

GStB-Niederschrift

Mainz, den 15.06.2016

Az.: 070-04 AP/sr



Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz

Büroleiterkonferenzen 2016, Ergebnisniederschrift

Ingelheim (08.06.2016), Emmelshausen (09.06.2016) und Bad Dürkheim (10.06.2016)

Beginn: 09:00 Uhr

Ende: 12:45 Uhr

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

164 BüroleiterInnen/LeiterInnen FB 1

Tagesordnung:

1. Neues Gutachten des Rechnungshofs zum Personalbedarf für Verbandsgemeinden; Information durch den Rechnungshof
2. Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene
3. Landestransparenzgesetz
4. Kommunalrelevante Aussagen der Koalitionsvereinbarung
5. Verschiedenes

Büroleiterkonferenzen 2016; Ergebnisniederschrift**TOP: 1. Neues Gutachten des Rechnungshofs zum Personalbedarf für Verbandsgemeinden; Information durch den Rechnungshof****Sachverhalt:**

Frau Marlene Zipp, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, stellt die Eckpunkte des neuen Personalbedarfsgutachten für Verbandsgemeinden vor und erläutert die Vorgehensweise zur Ermittlung des Personalbedarfs anhand verschiedener Sachgebiete (Anlage).

Burkhard Höhlein informiert, dass die Kommunal-Akademie in der zweiten Jahreshälfte Seminare zu dem Thema durchführen werde.

Anlage

Büroleiterkonferenzen 2016; Ergebnisniederschrift

TOP: 2. Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Sachverhalt:

Burkhard Höhlein gibt einen Überblick über wesentliche Änderungen der Gemeindeordnung durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene (LGVDiBakE) und erläutert diese (Anlage).

Die vorgesehenen Anpassungen der GemO VV sowie der MGeschO werden dargestellt (Anlage: Stellungnahme des GStB zu den Änderungsentwürfen).

Im Zusammenhang mit der Anpassung der MGeschO an die Bestimmungen des LGVDiBakE weist Burkhard Höhlelin auf § 37 Abs. 2 GemO hin. Diese Bestimmung lautet:

*(2) Die Geltung der Geschäftsordnung ist auf die jeweilige Wahlzeit des Gemeinderats beschränkt. Nach der Neuwahl hat der Gemeinderat erneut über die Geschäftsordnung zu beschließen; bis dahin gilt die bisherige Geschäftsordnung. **Kommt innerhalb eines halben Jahres nach der Neuwahl ein Beschluss nicht zustande, so gilt eine Mustergeschäftsordnung, die das fachlich zuständige Ministerium bekanntmacht.***

Nur in den Städten/(Orts-)Gemeinden/Verbandsgemeinden, in denen der Gemeinderat innerhalb der Frist nach § 37 Abs. 2 Satz 3 GemO keinen Beschluss über eine

Geschäftsordnung gefasst hat, bedarf es keines Beschlusses zur Übernahme der Anpassungen an die durch das LGVDiBakE erfolgten Änderungen der GemO. Burkhard Höhlein empfiehlt, in diesen Fällen den Ratsmitgliedern eine bereinigte Fassung der Geschäftsordnung zu überlassen (diese bereinigte Fassung wird in kosDirekt und im Online Kommunalbrevier zur Verfügung gestellt).

Werden in den Fällen, in denen der Gemeinderat nach den Kommunalwahlen eine Geschäftsordnung beschlossen hat, die Änderungen der MGeo nicht durch Anpassungsbeschluss in die geltende Geschäftsordnung übernommen, muss bei Anwendung der Bestimmungen der nicht an das LGVDiBakE angepassten Geschäftsordnung geprüft werden, ob und wie weit die Geschäftsordnung mit der höherrangigen GemO in Einklang stehen.

2 Anlagen

Büroleiterkonferenzen 2016; Ergebnisniederschrift

TOP: 3. Landestransparenzgesetz

Sachverhalt:

Agneta Psczolla gibt einen Überblick über die Auswirkungen des seit 1. Januar 2016 geltenden Landestransparenzgesetzes auf die kommunale Praxis (Anlage).

Anlage

Büroleiterkonferenzen 2016; Ergebnisniederschrift

TOP: 4. Kommunalrelevante Aussagen der Koalitionsvereinbarung

Sachverhalt:

Burkhard Höhlein berichtet über den Stand der Vorarbeiten zur Überarbeitung kommunalwahlrechtlicher Bestimmungen an die Erfahrungen der Kommunalwahlen 2014.

Voraussichtlich werde die kommunale Praxis der Zulassung der Wahlbriefe vor 18 Uhr in den Urnenwahlvorständen in der KWO abgebildet. In der Diskussion ist eine Konkretisierung der Tatbestände in § 5 KWG (Unvereinbarkeit von Amt und Mandat) durch Nennung von Tätigkeitsbereichen. Diskutiert und im kommenden August vertieft werde das Anliegen, das Sitzverteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in der Ausprägung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (wie in Baden-Württemberg, Teilung durch die ungeraden Zahlen 1, 3, 5, 7, usf.) bei der Bildung der Ausschüsse nach § 45 GemO umzustellen.

Die Möglichkeiten und die rechtliche Ausgestaltung für die zentrale Ergebnisermittlung (nur) in kreisfreien und großen kreisfreien Städten werden derzeit geprüft. In den Büroleiterkonferenzen zeigen sich keine dringenden Bedürfnisse, die zentrale

Ergebnisermittlung auch in anderen Kommunalverfassungsstrukturen zu ermöglichen.

Büroleiterkonferenzen 2016; Ergebnisniederschrift**TOP: 5. Verschiedenes****Sachverhalt:**

Christine Reis informiert, dass das System der Fortbildungsqualifizierung rezertifiziert werde. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände werde nach derzeitigem Stand dem Mdl vorschlagen, das derzeit geltende System ohne inhaltliche Änderungen fortzuschreiben.

Aus der Mitte der Büroleiterkonferenz in Ingelheim werden das Erfordernis und der zeitliche Umfang der Hospitationen für die FQ zum vierten Einstiegsamt moniert.

Gutachten des Rechnungshofs „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“

vom 7. April 2016

- Anwendungshinweise -

Büroleiterkonferenzen des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz

8. bis 10. Juni 2016

Inhalt

- **Ausgewählte Aspekte des Gutachtens**
 - **Personalbedarfsermittlung**
 - **Verfahren**
 - **Anwendungshinweise (Gutachten, Anlagen 5 und 6)**
 - **Ausgewählte Bedarfswerte (Gutachten, Anlage 5)**
 - **Berechnungsvordruck (Gutachten, Anlage 11)**
 - **Fragen, Anregungen**
-



Organigramm

Ausgewählte Aspekte (1)

Verwaltungsorganisation

- **Gliederungsmodell Gemeinde21 maßgebend**
- **Zahl der Fachbereiche**
 - Vier Fachbereiche ausreichend (einschließlich kommunale Betriebe)
 - Allenfalls fünf Fachbereiche in den Größenklassen 2a und 2b vertretbar
 - „Integration“ des Eigenbetriebs vorteilhaft
- **Leitungsfunktionen unterhalb der Fachbereiche/Sachbietsgruppen nicht erforderlich**
- **Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden obliegen der VG**
- **Zentrale Vergabestelle im Fachbereich 1**
- **Zentrales Gebäudemanagement**
 - Technischen und kaufmännischen Bereich möglichst zusammenführen

Ausgewählte Aspekte (2)

Anwendung des Gutachtens für

- **Verbandsgemeinden**
- **Verbandsfreie Gemeinden**
bei vergleichbaren Voraussetzungen
- **Große kreisangehörige Städte,**
soweit Aufgaben mit den Verbandsgemeinden identisch

Ausgewählte Aspekte (3)

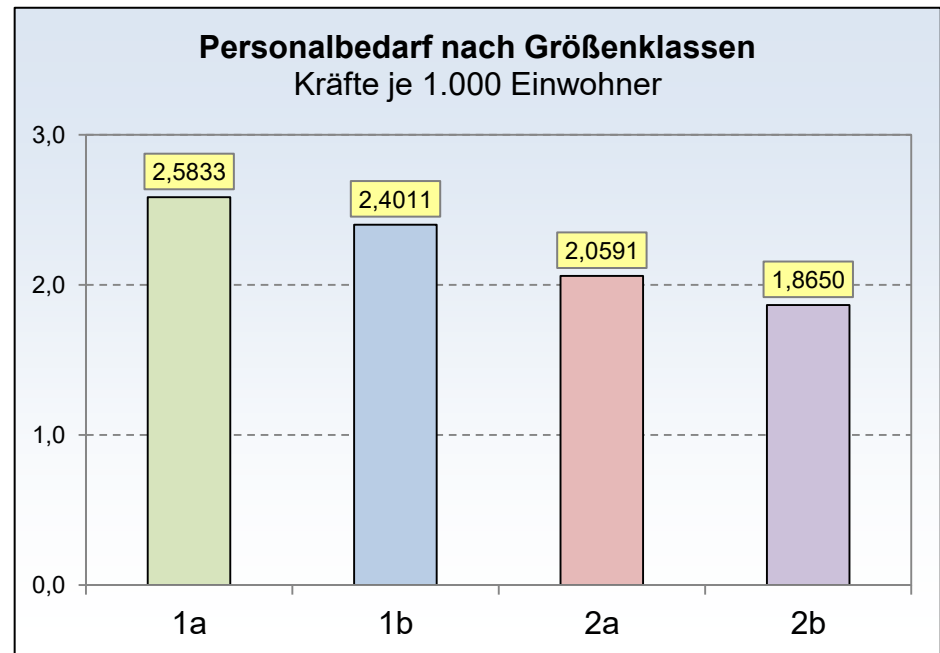
Einwohnergrößenklassen und Bedarfswerte

Vier Größenklassen

- 1a < 12.000 Einwohner
- 1b 12.000 – 19.999 Einwohner
- 2a 20.000 – 29.999 Einwohner
- 2b ab 30.000 Einwohner

Einwohnerzahl

- Grundlage: amtliche Statistik





Anlage 6

Ausgewählte Aspekte (4)

Personalbedarfsrichtwerte mit Aufgabenbeschreibungen (Anlage 5 zum Gutachten)

- **57 einwohnerbezogene Bedarfswerte** nach Größenklassen in der Gliederung nach dem Modell „Gemeinde21“ (Zusammenfassung Anlage 6)
- **13 Anhaltswerte** zu ausgewählten Aufgabenbereichen bzw. Aufgaben
- **5 einwohnerbezogene Bedarfswerte** für Leitungsfunktionen (drei Fachbereiche und zwei Sachgebietsgruppen)

Ausgewählte Aspekte (5)

Wesentliche Unterschiede 1994 zu 2016

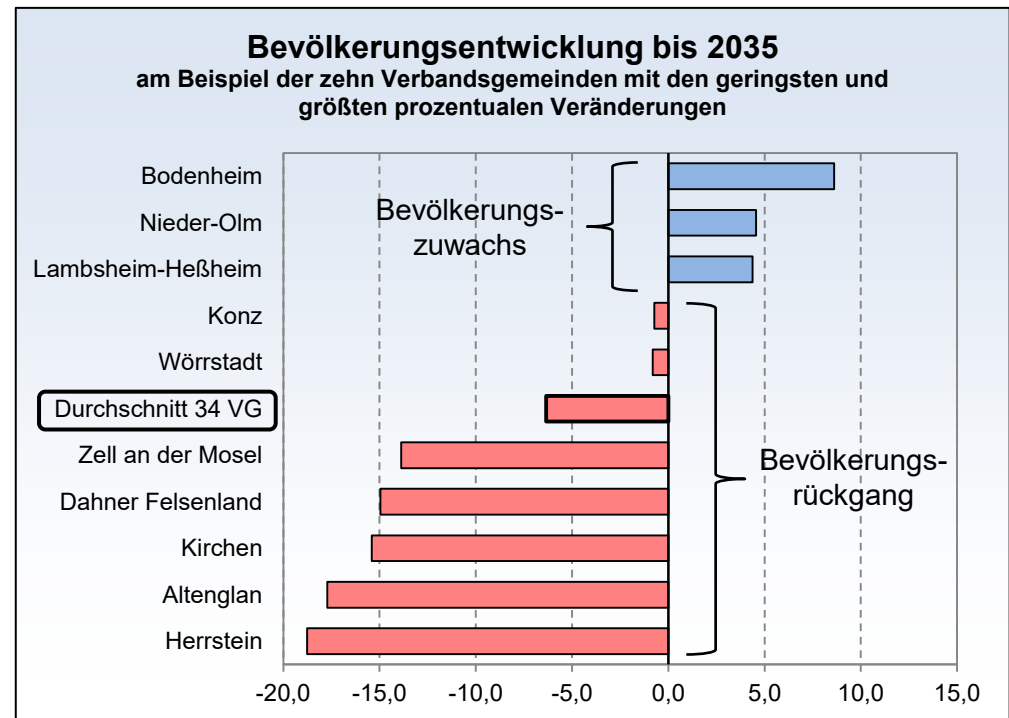
- Weniger Aufgabenbereiche als 1994 der Kern- und Regelverwaltung zugeordnet (z. B. Aufgaben der Delegationsnehmer im Bereich Soziales, Tourismus, Verwaltung von Bädern)
- Erhöhung der Arbeitszeit bei Beschäftigten und Beamten
- Zunehmender IT-Einsatz
- Wegfall des zentralen Schreibdienstes
- Zusätzliche Personalausstattung in der Regel außerhalb der Kernverwaltung (Schulen, Kindertagesstätten)

Ausgewählte Aspekte (6)

Demografische Entwicklung

Weniger Bürger erfordern weniger Verwaltung

- Demografische Veränderungen zwischen -23 % bis +11,5 %
- Rechnerischer Minderbedarf der Verbandsgemeinden bis 2035 liegt bei rund 300 Stellen
- Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung



Ausgewählte Aspekte (7)

Demografische Entwicklung - Maßnahmen

- Personalentwicklungskonzepte
 - Altersstrukturanalyse
 - Aus- und Fortbildungskonzepte
 - Attraktivität des Arbeitsplatzes

- Regelmäßige Organisations- und Personalbedarfsanalyse erforderlich

- Konsequente Fortsetzung der Gebietsreform und Nutzung aller Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit

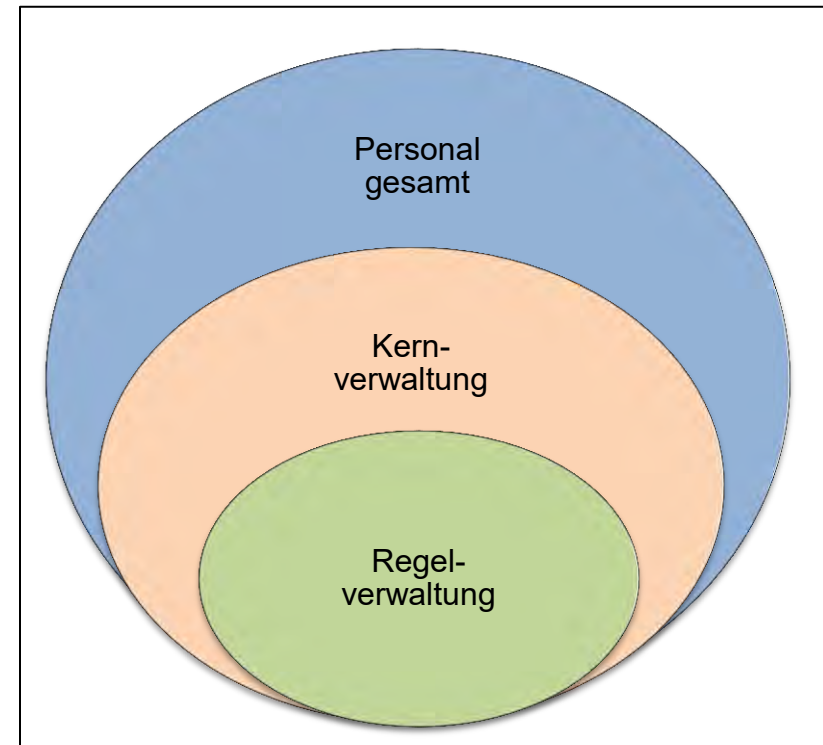
Personalbedarfsermittlung Verfahren (1)



Anlage 6

Personalbedarfswerte für die Regelverwaltung

Hinweis:
Derzeit kein
Aktualisierungsbedarf
für die Einrichtungen der
Wasserversorgungs- und
Abwasserbeseitigung.



Verfahren (2)

Keine Arbeitszeitanteile für Personal außerhalb der Kernverwaltung

- Bürgermeister und Beigeordnete
- Personal in Kindertagesstätten und an Schulen
- Personal mit Aufgaben der Gebäudereinigung
- Sozialpädagogische Fachkräfte (zum Beispiel kommunale Jugendpfleger)
- Beschäftigte in Bauhöfen, Bädern, Bibliotheken, Musikschulen, Volkshochschulen, Feuerwehren, Museen, auf Friedhöfen und vergleichbaren Einrichtungen, soweit sie nicht Verwaltungsaufgaben erledigen
- Kommunale Forstkräfte
- Kräfte der Ortsgemeinden und der Eigenbetriebe, soweit sie keine Verwaltungsaufgaben der VG erledigen
- Anwärter, Auszubildende und Praktikanten

Verfahren (3)

Keine Arbeitszeitanteile für

- Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde
- Zulassung von Kraftfahrzeugen
- Aufgaben der örtlichen Träger oder des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Delegationskommunen)
- Überwachung des fließenden Verkehrs
- Tourismus und Wirtschaftsförderung (mit Ausnahme eines Grundbedarfs)
- Verwaltung von Bädern, Volkshochschulen und Musikschulen



Zuschläge nach eigener Personalbedarfsermittlung erforderlich

Verfahren (4)

Hinweise zur Personalbedarfsermittlung

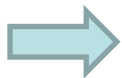
- Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde
- Zulassung von Kraftfahrzeugen
 - ⇒ Kommunalbericht 2000, Tz. 5
- Volkshochschulen
 - ⇒ Kommunalbericht 2004, Teil II, Tz. 3 Nr. 3.1
- Übernahme von Aufgaben der örtlichen Träger oder des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Delegationskommunen)
 - ⇒ Kommunalbericht 2009, Tz. 5, Nr. 11.2 und
Kommunalbericht 2013, Nr. 5, Tz. 4 und Anlage 1 zu Nr. 5

Verfahren (5)

Arbeitszeitanteile der Regelverwaltung

- Personenbezogen
 - Durchschnittlich leistungsfähiges Personal mit erforderlicher Ausbildung

- Aufgabenbezogen
 - Sachgerechte Organisation
 - Durchschnittliche Einwohnerzahl und Zahl der Ortsgemeinden (Durchschnittswerte siehe Anlage 6 zum Gutachten)
 - Inhaltliche Beschreibung der Aufgabenschwerpunkte mit ergänzenden Hinweisen (siehe Anlage 5 zum Gutachten)



Mehr- oder Minderbedarfe ermitteln

Verfahren (6)

Keine Arbeitszeitanteile für Funktionen

- Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst während der Arbeitszeit (zum Beispiel Lehrtätigkeit)
- Ehrenamtliche Tätigkeiten während der Arbeitszeit (z. B. Ortsbürgermeister, ehrenamtliche Beigeordnete, Wehrführer)
- Personalratsvorsitz
- Gleichstellungsbeauftragte nach § 18 LGG
- Vertrauensperson der Schwerbehinderten



Mehrbedarfe ermitteln
(ggf. nur temporär – regelmäßige Überprüfung erforderlich)

Verfahren (7)

Keine Arbeitszeitanteile für die Erledigung von Aufgaben Dritter

- Aufgaben für Eigenbetriebe
Grundlage: Abrechnung von Verwaltungskostenerstattungen
(Überprüfungsbedürftig?)
- Aufgabenerledigung für Dritte
(z. B. Vollstreckung für andere Verbandsgemeinden im Rahmen der
interkommunalen Zusammenarbeit)

 **Zu- oder Abschläge erforderlich**

Verfahren (8)

Mit Arbeitszeitanteilen für nicht im Stellenplan der VG geführtes Personal mit Aufgaben der Regelverwaltung

