Senat verpflichtet, über den Gegenstand Nachforschungen anzustellen, den Sachverhalt aufzuklären und gfls. bei anderen Fachressorts zusätzliche Informationen einzuholen. Da die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Senats durch die Beantwortung von Anfragen nicht gefährdet werden darf, ist der Senat grundsätzlich berechtigt, die Bedeutung des konkreten Informationsverlangens mit den durch die

³² NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 ff.

³³ Gutachten des Juristischen Beratungsdienstes vom 22.09.2021, S. 3 f.

³⁴ NdsStGH Urt. V. 29.01.2016, BeckRS 2016, 42084, Rn. 39.

Beantwortung entstehenden Belastungen und einer eventuell damit verbundenen Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung abzuwägen.³⁵ Recherchetiefe und Antwortgeschwindigkeit beeinflussen einander, so dass der Senat beide Pflichten gegeneinander abzuwägen hat mit dem Ziel, den Ermittlungsaufwand sachgerecht zu bestimmen.³⁶

2.2.3 Konkurrierende Aufgaben des Senats

Die Aufgabe, parlamentarische Fragen zu beantworten, konkurriert mit anderen Regierungsaufgaben, so dass die Regierung Prioritäten setzen muss. Da das Setzen und Abwägen politischer Prioritäten ein Kernelement regierenden Gestaltens sind, kommt der Regierung bei der Erledigungsreihenfolge ein gewisser Gestaltungsspielraum zu.³⁷ Dabei hat die Regierung allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle ihr obliegenden Pflichten gleichrangig sind. Bei der Prioritätensetzung ist die Bedeutung der pflichtbegründenden Norm ebenso zu berücksichtigen wie die Bedeutung und Dringlichkeit der Aufgabe im Einzelfall. Hat der Gesetzgeber in der Norm eine beschleunigte Erledigung durch den Zusatz "unverzüglich" vorgesehen – wie hier in Art. 105 Abs. 4 S. 5 BremLV –, ist diesem ein hohes Gewicht beizumessen.³⁸

2.2.4 Zweckmäßige Organisation der Beantwortung

Um die Pflicht zur Antwort in einer vertretbaren Zeit zu erfüllen, trifft die Regierung die Pflicht zur zweckmäßigen Organisation des Beantwortungsvorgangs. Diese Organisationspflicht erfordert, bereits bei der allgemeinen Personalbedarfsmessung Kapazitäten für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen in dem erfahrungsgemäß zu erwartenden Umfang einzuplanen, auch wenn diese in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik eingebracht werden.³⁹ Bei der Organisation des Beantwortungsvorgangs einschließlich der Personalbedarfsplanung hat die Regierung wiederum eine Einschätzungsprärogative, bei der die Bedeutung des Fragerechts mit der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung in einen sachgerechten Ausgleich gebracht werden müssen.

³⁵ Berger in Fischer/Lescano, Art. 100 Rn. 13.

³⁶ NdsStGH, Ur. v. 29.01.2016, BeckRS 2016, 42084, Rn. 41.

³⁷ Berger in Fischer/Lescano, Art. 100 Rn. 12.

³⁸ NdsStGH, Ur. v. 29.01.2016, BeckRS 2016, 42084, Rn. 43 f.

³⁹ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678, 680; NdsStGH, Urteil vom 29.01.2016, BeckRS 2016, 42084, Rn.46.

2.2.5 Zwischenergebnis

Die Frage, welche konkrete Frist für die Einreichung von Berichtsbitten dem Erfordernis einer unverzüglichen Auskunftserteilung entspricht, lässt sich angesichts der vielfältigen, die Antwortgeschwindigkeit bedingenden Faktoren, nicht pauschal beantworten, sondern erfordert eine sachgerechte Abwägung der konkurrierenden Rechte und Aufgaben im Einzelfall. ⁴⁰

- Dem in der Bremischen Landesverfassung verankerten Auskunfts- und Informationsrecht der Abgeordneten kommt ein hoher Stellenwert zu.
- Diesem muss der Senat im Rahmen seiner Abwägung zwischen anderen zu erledigenden Aufgaben und der Beantwortung parlamentarischer Anfragen ein hohes Gewicht beimessen.
- Der Senat hat den Beantwortungsvorgang zweckmäßig so zu organisieren, dass die Antwortpflicht in vertretbarer Zeit erfüllt werden kann.
- Aus dem allgemein geltenden Grundsatz der Organtreue ergibt sich, dass die Antwort auf parlamentarische Anfragen nicht so weit herausgezögert werden darf, dass sie für den Auskunftsverlangenden wertlos, da politisch nicht mehr verwertbar, wird. ⁴¹
- Sowohl Fristen in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft als auch solche in den Geschäfts- bzw. Verfahrensordnungen der Ausschüsse und Deputationen können nur ein Orientierungspunkt sein und eine Erwartungshaltung formulieren, entfalten jedoch keine rechtliche Bindungswirkung.

