

Öffentlichkeit von Sitzungen

Ich habe mehrere öffentliche KI-Systeme folgendes gefragt:

Kann ein Stadtrat in Bayern in seiner Geschäftsordnung festlegen, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen?

Die Antworten habe ich dann dem juristischen System **beck-noxtua** zur Bewertung gegeben mit folgendem Chat:

1 Grundfrage

Bitte analysiere das Dokument und nenne mir deine Meinung

1.1 Analyse des Dokuments und meine fundierte Meinung

Das vorliegende Dokument enthält eine Sammlung von Antworten verschiedener KI-Systeme zu der Frage: "Kann ein Stadtrat in Bayern in seiner Geschäftsordnung festlegen, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen?"

Die Antworten sind widersprüchlich: Einige KIs bejahen die Frage (Google, ChatGPT Thinking, Claude), andere verneinen sie (Gemini, Deepseek, ChatGPT Instant).

1.1.1 Meine fundierte rechtliche Einschätzung

Nach Prüfung der einschlägigen Rechtsprechung und Fachliteratur lautet die Antwort:

Ja, ein Stadtrat in Bayern kann in seiner Geschäftsordnung festlegen, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen.

Dies ergibt sich aus folgenden Gründen:

1.1.1.1 1. Rechtsprechung des VGH München

Der Verwaltungsgerichtshof München hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1990 (NVwZ-RR 1990, 433) ausdrücklich klargestellt, dass die Bayerische Gemeindeordnung keine ausdrückliche Regelung darüber enthält, ob Sitzungen vorberatender Ausschüsse öffentlich oder nichtöffentlich stattfinden (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433). Es handelt sich vielmehr um eine Frage des Geschäftsgangs des vorberatenden Ausschusses, die der Gemeinderat zur eigenverantwortlichen Regelung in seiner Geschäftsordnung überlassen hat (Art. 55 I BayGO) (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433) (Erlenkämper, NVwZ 1991, 331).

Der VGH München führt wörtlich aus:

"Mit der Bayerischen Gemeindeordnung ist es deshalb sowohl vereinbar, wenn in der Geschäftsordnung festgelegt ist, daß diese Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind, als auch wenn festgelegt ist, daß diese Sitzungen grundsätzlich nichtöffentlich sind (allgemeine Ansicht)" (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433).

1.1.1.2 2. Aktuelle Bestätigung durch das BVerwG (2025)

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung in einer Entscheidung vom November 2025 ausdrücklich bestätigt. Das Gericht führt aus, dass das Demokratiegebot des Grundgesetzes an die Öffentlichkeit der Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane keine weitergehenden Anforderungen stellen kann, als sie für den Bundestag und seine Ausschüsse gelten (BVerwG 4 BN 1.25).

Das BVerwG betont dabei:

Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit des Bundestags (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) fordert eine öffentliche Verhandlung nur für die Vollversammlung, nicht aber für die Bundestagsausschüsse, die Bundestagsbeschlüsse vorbereiten (BVerwG 4 BN 1.25).

Die Vorbereitung eines Verhandlungsgegenstandes durch einen nichtöffentlichen Ausschuss mit einer nachfolgenden Beschlussfassung durch den Rat in öffentlicher Sitzung ist nicht gleichzusetzen mit einer Verlagerung der eigentlichen Debatte in die Nichtöffentlichkeit (BVerwG 4 BN 1.25).

Der Zweck der Beratungen in vorbereitenden nichtöffentlichen Ausschüssen unterscheidet sich von dem der Debatte im Plenum: Die Ausschussarbeit dient der inhaltlich-fachlichen Detailberatung zur Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Gemeinderats (BVerwG 4 BN 1.25).

1.1.1.3 3. Unterscheidung zwischen vorberatenden und beschließenden Ausschüssen

Die Bayerische Gemeindeordnung unterscheidet in Art. 32 zwischen vorberatenden und beschließenden Ausschüssen (Nichtoeffentlicher_Ausschuesse.docx, Seite 1: Kann ein Stadtrat in Bayern in seiner Geschäftsordnung festlegen, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen?)

1.1.1.4 4. Wichtige Einschränkung

Wenn auf der Tagesordnung eines Ausschusses sowohl Gegenstände zur Vorberatung als auch zur Beschlussfassung stehen, müssen zumindest die für die Beschlussfassung vorgesehenen Gegenstände in öffentlicher Sitzung behandelt werden, sofern nicht die Voraussetzungen des Art. 52 Abs. 2 GO vorliegen (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433) (VGH München, NVwZ-RR 1990, 432).

1.1.2 Bewertung der KI-Antworten im Dokument

KI-System	Antwort	Bewertung
Google (kommunalpolitik.info)	Ja	Richtig
ChatGPT Thinking	Ja, aber mit Einschränkungen	Im Ergebnis richtig
Claude	Ja, rechtlich zulässig	Richtig
Gemini	Nein	Falsch
Deepseek	Nein	Falsch
ChatGPT Instant	Nein	Falsch

1.1.3 Fazit

Diejenigen KI-Systeme, die die Frage verneinen, verkennen die besondere Rechtslage in Bayern. Anders als in anderen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen, wo § 42 der Gemeindeordnung die Öffentlichkeit aller Ausschusssitzungen vorschreibt (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433)) hat der bayerische Gesetzgeber bewusst auf eine ausdrückliche Regelung zur Öffentlichkeit vorberatender Ausschüsse verzichtet und dem Gemeinderat die Gestaltungsfreiheit in der Geschäftsordnung überlassen (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433).