- Verwaltungspersonal der Ortsgemeinden, soweit Aufgaben der Verbandsgemeinde erledigt werden
(z. B. Friedhofsverwaltung, Sitzungsdienste)
- Personal der Werke, soweit Aufgaben für Verbandsgemeinde oder Ortsgemeinden erledigt werden
(z. B. Straßenbau, Gewässerunterhaltung)

Verfahren (9)

Ermittlung des Gesamtpersonalbedarfs:

Personalbedarf ohne örtliche Besonderheiten (Anlagen 5 und 6)

- +/- Mehr-/Minderbedarf aus sachlichen Gründen (Beispiele in Anlage 5)
- +/- Mehr-/Minderbedarf aus persönlichen Gründen

= Personalbedarf mit örtlichen Besonderheiten

- +/- Zu-/Abschläge für Eigenbetriebe und/oder Dritte
- +/- Zu-/Abschläge für Aufgaben außerhalb der Regelverwaltung

= Gesamtpersonalbedarf (Bedarf der Kernverwaltung)

Berechnungsvordruck zur Ermittlung des Personalbedarfs
(Anlage 11 des Gutachtens und Excel-Datei im Internet)

Verfahren (10)

Besonderheiten der Personalbedarfsermittlung

- Verbandsgemeinde, deren Einwohnerzahl an den „Übergängen“ zwischen zwei Größenklassen liegt

Beispiel: 19.990 Einwohner = 1b = 48,0 Kräfte
20.010 Einwohner = 2a = 41,2 Kräfte

- Verbandsgemeinden nach Gebietsänderungen

Beispiel: VG 1 - 9.990 Einwohner = 1a = 25,8 Kräfte
VG 2 - 14.950 Einwohner = 1b = 35,9 Kräfte
61,7 Kräfte
VG NEU 24.940 Einwohner = 2a = 51,4 Kräfte

Verfahren (11)

Abgleich

Gesamtpersonalbedarf – Tatsächliche Besetzung



Ergebnis: Personalüberhang oder Personalunterbesetzung



stellenplanmäßige Konsequenzen

Verfahren (12)

Tatsächliche Besetzung

- **Bereinigung des Stellenplans auf Stellen der Kernverwaltung**
 - Altersteilzeitstellen, kw-Vermerke, Leerstellen, befristet eingerichtete Stellen
 - Personal mit Aufgaben innerhalb und außerhalb der Kernverwaltung
- **Ggf. Zurechnung von Stellenanteilen außerhalb des Stellenplans der Verbandsgemeinde**
 - ➡ **Ergebnis: Überhang oder Unterbesetzung**
 - ➡ **Gesamtbetrachtung – ausreichend?**

Verfahren (13)

Tatsächliche Besetzung

- Erfassung von Aufgaben und Arbeitszeitanteilen in Arbeitsplatzbeschreibungen
 - ➔ Personalbedarf für Fachbereiche, Sachgebiete und Aufgabenschwerpunkte
 - ➔ Detailbetrachtung geboten!
- Hilfsweise: Verwendung eines Erfassungsbogens (Testphase)



Anlage 5



Anlage 6

Personalbedarfsermittlung - Anwendungshinweise Anlagen 5 und 6 (1)

Aufbauhinweise

Personalbedarf der Verbandsgemeinde- verwaltungen			Größenklasse	1a	1b	2a	2b
			Ø Einw ohner	9.821	15.882	23.660	33.601
			Ø Zahl der OG	17	16	24	15
			Ø Fläche km²	95	132	199	118
FB	SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"		Kräfte je 1.000 Einw ohner			
1	2	3	4	5	6	7	8
	1.1.2	Personal und Organisation, Informationstechnik		0,2495	0,2676	0,2134	0,1949
davon		Personalverwaltung		0,1324	0,1448	0,1183	0,0952
davon		Informationstechnik		0,0916	0,0944	0,0719	0,0774

1.1.2	Personal und Organisation, Informationstechnik
<u>Aufgabenschwerpunkte</u>	
Personalverwaltung und Informationstechnik (siehe Seite 10 und 11)	
Organisationsuntersuchungen, Dienstanweisungen, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, betriebliches Gesundheitsmanagement, Aktenplan, Dokumentenmanagementsystem	
<u>Ergänzende Hinweise</u>	
Organisationsuntersuchungen überwiegend vergeben	
Zentrale Beschaffung einschließlich Abschluss, Verwaltung und Abrechnung von Verträgen (zum Beispiel für Büromaterial und Büroausstattung, Verbrauchsmittel, Telekommunikation, Kopier- und Drucksysteme sowie Fahrzeuge)	
Verwaltung von Dienstkraftfahrzeugen und Vergabe von Diensträumen	
Aufgaben des zentralen Gebäudemanagements im Sachgebiet 2.7	

Aufgabenschwerpunkt Organisation

GK 1b:
0,0284 je 1.000
Einwohner

Anwendungshinweise (2)

Grundsätze

- **Anhaltswerte vor Einwohnerwerten**
- **(Teilweise) Bandbreiten bei Anhaltswerten**
- **Bestwerte für interkommunalen Vergleich**
- **Mehr-/Minderbedarfskriterien**

- **Grundbedarfe für Aufgaben, die im interkommunalen Vergleich sehr heterogen erledigt werden**
- **Ggf. „Verschiebung“ von Arbeitszeitanteilen erforderlich bei abweichender örtlicher Aufgabenzuweisung**
- **Verwaltungsleistungen für Dritte**

- **Eigene Personalbedarfsermittlungen erforderlich**

Anwendungshinweise (3)

Anhaltswert vor Einwohnerwert

Personalbedarf	
Anhaltswert	
Bearbeitungsquote:	160 bis 180 Personalzählfälle je Vollzeitkraft
Beschreibung:	



Genauere Einschätzung des erforderlichen Personalbedarfs
In der Regel jährliche Bearbeitungsquoten

Anwendungshinweise (4)

Bandbreiten bei Anhaltswerten

Personalbedarf	
Anhaltswert	
Bearbeitungsquote:	160 bis 180 Personalzahlfälle je Vollzeitkraft
Beschreibung:	

- ➔ Sachgerechte Bestimmung der örtlichen Quote innerhalb von Bandbreiten (z. B. Erfahrungspotenzial des Personals, Umfang der IT-Unterstützung, Anzahl der Fälle, Gewichtung im Schwierigkeitsgrad der Fälle)

Anwendungshinweise (5)

Bestwerte

Einwohnerwerte je 1.000 Einwohner				
Größenklasse	1a	1b	2a	2b
Einwohnerwerte	0,2495	0,2676	0,2134	0,1949
"Bestwerte"	0,1908	0,1842	0,1477	0,1819

Größenklasse	1a	1b	2a	2b
"Bestwerte" - Anhaltswert -	222	272	282	229

- ➔ Anreiz für weitere Optimierungsmaßnahmen
- ➔ Möglichkeit zum interkommunalen Vergleich
- ➔ Keine Bestwerte: soweit erkennbar Vollzugsdefizite vorhanden

Anwendungshinweise (6)

1.1.2 Personal und Organisation, Informationstechnik	
Kriterien für	
Mehrbedarf <ul style="list-style-type: none"> - Regelmäßige eigene Organisationsuntersuchungen - Einführung von Systemen des betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements sowie für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (temporär) 	Minderbedarf <ul style="list-style-type: none"> - Überwiegend dezentrale Beschaffung (Wirtschaftlichkeit überprüfen)

Mehr- und Minderbedarfe

- ➔ Mehr- und Minderbedarfskriterien (Beispiele angeführt)
- ➔ „Davon“-Werte mit eigenen Hinweisen
- ➔ Minderbedarf auch wenn Bestwerte erreicht werden



Anlage 5

Personalbedarfsermittlung

Ausgewählte Bedarfswerte (1)

Leitungsfunktionen

- Gutachten 1994: pauschale Verteilung auf Sachgebiete
- Gutachten 2016: gesonderte Leitungsanteile

Definition

- Innen- und Außenvertretung
- Personalführung
- Organisation des eigenen Bereichs

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1	Zentrale Dienste (Leitung)
1.1	Organisation (Leitung)
1.2	Finanzen (Leitung)
2	Natürliche Lebensgrundlagen und Bauen (Leitung)
3	Bürgerdienste (Leitung)

Nicht: schwierige Sachbearbeitung

Ausgewählte Bedarfswerte (2)

Fachbereich 1

Sachgebiet 1.1.1

Büroleitung,
 zentrale Steuerung,
 strategische Planung

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.1	Büroleitung, zentrale Steuerung, strategische Planung
davon	Allgemeine zentrale Dienste
	Hausmeister in Verwaltungsgebäuden
	Druck-, Post- und Botendienste
	Registratur, Archiv
	Bürgerinformation, Telefonvermittlung
davon	Versicherungsmanagement

MIT Arbeitszeitanteilen für

Datenschutzbeauftragter, Kassenaufsicht, rechtliche Grundsatzfragen

OHNE Arbeitszeitanteile für

IT-Sicherheitsbeauftragten

Ausgewählte Bedarfswerte (3)

Sachgebiet 1.1.1

Allgemeine zentrale Dienste

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.1	Büroleitung, zentrale Steuerung, strategische Planung
davon	Allgemeine zentrale Dienste
	Hausmeister in Verwaltungsgebäuden
	Druck-, Post- und Botendienste
	Registratur, Archiv
	Bürgerinformation, Telefonvermittlung
davon	Versicherungsmanagement

- **Ohne** zentralen Schreibdienst
- **Mit** Arbeitszeitanteilen Hausmeister der Verwaltungsgebäude
- Registratur, Archiv: Vollzugsdefizite erkennbar
- Bürgerinformation, Telefonvermittlung:
 - Anbindung an „Bürgerbüro“ vorteilhaft, soweit räumlich möglich
 - „Leerzeiten“ füllen

Ausgewählte Bedarfswerte (4)

sg	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.2	Personal und Organisation, Informationstechnik
<i>davon</i>	Personalverwaltung
<i>davon</i>	Informationstechnik

Sachgebiet 1.1.2

Informationstechnik

Aufgabenumfang

- Betrieb und Unterhaltung der Netze und der Kommunikationstechnik, Beschaffung, Inbetriebnahme und grundlegende Betreuung der Hard- und Software
- Einschließlich Betreuung IT-Ausstattung der öffentlichen Einrichtungen (z. B. Museen, Büchereien, Volkshochschulen), soweit tatsächlich administriert
- Ohne inhaltliche Pflege Internet (Homepages) und Intranet (Sachgebiet 1.1.3)
- Ohne Arbeitszeitanteile der Beauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit (Sachgebiet 1.1.1), allerdings Verantwortung für die inhaltliche Umsetzung

Keine „Alleinunterhalter“

- Wissen verteilen auf mehrere „Köpfe“, nicht zwangsläufig auf mehrere Stellen
- Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen

Ausgewählte Bedarfswerte (5)

Sachgebiet 1.1.2 Informationstechnik

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.2	Personal und Organisation, Informationstechnik
davon	Personalverwaltung
davon	Informationstechnik

Anhaltswert: 70 bis 80 IT-Arbeitsplätze

- PC's, Thin Clients, Notebooks – einschließlich Telearbeitsplätze
- Ohne Server, Smartphones, Tablets, Telefonendgeräte
- Umfang der Softwareausstattung ohne maßgeblichen Einfluss auf Personalbedarf
(vgl. Kommunalbericht 2015, Nr. 4)

Ausgewählte Bedarfswerte (6)

Sachgebiet 1.1.4
 Sitzungsmanagement

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.4	Zentrale Servicestelle für Gremien und Sitzungsmanagement, Ortsrecht
davon	Sitzungsmanagement

Anhaltswerte für

- allgemeines zentrales Sitzungsmanagement:
150 bis 200 Sitzungen je Vollzeitkraft
- Schriftführung:

$$\text{Bedarf an Stellen} = \frac{\text{Anzahl} * \text{Dauer der Sitzungen (in Stunden)} * 1,75}{1.600 \text{ Stunden (Jahresarbeitszeit)}}$$

- Jeweils nur für die tatsächlich hauptamtlich betreuten Sitzungen

Ausgewählte Bedarfswerte (7)

Sachgebiet 1.1.4

Sitzungsmanagement

- **Anhaltswerte (Berechnungsvordruck)**

Zahl der hauptamtlich betreuten Sitzungen kann unterschiedlich sein

davon	Sitzungsmanagement ohne Schriftführung
davon	Schriftführung

- **Zurechnung zu den jeweiligen Fachbereichen und Sachgebieten**

- **Nicht berücksichtigt:**

Behördenvertretung in Sitzungen der Ortsgemeinden

Ausgewählte Bedarfswerte (8)

Sachgebiet 1.1.8

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.1.8	Zentrale Vergabestelle

- **Vergabestelle: mehr als nur Submissionen**
- **Zentralisierung führt zur zeitlichen Entlastung der ausschreibenden Fachbereiche**
- **Zentrale Vergabestelle nicht aufwandsneutral einzurichten**
- **Vorläufiger Wert**

Ausgewählte Bedarfswerte (9)

	SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
Sachgebiet 1.2.1	1.2.1	Haushalt, Jahresabschluss, Finanzcontrolling

Anhaltswert:

$$= \frac{\text{Haushaltsvolumen (€)}}{100.000} * 0,9 * \text{Faktor Haushaltsvolumen}$$

- Aufwendungen nach den Haushaltssatzungen der VG und aller OG
- Gewichtung 90 %

$$+ \text{Anzahl Haushalte} * 0,1 * \text{Faktor Haushalte}$$

- Haushalte der VG und aller OG
- Gewichtung 10 %

Anhaltswert berücksichtigt bis zu zwei weitere Haushalte

Ausgewählte Bedarfswerte (10)

Sachgebiet 1.2.1

Haushalt, Jahresabschluss, Finanzcontrolling

- **Zentrale Koordinierung von Zuwendungsverfahren**
- **Zentrale Sachbearbeitung steuerlicher Angelegenheiten (BgA's)**



Personalbedarf 0,0190 je 1.000 Einwohner bzw.
20 % bis 60 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft

- **Dezentrale Mittelbewirtschaftung und dezentrale Anordnungsbefugnis**
- **Doppelhaushalte (Minderbedarf)**
- **Beteiligungsmanagement (Mehrbedarf)**

Ausgewählte Bedarfswerte (11)

Sachgebiet 1.2.2	sg	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
	1.2.2	Buchhaltung, Kostenmanagement
	davon	Geschäftsbuchhaltung
	davon	Anlagenbuchhaltung

Kosten- und Leistungsrechnung (ohne Arbeitszeitanteile, Mehrbedarf)

Geschäftsbuchhaltung

- **Zentral**, jedoch mit dezentraler Vorkontierung
- **Minderbedarf bei dezentraler Organisation**
ggf. geringer Mehrbedarf bei mittelbewirtschaftenden Stellen
- **Zentrale Pflege der Stammdaten**, 5 bis 20 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft
- **Zusammenarbeit mit Eigenbetrieb vorteilhaft**

Ausgewählte Bedarfswerte (12)

Sachgebiet 1.2.3	sg	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
	1.2.3	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
	davon	Vollstreckungsbehörde
	davon	Vollstreckungsbeamte

- **Einheitskasse der Verbandsgemeinde, Ortsgemeinden und Eigenbetriebe**
- **Bedarfswert ohne Anteile für Dritte**
Eigenbetriebe, Vollstreckung für Landkreis
- **Vollstreckung, Anhaltswerte**
Hinweise zu einem optimierten Forderungsmanagement,
vgl. Kommunalbericht 2011, Nr. 5

Ausgewählte Bedarfswerte (13)

Fachbereich 2

Technische Kräfte

- **Leitung des Fachbereiches**
 - In 24 Verbandsgemeinden Leitungskraft ohne technische Ausbildung
- **Kein eigenes Fachpersonal für**
 - Bauleitplanung, Stadt- und Dorferneuerung, Umwelt- und Naturschutz
 - Verwaltungspersonal kann Aufgaben sachgerecht erledigen bei Einschaltung externen Sachverständs
- **Anteile Verwaltungspersonal im Tief- und Hochbau**
 - Bis zu 50% des Personalbedarfs
 - Von der allgemeinen Zuarbeit bis zum Vergabeverfahren

Ausgewählte Bedarfswerte (14)

sg	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
2.3	Tiefbau
davon	Bau, Ausbau und Unterhaltung von Straßen
2.4	Hochbau, Denkmalpflege

Sachgebiete 2.3 und 2.4

Personalbedarfswerte = Orientierungswerte

- Architekten- und Ingenieurleistungen bei Investitionen weitgehend vergeben
- Bauunterhaltung durch eigenes Personal
- Keine Vergabe von Bauherrenaufgaben (vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 4)
- Abwicklung der Zuwendungsverfahren bei förderfähigen Maßnahmen überwiegend im Sachgebiet 1.2.1
- Minderbedarf bei Zentraler Vergabestelle in Fachbereich 1

Ausgewählte Bedarfswerte (15)

Sachgebiet 2.3 und 2.4

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
2.3	Tiefbau
davon	Bau, Ausbau und Unterhaltung von Straßen
2.4	Hochbau, Denkmalpflege

Ansatz für eigene Personalbedarfsermittlungen

- Umfang der Bausummen für Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen sind ausschlaggebendes Element
- Kostenvergleich mit Honoraren freischaffender Architekten, Ingenieuren (Netto und ohne Gewinnanteile) für Bauherrenaufgaben
vgl. KGSt Bericht 6/1994, Nr. 6.5 und KGSt B 12/2015, Nr. 5

Ausgewählte Bedarfswerte (16)

Sachgebiet 2.7

Gebäudemanagement

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
2.7	Gebäude- und Grundstücksmanagement
davon	Liegenschaften, Vermietung und Verpachtung
davon	Friedhofsverwaltung

- Organisation des Gebäudemanagements

- Technisches Gebäudemanagement im Sachgebiet 2.4 Hochbau
- Künftig ggf. Sachgebiete 2.4 und 2.7 (Anteil Gebäudemanagement) zusammenfassen



Bündelung der Aufgaben mit Gebäudebezug organisatorisch umsetzen

- Vorteile:

- Einheitliche, standardisierte gebäudebezogene Informationen vorhanden
- Von der nutzerbezogenen zur ganzheitlichen Betrachtung
- Kostentransparenz zeigt Wirtschaftlichkeitspotenziale auf

Ausgewählte Bedarfswerte (17)

Sachgebiet 2.7 Gebäudemanagement

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
2.7	Gebäude- und Grundstücksmanagement
davon	Liegenschaften, Vermietung und Verpachtung
davon	Friedhofsverwaltung

- **Bedarfswert für**
 - Aufgaben des Gebäudemanagements einschl. Energiemanagement
 - Geobasisinformation

- **Kein zentrales Gebäudemanagement:
Arbeitszeitanteile den zuständigen Organisationseinheiten zuordnen**
 - Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste, Verbrauchsdatenerfassung
 - Nutzung und Vergabe öffentlicher Einrichtungen

Ausgewählte Bedarfswerte (18)

	SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
Fachbereich 3	3.1	Service-Zentrum, Bürgerbüro
Sachgebiet 3.1	davon	Einwohnerwesen
	davon	Personenstandswesen

- **Öffnungszeiten – durchschnittlich 35 Wochenstunden**
 - Spreizung von 19 bis 44 Wochenstunden, selten Sonderöffnungszeiten
 - Mehrbedarf nur bei kleinen Verbandsgemeinden erforderlich
 - Wichtig: zeitliche Verteilung des Besucheraufkommens erfassen
- **Integration der Bürgerinformation und Telefonvermittlung vorteilhaft**
- **Sonstige Serviceleistungen (Arbeitszeitanteile 0,2 - 0,6 einer Vollzeitkraft)**
Z. B. Fundbüro, Zahlstelle, Entgegennahme von Anträgen, Ausgabe von Unterlagen und Informationsmaterial, Auskünfte

Ausgewählte Bedarfswerte (19)

Sachgebiet 3.4

SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
3.4	Kinder, Jugend und Senioren
<i>davon</i>	Verwaltung der Kindertagesstätten

Jugend und Senioren

- Arbeitszeitanteile zwischen 0,10 und 0,35 einer Vollzeitkraft
- Ohne Arbeitszeitanteile von Jugendpflegern und Jugendsozialarbeitern

Verwaltung der Kindertagesstätten

- Anhaltswert: 500 Kinder je Vollzeitkraft
- Zahl der Kindertagesstätten und Angebotsformen nicht ausschlaggebend
- Zusammenarbeit mit Kindertagesstätten kirchlicher und sonstiger Träger
- Aufwand bei Abrechnung von Verpflegungskosten verringern