2.3 Vereinbarkeit der in der GO der Deputation festgelegten Frist mit dem Anspruch auf unverzügliche Auskunftserteilung und Informationsübermittlung

Wie oben dargestellt ist es grundsätzlich möglich und zulässig, in Geschäfts- und Verfahrensordnungen Fristen für die Einreichung und Beantwortung von Auskunftsersuchen festzulegen, um die parlamentarischen Verfahren und Abläufe in gewissem Rahmen sowohl für Abgeordnete als auch für die Regierung planbar zu gestalten. Auch wenn diese grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, dürfen diese nicht so ausgestaltet sein, dass Rechte von Abgeordneten, die diesen

⁴⁰ NdsStGH, Urteil v. 29.01.2016, Beck RS 2016, 42084, Rn. 48.

⁴¹ Boor in Knops/Jänicke, Kom. zur Verf. HH, Art. 30 Rn. 39.

aufgrund der BremLV zustehen, in unzulässiger Weise eingeschränkt werden. Dies könnte jedoch bei der Frist für die Einreichung von Berichtsbitten von 28 Kalendertagen vor einer Sitzung der Fall sein.

Aufgrund der in der Geschäftsordnung der Deputation festgelegten Anzeigepflicht für Berichtsbitten von 28 Kalendertagen vor der Sitzung hat der Senat für die schriftliche Beantwortung bis zum Versand der Tagesordnung in der Regel 21 Tage bzw. drei Wochen Zeit, im Falle eines Nachversands ein paar Tage länger. Diese Zeitspanne erscheint angesichts der in § 24 GO BB normierten Fünf- bzw. Drei-Wochenfrist zur Beantwortung Großer und Kleiner Anfragen, die in der parlamentarischen Praxis sehr viel umfangreicher sein können als Berichtsbitten, die in Ausschüssen oder Deputationen gestellt werden, und angesichts ihrer pauschalen Geltung ohne Rücksicht auf weitere Umstände des Einzelfalls, wie z. B. Anlass und Dringlichkeit der Berichtsbite, nicht in jeder Situation angemessen. Vor dem Hintergrund der möglichen Vielfalt von Anlass und Inhalt parlamentarischer Berichtsbitten kann eine starre, für sämtliche Berichtsbitten geltende Frist im Einzelfall dazu führen, dass das Frage- und Auskunftsrecht in unzulässiger Weise eingeschränkt wird. Der Senat ist demnach unter Umständen verpflichtet, eine Berichtsbite zur Gewährleistung eines effektiven Frage- und Informationsrechts binnen kürzerer Frist zu beantworten.

Bei einer solchen Vorlaufzeit ist es Deputationsmitgliedern außerdem nicht möglich, kurzfristig auf aktuelle Ereignisse zu reagieren, diese zum Gegenstand von Auskunftsbegehren zu machen und öffentlich in der nächsten Ausschusssitzung zu beraten. Dem zeitlichen Aspekt kommt jedoch bei der Ausübung der Mitwirkungsrechte, insbesondere des Auskunfts- und Fragerechts, eine besondere Bedeutung zu. Dieser ist wesentlicher Bestandteil der politischen Mitwirkung, insbesondere für Ausschussmitglieder, die der Opposition angehören, da diese nicht denselben Zugang zu Informationen haben wie Ausschussmitglieder der Regierungsfractionen.

Laut Geschäftsordnung der Deputation wäre eine mögliche Folge bei Nichteinhaltung der Frist, die Beantwortung der Berichtsbite auf die übernächste Sitzung zu verschieben. Da bereits eine drei Wochen vor der Sitzung eingereichte Berichtsbite verspätet im Sinne der Geschäftsordnung wäre, könnte den Fragestellenden bei einem vierwöchigen Sitzungsrhythmus erst 7 Wochen später mit der Beratung seiner Berichtsbite im Ausschuss rechnen, im Fall von zwischenzeitlichen Ferien sogar noch später. Den Abgeordneten muss durch die Geschäfts- und Verfahrensordnung aber eine effektive Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte ermöglicht werden, d. h. sie dürfen nicht in eine

nur nachvollziehende Rolle geraten. Bei einer langen Frist von mehreren Wochen kann ein Thema an Aktualität und damit an Bedeutung verlieren. Eine effektive Ausübung des Fragerechts ist so nicht möglich.