Rechtlich zulässig ist also eine pauschale Regelung, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen (VGH München, NVwZ-RR 1990, 433). Ob dies politisch sinnvoll ist, ist eine andere Frage – zunehmend wird aus demokratietheoretischer Sicht empfohlen, auch vorberatende Ausschüsse öffentlich tagen zu lassen, um Transparenz und Bürgernähe zu stärken (Nichtoeffentlicher_Ausschuesse.docx, Seite 10: Fazit Rechtlich steht einer solchen Geschäftsordnungsregelung nichts entgegen. Ob sie politisch sinnvoll ist, ist eine andere Frage – zunehmend wird empfohlen, auch vorberatende Ausschüsse öffentlich tagen zu lassen, um Transparenz und Bürgernähe zu stärken.).

2 Nachfrage

Führt die Öffentlichkeit von vorberatenden Ausschüssen tatsächlich zu mehr Transparenz oder verlagert sie nur die Debatte in die Hinterzimmer, wo nicht mehr demokratisch legitimierte Gremien, sondern beliebige Gruppen tagen. Wird die beratende Sitzung nicht letztlich zur Showveranstaltung?

Ihre Frage ist nicht nur berechtigt, sondern sie berührt einen zentralen Punkt der parlamentarischen Praxis, der in der Fachliteratur tatsächlich intensiv diskutiert wird. Die Sorge, dass die Öffentlichkeit von vorberatenden Ausschüssen zu einer Verlagerung der eigentlichen Entscheidungsprozesse in informelle Gremien führt, wird von vielen Experten geteilt.

2.1 Die Gefahr der Verlagerung in "Hinterzimmer"

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat diese Problematik bereits 1996 sehr präzise formuliert:

"Bei Durchbrechung der Vertraulichkeit der vorbereitenden Verhandlungen bestünde die nicht von der Hand zu weisende Gefahr, daß die bei jeglicher kontroversen Sachbehandlung im demokratischen Prozeß notwendige vorbereitende Arbeit von vornherein aus den in der Gemeindeordnung selbst vorgesehenen demokratisch verfaßten Gremien ausgelagert und in den vorinstitutionellen Raum angesiedelt würde. Zur Erhaltung der vorbereitenden Sacharbeit der Ausschüsse ist die Wahrung der Vertraulichkeit der Beratungen ein wichtiges Element."(OVG Koblenz, NVwZ-RR 1996, 686)

Dies ist genau das, was Sie beschreiben: Die Gefahr, dass die eigentliche Debatte aus den demokratisch legitimierten Gremien in informelle, nicht kontrollierte Strukturen verlagert wird.

2.2 Die Realität: Entscheidungen fallen längst vorher

Ein Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages stellt fest, dass Ausschüsse überhaupt nicht die einzigen Orte sind, an denen wesentliche Vorentscheidungen fallen (Austermann - BeckOK GG | GO-BT § 54 Rn. 1-8). Vielmehr gibt es eine ganze Kaskade informeller Entscheidungsprozesse:

- Obleutegespräche (Führungspersonen der Fraktionen im Ausschuss treffen sich mit dem Vorsitzenden)
- Berichterstattegespräche (Fraktionssprecher für bestimmte Themen)
- Fraktionsinterne Absprachen (Arbeitsgruppen, Fraktionsvorstände, Fraktionsversammlungen) (Austermann - BeckOK GG | GO-BT § 54 Rn. 1-8)

Der Kommentar bemerkt dazu kritisch, dass dies "die Wirkungen reduziert, die sich die Befürworter einer grundsätzlichen Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen erwartet haben mögen" (Austermann - BeckOK GG | GO-BT § 54 Rn. 1-8).

2.3 Die Gefahr der "Showveranstaltung"

Erlenkämper hat bereits 1984 auf ein Problem der Regelöffentlichkeit bei vorberatenden Ausschüssen hingewiesen:

"Der Nachteil der Regelöffentlichkeit auch solcher Ausschusssitzungen, in denen lediglich empfehlende Beschlüsse für den Rat gefaßt werden, liegt in der Verlagerung der Sachdiskussion in die Fraktionen. Die offene Sachdiskussion verbunden mit der Aussicht, durch Sachargumente die jeweilige Gegenseite überzeugen und zu einer Meinungsänderung veranlassen zu können, wäre zwar wünschenswert, ist praktisch jedoch ausgeschlossen, wenn angesichts der anwesenden Bürger lediglich noch Statements ausgetauscht werden."(Erlenkämper, NVwZ 1984, 625)