Ausgewählte Bedarfswerte (20)

Sachgebiet 3.7	SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
	3.7	Soziales, Sozialversicherung
	davon	Sozialversicherung

Ohne Delegationsaufgaben

- Orientierungswerte zur Personalbedarfsbemessung, beispielweise
 - Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen: 160 Fälle je Vollzeitkraft
 - Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen: 200 bis 220 Fälle je Vollzeitkraft
 - Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: 160 Fälle je Vollzeitkraft

Ohne Aufgaben nach dem Landesaufnahmegesetz

Bereitstellen und Ausstattung von Wohnraum

Ohne soziale Betreuung und Integrationsmaßnahmen



Anlage 11

Berechnungsvordruck (1)

Excel-Tabelle, Anlage 11 des Gutachtens

(siehe auch <http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>)

- ➔ **Berechnung SOLL nach Einwohner- und Anhaltswerten**
- ➔ **Erfassung und Dokumentation des örtlich bedingten Mehr- oder Minderbedarfs**
- ➔ **Erfassung und Dokumentation der Leistungen für Eigenbetriebe/Dritte**
- ➔ **Erfassung der Arbeitszeitanteile für nicht zur Regelverwaltung gehörende Aufgaben**

Ergebnis: Personalbedarf der Kernverwaltung

Rückmeldungen über Erfahrungen erwünscht



Berechnungsvordruck (2)

Grunddaten

- Ergebnis: Soll-Werte
(nur Einwohnerwerte)
- Erfassung aller örtlichen Werte
- Ergebnis: Soll-Werte
(mit Anhaltswerten)
- mit Fehlerhinweisen bei
fehlenden Angaben

Eintragungen nur in den hellgelb unterlegten Feldern

Verbandsgemeinde	Beispieldorf
Einwohner nach der amtlichen Statistik	17.890
Zahl der Ortsgemeinden	15
Fläche der Verbandsgemeinde (km ²)	

Aufgabenbereich	Örtlicher Wert
Hausmeister in Verwaltungsgebäuden	
Personalverwaltung	
<i>davon für Dritte (z. B. Eigenbetriebe)</i>	

Berechnungsvordruck (3)

Bandbreiten bei Anhaltswerten

Aufgabenbereich	Örtlicher Wert	Maßstab	Sach- gebiet	Anlage 5	Kurzbeschreibung	Anhaltswert
Personalverwaltung		Quote	1.1.2	Seite 10	Bearbeitungsquote (Personalzählfälle je Vollzeitkraft) der Verbandsgemeindeverwaltung	160 bis 180 Personalzählfälle je Vollzeitkraft*
		Anzahl			Personalzählfälle	
<i>davon für Dritte (z. B. Eigenbetriebe)</i>		Anzahl			<i>zur Berechnung von Zuschlägen für Dritte</i>	

- Entscheidung und Begründung über örtliche Bearbeitungsquote notwendig
- Abweichung nach oben möglich
- Abweichung nach unten nicht möglich (unterer Intervallwert)
- Korrektur über Mehrbedarf denkbar

Berechnungsvordruck (4)

Mehr- und Minderbedarfe

		Mehr-/Minderbedarf <i>(Minderbedarf mit negativem Vorzeichen eintragen)</i>		Mehr-/Minderbedarf <i>(Minderbedarf mit negativem Vorzeichen eintragen)</i>	
		Sachliche Gründe (vgl. Gutachten, Nr. 4.8.2 und Anlage 5)		Personelle Gründe (vgl. Gutachten, Nr. 4.8.1)	
		Bemerkungen	Stellen	Bemerkungen	Stellen
1.2.1	Haushalt, Jahresabschluss, Finanzcontrolling	Beauftragung Steuerberater (USt.) dezentrale Zuwendungsbearbeitung	-0,35	langjährige Mitarbeiter mit besonderer Leistungsfähigkeit	-0,15
1.2.4	Abgaben		0,15		0,20
		Erhebung von Tourismusbeiträgen	0,15	Personalratsvorsitz	0,20
davon	Realsteuern				

Berechnungsvordruck (5)

Aufgabenbereich			Örtlicher Wert	Maßstab	Zu-/Abschläge (Abschläge mit negativem Vorzeichen eintragen)	
					Eigenbetriebe und/oder Dritte (vgl. Gutachten, Nr. 4.4)	
					Bemerkungen	Stellen
Personalverwaltung			175	Quote		
			480	Anzahl		
<i>davon für Dritte (z. B. Eigenbetriebe)</i>			44	Anzahl		
Informationstechnik			70	Quote		
			135	Anzahl		
<i>davon für Dritte (z. B. Eigenbetriebe)</i>			50	Anzahl		
1.1.2	Personal und Organisation, Informationstechnik					0,50
					Beschaffungen für den Eigenbetrieb	0,04
davon	Personalverwaltung				Personalverwaltung für Dritte	0,25
davon	Informationstechnik				Betreuung Informationstechnik für Dritte	0,21

Zu- und Abschläge für Eigenbetriebe und/oder Dritte

- Automatische Berechnung, soweit Grunddaten erfasst werden (Personalverwaltung, Informationstechnik, Vollstreckung)
- Im Übrigen: manueller Eintrag nach eigener Berechnung
- Plausibilitätskontrolle für Verwaltungskostenabrechnungen möglich

Berechnungsvordruck (6)

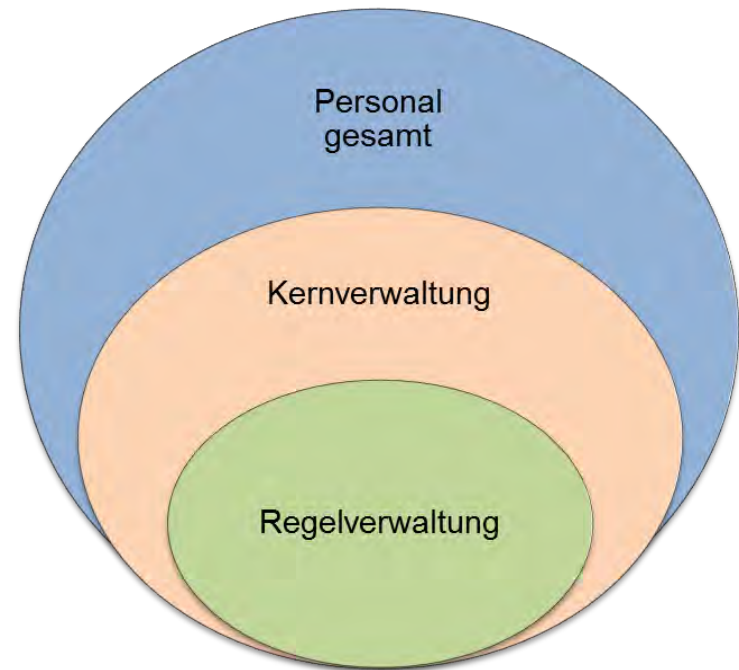
Zu- und Abschläge für nicht zur Regelverwaltung gehörende Aufgaben

		Zu-/Abschläge (Abschläge mit negativem Vorzeichen eintragen)	
		Nicht zur Regelverwaltung gehörende Aufgaben, (vgl. Gutachten, Nr. 4.5)	
		Bemerkungen	Stellen
3.7.	Soziales, Sozialversicherung		1,25
		Delegationsaufgaben, Personal- bedarfsberechnung nach Fallzahlen	1,25
davon	Sozialversicherung		

- Übernahme der Daten eigener Personalbedarfsberechnungen
Beispielsweise für Tourismus, Bauaufsicht, KFZ-Zulassungsaufgaben,
eigene Volkshochschule, Delegationsaufgaben im Bereich Soziales

Berechnungsvordruck (7)

Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltung			Gesamt- personal- bedarf
Musterstadt			
FB	SG	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"	Stellen
Fachbereiche 1 bis 3 mit Vorzimmer der Bürgermeister und Beigeordneten			59,66



**Personalbedarf
mit örtlichen Besonderheiten
für die Kernverwaltung
Ihrer Verbandsgemeinde**

Veröffentlichung des Gutachtens

Internetseite des Rechnungshofs

<http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>

- Gutachten mit Anlagen
- Berechnungsvordruck zur Ermittlung des Personalbedarfs
 - Vorlage Arbeitsplatzbeschreibung

Fragen, Anregungen

Ansprechpartner:

Peter Feigel, Tel. Nr. 06232-617-147,
peter.feigel@rechnungshof.rlp.de

Marlene Zipp, Tel. Nr. 0651-96637-419,
marlene.zipp@rechnungshof.rlp.de

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Update Bürgerbeteiligung

Agenda

- Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene (LGVDiBakE) vom 22. Dezember 2015 / Inkrafttreten: 1. Juli 2016

Über den Dozenten

- Burkhard Höhlein
 - Büroleiter im GStB rlp
 - Akademieleiter KA rlp
- Schwerpunkte
 - Kommunalverfassung
 - Wahlen
 - Ehrenamt



Zur Entstehungsgeschichte

- Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
 - Einsetzung: 15. September 2011 (Einsetzungsbeschluss LT Drs. 16/543)
 - Beendigung: 29. Januar 2015 (Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2 LT Drs. 16/4444)
- Die Enquete-Kommission hatte zum Gegenstand essentielle Themen von BÜNDNIS90/GRÜNE (persönliche Meinung!)

Zur Entstehungsgeschichte

- Die Enquete-Kommission 16/2 brachte u.a. hervor
 - Sechzehntes Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) – Förderung der Geschlechterparität in den kommunalen Vertretungsorganen
 - Absenkung des Wahlalters auf 16 (Fraktionsentwurf SPD/GRÜNE, LT Drs. 16/2076; gescheitert an der CDU Fraktion im Landtag)
 - Landesgesetz zur Erweiterung der Wahlberechtigung für die kommunalen Beiräte für Migration und Integration vom 27. Mai 2014 (GVBl. S. 72)
 - Landestransparenzgesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383)

Zur Entstehungsgeschichte

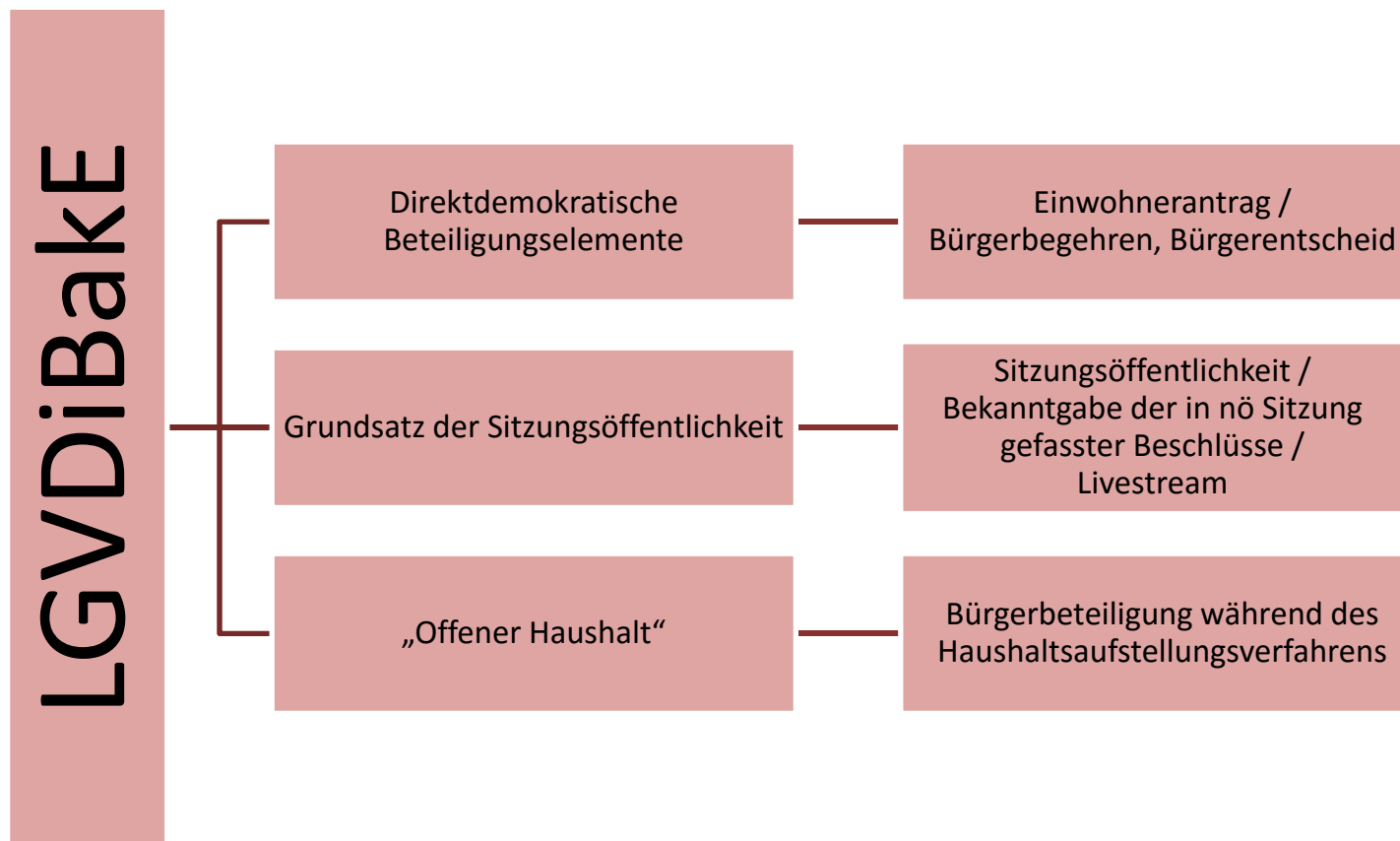
- LGVDiBAKE vom 22. Dezember 2015
(GVBl. S. 477)!



Zur Entstehungsgeschichte

- Die kommunalen Spitzenverbände waren im Gesetzgebungsverfahren nicht beteiligt! Erst nach entsprechender Intervention der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände wurde auf der Grundlage eines Beschlusses des Rechtsausschusses kurz vor Abschluss des Parlamentsverfahrens die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme gewährt!
 - Wer nachlesen mag:
GStB N 0240/2015, 0215/2015, 0207/2015, 0206/2015 und 0196/2015

Regelungsschwerpunkte



Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten - Einwohnerantrag

- Absenkung des Antragsalters vom vollendeten 16. auf das vollendete 14. Lebensjahr.
- Verkürzung der Antragsintervalle bezogen auf dieselbe Angelegenheit von einmal innerhalb der laufenden Wahlzeit des Gemeinderates auf innerhalb von zwei Jahren vor der Einreichung des Einwohnerantrags.
- Absenkung der Unterschriftenquoten (grds. 2 v. H. der Einwohner, mindestens 10 – Höchstgrenze nur in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern [= 2.000 Unterschriften]).

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

- Das Antragsquorum ist prozentual gestaffelt. Die Staffelung nimmt mit zunehmender Gemeindegröße beginnend mit 9 v. H. und endend mit 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten ohne Obergrenzen gleichmäßig ab.
 - Vor der Änderung: 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten mit Obergrenzen.

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

- Neben den von den Gemeindeorganen bekanntzumachenden Auffassungen ist künftig auch die Auffassung der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens amtlich bekanntzumachen.
 - Sachlichkeit, Neutralität

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

- Ab 1. Juli 2016 gilt: Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung, in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der bislang beizubringende Kostendeckungsvorschlag entfällt!

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

- Das Abstimmungsquorum wird von 20 v. H. auf 15 v. H. abgesenkt.
 - Hinweis: Das ursprüngliche Abstimmungsquorum von 30 v. H. wurde durch Artikel 2 Nr. 2 d) aa) des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) abgesenkt.

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

Beispiele:

- Abstimmungsbeteiligung 60 %, Ja: 51 %, Nein: 49 %.
Mit 30,6 % ist das Abstimmungsquorum erreicht.
- Abstimmungsbeteiligung 40 %, Ja: 51 %, Nein: 49 %.
Mit 20,4 % ist das Abstimmungsquorum erreicht, bei einem Quorum von 30 % wäre es nicht erreicht.
- Abstimmungsbeteiligung 30 %, Ja: 51 %, Nein: 49 %.
Mit 15,3 % ist das Abstimmungsquorum erreicht, bei einem Quorum von 20 % wäre es nicht erreicht!
- Abstimmungsbeteiligung 25 %, Ja: 51 %, Nein: 49 %.
Mit 12,75 % ist das Abstimmungsquorum nicht erreicht.

Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

- Viele Fragezeichen für die kommunale Praxis!
 - „Es besteht Einigkeit, dass durch die vorgesehenen Änderungen die Gefahr wächst, dass Bürgerinnen und Bürgern, die Einzelinteressen wahrnehmen wollen, ein Forum geboten wird und gleichzeitig andere abgeschreckt werden, sich längerfristig zu engagieren. In der Öffentlichkeit muss verstärkt darauf hingewiesen werden, dass es sich hier nicht um Befindlichkeiten der Verwaltung und ihrer Spitze handelt, sondern auch die Arbeit der Ratsmitglieder nicht entwertet werden darf.“ (VVE GStB Niederschrift über die Sitzung am 25./26. Oktober 2015).

Sitzungsöffentlichkeit

- Zunächst:

Die Öffentlichkeit einer Sitzung ist nur gewahrt, wenn Zeit, Ort und Tagesordnung ordnungsgemäß öffentlich bekanntgemacht wurden (§ 34 Abs. 6, § 27 GemO, § 10 DVO-GemO, Hauptsatzung). Die Sitzung muss an einem Ort grundsätzlich im Gemeindegebiet stattfinden, der den Einwohner/innen jederzeit frei zugänglich ist (vgl. GStB N 0395/1996).

Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen gehört zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts. Er ist im demokratischen Rechtsstaat eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten.
- Er hat die Funktion, dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder „aus erster Hand“ zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie für die Willensbildung künftiger Wahlen zu schaffen.

Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- Der Gemeinderat soll der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit unterzogen werden. Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit soll dazu beitragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass „hinter verschlossenen Türen“ unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten.

Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- Die Sitzungsöffentlichkeit dient dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung.
- Hinweis: VGH BW, Urteil vom 23. Juni 2015 – 8 S 1386/14, juris.

Rechtsfolgen bei Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- Die Bestimmungen über die Sitzungsöffentlichkeit sind zwingend zu beachtendes Verfahrensrecht mit verfassungskonkretisierendem Inhalt. Ein unter Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gefasster Beschluss ist nichtig!
- Ein auf der Grundlage eines nichtigen Beschlusses erlassener Verwaltungsakt (z. B. Ausübung eines Vorkaufsrechts) ist rechtswidrig (KVR RP, Erl. 4.2 zu § 35 GemO m. w. Nachweisen).

Rechtsfolgen bei Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- Wird ein Ratsbeschluss unter Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gefasst, wird die Frist für ein kassatorisches Bürgerbegehren nicht in Gang gesetzt (VG Karlsruhe, Beschluss vom 19. Oktober 2012 – 5 K 1969/12 -, juris).

Sitzungsöffentlichkeit

- LGVDiBakE will den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit stärken



Sitzungsöffentlichkeit – Die Neuregelung

- Durch die Neufassung des § 35 Abs. 1 GemO sollen die Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, eingeschränkt und der Grundsatz der Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen weiter gestärkt werden (vgl. Begründung, LT Drs. 16/5578 S. 10) .
- Ab 1. Juli 2016 gilt:
„Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist“ (§ 35 Abs. 1 Satz 1 GemO.

Einschränkungen der Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln

- Die bis 30. Juni 2016 geltende Möglichkeit
„Die Geschäftsordnung kann allgemein bestimmen oder der Gemeinderat mit Zweidrittelmehrheit im Einzelfall beschließen, dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden;“
entfällt ab 1. Juli 2016.

Einschränkungen der Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln

- Der Gemeindevertretung soll jedoch nicht die Möglichkeit genommen werden, in die Geschäftsordnung allgemeine Bestimmungen aufzunehmen, bei welchen Gegenständen eine Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung in der Regel infrage kommen kann. Eine solche Regelung in der Geschäftsordnung ist jedoch als bloße Auslegungshilfe anzusehen (vgl. Begründung, LT Drs. 16/5578 S. 10).