Eine Regelung in einer Geschäfts- oder Verfahrensordnung muss daher so ausgestaltet sein, dass eine Reaktion auf kurzfristig bekannt gewordene Sachverhalte und Ereignisse grundsätzlich zulässig ist und eine schriftliche Vorlage des Senats dazu gefordert werden kann. Im Gegenzug sollte es für die Verwaltung möglich sein, bei umfangreichen Berichtsbitten, die nicht innerhalb weniger Tage beantwortet werden können, entweder eine Fristverlängerung zu beantragen, zunächst Teilantworten zu liefern oder erst einmal nur mündlich zu berichten. Die Verpflichtung der Verfassungsorgane zu gegenseitiger Rücksichtnahme gebietet dem Senat in solchen Fällen, den Fragestellenden zu unterrichten und um Fristverlängerung zu bitten.⁴²

Als Begründung für die Änderung der GO der Deputation bzw. für die Verlängerung der Frist angeführt, dass diese Zeit benötigt werde, um kurzfristig eingereichte, umfangreiche Berichtsbitten detailliert zu beantworten. Das Ressort verkennt dabei, dass Berichtsbitten in Ausschüssen vom Umfang her sehr unterschiedlich sein und viele auch in kürzerer Zeit beantwortet werden können. Die Zeit, die für die Beantwortung benötigt wird, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Die lange Frist wird aber für alle Arten von Berichtsbitten pauschal festgelegt und es wird gerade keine Einzelfallprüfung bzw. Abwägung vorgenommen, obwohl diese grundsätzlich erforderlich ist, um der Pflicht einer unverzüglichen Auskunftserteilung nachzukommen.

In einer Verfahrens- und Geschäftsordnung sollte daher ein angemessener Mittelwert festgelegt werden, der für alle Beteiligten einen Orientierungspunkt sein und einen Rahmen bilden kann. Maßstab für dessen Bestimmung sollten nicht die Extremfälle sein, d. h. weder die umfangreichen Berichtsbitten mit mehreren Unterfragen noch die innerhalb von zwei Tagen zu beantwortenden Anfragen.

Die in der GO der Deputation aufgezeigte Alternative, verspätet eingereichte Berichtsbitten zunächst mündlich in der nächsten Sitzung zu beantworten, ist mit Einverständnis des Fragestellenden eine mögliche Alternative, um ein Thema zeitnah zu behandeln, wenn die Erstellung einer schriftlichen Vorlage aus nachvollziehbaren Gründen nicht machbar erscheint. Gleiches gilt für erst in der Sitzung gestellte

⁴² Zapfe in Classen/Sauthof, Art. 40 Rn. 27.

Berichtsbitten. Diese können soweit möglich direkt in der Sitzung beantwortet werden, oder es ist auf Verlangen des Anfragenden ein zusätzlicher schriftlicher Bericht zu erstellen, entweder als Anlage zum Protokoll oder als Vorlage zur nächsten Sitzung. In beiden Fällen wird die Möglichkeit gegeben, ein Thema zeitnah aufzugreifen und öffentlich zu beraten, wenn auch u.U. noch nicht auf Grundlage aller vorhandenen Informationen.

Kritisch zu bewerten ist jedoch die in der GO der Deputation vorgesehene Alternative, verspätet eingereichte Berichtsbitten ausschließlich durch Vorlage eines schriftlichen Berichts als Anlage zum Protokoll zu beantworten. Damit wird das der Berichtsbite zugrundeliegende Thema der öffentlichen Beratung entzogen. Dem Fragenden ist es nicht möglich, Nachfragen zu stellen oder seine Meinung zu dem Thema kundzutun. Der parlamentarische Informationsanspruch ist jedoch grundsätzlich auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit ausgelegt (s.o.). Stehen keine berechtigten Geheimhaltungsinteressen entgegen, haben die Ausschussmitglieder daher ein Recht darauf, dass ihre Anfragen im Rahmen einer öffentlichen Sitzung beraten werden. Dieses Recht durch die Geschäftsordnung einzuschränken, stellt eine Verletzung der Abgeordnetenrechte dar.