Klein/Schwarz erklären in ihrem Kommentar zum Grundgesetz, warum die Nichtöffentlichkeit von Ausschüssen für die eigentliche Sacharbeit wichtig ist:

"Die Ausschüsse grundsätzlich und in aller Regel nicht öffentlich tagen. Das bedeutet, dass die Abgeordneten sich auch mit spontanen Äußerungen zu Wort melden, dass sie auf Grund des Austauschs von Argumenten in ihrer vorgefassten Meinung wankend werden können, ohne 'Gesicht zu verlieren'; sie können, was im Plenum der dort anwesenden 'Öffentlichkeit' wegen oft de facto ausgeschlossen ist, Nachdenklichkeit an den Tag legen und aufeinander zugehen."(Klein, Schwarz - Dürig/Herzog/Scholz | GG Art. 40)

In der Öffentlichkeit wird die Gefahr des "Gesichtverlierens" durch Meinungsänderung zu groß - was tatsächlich dazu führt, dass die öffentliche Sitzung zur Showveranstaltung verkommt, bei der nur noch abgelesene Statements ausgetauscht werden.

2.4 Die Gefahr von Arbeitsgruppen

Erlenkämper warnt zudem vor der zunehmenden Einrichtung von Arbeitsgruppen:

"Derartige - rechtlich irrelevante, praktisch jedoch sehr bedeutsame - Arbeitsgruppen, besetzt aus Mitgliedern der jeweiligen Fraktionen, bergen eine ganz andere Gefahr in sich. Aufgrund ihrer Nicht-öffentlichkeit wird durch sie zwar die offene Sachdiskussion wieder stärker angeregt, die große Gefahr liegt jedoch darin, daß jede Fraktion sich sehr schwer tun wird, von dem in der Arbeitsgruppe gefundenen Ergebnis bei der nachfolgenden Entscheidung in Ausschuß oder Rat abzurücken. Damit aber geht die vom Gesetz gewünschte freie, nur dem Gesetz und dem öffentlichen Wohl verpflichtete Entscheidungsmöglichkeit des einzelnen gewählten Ratsmitgliedes praktisch - nicht rechtlich - verloren."(Erlenkämper, NVwZ 1984, 625)

Dies ist genau das Problem, das Sie ansprechen: Die Entscheidungsmöglichkeit des einzelnen Mandatsträgers wird faktisch ausgehebelt, weil er an vorab getroffene Absprachen gebunden ist.

2.5 Das Dilemma der Transparenz

Das Problem ist ein Demokratie-Dilemma:

- Transparenz ist für die Kontrolle der Machtausübung und das Vertrauen der Bürger in die Demokratie unerlässlich(LKV 2005, 366). Geheimniskrämerei erzeugt Misstrauen(LKV 2005, 366).
- Effektive Willensbildung erfordert jedoch geschützte Räume, in denen Abgeordnete ihre Meinung ändern können, ohne öffentlich "Gesicht zu verlieren"(Klein, Schwarz - Dürig/Herzog/Scholz | GG Art. 40).

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2025 darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung in nichtöffentlichen Ausschüssen einen anderen Zweck hat als die Debatte im Plenum: Sie dient der "inhaltlich-fachlichen Detailberatung von Vorlagen zur Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Gemeinderats"(BVerwG 4 BN 1.25).

2.6 Meine Einschätzung

Ihre Skepsis ist gut begründet. Die Erfahrung zeigt:

1. Öffentlichkeit allein schafft keine Transparenz der Entscheidungsfindung, sondern oft nur Transparenz des bereits feststehenden Ergebnisses.
2. Die eigentliche Debatte verlagert sich in informelle Gremien (Fraktionen, Arbeitsgruppen, Obleutenrunden), die nicht demokratisch legitimiert sind und deren Sitzungen nicht öffentlich sind(Aus-termann - BeckOK GG | GO-BT § 54 Rn. 1-8)(Erlenkämper, NVwZ 1984, 625).

3. Die öffentliche Sitzung wird zur Showveranstaltung, bei der nur noch abgelesene Statements ausgetauscht werden, weil echte Meinungsänderung in der Öffentlichkeit politisch riskant ist (Klein, Schwarz - Dürig/Herzog/Scholz | GG Art. 40 (Erlenkämper, NVwZ 1984, 625).
4. Die individuelle Entscheidungsfreiheit des Mandatsträgers wird durch vorab getroffene Absprachen in informellen Gremien faktisch eingeschränkt (Erlenkämper, NVwZ 1984, 625).

Das bedeutet nicht, dass Öffentlichkeit grundsätzlich falsch ist. Aber sie muss richtig platziert sein: Die abschließende Entscheidung und die politische Rechenschaftslegung sollten öffentlich sein. Die Phase der eigentlichen Meinungsbildung und des Austauschs von Argumenten hingegen benötigt geschützte Räume, in denen echte Kompromisse möglich sind.

Die pauschale Öffentlichkeit vorbereitender Ausschüsse könnte tatsächlich kontraproduktiv sein: Sie schafft den Anschein von Transparenz, während die eigentlichen Entscheidungen in noch weniger transparenten Hinterzimmern getroffen werden.