Einschränkungen der Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln

- § 5 Abs. 2 MGeschO wird angepasst.

Zukünftig wird es eine Zweiteilung geben. In § 5 Abs. 2 MGeschO werden die Gegenstände benannt, die in der Regel in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln sind. In einem neuen § 5 Abs. 3 MGeschO werden Gegenstände aufgeführt, in denen ein Ausschluss der Öffentlichkeit geboten sein kann.

Einschränkungen der Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln

- Ab 1. Juli 2016 entfällt die Möglichkeit, mit Zweidrittelmehrheit im Einzelfall zu beschließen, dass Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden.
- Auf Antrag können Beratungsgegenstände entgegen der Tagesordnung vom nicht öffentlichen in den öffentlichen oder vom öffentlichen in den nicht öffentlichen Teil verlagert werden. Hierzu bedarf es eines Beschlusses, der mit der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder zu fassen ist (§ 35 Abs. 1 Satz 2 GemO). Die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO müssen vorliegen!

Nichtöffentliche Sitzung, wenn ...



Burkhard Höhlein

... ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist

- ... der normierte Tatbestand hat nur deklaratorische Bedeutung. Wenn in Spezialnormen eine Geheimhaltung vorgeschrieben ist, gehen diese dem § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO vor. Auch das LDSG ist in diesem Sinne Spezialnorm.

... ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist

- Personalangelegenheiten einzelner Mitarbeiter/innen (Personalaktengeheimnis, § 50 Sätze 3 und 4 BeamtStG).
- Abgabensachen (Abgabengeheimnis, § 30 AO).
- Soziale Angelegenheiten (Sozialgeheimnis, § 35 SGB I).
- Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgeheimnis, § 30 VwVfG).
 - ausdrücklich genannt: „insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“.
 - s. Einvernehmen nach § 36 BauGB!

... ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist

- Vorliegen eines Ausschließungsgrundes (§ 22 Abs. 5 Satz 2 GemO).
- Ausschluss aus dem Gemeinderat (§ 31 GemO).
- Beratung und Entscheidung über Anträge, Beratungsgegenstände entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln (§ 35 Abs. 1 Satz 2 GemO).

Nichtöffentlichkeit aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Einzelinteressen

- ... diese Tatbestände haben eigenständigen Regelungscharakter.
- „aus Gründen des Gemeinwohls“ und „berechtigte Interessen Einzelner“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe bedürfen der Auslegung. Im Zweifel sollten die Gründe für die Zuordnung eines Beratungsgegenstandes zur nicht öffentlichen Sitzung verwaltungsintern aktenkundig gemacht werden.

Nichtöffentlichkeit aus Gründen des Gemeinwohls - Einzelfälle

- Gewerbegrundstücke
 - zur Wahrung der Interessen der Gemeinde in aller Regel in nicht öffentlicher Sitzung.
 - Diskretion.
 - Geschäftsgeheimnisse.

Nichtöffentlichkeit aus Gründen des Gemeinwohls - Einzelfälle

- Ankauf von Grundstücken / zur Wahrung der Interessen der Gemeinde in aller Regel in nicht öffentlicher Sitzung
 - Festlegung der Strategie.
 - Festlegung eines Interessehöchstbetrages.
 - Bereits die Entscheidung über das „Ob“ / Verhinderung von für die Gemeinde schädlichen Spekulationen.
 - Bei einem Angebot: Schutz des Anbieters, Geschäftsgeheimnisse, Bekanntwerden wirtschaftlicher Verhältnisse, Interessen.

Nichtöffentlichkeit aus Gründen des Gemeinwohls - Einzelfälle

- Konzessionsverträge
 - grundsätzlich öffentliche Sitzung (OVG rlp, Urteil vom 13. Juni 1995 – 7 A 12186/94 -, juris).
 - Beratung und Entscheidung über die Strategie / Konditionenbereitschaft der Gemeinde in nichtöffentlicher Sitzung.

Nichtöffentlichkeit aus Gründen des Gemeinwohls - Einzelfälle

- Wirtschaftliche Betätigung
 - Interne Geschäftsabläufe, Kalkulationen (Geschäftsgeheimnisse) erfordern eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung (vgl. GStB N 0076/2015).

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Grundstückssachen (Erwerb, Veräußerung, Gewährung von Rechten)

- Wohnbaugrundstücke

Öffentliche Sitzung

Beispiel:

Gemeindegrundstücke in einem Baugebiet sollen zu einem festen Preis nach bestimmten Kriterien oder Höchstgebot veräußert werden.

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Wohnbaugrundstücke

Beispiel:

Gemeindegrundstücke sollen unter sozialen Gesichtspunkten veräußert werden

1. die Entscheidung über das „Ob“: öffentliche Sitzung.
2. Die Entscheidung über das „Wie und Wem“:
nichtöffentliche Sitzung.

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Ausübung eines Vorkaufsrechts
 - nicht öffentliche Sitzung. Bekanntwerden der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Vertragspartners ist zu verhindern.
- Abschluss eines Landpachtvertrages
 - nicht öffentliche Sitzung. Bekanntwerden der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Vertragspartners ist zu verhindern. Vgl. GStB N 0153/2013.

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Umlegungsverfahren: Öffentliche Sitzung
 - Beschluss über das „Ob“, Beschluss über die Feststellung der Umlegungskarte, Beschluss über das Umlegungsverzeichnis.

Grund: Umlegungsverfahren ist grundstücks-, nicht personenbezogen.
- Aber: Namen der Eigentümer im Umlegungsgebiet dürfen nur in nicht öffentlicher Sitzung bekanntgegeben werden.

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Auftragsvergaben

§ 5 VgV

„(1) Sofern in dieser Verordnung oder anderen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist, darf der öffentliche Auftraggeber keine von den Unternehmen übermittelten und von diesen als vertraulich gekennzeichneten Informationen weitergeben. Dazu gehören insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die vertraulichen Aspekte der Angebote einschließlich ihrer Anlagen. ...“

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Auftragsvergaben
 - § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO ist im Verhältnis zu § 5 Abs. 1 VgV Spezialnorm. Danach gilt: Vergabeentscheidungen erfolgen grundsätzlich in öffentlicher Sitzung, soweit und sofern nicht Interessen der Bieter eine Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung erfordern (§ 5 Abs. 1 Satz 2 VgV: insbesondere zum Schutze von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und vertraulicher Aspekte der Angebote einschließlich ihrer Anlagen).
- s. § 5 Abs. 3 Nr. 3 Entwurf Änderung MGeschO. Wirtschaftsministerium erarbeitet gesonderte Bewertung zu der Frage.

Nichtöffentlichkeit, weil schutzwürdige Einzelinteressen dies erfordern - Einzelfälle

- Behandlung von Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Bauleitplanverfahren
 - Grundsatz: öffentliche Sitzung.
 - Weitergabe personenbezogener Daten an den Gemeinderat – und damit an die Öffentlichkeit ist nicht erforderlich (LfD, Schreiben vom 24. Januar 2014 n.v.).
 - Wenn die Bekanntgabe von personenbezogenen Daten zur Entscheidungsfindung in der Beratung erforderlich ist, dann Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung.

Splitting

- Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit kann es gebieten, einzelne Aspekte eines Vorganges in öffentlicher und nicht öffentlicher Sitzung getrennt zu behandeln. Dann muss es sich aber um isoliert behandelbare, selbständige Themenkomplexe desselben Vorgangs handeln.
 - z. B. „Ob“ einerseits, „Wie/Wem“ andererseits.
 - z. B. Zustimmung zur Annahme von Spenden (§ 94 Abs. 3 GemO, vgl. S. 12 RdSchr. ISIM vom 18. Juni 2008, [GStB N 0156/2008]).

Exkurs: Weitergabe personenbezogener Daten

- Übermittlung personenbezogener Daten an den Gemeinderat
 - Der Gemeinderat als Gesamtorgan und seine Mitglieder als Organteile sind Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs im Sinne des § 14 LDSG.
 - Die Weitergabe personenbezogener Daten durch den Bürgermeister an den Gemeinderat erfolgt nach dem Grundsatz der „Erforderlichkeit“.
 - Erforderlich in diesem Sinne ist die Datenweitergabe an den Gemeinderat, wenn die Aufgabe ohne Kenntnis der Information nicht, nicht rechtzeitig, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder mit sonstigen unverhältnismäßigen Nachteilen erfüllt werden kann.

Exkurs: Weitergabe personenbezogener Daten

- Ist die Übermittlung personenbezogener Daten für eine sachgerechte Beratung und Entscheidung nicht erforderlich, unterbleibt eine Datenweitergabe.
- Lässt sich eine sachgerechte Beratung ohne Kenntnis dieser personenbezogenen Daten nicht führen, sind solche Daten nur soweit erforderlich, dem Gemeinderat zur Verfügung zu stellen.

Exkurs: Weitergabe personenbezogener Daten

- an die Öffentlichkeit
 - unzulässig.
 - Wenn eine sachgerechte Diskussion nicht ohne Offenlegung geschützter personenbezogener Daten möglich ist, muss die Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden.

Sitzungsöffentlichkeit in Ausschusssitzungen

- bis 30. Juni 2016
 - „beschließende“ Ausschüsse:
Es gelten die für Ratssitzungen bestimmten Grundsätze.
 - „vorberatende“ Ausschüsse:
Grundsätzlich in nicht öffentlicher Sitzung.

Sitzungsöffentlichkeit in Ausschusssitzungen

- ab 1. Juli 2016
 - Beschlussfassungen und Vorberatungen in Ausschüssen:
Es gelten die für Ratssitzungen bestimmten Grundsätze vollumfänglich.

Sitzungsöffentlichkeit in Ausschusssitzungen

- Auswirkungen für die kommunale Praxis:
 - Bei Durchbrechung der Vertraulichkeit der vorbereitenden Verhandlungen besteht die nicht von der Hand zu weisende die Gefahr, dass die bei jeglicher kontroversen Sachbehandlung im demokratischen Prozess notwendige vorbereitende Arbeit von vorneherein aus den in der GemO selbst vorgesehenen demokratisch verfassten Gremien ausgelagert und in den vorinstitutionellen Raum angesiedelt würde.
 - Beachte: OVG rlp, Urteil vom 18. April 1966 – 6 A 16/65.OVG -, esovg in kosDirekt.

Vorberatung irrtümlich in nicht öffentlicher Sitzung

- VGH BW, Urteil vom 23. Juni 2015 – 8 S 1386/14, juris.
 - Die in anschließender öffentlicher Sitzung erfolgte Beschlussfassung ist nichtig, wenn die tragenden Gründe der Entscheidung, die fälschlicherweise in vorbereitender nicht öffentlicher Sitzung ausgetauscht worden sind, in der öffentlichen Sitzung nicht hinreichend dargelegt werden.
 - Fragezeichen:
 - Beschlüsse, die ohne Aussprache gefasst, „durchgewunken“, werden.
 - Beschlüsse, die nach bloßem Hinweis auf eine Beschlussvorlage gefasst werden.

Bekanntgabe der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse

- ... sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen der Einwohner entgegenstehen. „Für den Fall, dass bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung feststeht, dass eine Bekanntgabe nicht infrage kommt, sollte dies von der Vertretungskörperschaft ausdrücklich festgestellt werden.“ (vgl. Begründung, LT Drs. 16/5578, S. 11).
- § 35 Abs. 1 Satz 3 GemO steht **neben** § 41 Abs. 5 GemO! „Die Gemeindeverwaltung soll die Einwohner über die Ergebnisse der Ratssitzungen unterrichten.“ Diese Unterrichtung gilt auch hinsichtlich der Ergebnisse von Ausschusssitzungen – vgl. VV Nr. 5 Satz 1 zu § 46 GemO.

Bekanntgabe der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse

- Unverzüglich – ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 Abs. 1 Satz 1 BGB)
 - nach meiner Auffassung könnte eine verspätete Bekanntgabe der Ergebnisse der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse die zur Einreichung eines beschlussabwehrenden Bürgerbegehrens gemäß § 17a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GemO einzuhaltende 4 Monatsfrist hemmen!
- Geeignete Form (in der laufenden Sitzung, im Internet oder im amtlichen Bekanntmachungsorgan oder bei der nächsten öffentlichen Sitzung. Vgl. hierzu Begründung (LT Drs. 16/5578 S. 11).

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- Livestream – die Welt nimmt teil an den Beratungen in unserem Gemeinderat



Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- bis 30. Juni 2016
 - nur VV Nr. 2 zu § 35 GemO / s. auch LT Drs. 16/2228
 - „Mangels gesetzlicher Grundlage sind Live-Übertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet nur mit Einwilligung aller möglicherweise Betroffenen (Ratsmitglieder, Beigeordnete, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, zuhörende Personen) nach vorheriger ausführlicher Information zulässig. ... Eine weltweite Zugriffsmöglichkeit bzw. Verbreitung über das Internet kann ohne gesetzliche Grundlage diese Öffentlichkeit nicht erweitern. Im Übrigen wird auf die VV Nr. 8 zu § 41 verwiesen.“

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- ab 1. Juli 2016 gilt durch Regelung in der GemO
„⁴Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden.“
s. VV Nr. 2.1 zu § 35 GemO (gilt ab 1. Juli 2016)

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- ab 1. Juli 2016 gilt durch Regelung in der GemO
 - „⁵Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen.“
 - s. VV Nr. 2.1 zu § 35 GemO (gilt ab 1. Juli 2016)

2.1 In der Hauptsatzung können Regelungen zu Zulässigkeit und Ausgestaltung von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Gemeinderatssitzungen getroffen werden, wenn es sich um Übertragungen oder Aufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien oder vom Gemeinderat selbst veranlasste Übertragungen oder Aufzeichnungen handelt. In Betracht kommen insbesondere Hauptsatzungsregelungen zu Standort, Zeit, Dauer und Art der Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen und die Ausnahmen im Einzelfall.

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- ab 1. Juli 2016 gilt durch Regelung in der GemO
 - „⁶Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderats zustimmen.“
 - s. VV Nr. 2.2 und 2.4 zu § 35 GemO (gilt ab 1. Juli 2016)

2.2 Bei nicht unter Nummer 2.1 fallenden Übertragungen und Aufzeichnungen bedarf es der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des Gemeinderats. Jede im Sitzungsraum anwesende und von der Übertragung oder Aufzeichnung möglicherweise betroffene Person kann verlangen, dass ihre Ausführungen nicht übertragen oder aufgezeichnet werden; der oder die Vorsitzende hat in diesem Falle dafür zu sorgen, dass während der Ausführungen dieser Person keine Übertragungen oder Aufzeichnungen gefertigt werden. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn von der Regelungsbefugnis nach Nummer 2.1 kein Gebrauch gemacht wird.

2.4 Sofern Aufzeichnungen vom Gemeinderat selbst veranlasst worden sind, soll auch eine Regelung über eine Befristung der Veröffentlichung in der Hauptsatzung getroffen werden. Dabei ist das nachlassende Informationsinteresse der Öffentlichkeit besonders zu würdigen. Die Aufbewahrung zu archivari-schen Zwecken ist ebenfalls in der Hauptsatzung zu regeln.

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- ab 1. Juli 2016
 - neue VV Nr. 2 zu § 35 GemO
 - s. insbesondere VV Nr. 2.3 zu § 35 GemO

2.3 Sofern eine Gemeinderatssitzung ganz oder teilweise medial übertragen oder aufgezeichnet wird, hat der oder die Vorsitzende vor Eintritt in die Tagesordnung die an der Sitzung Teilnehmenden hierauf hinzuweisen und ihnen zugleich den Zweck dieser Übertragungen oder Aufzeichnungen anzugeben.

Sitzungsöffentlichkeit Livestream

- Daneben gilt ab 1. Juli 2016
 - VV Nr. 7 bis 7.5 zu § 41 GemO
 - betrifft die Anfertigung von Tonaufzeichnungen im wesentlichen zur Vorbereitung der Niederschrift
- Bis 30. Juni 2016 gilt eine wesentlich detailliertere VV (VV Nr. 8 bis 8.7 zu § 41 GemO)

Offener Haushalt



Offener Haushalt

- Der Wortlaut des neuen § 97 Abs. 1 GemO:
„(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art, Ort und Zeit der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekannt zu machen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seiner Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist erfolgen.“

Offener Haushalt

- Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen (vgl. hierzu § 1 Abs. 1 GemHVO) ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten (Zeitraum für das Verfügbarhalten).
 - Der Zeitraum für das Verfügbarhalten beginnt mit der Zuleitung an den Gemeinderat (= Zuleitung an die Ratsmitglieder [GStB N 0071/2016]) und endet mit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat.

Offener Haushalt

- Exkurs: Anlagen des Haushaltsplanes sind
 - der Vorbericht, die Bilanz des letzten Haushaltsjahres, für das ein Jahresabschluss vorliegt, der Gesamtabschluss des letzten Haushaltsjahres, für das ein Gesamtabschluss vorliegt, ohne Gesamtanhang und Anlagen, eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen, eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zum Ende des Haushaltsjahres, **die Wirtschaftspläne der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden**, eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v. H. beteiligt ist, der Zweckverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied ist, und der rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts, für die die Gemeinde Gewährträger ist, sowie eine Übersicht über die Teilhaushalte gemäß § 4 Abs. 4 und eine Übersicht über die produktbezogenen Finanzdaten gemäß § 4 Abs. 5.

Offener Haushalt

- Art, Ort und Zeit der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen.
 - Die Bekanntmachung erfolgt in der nach der Hauptsatzung vorgeschriebenen Form.
 - Art, Ort und Zeit der Einsichtnahmemöglichkeit bestimmt die Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden der Ortsbürgermeister. Hinsichtlich des Ortes und der Zeit der Einsichtnahmemöglichkeit könnte z. B. bestimmt werden: „in der Verbandsgemeindeverwaltung während der allgemeinen Öffnungszeiten“.

Offener Haushalt

- Im Zeitraum für das Verfügbarhalten können die Einwohner innerhalb einer Frist von 14 Tagen Vorschläge einreichen (§ 97 Abs. 1 Satz 2 GemO) - Einreichungsfrist. Die Einreichungsfrist beginnt ab der Bekanntmachung zu laufen (§ 97 Abs. 1 Satz 3 GemO).
- Die Fristberechnung erfolgt nach den allgemeinen Regelungen des § 1 LVwVfG i.V.m. § 31 VwVfG, so dass die Regelungen des BGB (§§ 187 bis 193 BGB) Anwendung finden. Da für den Fristbeginn auf die Bekanntmachung und damit auf ein Ereignis abzustellen ist, das in den Lauf eines Tages fällt (§ 187 Abs. 1 BGB), wird bei der Berechnung der Frist der Bekanntmachungstag nicht mitgerechnet. Fällt das Fristende auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag, so endet die Frist mit Ablauf des nächsten Werktages (§ 193 BGB).

Offener Haushalt

- Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der Einreichungsfrist erfolgen.
 - Namensnennung der vorschlagenden Einwohner in der Gemeinderatssitzung ist nicht erforderlich und daher unzulässig (LfD, Schreiben vom 24. Januar 2014 zur Frage der Weitergabe von Daten der Einwender in Bauleitplanverfahren).
 - Der Gemeinderat entscheidet, ob und/oder wie weit Vorschläge umgesetzt werden (können).



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
Viel Erfolg bei Ihrer Arbeit!

Wenn Sie Fragen haben:

bhoehlein@gstbrp.de

06131-2398-112

Update Bürgerbeteiligung

SEMINARUNTERLAGE

zum Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015

Landesgesetz
zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene
 Vom 22. Dezember 2015

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. November 2015 (GVBl. S. 393), BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften beträgt 2 v. H. der Einwohner, mindestens jedoch zehn. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnern ist der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftenberechtigten zu unterzeichnen. In Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern sind höchstens 2 000 Unterschriften erforderlich.“
2. § 17 a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:

„Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit

 1. bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 9 v. H.,
 2. 10 001 bis 30 000 Einwohnern von mindestens 8 v. H.,
 3. 30 001 bis 50 000 Einwohnern von mindestens 7 v. H.,
 4. 50 001 bis 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
 5. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H.
 der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“
 - b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung, in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“
 - c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.
3. § 35 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderats zustimmen.“

4. § 46 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 22 gilt sinngemäß.“
5. In § 80 Abs. 4 Satz 3 wird die Verweisung „§ 97 Abs. 2“ durch die Verweisung „§ 97 Abs. 3“ ersetzt.
6. § 97 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neue Absatz 1 eingefügt:

„(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art, Ort und Zeit der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekannt zu machen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seiner Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist erfolgen.“
 - b) Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3.