2.4 Zwischenergebnis

- Die von der Deputation beschlossene Verfahrensordnung stellt in Bezug auf die für die Einreichung von Berichtsbitten pauschal festgelegte Frist von 28 Tagen einen unzulässigen Eingriff in das Recht der Deputationsmitglieder auf unverzügliche Auskunftserteilung und Informationsübermittlung und damit einen Verstoß gegen Art. 105 Abs. 4 S. 5 i.V.m. Art. 129 Abs. 2 BremLV und § 5 DepG dar.
- Die vorgesehene Beantwortung von verspätet eingereichten Berichtsbitten ausschließlich als Anlage zum Protokoll stellt einen Verstoß gegen den parlamentarischen Informationsanspruch dar, der auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt ist.

Exkurs: Bestimmung einer angemessenen Frist

Ein Anhaltspunkt für die Bestimmung einer angemessenen Einreichungsfrist könnte der Zeitpunkt sein, an dem laut Verfahrensordnung die Tagesordnung samt

Sitzungsunterlagen veröffentlicht werden soll. Dieser Zeitpunkt ist bei den meisten Ausschüssen und Deputationen eine Woche vor dem Sitzungstermin (siehe auch § 35 GO BB). Ausgehend von der grundsätzlichen Erwartungshaltung, dass alle schriftlichen Vorlagen und damit auch Antworten auf Berichtsbitten idealerweise zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vorliegen sollten, um den Ausschussmitgliedern eine umfassende Vorbereitung und Absprache mit ihren Fraktionen zu ermöglichen, sollte die Frist einige Tage vor Veröffentlichung der Tagesordnung liegen. In der Musterverfahrensordnung für Ausschüsse beträgt die Frist 7 Tage vor Veröffentlichung der Tagesordnung und wurde von den meisten Ausschüssen auch übernommen.

Unter Berücksichtigung der in der GO der Deputation festgelegten Frist für die Einladung zur Sitzung einschließlich der Veröffentlichung der Tagesordnung (mindestens 7 Kalendertage vor dem Sitzungstermin) würde eine Frist für die Einreichung von Berichtsbitten spätestens 7 Tage vor Veröffentlichung der Tagesordnung im Ergebnis der vorhergehenden Regelung in der GO der Deputation entsprechen (Einreichung von Berichtsbitten bis 14 Kalendertage vor der Sitzung).

III. Zusammenfassende Ergebnisse

- Ausschuss - und Deputationsmitglieder haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf unverzügliche Auskunftserteilung, der nicht durch Regelungen in einer Verfahrensordnung eingeschränkt werden kann.
- Grenze bzw. Schranke dieses Anspruchs ist jedoch die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung, die ebenfalls ein Gebot mit Verfassungsrang darstellt. Der Regierung steht daher eine verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative hinsichtlich des Zeitraums der Beantwortung zu.
- Unter Berücksichtigung des natürlichen Spannungsverhältnisses zwischen unverzüglicher Beantwortung und vollständiger Auskunftserteilung ergibt sich, dass die Subsumtion einer "unverzüglichen" Beantwortung immer nur im Einzelfall möglich ist und eine Frist für die Einreichung von Berichtsbitten daher nicht pauschal festgelegt werden kann.
- Die Verpflichtung der Verfassungsorgane zur gegenseitigen Rücksichtnahme fordert von allen Beteiligten – Abgeordneten und Senat –, dass sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Funktionsbereich respektieren, den die andere Seite in eigener Verantwortung wahrzunehmen hat.

- Die Verfahrensordnung einer Deputation kann einen Anhaltspunkt bieten, bis zu welchem Zeitpunkt Abgeordnete in der Regel eine Berichtsbitte einzureichen haben und innerhalb welcher Frist der Senat eine schriftliche oder mündliche Antwort liefern sollte. Grundsätzlich sind jedoch im Einzelfall immer die Rechte und Pflichten der Abgeordneten mit denen des Senats abzuwägen und in Einklang zu bringen.
- Im Ergebnis ist damit eine in der Geschäfts- oder Verfahrensordnung festgelegte grundsätzliche Frist, nach der Berichtsbitten der Fraktionen oder einzelner Mitglieder der für die Deputation eingerichteten Geschäftsstelle bis 28 Kalendertage vor der Sitzung anzuzeigen sind, unverhältnismäßig und damit nicht zulässig.