Artikel 2
Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

1. § 11 d Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.

- b) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Kreistags“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.
2. § 11 e wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:
 „Es muss die zu entscheidende Angelegenheit des Landkreises in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Landkreisen mit
 1. bis zu 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
 2. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Kreistag festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“
- b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:
 „(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Kreisorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für den Landkreis verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Kreisverwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“
- c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.
3. § 28 Abs. 1 erhält folgende Fassung:
 „(1) Die Sitzungen des Kreistags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Kreistag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Kreistags zustimmen.“
4. § 40 Abs. 4 erhält folgende Fassung:
 „(4) Für Ausschusssitzungen findet § 28 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Mitglieder des Kreistags, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 16 gilt sinngemäß.“

Artikel 3 Änderung der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz

Die Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz in der Fassung vom 13. Oktober 1994 (GVBl. S. 416), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90), BS 2020-3, wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 3 erhält folgende Fassung:
 „(3) Die Sitzungen des Bezirkstags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Bezirkstag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Bezirkstags zustimmen.“
2. § 9 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 2 erhält folgende Fassung:
 „Für die Sitzungen des Bezirksausschusses findet § 7 Abs. 3 entsprechende Anwendung.“
- b) Satz 3 wird gestrichen.

Artikel 4 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2021-1, wird wie folgt geändert:

Dem § 73 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sätze 1 und 4 gelten bei der Durchführung eines Bürgerentscheids entsprechend.“

Artikel 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.

Mainz, den 22. Dezember 2015
 Die Ministerpräsidentin
 Malu Dreyer

Synopse

der durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015 geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung / Fassung bis 30.06.2016 zu Fassung ab 01.07.2016

bis 30.06.2016

§ 17 GemO

(1) Die Bürger und die Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Dem Antrag braucht nicht entsprochen zu werden, wenn dieselbe Angelegenheit innerhalb der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats bereits Gegenstand eines zulässigen Einwohnerantrags war.

(2) ...

(3) Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften beträgt:

- in Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern 5 v. H. der Einwohner, höchstens jedoch 120,
- in Gemeinden mit 3.001 bis 10.000 Einwohnern 4 v. H. der Einwohner, höchstens jedoch 300,
- in Gemeinden mit 10.001 bis 50.000 Einwohnern 3 v. H. der Einwohner, höchstens jedoch 1.000,
- in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern 2 v. H. der Einwohner, höchstens jedoch 2.000.

...

ab 01.07.2016

§ 17 GemO

(1) Die Bürger und die Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Dem Antrag braucht nicht entsprochen zu werden, wenn dieselbe Angelegenheit innerhalb von zwei Jahren vor seiner Einreichung bereits Gegenstand eines zulässigen Einwohnerantrags war.

(2) ...

(3) Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften beträgt 2 v. H. der Einwohner, mindestens jedoch zehn. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnern ist der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftsberechtigten zu unterzeichnen. In Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern sind höchstens 2 000 Unterschriften erforderlich.

...

Synopse

der durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015 geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung / Fassung bis 30.06.2016 zu Fassung ab 01.07.2016

§ 17 a GemO

... (3) Das Bürgerbegehren ist schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichen; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein. Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage, eine Begründung **und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begeherten Maßnahme enthalten** sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss von mindestens 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein, jedoch

1. in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern, höchstens von 3.000 Einwohnern,
2. in Gemeinden mit 50.001 bis 100.000 Einwohnern, höchstens von 6.000 Einwohnern,
3. in Gemeinden mit 100.001 bis 200.000 Einwohnern, höchstens von 12.000 Einwohnern,
4. in Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern, höchstens von 24.000 Einwohnern.

Unterschriftsberechtigt sind nur die nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes Wahlberechtigten. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig.

... (6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden.

§ 17 a GemO

... (3) Das Bürgerbegehren ist schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichen; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein. Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit

1. bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 9 v. H.,
2. 10 001 bis 30 000 Einwohnern von mindestens 8 v. H.,
3. 30 001 bis 50 000 Einwohnern von mindestens 7 v. H.,
4. 50 001 bis 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
5. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.

Unterschriftsberechtigt sind nur die nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes Wahlberechtigten. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig.

... (6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung, in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde

Synopse

der durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015 geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung / Fassung bis 30.06.2016 zu Fassung ab 01.07.2016

bis 30.06.2016

ab 01.07.2016

vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit "Nein" beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbaren Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

...

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 15 v. H. der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit "Nein" beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbaren Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

...

Synopse

der durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015 geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung / Fassung bis 30.06.2016 zu Fassung ab 01.07.2016

bis 30.06.2016

ab 01.07.2016

§ 35 Abs. 1 GemO

(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nichtöffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist. Die Geschäftsordnung kann allgemein bestimmen oder der Gemeinderat mit Zweidrittelmehrheit im Einzelfall beschließen, dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden; dies gilt nicht für die in § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 und 14 bis 16 bezeichneten Angelegenheiten. Über den Ausschluss oder die Wiederherstellung der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

§ 35 Abs. 1 GemO

(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderats zustimmen.

§ 46 Abs. 4 GemO

(4) Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 sinngemäße Anwendung, soweit der Gemeinderat dem Ausschuss eine Angelegenheit zur abschließenden Entscheidung übertragen hat. Ausschusssitzungen, die der Vorbereitung von Beschlüssen des Gemeinderats dienen, sind in der Regel nicht öffentlich; der Ausschuss kann in Einzelfällen die Öffentlichkeit der Sitzung beschließen. Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, können an den Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 22 gilt sinngemäß.

§ 46 Abs. 4 GemO

(4) Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 22 gilt sinngemäß.

Synopse

der durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22.12.2015 geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung / Fassung bis 30.06.2016 zu Fassung ab 01.07.2016

bis 30.06.2016

ab 01.07.2016

§ 97 Abs. 1 GemO

Hinweis: Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3

§ 97 Abs. 1 GemO – zusätzlicher neuer Absatz!

(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art, Ort und Zeit der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekannt zu machen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seiner Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist erfolgen.

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

A. Problem und Regelungsbedürfnis

1. Die Reform der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung durch das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) hat bereits eine Verbesserung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger außerhalb von Wahlen gebracht. Den Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Einwohnerinnen und Einwohnern stehen jedoch immer noch rechtliche Hürden im Weg, die zum Teil nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt, in dieser Form nicht erforderlich oder wegen des gesellschaftlichen Wandels nicht mehr zeitgemäß sind.

Bei den in der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vorgesehenen Instrumenten des Einwohnerantrags ist der gesetzlich ermöglichte zeitliche Abstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen zu ausgedehnt. Auch sind die Mitwirkungsmöglichkeiten von Jugendlichen unter 16 Jahren optimierungsfähig. Insbesondere für Jugendliche und für Personen aus Nicht-EU-Staaten kann es außerdem schwierig werden, eine ausreichend große Unterstützergruppe zu aktivieren.

Bei den Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid weisen die Quoren zur Einreichung eines Bürgerbegehrens inkonsistente Sprünge auf und sind für größere Kommunen immer noch zu hoch angesetzt. Der bei Einreichung eines Bürgerbegehrens von den Vertretungsberechtigten geforderte Kostendeckungsvorschlag überspannt die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger. Auch das zu erreichende Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid in Höhe von 20 v. H. stellt eine relativ hohe Hürde dar. Nach derzeitiger Rechtslage müssen der Bevölkerung vor Durchführung eines Bürgerentscheids auch lediglich die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Eine amtliche Dokumentation der in Rheinland-Pfalz durchgeführten Bürgerentscheide erfolgt bislang nicht.

2. Die Möglichkeiten des Ausschlusses der Öffentlichkeit von Rats-, Kreistags- und Bezirkstagsitzungen und deren Ausschusssitzungen sind zu weitgehend. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen solcher Sitzungen sollen Rechtsicherheit und -klarheit erhöht werden.
3. Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/5250) unter dem Gliederungspunkt D.I. „Bürgerhaushalt und offener Haushalt“ zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts und zur Schaffung der Grundvoraussetzungen für mögliche Bürgerhaushalte empfohlen, § 97 der Gemeindeordnung zu ändern. Auch die Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ hatte in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/4444) eine vergleichbare Empfehlung ausgesprochen.

B. Lösung

1. Die Regelungen zum Einwohnerantrag sowie zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung werden bürgerfreundlicher ausgestaltet.

So werden beim Einwohnerantrag

- der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen auf zwei Jahre verkürzt,
- das Mindestalter für die Teilnahme an einem Einwohnerantrag auf 14 Jahre herabgesetzt und
- das Unterschriftenquorum für alle Gemeindegrößen auf 2 v. H. der Einwohnerinnen und Einwohner abgesenkt.

Beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden

- das Antragsquorum einer prozentualen Staffelung unterzogen und mit zunehmender Gemeindegröße gleichmäßig abgesenkt,
- das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags für die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt,
- das Abstimmungsquorum ebenfalls moderat herabgesetzt,
- eine Dokumentation der durchgeführten Bürgerentscheide beim Statistischen Landesamt eingeführt und
- neben den von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen nunmehr auch die der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in einer öffentlichen Bekanntmachung dargestellt.

2. Die Möglichkeiten des Ausschlusses der Öffentlichkeit von Rats-, Kreistags- und Bezirkstagsitzungen sowie von deren Ausschusssitzungen werden beschränkt. Es werden digitale Aufzeichnungen und Übertragungen von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen ermöglicht.
3. Den Empfehlungen der Enquete-Kommissionen 16/1 und 16/2 zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts wird durch Änderung des § 97 der Gemeindeordnung Rechnung getragen.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D. Kosten

Durch den Abbau von Hürden für die direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente Einwohnerantrag sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist eine Zunahme dieser Verfahren möglich. In der Folge kann es daher zu Mehrbelastungen der Kommunen durch ansteigende Verfahrenskosten kommen. Andererseits dienen diese Instrumente auch der Konfliktvermeidung und Rechtsbefriedigung, womit auf lange Sicht Verfahrenskosten für rechtliche Auseinandersetzungen mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder mit Interessengruppen vermieden werden können. In der Gesamtbetrachtung ist daher eine Mehrbelastung der Kommunen nicht zu erwarten.

**Landesgesetz
zur Verbesserung direktdemokratischer
Beteiligungsmöglichkeiten auf
kommunaler Ebene**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365, BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften beträgt 2 v. H. der Einwohner, mindestens jedoch zehn. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnern ist der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftsberechtigten zu unterzeichnen. In Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern sind höchstens 2 000 Unterschriften erforderlich.“

2. § 17 a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:

„Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit

1. bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 9 v. H.,
2. 10 001 bis 30 000 Einwohnern von mindestens 8 v. H.,
3. 30 001 bis 50 000 Einwohnern von mindestens 7 v. H.,
4. 50 001 bis 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
5. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“

b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung,

in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

- c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.

3. § 35 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderates zustimmen.“

4. § 46 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 22 gilt sinngemäß.“

5. § 97 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neue Absatz 1 eingefügt:

„(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seinen Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist erfolgen.“

- b) Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3.

Artikel 2 Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

1. § 11 d Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Kreistags“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.
2. § 11 e wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:

„Es muss die zu entscheidende Angelegenheit des Landkreises in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Landkreisen mit

 1. bis zu 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
 2. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Kreistag festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“
 - b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Kreisorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für den Landkreis verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Kreisverwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“
 - c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.
3. § 28 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitzungen des Kreistags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Kreistag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragung sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Kreistages zustimmen.“

4. § 40 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für Ausschusssitzungen findet § 28 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Mitglieder des Kreistages, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 16 gilt sinngemäß.“

Artikel 3
Änderung der Bezirksordnung für
den Bezirksverband Pfalz

Die Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz in der Fassung vom 13. Oktober 1994 (GVBl. S. 416), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90), BS 2020-3, wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Sitzungen des Bezirkstags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Bezirkstag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragung sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Bezirkstags zustimmen.“

2. § 9 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Für die Sitzungen des Bezirksausschusses findet § 7 Abs. 3 entsprechende Anwendung.“

b) Satz 3 wird gestrichen.

Artikel 4
Änderung der Kommunalwahlordnung

Die Kommunalwahlordnung vom 11. Oktober 1983 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2021-1-1, wird wie folgt geändert:

Dem § 87 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Ergebnisse von Bürgerentscheiden sind vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz statistisch auszuwerten; das Ergebnis der Auswertung ist zu veröffentlichen. Die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise übermitteln dem Statistischen Landesamt die nach Absatz 2 festgestellten Angaben.“

Artikel 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Direktdemokratische Beteiligungsinstrumente

Eine wesentliche Voraussetzung für eine lebendige Demokratie ist die bürgerschaftliche Beteiligung und Mitwirkung an Prozessen und Entscheidungen vor Ort. Wenn die Einwohnerschaft auch zwischen den Wahlen in kommunale Fragestellungen einbezogen wird, kann ein nachhaltiges bürgerschaftliches Engagement gefördert und die Identifikation mit der Kommune gestärkt werden. Zu diesem Zweck soll die unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen insgesamt erweitert werden.

Bereits durch Artikel 2 und 3 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) wurde die bürgerschaftliche Mitwirkung an Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft erleichtert. So wurde etwa die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht mehr nur bei wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde eröffnet und der Positivkatalog wichtiger Angelegenheiten damit einhergehend gestrichen. Darüber hinaus wurde das Antragsquorum für Bürgerbegehren und das Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide abgesenkt.

Bei einem Vergleich der Anzahl und Häufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den 16 Bundesländern bis Ende 2013 ist der Anteil der Verfahren in Rheinland-Pfalz mit 2,7 v. H. relativ gering (Quelle: Bürgerbegehrensbericht 2014 des Mehr Demokratie e. V., S. 16). Andererseits waren 56 und damit rund ein Drittel der insgesamt 166 von den Bürgerinnen und Bürgern beantragten Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz unzulässig (Quelle: Bürgerbegehrensbericht 2014, S. 26).

Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte in seiner Sitzung am 15. September 2011 eine Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz eingesetzt (vgl. Landtagsdrucksache 16/543). Ziel dieser Enquete-Kommission war es, bereits frühzeitig eine hohe Identifikation mit konkreten Projekten und politischen Prozessen zu schaffen sowie Hürden und Schranken für eine Beteiligung abzubauen. Die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, sollte nach dem Willen der Enquete-Kommission erweitert werden. In ihrer Sitzung am 30. August 2013 hat sie eine Expertenanhörung zum Thema „Direkte Beteiligung“ in Kommunen durchgeführt und in der Sitzung am 25. Oktober 2013 die Ergebnisse dieser Anhörung ausgewertet. Im Dritten Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ vom 1. Dezember 2014 (Landtagsdrucksache 16/4444) hat sie schließlich Empfehlungen zur Optimierung der Bürgerbeteiligung in Kommunen ausgesprochen. Dieser Schlussbericht wurde in der Sitzung des Landtags am 29. Januar 2015 behandelt.

Als einen ersten Schritt zur Umsetzung der von der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ in ihrem

Schlussbericht ausgesprochenen Empfehlungen sieht der Gesetzentwurf vor, die rechtlichen Hürden in der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung bei der Durchführung eines Einwohnerantrags und bei der Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids abzusenken und damit die Hemmnisse zur Inanspruchnahme dieser direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente abzubauen.

So werden beim Einwohnerantrag der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen auf generell zwei Jahre verkürzt sowie das Mindestalter für die Teilnahme an einem Einwohnerantrag auf 14 Jahre abgesenkt. Außerdem wird das Unterschriftenquorum für alle Gemeindegrößen auf 2 v. H. der Einwohnerinnen und Einwohner reduziert.

Beim Bürgerbegehren wird das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung des Bürgerbegehrens durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung vor Durchführung des Bürgerentscheids ersetzt. Das Antragsquorum für Bürgerbegehren wird einer prozentualen Staffelung unterzogen und mit zunehmender Gemeindegröße gleichmäßig abgesenkt. Auch bei dem Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide wird eine Absenkung vorgenommen. Zur besseren Information der Bürgerschaft über die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme werden neben den Auffassungen der Gemeindeorgane auch die der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargestellt. Darüber hinaus ist eine statistische Auswertung der Ergebnisse von Bürgerentscheiden beim Statistischen Landesamt vorgesehen.

2. Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen

Ein wichtiger Baustein für mehr Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Teilhabe ist eine entsprechende Information der Bürgerinnen und Bürger über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Nur wenn sie über Kenntnis der entsprechenden Tatsachengrundlagen verfügen, ist eine eigene fundierte Meinungsbildung möglich und kann die Akzeptanz für Sachentscheidungen der demokratisch legitimierten Gremien erhöht werden. Damit wird auch eine Stärkung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie erreicht. Ziel einer bürgerfreundlichen Politik muss daher u. a. ein größtmöglicher Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Herstellung einer weitestgehenden Transparenz von Verwaltungshandeln sein. Daher wird der Grundsatz der Öffentlichkeit bei Rats- und Ausschusssitzungen als Organe der Exekutive der Kommunen als einer der wesentlichsten Grundsätze der repräsentativen Demokratie durch folgende Regelungen noch weiter gestärkt:

- Ausschluss der Öffentlichkeit zu Rats- und Ausschusssitzungen nur noch aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner,
- Bekanntgabe der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse,
- Ermöglichung von digitalen Aufzeichnungen und Übertragungen kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen.

Damit wird ein Punkt des Koalitionsvertrags 2011 bis 2016 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN umgesetzt und einer Empfehlung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ entsprochen. Die Neuerungen dienen insgesamt der Willensbildung für künftige Wahlen und der Kontrolle der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder durch die Öffentlichkeit. Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist wesentliche Voraussetzung für das im Grundgesetz und in der Verfassung von Rheinland-Pfalz verankerte Demokratieprinzip.

3. Veröffentlichung von Haushaltssatzungen vor Beschluss

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/5250) unter dem Gliederungspunkt D.I. „Bürgerhaushalt und offener Haushalt“ zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts und zur Schaffung der Grundvoraussetzungen für mögliche Bürgerhaushalte empfohlen, § 97 der Gemeindeordnung zu ändern. Für jede Gemeinde soll der Haushaltsentwurf in einer angemessenen Frist in verständlicher Form vor Beschluss des Haushalts veröffentlicht werden. Auch die Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ hatte in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/4444) unter dem Gliederungspunkt C.2 „Bürgerhaushalte und Offener Haushalt“ eine vergleichbare Empfehlung ausgesprochen. Diesen Empfehlungen wird mit der Einfügung eines neuen Absatzes 1 Rechnung getragen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1 (§ 17)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa

Diese Änderung dient der weiteren Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten und der Teilhabe von Jugendlichen an Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene. Bereits im Jahr 1993 wurde die Berechtigung, einen Einwohnerantrag zu stellen, für alle Einwohnerinnen und Einwohner geöffnet, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Ziel einer jugendfreundlichen Politik muss es sein, die Belange der jungen Menschen angemessen zu berücksichtigen, gerade weil diese noch nicht wahlberechtigt sind. Um dieses Ziel zu erreichen und um die Jugendlichen frühzeitig an die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten heranzuführen, wird die Antrags- und Unterschriftenberechtigung für einen Einwohnerantrag auf das 14. Lebensjahr abgesenkt. Dies ermöglicht den Jugendlichen bereits ab diesem Alter die Initiative zu ergreifen, sich Gehör zu verschaffen und insbesondere auf die jugendrelevanten und jugendspezifischen Rahmenbedingungen in der Gemeinde Einfluss zu nehmen. Davon umfasst sind etwa die Verbesserung von Freizeitmöglichkeiten oder die Schaffung und Gestaltung der von Jugendlichen genutzten gemeindlichen Einrichtungen wie Jugendzentren, Schwimmbäder, Bibliotheken etc.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Bisher muss ein Einwohnerantrag vom Gemeinderat nicht behandelt werden, wenn dieselbe Angelegenheit innerhalb der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats bereits Gegenstand

eines zulässigen Einwohnerantrags war. Da die Ratsmitglieder von den Bürgerinnen und Bürgern nach § 29 Abs. 1 Satz 2 auf die Dauer von fünf Jahren gewählt sind, steht es für diesen Zeitraum grundsätzlich im freien Ermessen des Gemeinderats, ob er einen Antrag erneut berät und darüber entscheidet. Eine solch lange Zeitspanne wird als zu weitgehend betrachtet. Ein Missbrauch des Antragsrechts und eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaft kann auch bei der vorgesehenen Verkürzung der Zeitspanne auf generell zwei Jahre wirksam verhindert werden. Dabei bleibt es dem Gemeinderat unbenommen, auch innerhalb dieses verkürzten Zeitraums erneut über einen Einwohnerantrag mit gleicher Zielrichtung zu beraten und zu entscheiden.

Zu Buchstabe b

Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften wird für alle Gemeindegrößenklassen auf 2 v. H. herabgesetzt. Durch die Absenkung des Unterschriftenquorums sollen die Hemmnisse zur Durchführung eines Einwohnerantrags in der Einwohnerschaft abgebaut und damit dieses Rechtsinstitut insgesamt gestärkt werden. Da es sich bei einem Einwohnerantrag nicht um ein Instrument der Mitbestimmung, sondern lediglich um eine Mitwirkungsmöglichkeit handelt, ist der Abbau formeller Hürden gerechtfertigt. Insbesondere für Jugendliche und für Personen aus Nicht-EU-Staaten kann es bei einem höheren Quorum schwierig werden, eine ausreichend große Unterstützergruppe zu aktivieren. Durch das in Absatz 1 Satz 2 weiterhin vorgesehene Recht des Gemeinderats, eine Befassung mit derselben Angelegenheit innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren abzulehnen, wird ein Missbrauch dieses Instruments wirksam verhindert. Die Vorgabe, dass der Einwohnerantrag von mindestens zehn antragsberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern unterzeichnet sein muss, stellt sicher, dass auch in kleinen Kommunen – das heißt in allen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 500 – eine Mindestanzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern für das mit dem Einwohnerantrag verfolgte Anliegen vorhanden ist und nicht etwa eine einzelne Person einen Einwohnerantrag einreichen kann. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnerinnen und Einwohnern muss der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftenberechtigten unterzeichnet werden. Die bisher vorgesehenen Kappungsgrenzen, nach denen eine Höchstzahl an erforderlichen Unterschriften je nach Einwohnergrößenklasse vorgegeben ist, sind nur noch bei einer Einwohnerzahl von über 100 000 erforderlich, um eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage zu vermeiden.

Zu Nummer 2 (§ 17 a)

Zu Buchstabe a

Absatz 3 Satz 2 sieht in seiner bisherigen Fassung vor, dass das schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichende Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten muss. Insbesondere diese Zulässigkeitsvoraussetzung stellt Bürgerinnen und Bürger, die sich in der speziellen Materie des kommunalen Haushaltsrechts nicht auskennen, in der Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten und

kann zur Überforderung führen. Eine von dem eingetragenen Verein „Mehr Demokratie“ erstellte Übersicht verdeutlicht, dass ein fehlender oder unzureichender Kostendeckungsvorschlag mit 15,1 v. H. der am dritthäufigsten vorkommende Unzulässigkeitsgrund eines Bürgerbegehrens darstellt (Bürgerbegehrensbericht 2014, Tabelle 9). Darüber hinaus besteht das Risiko, dass sich Bürgerinnen und Bürger auf Grund der hohen Anforderungen von vornherein von einer unmittelbaren Beteiligung an gemeindlichen Angelegenheiten abhalten lassen oder dass ein wegen eines mangelhaften Kostendeckungsvorschlags unzulässiges Bürgerbegehren zu einer entsprechenden Frustration führt. Die Anforderungen an die Initiatoren von Bürgerbegehren dürfen nicht überspannt werden.

Daher sieht die neue Fassung des Absatzes 3 Satz 2 das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags nicht mehr vor. Auf diese Weise sollen Hemmungen der Bürgerinnen und Bürger zur Initiierung eines Bürgerbegehrens vermindert und die Gefahr eines unzulässigen Bürgerbegehrens reduziert werden. Die Möglichkeit zur gestaltenden Mitwirkung an Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird so erleichtert und die unmittelbare Bürgerbeteiligung gestärkt.

Mit der vorgesehenen Streichung des Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens wird eine Empfehlung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ umgesetzt (Landtagsdrucksache 16/4444, S. 51). Dem Ziel eines Abbaus von Beteiligungshemmnissen zur Erweiterung demokratischer Mitbestimmung wird so Rechnung getragen (Landtagsdrucksache 16/1300, Zwischenbericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“, S. 7).

Die bisherige Funktion des Kostendeckungsvorschlags, den Bürgerinnen und Bürgern die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht deutlich zu machen und die Selbstverantwortung für die geplante Maßnahme vor Augen zu führen, wird zukünftig durch eine von der Verwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde erstellte Kostenschätzung übernommen (siehe hierzu auch die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b).

Auch die Änderung der Unterschriftenquoten für die Einreichung eines Bürgerbegehrens setzt eine Forderung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ um.

Bisher ist gemäß Absatz 3 Satz 3 für die Einreichung eines Bürgerbegehrens das Erreichen eines Unterschriftenquorums von mindestens 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich. Dieses Unterstützungsquorum von 10 v. H. wird noch dahingehend modifiziert, dass nach Einwohnerzahlen gestaffelte absolut zu erreichende Schwellenwerte festgelegt werden, die – abhängig von der Einwohnerzahl – unterhalb des prozentualen Quorums liegen können (Kappungsgrenze). So sind in Gemeinden mit bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 3 000 Unterschriften, in Gemeinden mit 50 001 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 6 000 Unterschriften, in Gemeinden mit 100 001 bis 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 12 000 Unterschriften und in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 24 000 Unterschriften erforderlich.

Diese bisherige gesetzliche Ausgestaltung führt jedoch einerseits dazu, dass es beim Übergang von einer Größenklasse zur nächsten zu erheblichen Sprüngen bei den zu erreichenden Unterschriften kommen kann. So sind in einer Kommune mit einer Einwohnerzahl von knapp unter 100 000 aufgrund der Kappungsgrenze nur 6 000 Unterschriften erforderlich, während bei einer Kommune mit knapp über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nach derzeitiger Rechtslage über 10 000 Unterschriften zu erreichen sind. Hinzu kommt, dass gerade in größeren Kommunen das Erreichen der erforderlichen Unterschriftenanzahl immer schwieriger wird, da der Organisationsgrad von Initiativen eines Bürgerbegehrens mit steigender Größe der Kommune sinkt. Der Grad der Betroffenheit in solchen Kommunen kann sehr unterschiedlich sein. Aber auch in kleineren Kommunen ist das zu erreichende Unterschriftenquorum – gerade im Vergleich mit anderen Bundesländern – immer noch relativ hoch angesetzt. Schließlich greift die Modifizierung bzw. Kappung der prozentual zu erreichenden Unterschriftenzahl tatsächlich erst ab einer Einwohnerzahl von 30 000, was aufgrund der kleinteiligen Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz sehr spät ist. So gibt es in Rheinland-Pfalz beispielsweise nur 14 Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 30 000 bei 2 305 Städten und Gemeinden insgesamt (Stand: 30. Juni 2014).

Daher ist in der Neufassung des Absatzes 3 Satz 3 eine mit zunehmender Gemeindegröße kontinuierlich sinkende Prozentzahl zur Ermittlung der erforderlichen Unterschriftenanzahl vorgesehen, wobei die Staffeln der Gemeindegrößenklassen kleinstufiger gestaltet wird als bisher. Auf diese Weise werden die Sprünge in der zu erreichenden Unterschriftenzahl im Übergang zwischen den einzelnen Größenklassen erheblich abgemildert. Außerdem setzt die Degression bereits bei einer Einwohnerzahl von 10 001 an und wird somit an die Größenverhältnisse in Rheinland-Pfalz angepasst.

Zukünftig sind Bürgerbegehren in Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nur noch von mindestens 9 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner zu unterzeichnen, in Gemeinden mit 10 001 bis 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 v. H., in Gemeinden mit 30 001 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7 v. H., in Gemeinden mit 50 001 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 6 v. H. und in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 v. H.

In der in Rheinland-Pfalz am häufigsten vorkommenden Größenklasse bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner fällt die Absenkung von 10 v. H. auf 9 bis 7 v. H. moderat aus. Wegen des Wegfalls der Kappungsgrenzen ist jedoch in dem Einwohnerkorridor von 42 857 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner ein im Vergleich zur bisherigen Rechtslage leichterhöhte Unterschriftenzahl erforderlich, z. B. sind bei einer Einwohnerzahl von 50 000 zukünftig 3 500 statt bisher 3 000 Unterschriften zu erreichen. Dies würde zum Stichtag 30. Juni 2014 aber lediglich vier Kommunen betreffen. In der Größenklasse ab 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist die zum Teil signifikante Absenkung der absolut zu erreichenden Unterschriftenzahl wegen der dort gegebenen besonderen Schwierigkeiten, eine ausreichende Unterstützerzahl zu mobilisieren, gerechtfertigt.

Diese faktische Absenkung des Antragsquorums stellt keinen unzulässigen Eingriff in das im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerte Demokratieprinzip dar. Bei dem in Absatz 3 zu erreichenden Quorum geht es nämlich lediglich um die Einleitung eines den Beschluss des Gemeinderats ersetzenden Bürgerentscheids. Die vorgesehene prozentuale Staffelfung gewährleistet auch weiterhin eine ausreichende Repräsentativität und Legitimation eines Bürgerbegehrens in der Bürgerschaft.

Zu Buchstabe b

Nach der bisherigen Fassung des Absatzes 6 müssen den Bürgerinnen und Bürgern vor Durchführung des Bürgerentscheids die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Zukünftig sollen die von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen in gleicher Form dargestellt werden. Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird, die eine ausgewogene Meinungsbildung vor der Stimmabgabe ermöglicht.

Nach Streichung des Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürgerbegehren in Absatz 3 Satz 2 bedarf es eines anderen Mittels, den Bürgerinnen und Bürgern die wirtschaftlichen Auswirkungen der mit dem Bürgerbegehren verfolgten Maßnahme auf das Gemeindevermögen vor Augen zu führen. Sofern daher eine solche Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, muss die öffentliche Bekanntmachung nach dem neuen Satz 2 eine Einschätzung der voraussichtlichen Kosten enthalten. Diese Kostenschätzung wird aufgrund der größeren Sachnähe und der vorhandenen Kenntnisse von der Gemeindeverwaltung vorgenommen, bei einem in einer Ortsgemeinde durchzuführenden Bürgerentscheid von der Verbandsgemeindeverwaltung. Um eine objektive Bewertung zu gewährleisten, muss die Kostenschätzung jedoch mit der zuständigen Aufsichtsbehörde abgestimmt sein. Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens können in der öffentlichen Bekanntmachung eine eigene Bewertung der voraussichtlich anfallenden Kosten abgeben. Unabhängig davon ist ihnen nach dem neuen Satz 2 Halbsatz 2 vor der öffentlichen Bekanntmachung der Kostenschätzung der Verwaltung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Zu Buchstabe c

Ebenso wie das Antragsquorum des Bürgerbegehrens soll auch das Abstimmungsquorum des Bürgerentscheids einer moderaten Anpassung unterzogen werden. Bereits durch Artikel 2 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) wurde das Abstimmungsquorum von 30 v. H. auf 20 v. H. abgesenkt. Danach war für den Erfolg eines Bürgerentscheids die Mehrheit der gültigen Stimmen erforderlich, sofern diese Mehrheit mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten beträgt. Zukünftig ist in Satz 1 des Absatzes 7 ein Abstimmungsquorum in Höhe von 15 v. H. vorgesehen. Dieses Quorum gilt somit für alle Einwohnergrößenklassen. Diese Änderung trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass in größeren Kommunen das Erreichen des Abstimmungs-

quorums schwieriger ist als in kleineren Kommunen. Die Beteiligung in größeren Gemeinden liegt nämlich in der Regel deutlich unter der in kleinen Gemeinden. Gleichzeitig ist aber auch weiterhin eine ausreichende Repräsentativität und Legitimation eines Bürgerentscheids in der Bürgerschaft gewährleistet. Ein Abstimmungsquorum in Höhe von 15 v. H. stellt nach wie vor sicher, dass auch bei geringer Abstimmungs-beteiligung eine Entscheidung durch aktive Minderheiten vermieden wird.

Zu Nummer 3 (§ 35)

Durch die Neufassung von Absatz 1 sollen die Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, eingeschränkt und der Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratsitzungen weiter gestärkt werden.

Nach dem bisherigen Satz 1 sind Sitzungen des Gemeinderats öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist. Der darin schon bisher niedergelegte Grundsatz der Öffentlichkeit wird im neugefassten Satz 1 insofern klarer gefasst, als der Ausschluss der Öffentlichkeit nur dann zulässig ist, wenn dies ausdrücklich bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Damit wird eine Anpassung an die Regelungen in den Kommunalverfassungen fast aller Bundesländer vorgenommen. Ein Ermessensspielraum des Gemeinderats besteht in dieser Frage nicht.

Der bisherige Satz 2 wird ersatzlos gestrichen. Die darin vorgesehene Möglichkeit, dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden können, sofern die Geschäftsordnung dies allgemein bestimmt oder der Gemeinderat dies mit Zweidritelmehrheit im Einzelfall beschließt, besteht dann nicht mehr. Vielmehr muss ein Ausschluss der Öffentlichkeit immer durch Gründe des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner im Sinne des neugefassten Satz 1 gerechtfertigt sein. Zukünftig ist eine Beratung in nicht öffentlicher Sitzung daher nur noch dann möglich, sofern dies aus diesen Gründen erforderlich ist. Durch die Streichung des bisherigen Satz 2 werden die Hürden und der Begründungsaufwand für einen Ausschluss der Öffentlichkeit deutlich erhöht. Dies fördert die Transparenz kommunalen Verwaltungshandels und damit letztlich die Akzeptanz der Entscheidung und des Prozesses der Entscheidungsfindung. Der möglicherweise bestehenden Tendenz, bestimmte Beratungsgegenstände zur Vermeidung öffentlicher Diskussionen in nicht öffentlichen Sitzungen zu behandeln, soll durch die Betonung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit entgegengewirkt werden. Der Gemeindevertretung soll jedoch nicht die Möglichkeit genommen werden, in die Geschäftsordnung allgemeine Bestimmungen aufzunehmen, bei welchen Gegenständen eine Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung in der Regel infrage kommen könnte. Eine solche Regelung in der Geschäftsordnung ist jedoch als bloße Auslegungshilfe anzusehen. Sie kann die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister und die einzelnen Ratsmitglieder nicht von ihrer Pflicht entbinden, in jedem konkreten Einzelfall zu prüfen, ob der Ausschluss der Öffentlichkeit angezeigt bzw. gerechtfertigt ist.

Der bisherige Satz 3 – zukünftig Satz 2 – wird neu gefasst. Danach wird über Anträge, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Dies entspricht weitgehend der bisherigen Fassung, wonach über den Ausschluss oder die Wiederherstellung der Öffentlichkeit in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden wird. Durch die sprachliche Konkretisierung dieser Regelung werden jedoch über den materiellen Gehalt hinausgehend auch Aussagen über den schon bisher in der Praxis üblichen Verfahrensablauf vor und während der Gemeinderatssitzung getroffen. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister setzt nach § 34 Abs. 5 Satz 1 im Benehmen mit den Beigeordneten die Tagesordnung fest. Dabei muss sie oder er die Behandlung eines Gegenstands in nicht öffentlicher Sitzung vorsehen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 gegeben sind. Diese Vorprüfungscompetenz der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters bei Aufstellung der Tagesordnung erleichtert den Sitzungsablauf erheblich, da über die Nichtöffentlichkeit bzw. Öffentlichkeit der Sitzung nur bei abweichendem Meinungsbild im Gemeinderat nach entsprechendem Antrag unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt und entschieden werden muss.

Die Bestimmung in Satz 3, dass in nicht öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben sind, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen, ist neu. Durch diese Regelung sollen die Auswirkungen des Ausschlusses der Öffentlichkeit auf ein Minimum beschränkt und das demokratische Prinzip gestärkt werden. Wenn schon der Ablauf der Beratung, die ausgetauschten Argumente und das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner nicht zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangen dürfen, so soll der Bevölkerung zur besseren Nachvollziehbarkeit zumindest das Ergebnis der Beratung in Form der Beschlüsse zur Kenntnis gegeben werden. Dabei ist es zulässig und sogar geboten, die gefassten Beschlüsse lediglich in einer Weise bekanntzumachen, dass aus ihnen nicht auf den Teil des Inhalts geschlossen werden kann, dessen vertrauliche Beratung Zweck des Ausschlusses der Öffentlichkeit war (vgl. Beschluss des BVerwG vom 27. Februar 1975, VII B 66/74). Die Bekanntgabe, bei der es sich nicht um eine öffentliche Bekanntmachung im Sinne des § 27 handeln muss, sollte – soweit dies möglich ist – bereits nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit erfolgen oder bei der nächsten öffentlichen Sitzung. Für den Fall, dass bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung feststeht, dass eine Bekanntgabe nicht infrage kommt, sollte dies von der Vertretungskörperschaft ausdrücklich festgestellt werden. Durch die neue Regelung erfolgt eine Anpassung an die Rechtslage in anderen Bundesländern.

Die Neueinfügung der Sätze 4 bis 6 schafft die Grundlage für eine rechtssichere Regelung der sogenannten Medienöffentlichkeit bei den öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretungen. Diese durch die verstärkte Präsenz des Internets in allen Bereichen der Gesellschaft immer bedeutsamere Frage soll ebenso wie in Hessen (§ 52 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung), Brandenburg (§ 36 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung) und Schleswig-Holstein (§ 35 Abs. 4 der dortigen Gemeindeordnung) gesetzlich geregelt werden. Dabei soll es den Mandatsträgern vor Ort obliegen, die Hauptsatzung ent-

sprechend zu ändern, wenn sie Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen wollen. Die kommunalen Vertretungen erhalten somit eine neue Möglichkeit, die Einwohner und Bürger am kommunalen Geschehen teilhaben zu lassen. Durch die für diese Entscheidung erforderliche qualifizierte Mehrheit (§§ 25 Abs. 2 GemO, 18 Abs. 2 LKO) ist ein ausreichender Minderheitenschutz gewährleistet.

Die Neuregelung normiert im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit das Erfordernis einer Hauptsatzungsregelung als grundsätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen in öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse und schafft gegenüber der sonst in jedem Einzelfall erforderlichen Zustimmung aller Betroffenen eine Erleichterung. Die Neuregelung ermöglicht dem Gemeinderat, in der Hauptsatzung Näheres zur Art und Weise von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien in den öffentlichen Sitzungen zu regeln und das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrecht der Medienfreiheit und dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats an die Verhältnisse vor Ort anzupassen. Bei der zusätzlichen Aufzählung von Bild- und Tonübertragungen hat der Gesetzgeber insbesondere an die Möglichkeit einer Übertragung mittels Webcam gedacht. Die offene Formulierung soll zudem für die Zukunft sichern, dass auch andere der Presse und dem Rundfunk entsprechende Medien zur Verbreitung von Informationen und zu sonstigen journalistischen Zwecken sowie alle üblichen und dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Instrumente der Berichterstattung von der Vorschrift erfasst werden. Die Neuregelung erfasst zudem die Möglichkeit, vom Gemeinderat selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen vorzunehmen. Damit wird auch an die Übertragung von Sitzungen mittels Livestream gedacht.

Durch eine entsprechende Medienberichterstattung kann die Transparenz der Gemeindepolitik und damit auch das Interesse und die Akzeptanz der Einwohner und Bürger erhöht werden. Zugleich wird dem Selbstverwaltungsgedanken Rechnung getragen, da der Gemeinderat über die Hauptsatzung die Bedingungen für die Zulässigkeit der Aufzeichnungen und Übertragungen eigenständig regeln und an die Verhältnisse vor Ort anpassen kann. In Betracht kommen insbesondere Hauptsatzungsregelungen zu Standort, Zeit, Dauer und Art der Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen und die Ausnahmen im Einzelfall.

Dadurch kann es entgegen der bisherigen Rechtslage dazu kommen, dass Aufzeichnungen gemacht werden dürfen, auch wenn ein einzelnes Mitglied des Gemeinderats widerspricht. Diese Beeinträchtigungen sind grundsätzlich vertretbar, da der Gemeinderat nicht als Privatperson, sondern als Inhaber eines öffentlichen Amtes betroffen ist. Als solcher muss er es hinnehmen, dass seine Auffassungen und Äußerungen in der Öffentlichkeit verbreitet werden. Auch entbindet das Recht zur Aufzeichnung und Übertragung nicht von den im Übrigen geltenden Rechtsvorschriften zur Sicherung des Persönlichkeitsrechts. Zudem haben Presse und Rundfunk besondere Sorgfaltspflichten (§§ 7, 17 Landesmediengesetz) zu beachten. Dementsprechend wurde die Möglichkeit zur Öffnung durch die Hauptsatzung nicht auf jede Ton- und Bildaufzeichnung und -übertragung ausgeweitet. Während für Ton-

und Bildaufzeichnungen und -übertragungen, welche vom Gemeinderat selbst veranlasst sind, das Gleiche gilt, bleibt es bei Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater (z. B. von Interessengruppen), unbeschadet Rechte Dritter wie Mitglieder der Gemeindeverwaltung und Zuschauer, bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung. Die mit „im Übrigen“ eingeleitete Regelung steht damit für die Abgrenzung der Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater von denen von Presse, Rundfunk und ähnliche Medien sowie von denen, die auf eigene Veranlassung des Gemeinderats erfolgen.

Die Regelung greift darüber hinaus auch in dem Fall, dass keine Regelung in der Hauptsatzung zu Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen getroffen wurde. Denn wenn der Gemeinderat von der Möglichkeit keinen Gebrauch macht, die Zulässigkeit für von ihm selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen sowie jene der Presse, Rundfunk und ähnlicher Medien unter erleichterten Bedingungen zu regeln, bleibt es für alle nicht in der Hauptsatzung geregelten Fälle unbeschadet Rechte Dritter bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des Gemeinderats. Der Gesetzgeber hat insoweit nur die Möglichkeit für eine erleichterte Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen und -übertragungen eröffnet.

Zu Nummer 4 (§ 46)

Durch den Verweis in § 46 Abs. 4 Satz 1 auf die Regelung des § 35 Abs. 1 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit von Ratsitzungen auch auf die Ausschüsse des Gemeinderats aus. Gleiches gilt für die Ortsbeiratsitzungen durch die Verweisregelung in § 75 Abs. 8 Satz 3.

Zu Nummer 5 (§ 97)

Zu Buchstabe a

Mit der Ergänzung der Vorschrift soll eine bürgerfreundliche Gestaltung des Aufstellungsverfahrens des gemeindlichen Haushalts erreicht werden. Zu diesem Zweck wird der Entwurf der Haushaltsatzung mit Anlagen für das neue Haushaltsjahr während des Beratungsverfahrens im Gemeinderat den Einwohnerinnen und Einwohnern zur Einsichtnahme verfügbar gemacht. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. Dabei bleibt es der Gemeinde überlassen, ob sie den Entwurf in herkömmlicher Weise als Druckwerk auslegt, im Internet verfügbar macht oder in sonstiger Weise ihren Einwohnerinnen und Einwohnern zur Einsichtnahme zur Verfügung stellt. Durch die Einsichtnahme können sich diese mit den im Entwurf enthaltenen Vorstellungen der gemeindlichen Verwaltung über die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinde noch intensiver als bisher auseinandersetzen und dem Gemeinderat Vorschläge dazu unterbreiten. Damit der Gemeinderat rechtzeitig vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung über die Vorschläge in öffentlicher Sitzung beraten und entscheiden kann, wird in der Vorschrift bestimmt, dass diese innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohnerinnen und Einwohner einzureichen sind. Darauf ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen. Der Gemeinderat darf erst über den Haushaltsentwurf einen Beschluss fassen, wenn die 14-Tages-Frist abgelaufen ist. Wie mit ver-

spät eingehenden Vorschlägen zu verfahren ist, entscheidet die Gemeinde in eigener Verantwortung. Die Rechte und Pflichten aus Absatz 1 gelten gemäß § 14 Abs. 3 und 4 auch für die den Einwohnerinnen und Einwohnern gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Zu Nummer 1 (§ 11 d)

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 gilt entsprechend.

Zu Nummer 2 (§ 11 e)

Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 wird verwiesen.

Auch für die auf Landkreisebene stattfindenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden das Antragsquorum und das Abstimmungsquorum moderat angepasst.

In Landkreisen mit bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss das Bürgerbegehren zukünftig von mindestens 6 v. H. der bei der letzten Wahl zum Kreistag festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterzeichnet sein, bei Landkreisen mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 v. H.

Wie in der Gemeindeordnung wird auch das Abstimmungsquorum für alle Einwohnergrößenklassen auf 15 v. H. abgesenkt.

Zu Nummer 3 (§ 28)

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 gilt entsprechend.

Zu Nummer 4 (§ 40)

Durch den Verweis in § 40 Abs. 4 Satz 1 auf die Regelung des § 28 Abs. 1 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit von Kreistagsitzungen auch auf die Ausschüsse des Kreistages aus. Ferner wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Artikel 3 (Änderung der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz)

Zu Nummer 1 (§ 7)

Auch für die Sitzungen des Bezirkstags wird der Grundsatz der Öffentlichkeit gestärkt. Bisher konnten einzelne Angelegenheiten auf Beschluss in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden. Zukünftig ist eine Beratung in nicht öffentlicher Sitzung nur noch dann möglich, wenn dies aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Insoweit wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 verwiesen.

Zu Nummer 2 (§ 9)

Durch den Verweis in § 9 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 auf § 7 Abs.

3 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit auch bei Ausschusssitzungen aus. Ferner wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Kommunalwahlordnung)

Die Ergebnisse von Bürgerentscheiden sollen zukünftig an einer zentralen Stelle im Land dokumentiert werden. Daher sieht § 87 der Kommunalwahlordnung in einem neuen Absatz 4 Satz 1 vor, dass die Ergebnisse von Bürgerentscheiden vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz statistisch auszuwerten sind. Um eine solide Datenbasis zu erhalten, werden die Kommunen in Satz 2 verpflichtet, dem Statistischen Landes-

amt die entsprechenden Informationen zu übermitteln. Die Verbesserung der Dokumentation von Bürgerentscheiden wurde auch von der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ empfohlen (Landtagsdrucksache 16/4444, S. 51).

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten, das zum 1. Juli 2016 vorgesehen ist. Damit soll den kommunalen Gebietskörperschaften zwischen der Verkündung des Gesetzes und seinem Inkrafttreten hinreichend Zeit zur Anpassung ihrer Geschäftsordnungen an die geänderten Bestimmungen über die Öffentlichkeit von Sitzungen verbleiben.

Für die Fraktion
der SPD:
Carsten Pörksen

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Nils Wiechmann

Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene; Hinweise der Geschäftsstelle des GStB

KI zu Nr. 0245/2015:

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 17.12.2015 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene (LT Drs. 16/5578) beschlossen. Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Fraktionsentwurf haben sich erwartungsgemäß nicht ergeben. Die Verkündung des Gesetzes im GVBl. ist noch nicht erfolgt. Auf die GStB N 0196/2015, 0206/2015, 0207/2015, 0215/2015 und 0240/2015 weisen wir hin.

Aufbewahrungsdauer dieser Nachricht: Dauernd

Das Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft (Artikel 5).

Im Übrigen geben wir zu den in der Gemeindeordnung vorgenommenen Änderungen folgende Hinweise:

1. Einwohnerantrag

- 1.1 Der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffende Einwohneranträge ist auf zwei Jahre verkürzt – derzeit: nur einmal in der Wahlzeit.
- 1.2 Das Mindestalter für die Teilnahme wird auf 14 Jahre herabgesetzt - derzeit: 16.
- 1.3 Das Unterschriftenquorum wird für alle Gemeindegrößen auf 2 v. H. der Einwohner abgesenkt, ohne Begrenzung in den Größenklassen bis 100.000 Einwohner – derzeit: 5 v. H. mit Obergrenzen.

2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

- 2.1 Das Antragsquorum ist prozentual gestaffelt. Die Staffelung nimmt mit zunehmender Gemeindegröße beginnend mit 9 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten ohne Obergrenzen gleichmäßig ab – derzeit: 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten mit Obergrenzen.
- 2.2 Der derzeit beizubringende Kostendeckungsvorschlag entfällt. Dieses wegfallende Erfordernis wird durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- 2.3 Das Abstimmungsquorum wird von derzeit 20 v. H. auf 15 v. H. abgesenkt.

- 2.4. Neben den von den Gemeindeorganen bekanntzumachenden Auffassungen ist künftig auch die Auffassung der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens amtlich bekanntzumachen.

3. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

- 3.1 Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit wird „neu beschrieben“, ohne wirklich etwas zu ändern.

Es bleibt bei den in § 5 Abs. 2 MGGeschO beschriebenen Beratungsgegenständen die in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, auch wenn es sich nach Inkrafttreten des Gesetzes bei dieser Geschäftsordnungsbestimmung „nur noch“ um eine „bloße Auslegungshilfe“ handeln soll. Auf die Anmerkungen zu 4.1 wird außerdem verwiesen.

- 3.2 Ton- und Bildaufnahmen / Live-Übertragungen aus Sitzungen sollen nach Maßgabe der Hauptsatzung ermöglicht werden – auch bei Widerspruch einzelner Ratsmitglieder.

Die Geschäftsstelle beabsichtigt mit Blick auf die Vielfalt der örtlichen Gegebenheiten nicht, Formulierungshilfen für etwaige Hauptsatzungsregelungen zur Verfügung zu stellen.

- 3.3 Die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls entgegenstehen.

Diese Bestimmung ersetzt die Informationspflicht über die Ergebnisse von (öffentlichen und nichtöffentlichen) Ausschuss- und Ratssitzungen gemäß § 41 Abs. 5 GemO nicht. Die Regelung steht im Zusammenhang mit der in § 17 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GemO geregelten Vier-Monats-Frist, die von einem Bürgerbegehren im Falle eines Beschlusses abwehrenden Bürgerbegehren einzuhalten ist. Rechtlich unbedenklich wäre, wenn unmittelbar nach der Beschlussfassung vom Vorsitzenden kurz die Öffentlichkeit der Sitzung hergestellt und dann das Ergebnis des unmittelbar zuvor gefassten Beschlusses noch in der Sitzung bekanntgemacht würde. Zur Behandlung etwaiger weiterer Tagesordnungspunkte im nichtöffentlichen Teil müsse dann wieder die Nichtöffentlichkeit hergestellt werden. In diesem Zusammenhang dürfen wir auf die VV Nr. 4 zu § 34 GemO verweisen.

4. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit bei Ausschusssitzungen

- 4.1 Für die nur vorbereitende Tätigkeit des Ausschusses wird an dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit nicht mehr festgehalten.

Auf das Urteil des VGH BW vom 23.06.2015 – 8 S 1386/14 – juris ([Anlage](#)), weisen wir hin.

Der VGH BW hat zum Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit ausgeführt, dass dieser zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts gehört. „Er ist im demokratischen Rechtsstaat eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. Er hat die Funktion, dem Gemeindegänger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie die Willensbildung zu schaffen, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass ‚hinter verschlossenen Türen‘ unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 09.11.1966 – I 5/65 - ESVGH 17,118 und 24.02.1992 – 1 S 2242/91 - juris Rn. 15, Beschluss vom 25.02.2013 - 1 S 2155/12 - juris Rn. 9). Der Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1

GemO geht daher über eine bloße Unterrichtung des Bürgers hinaus. Vielmehr dient er gerade dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.1966 a.a.O.). Die Bürger sollen aufgrund der öffentlichen Beratung wichtiger Gemeindeangelegenheiten auch einschätzen können, ob gegebenenfalls eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft an der Entscheidungsfindung erforderlich wird (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 19.10.2012 - 5 K 1969/12 - juris Rn. 49).“

Im entschiedenen Fall wurde die Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung des Gemeinderates vorberaten. In der späteren öffentlichen Gemeinderatssitzung, in der in der Sache entschieden wurde, wurde auf die Ergebnisse der nichtöffentlichen Vorberatung Bezug genommen, auf Einzelheiten der Vorberatung wurde nur cursorisch hingewiesen. Die tragenden Argumente wurden nicht in die Öffentlichkeit gegeben. Der VGH BW sah hierin eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und hob die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts – dies war Beratungsgegenstand – auf. Auch die der Entscheidung vorangegangenen Abwägungsvorgänge und streitigen Diskussionen hätten der Öffentlichkeit dargelegt werden müssen (Anlage).

In diesem Zusammenhang weisen wir auf das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 18.04.1966 – 6 A 16/65.OVG – hin (Anlage). Im zweiten Leitsatz ist ausgeführt: „Tritt der Gemeinderat zusammen, um über Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, so liegt eine Sitzung vor; dabei ist es gleichgültig, ob zu ihr eingeladen worden ist und ob es überhaupt zu einer Beschlussfassung kommt. Auch kommt es nicht darauf an, ob die Zusammenkunft förmlich als Sitzung bezeichnet worden ist.“

In der kommunalen Praxis werden sich daher informelle „Gesprächsrunden“, die mit Blick auf die OVG Entscheidung aus dem Jahre 1966 nicht als Sitzung identifiziert werden können, etablieren, die einen „geschützten“ Raum bieten, Argumente ohne „Ansehen der Person“ austauschen zu können.

5. Offener Haushalt

- 5.1 Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplanes oder seinen Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der 14 Tagesfrist erfolgen.

Nach der Gesetzesbegründung erfolgt diese Bürgerbeteiligung während des Beratungsverfahrens. Daraus folgt, dass unter „Zuleitung“ an den Gemeinderat die Einladung zur ersten Haushaltssitzung zu verstehen ist.


Das Gesetz fordert keine besondere Aufbereitung der Haushaltssatzung, des Haushaltsplanes und der Anlagen hierzu. Im Prinzip reicht es aus, entsprechend der Auslegung nach § 97 Abs. 2 GemO zu verfahren.

Download:

[VGH BW, Urteil vom 23.06.2015, Az.: 8 S 1386/14.pdf](#)

[OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18.04.1966; Az.: 6 A 16/65.OVG.pdf](#)

Auszug

Gericht:	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 8. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	23.06.2015	Normen:	§ 24 Abs 1 S 1 Nr 3 BauGB, § 28 Abs 2 S 1 BauGB, § 35 Abs 1 S 1 GemO BW, § 46 VwVfG BW
Aktenzeichen:	8 S 1386/14	Zitiervorschlag:	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Juni 2015 - 8 S 1386/14 -, juris
Dokumenttyp:	Urteil		

Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats - hier: Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts

Leitsatz

1. Ein in öffentlicher Sitzung gefasster Beschluss des Gemeinderats, ein gesetzliches Vorkaufsrecht auszuüben, verstößt gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) (Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats), wenn der Gemeinderat über die Ausübung des Vorkaufsrechts zuvor nur in nichtöffentlicher Sitzung beraten hat.(Rn.45)(Rn.47)
2. Eine wegen Verstoßes gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) rechtswidrige nicht-öffentliche Beratung des Gemeinderats kann durch einen nachträglichen Beschluss des Gemeinderats nicht für "gegenstandslos" erklärt werden.(Rn.53)
3. § 46 LVwVfG (juris: VwVfG BW) ist bei einem Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) nicht anwendbar.(Rn.59)

weitere Fundstellen

ZfBR 2015, 708 (Leitsatz)
DÖV 2015, 931 (Leitsatz)

Verfahrensgang

vorgehend VG Sigmaringen, 28. Februar 2014, Az: 2 K 3238/12, Urteil
vorgehend VG Sigmaringen 2. Kammer, 28. Februar 2014, Az: 2 K 3104/12, Urteil

Tenor

Auf die Berufungen der Kläger werden die Urteile des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 28. Februar 2014 - 2 K 3238/12 und 2 K 3104/12 - geändert.

Der Bescheid der Beklagten vom 31. August 2011 und die Widerspruchsbescheide des Landratsamts Bodenseekreis vom 17. September 2012 werden aufgehoben.

Die Hinzuziehungen der Bevollmächtigten durch die Kläger im Vorverfahren werden für notwendig erklärt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

zum Baugesetzbuch, 3. Aufl., § 28 Rn. 10; Dolde, NJW 1984, 1713,1729; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.12.1997 - 8 A 12998/96 - juris Rn. 26 zum Vorkaufsrecht nach DSchPflG RP).

39 2. Rechtsgrundlage des Bescheids der Beklagten vom 31.08.2011 ist § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Danach steht der Gemeinde beim Kauf von Grundstücken in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht zu. Das Grundstück Flst.Nr. ..., das mit notariellem Kaufvertrag vom 30.06.2011 vom Kläger zu 1 an den Kläger zu 2 veräußert wurde, liegt unstreitig im Geltungsbereich des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes „Östlicher Ortskern“ der Beklagten. Die Ausübung des Vorkaufsrechts hat nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags gegenüber dem Verkäufer zu erfolgen. Auch diese Voraussetzung ist erfüllt, denn die Mitteilung über den Abschluss des Kaufvertrages ging bei der Beklagten am 04.07.2011 ein, so dass der angefochtene Bescheid vom 31.08.2011, der dem Kläger zu 1 am 02.09.2011 zugestellt wurde, die Frist wahrte.

40 3. Der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechtes ist jedoch rechtswidrig, da er einen rechtswidrigen Gemeinderatsbeschluss der Beklagten vom 29.08.2011 vollzieht. Dieser Beschluss verstieß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO. Auf die Frage, ob die materiellen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegen haben, kommt es daher nicht (mehr) an.

41 a) Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist das Vorkaufsrecht durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer auszuüben. Da die Entscheidung hierüber eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung betrifft, ist eine Entscheidung des hierfür zuständigen Gemeindeorgans erforderlich. Dies ist hier der Gemeinderat. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO legt der Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Hier ist unstreitig weder die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 44 GemO eröffnet, noch hat eine Zuständigkeitsübertragung an den Bürgermeister der Beklagten stattgefunden.

42 b) Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich. Nichtöffentlich darf nach Satz 2 der Vorschrift nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner erfordern. Diese Voraussetzungen lagen offenkundig nicht vor, wovon auch die Beteiligten ausgingen.

43 Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen gehört zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts. Er ist im demokratischen Rechtsstaat eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. Er hat die Funktion, dem Gemeindegänger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie die Willensbildung zu schaffen, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass „hinter verschlossenen Türen“ unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 09.11.1966 - I 5/65 - ESVGH 17,118 und 24.02.1992 - I S 2242/91 - juris Rn. 15, Beschluss vom 25.02.2013 - I S 2155/12 - juris Rn. 9). Der Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO geht daher über eine bloße Unterrichtung des Bürgers hinaus. Vielmehr dient er gerade dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.1966 a.a.O.). Die Bürger sollen aufgrund der öffentlichen Beratung wichtiger Gemeindeangelegenheiten auch einschätzen können, ob gegebenenfalls eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft an der Entscheidungsfindung erforderlich wird (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 19.10.2012 - 5 K 1969/12 - juris Rn. 49).

- 44 Ein Verstoß gegen das Gebot der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen begründet daher regelmäßig eine schwerwiegende Verfahrensrechtsverletzung und damit die Rechtswidrigkeit des Gemeinderatsbeschlusses (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.02.2010 a.a.O. m.w.N; vgl. auch für die Mitwirkung befangener Gemeinderäte bei Satzungsbeschlüssen § 18 Abs. 5 GemO).
- 45 Der Öffentlichkeitsgrundsatz verlangt bei der Ausübung des Vorkaufsrechtes dabei nicht nur, dass der Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes in öffentlicher Sitzung gefasst wird, sondern dass über die Frage auch öffentlich beraten wird (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 18.06.1980 - III 503/79 - VBIBW 1980, 33, vom 16.06.1981 - 3 S 271/81 und vom 08.08.1990 - 3 S 132/90 - NVwZ 1991, 284; OLG Stuttgart, Urteil vom 11.11.2013 - 102 U 1/13 - juris Rn. 31). Denn das Vorkaufsrecht darf nur dann ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit im Sinne der § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB den kommunalen Grundstückserwerb erfordert. Angesichts des städtebaulichen Einschätzungsspielraums, ob und in welcher Weise das jeweilige Grundstück für die kommunale Planung von Relevanz ist, kommt danach gerade bereits der öffentlichen Debatte im politischen Willensbildungsorgan eine besondere Bedeutung zu. Dabei wird im Regelfall die der Beschlussfassung vorausgehende Beratung in ein- und derselben öffentlichen Sitzung des Gemeinderats erfolgen. Fallen im Einzelfall die beiden Schritte auseinander, gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit für beide Einzelschritte.
- 46 c) Diesen Anforderungen entsprach das Vorgehen der Beklagten nicht.
- 47 aa) Der Gemeinderat der Beklagten hat hier zwar in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats vom 29.08.2011 den Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes gefasst. Die (eigentliche) Sachberatung- und diskussion hierüber erfolgte jedoch nicht in dieser öffentlichen Gemeinderatssitzung, sondern in nichtöffentlicher Sitzung. Da in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats die unter Verstoß gegen das Prinzip der Öffentlichkeit durchgeführte Beratung nicht offengelegt wurde, ist auch der Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes fehlerhaft.
- 48 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts erfolgte in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vom 29.08.2011 keine Beratung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes. Zwar fand unmittelbar vor der Beschlussfassung nach der Einführung durch den Bürgermeister eine kurze Aussprache statt, in der drei Gemeinderäte die einstimmige Zustimmung ihrer jeweiligen Fraktionen ankündigten. Allein der Umstand, dass insofern keine Streitige Diskussion mit Rede und Gegenrede stattgefunden hat, begründet noch keinen Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO. Denn auf eine Beratung kann im Einzelfall auch ganz verzichtet werden (vgl. auch § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO).
- 49 Sowohl den Darlegungen des Bürgermeisters (Verweis auf eine Vorberatung, die zusammen mit dem Beklagten-Vertreter bereits am 01.08.2011 stattgefunden habe), als auch den Ausführungen der drei Gemeinderäte ist jedoch zu entnehmen, dass auf vorangegangene Beratungen Bezug genommen wurde. Hierdurch ist überhaupt erst offenbar geworden, dass ein Beratungsbedarf nur deshalb nicht mehr bestanden hat, da über die Ausübung des Vorkaufsrechtes zuvor mehrfach beraten wurde. Soweit das Verwaltungsgericht davon ausgeht, ein weiterer Beratungsbedarf habe sich in der öffentlichen Sitzung nicht ergeben, da unmittelbar vor diesem Tagesordnungspunkt das Entwicklungskonzept im Sanierungsgebiet „Östlicher Ortskern“ fortgeschrieben und konkretisiert worden sei, ist dem entgegenzuhalten, dass weder der Bürgermeister selbst noch die drei Gemeinderäte, die sich hierzu geäußert haben, bei der Befassung des Themas „Vorkaufsrecht“ auf diesen vorangegangenen Tagesordnungspunkt berufen haben. Vielmehr hat der Bürgermeister selbst auf eine Vorberatung vom 01.08.2011 Bezug genommen; auch Gemeinderat M. hat auf eine Vorberatung hingewiesen.
- 50 bb) Die der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 29.08.2011 vorangegangenen Beratungen über die Ausübung des Vorkaufsrechtes haben sämtlich in nichtöffentlicher Sitzung stattgefunden.

aa.
GSK
§ 35 Abs. 1
M. Gesd. O

6 A 16/65.OVG

Gericht	OVG Rheinland-Pfalz	Aktenzeichen	6 A 16/65.OVG
Entscheidungsart	Urteil	Datum	18.04.1966
veröffentlicht in	AS 10, 55	rechtskräftig	Ja
Leitsatz	<p>1. Ist ein Ratsmitglied zu einer Sitzung des Gemeinderates nicht eingeladen worden, so kann er nicht auf die Ungültigkeitserklärung der in der Sitzung gefassten Beschlüsse, sondern nur auf die Feststellung klagen, der Bürgermeister sei zur Einladung verpflichtet gewesen (Fortführung OVG Koblenz, 8. März 1965, 6 A 22/64).</p> <p>2. Tritt der Gemeinderat zusammen, um über Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, so liegt eine Sitzung vor; dabei ist es gleichgültig, ob zu ihr eingeladen worden ist und ob es überhaupt zu einer Beschlussfassung kommt. Auch kommt es nicht darauf an, ob die Zusammenkunft förmlich als Sitzung bezeichnet worden ist.</p> <p>Das Urteil ist rechtskräftig.</p>		
Rechtsgebiete	Kommunalrecht		
Schlagworte	Kommunalrecht, Gemeinderatssitzung, Mitgliedschaftsrecht, Kommunalverfassungsstreit, Einladungspflicht, Sitzungsbezeichnung, Nichteinladung		
Normen			

Volltext

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

6 A 16/65

URTEIL

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

wegen Nichteinladung zu einer Sitzung des Gemeinderates

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz



Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit RLP
Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Hinterer Bleiche 34 | 55116 Mainz
Telefon +49 (0) 6131 208-2449
Telefax +49 (0) 6131 208-2497
poststelle@datenschutz.rlp.de
www.datenschutz.rlp.de

Eing.: 28. JAN 2014

zu F97 I fremd neu!

Abk. / Anl. / 13.12.14
Info Bürgerbüro

Ihr Zeichen:
3.1.1.6/610-13

Ihre Nachricht vom:
09. Januar 2014

Geschäftszeichen:
6.13.24.008

Telefondurchwahl:
-2431

Datum:
24.01.2014

Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bauleitplanung Bekanntgabe personenbezogener Daten der Einwender

für Ihre am 16. Januar 2014 eingegangene Anfrage bedanke ich mich. In dem oben genannten Zusammenhang bitten Sie unter Bezugnahme auf die Beschwerde eines Bürgers um eine Einschätzung zu verschiedenen Fragen:

1. Dürfen Namen und Adressen von Einwendern dem Gemeinderat zur Beratung in öffentlicher Sitzung mitgeteilt werden?
2. Ist es zulässig, eingegangene Einwendungen unter Angabe von Namen und Adressen – im Rahmen einer erneuten Offenlage (§ 4a Abs. 3 BauGB) – auszuliegen?
3. Darf ein Beschluss über die Würdigung von Einwendungen im Internet unter Angabe von Namen und Adressen der Einwender bekanntgemacht werden?

Bei diesen Vorgängen handelt es sich jeweils auch um die Übermittlung personenbezogener Daten an u.a. nicht-öffentliche Stellen. Dies ist gemäß § 5 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) zulässig, soweit die Betroffenen eingewilligt haben oder das LDSG oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet.

Der Gesetzgeber hat mit § 3 Baugesetzbuch (BauGB) die grundsätzliche Entscheidung zum Vorrang der Bürgerbeteiligung vor dem Datenschutz zugunsten einer Transparenz

der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit getroffen. Bauleitpläne sind ihrer Natur nach vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen.

zu 1.:

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). In Verbindung dazu regelt § 4a Abs. 1 BauGB als vorrangigen Zweck der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, dass die von der Planung berührten Belange vollständig ermittelt und zutreffend bewertet werden.

Zur Feststellung der Betroffenheit einer Bürgerin bzw. eines Bürgers von der Planung oder zur Gewichtung einer geäußerten Anregung oder Einwendung lässt es sich mitunter nicht vermeiden, dass Stellungnahmen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung den Ratsmitgliedern personenbezogen vorgelegt werden. Im Einzelfall ist deshalb eine Abwägung zwischen den Erfordernissen des Datenschutzes und der Bürgerbeteiligung vorzunehmen. Eine Einwendung darf nur dann personenbezogen vorgelegt werden, wenn die Belange der Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegen. Datenschutzrechtliche Einschränkungen können daher auch zur nichtöffentlichen Behandlung von Einwendungen in den kommunalen Beschlussgremien führen (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Auflage 2007, Rdnr. 5).

Auch wenn der Gesetzgeber mit § 3 BauGB die grundsätzliche Entscheidung über den Vorrang der Bürgerbeteiligung vor dem Datenschutz getroffen hat, ist eine pauschale oder zwangsläufige Nennung des Namens sowie des Wohnortes eines Einwenders ohne vorherige Interessenabwägung also unzulässig. Im Einzelfall ist es vielmehr nicht erforderlich, Anregungen bei der Bauleitplanung personenbezogen in öffentlicher Sitzung zu beraten.

zu 2. und 3.:

Natürlich dürfen bzw. müssen Anregungen der Bürgerinnen und Bürger, gerade wenn sie (mit) zur Änderung oder Ergänzung des Planentwurfes geführt haben, öffentlich ausgelegt werden. Die Anregungen, die in einer öffentlichen Ratssitzung mit Name und Adresse genannt werden durften, können auch bei einer Offenlage beispielsweise in den Räumlichkeiten der Verbandsgemeindeverwaltung namentlich benannt werden.

Etwas anderes gilt im Falle einer Veröffentlichung im Internet. Auch wenn mit § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB in gewissem Umfang eine Beteiligung über die neuen Informationstechnologien zugelassen wird, ist dabei zusätzlich der höhere Verbreitungsgrad von Informationen zu berücksichtigen.

Dieser erreicht einen deutlich höheren Umfang, als dies bei einer Veröffentlichung bspw. in einem Amtsblatt, einer Broschüre oder einer regionalen Tageszeitung der Fall wäre. Aufgrund der weltweiten Zugriffsmöglichkeit besteht ein höheres Gefährdungspotential.

Denn es wird jedem ermöglicht, mit geringem Aufwand eine ungleich größere Datenmenge abzurufen. Die Speicherung dieser Daten im privaten Bereich ist nicht beherrschbar und die Daten können vielfältig ausgewertet und beispielsweise zur Werbeanzeige verwendet werden. Über die Archivfunktion von Suchmaschinen sind die Daten häufig auch dann noch abrufbar, wenn die Angaben aus dem Internet-Angebot der Verwaltung bereits entfernt oder geändert wurden.

Für eine bloße Information der Bürgerinnen und Bürger, in welcher Weise der Gemeinderat über die Anregungen und Einwendungen beschlossen hat, sehe ich aus datenschutzrechtlicher Sicht im Hinblick auf die zu berücksichtigende Erforderlichkeit grundsätzlich auch keinen Anlass, diese unter Angabe von Name und Anschrift der/s Einwenderin/s bekannt zu machen.



Es würde mich freuen, wenn die oben genannten Hinweise zur Klärung der Angelegenheit beitragen. Für etwaige Nachfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Michael Smolle

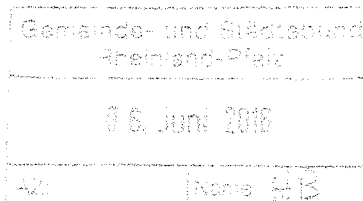




Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
Postfach 3260 | 55022 Mainz

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@mdi.rlp.de
www.mdi.rlp.de

Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz



2. Juni 2016

Städtetag Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
17 023-37:331		Bambach, Stefanie	06131 16-3623
17 022:331		Stefanie.Bambach@mdi.rlp.de	06131 16-173623

Bitte immer angeben!

Änderung der Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte und Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die durch das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 477) zum 1. Juli 2016 in Kraft tretenden Änderungen der Gemeindeordnung erfordern eine Anpassung der Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte und der als Rundschreiben fortgeltenden Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung.

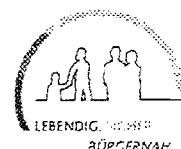
Anbei übersende ich Ihnen daher jeweils einen Entwurf zur Änderung der Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte und zur Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung mit der Bitte, mir eventuelle Änderungs- oder Ergänzungswünsche bis zum **17. Juni 2016** mitzuteilen.

1/2

Kernarbeitszeiten
09.00-12.00 Uhr
14.00-15.00 Uhr
Freitag 09.00-12.00 Uhr

Verkehrsanbindung
ab Mainz Hauptbahnhof
Straßenbahnlinien
Richtung Hechtsheim 50,51,52

Parkmöglichkeiten
Parkhaus Schillerplatz,
für behinderte Menschen
Hofeinfahrt Mdi, Am Acker



Die beiden Entwürfe sollen in den nächsten Tagen auch den Mitgliedern des Kommunalen Rates im Umlaufverfahren zur Kenntnis zugeleitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Gunter Fischer

Anlagen: 2

20200

**Vollzug der Gemeindeordnung;
h i e r : Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte**

Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport
vom Juni 2016 (17 023-37/331)

- 1 Die Anlage der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Gemeindeordnung; hier: Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte vom 21. November 1994 (MinBl. S. 539, ber. 1996 S. 338), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 5. Mai 2009 (MinBl. S. 150) wird wie folgt geändert:
- 1.1 In § 3 Abs. 2 wird die Verweisung „gemäß § 5 Abs. 2“ gestrichen.
- 1.2 § 5 erhält folgende Fassung:

„§ 5

Öffentlichkeit der Sitzungen

(1) Die Sitzungen des Rats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist.

(2) Die Öffentlichkeit ist bei der Beratung und Entscheidung über folgende Beratungsgegenstände grundsätzlich ausgeschlossen:

1. Personalangelegenheiten einzelner Mitarbeiter der Gemeinde,
2. Abgabensachen einzelner Abgabepflichtiger,
3. persönliche Angelegenheiten der Einwohner,
4. Zustimmung zur Festsetzung eines Ordnungsgeldes (§ 19 Abs. 3 GemO),
5. Vorliegen eines Ausschließungsgrundes (§ 22 Abs. 5 GemO),
6. Ausschluss aus dem Rat (§ 31 GemO),
7. Angelegenheiten, in denen das öffentliche Wohl, insbesondere wichtige Belange des Bundes, des Landes, des Landkreises⁵⁾, der Verbandsgemeinde⁶⁾

oder der Gemeinde ernsthaft gefährdet werden können; dazu gehören stets Angelegenheiten, die im Interesse der Landesverteidigung geheimzuhalten sind.

(3) Insbesondere bei folgenden Beratungsgegenständen kann ein Ausschluss der Öffentlichkeit geboten sein:

1. Rechtsstreitigkeiten, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
2. Grundstücksangelegenheiten,
3. Vergabe von Aufträgen.

(4) Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

(5) Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen.“

1.3 In § 19 Abs. 3 Buchst. b Satz 2 wird die Verweisung „nach § 5 Abs. 2 und 3“ gestrichen.

1.4 In § 21 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 wird die Verweisung „gemäß § 5 Abs. 2 und 3“ gestrichen.

1.5 In § 22 Abs. 4 Satz 1 wird das Wort „Antrag“ durch das Wort „Beratungsgegenstand“ ersetzt.

1.6 § 26 wird wie folgt geändert:

1.6.1 In Absatz 6 Satz 2 werden das Wort „nur“ und die Worte „oder allgemein für alle Sitzungen“ gestrichen.

1.6.2 Absatz 7 erhält folgende Fassung:

„(7) Sollen Tonaufzeichnungen zur Vorbereitung der Niederschrift einer öffentlichen Sitzung für archivarische Zwecke aufbewahrt werden, so kann dies nur mit ausdrücklicher Billigung des Rats geschehen. Der entsprechende Be-

schluss ist in der Niederschrift festzuhalten. Wird dies nicht beschlossen, sind die Aufzeichnungen bis zur nächsten Sitzung aufzubewahren; sodann sind sie unverzüglich zu löschen. Die Aufbewahrung der zur Vorbereitung der Niederschrift einer nicht öffentlichen Sitzung gefertigten Tonaufzeichnung für archivarische Zwecke ist nur zulässig, wenn alle Personen, die das Wort ergriffen haben, zustimmen.“

1.6.3 Absatz 8 wird gestrichen.

1.7 § 27 Abs. 7 erhält folgende Fassung:

„(7) Ändert sich das Stärkeverhältnis der im Rat vertretenen politischen Gruppen, so sind die Mitglieder der Ausschüsse neu zu wählen, wenn sich auf Grund des neuen Stärkeverhältnisses eine andere Verteilung der Ausschusssitze ergeben würde.“

1.8 § 30 wird wie folgt geändert:

1.8.1 Die Absätze 1 und 2 werden gestrichen.

1.8.2 Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden Absätze 1 bis 4.

1.9 Dem § 33 wird folgender Satz angefügt:

„Eine elektronische Übermittlung ist in entsprechender Anwendung des § 2 Abs. 1 a Satz 2 zulässig.“

2 Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

**Änderung der Verwaltungsvorschriften
zur Durchführung der Gemeindeordnung (GemO-VV)**

Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport
vom Juni 2016 (17 022/331)

A.

Die als Rundschreiben fortgeltenden Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung vom 3. Mai 1979 (MinBl. S. 179), zuletzt geändert durch Rundschreiben vom 31. März 2014 (MinBl. S. 39), werden wie folgt geändert:

1. Die VV zu § 4 GemO wird wie folgt geändert:

a) Der Nummer 2.6.1 wird folgender Satz angefügt:

„Verbandsgemeinden und Gemeinden, in deren Gebiet der Nationalpark Hunsrück-Hochwald liegt, sind berechtigt, die Zusatzbezeichnung ‚Nationalparkverbandsgemeinde‘ oder ‚Nationalparkstadt‘ bzw. ‚Nationalparkgemeinde‘ zu führen (§ 1 Abs. 3 des Staatsvertrags zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Saarland über die Errichtung und Unterhaltung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald).“

b) In Nummer 2.6.3 wird das Komma nach dem Wort „Kurorten“ durch das Wort „und“ ersetzt und werden die Worte „und Fremdenverkehrsgemeinden“ gestrichen.

2. Im Klammerzusatz der Nummer 2 Buchst. b der VV zu § 12 GemO wird die Angabe „§§ 124 bis 127“ durch die Angabe „§§ 86 bis 88“ ersetzt.

3. In Nummer 2 der VV zu § 15 GemO wird nach dem Klammerzusatz „(Einwohnerbriefe)“ der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Buchstabe f angefügt:

„f) Internet.“

4. Die WV zu § 17 GemO wird wie folgt geändert:

a) Folgende neue Nummer 3 wird eingefügt:

„3. Die Unterschriftenliste nach Absatz 4 soll aus datenschutzrechtlichen Gründen keine über Namen und Anschrift hinausgehenden Angaben abfragen (z.B. Geburtsdatum). Bei Namens- und Adressgleichheit kann über entsprechende Zusätze (z.B. senior, junior) eine eindeutige Zuordnung der Unterschrift zu der Person des Unterzeichners erfolgen. Solange eine zweifelsfreie Erkennbarkeit der Person des Unterzeichners gewährleistet ist, sind fehlende Angaben bei Name und Anschrift (z.B. Vorname, Hausnummer) oder darüber hinausgehende Angaben für die Gültigkeit der Unterschrift unschädlich.“

b) Die bisherigen Nummern 3 bis 6 werden Nummern 4 bis 7.

5. Die WV zu § 17 a GemO wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 3 wird die Angabe „Nr. 3 und 4“ durch die Angabe „Nr. 3 bis 5“ ersetzt.

b) In Nummer 4 werden die Sätze 2 und 3 durch folgende Sätze 2 bis 5 ersetzt:

„Die öffentliche Bekanntmachung der Auffassung des Gemeinderats, die öffentliche Bekanntmachung der Auffassung des Bürgermeisters - gegebenenfalls mit Kostenschätzung - sowie die öffentliche Bekanntmachung der Auffassung der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens sollen gleichzeitig erfolgen. Der Bürgermeister hat auf die Sachlichkeit der Darstellung der öffentlichen Bekanntmachungen zu achten. Der Umfang der öffentlichen Bekanntmachungen soll das zur Darstellung der jeweiligen Auffassungen erforderliche Maß nicht überschreiten. Die Kosten für die öffentlichen Bekanntmachungen werden von der Gemeinde getragen.“

6. In Nummer 7 der VV zu § 24 GemO wird die Angabe „§ 97 Abs. 1“ jeweils durch die Angabe „§ 97 Abs. 2“ ersetzt.
7. Nummer 1 der VV zu § 25 GemO wird wie folgt geändert:
 - a) Die Worte „zu treffen sind“ werden durch die Worte „getroffen werden“ ersetzt.
 - b) In Buchstabe c werden die Worte „sofern der Gemeinderat von seiner Übertragungsbefugnis Gebrauch gemacht hat,“ gestrichen.
 - c) Folgende neue Buchstaben d und e werden eingefügt:
 - „d) die Bildung eines Ältestenrats (§ 34 a Abs. 1),
 - e) die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen (§ 35 Abs. 1 Satz 4 und 5, § 46 Abs. 4 Satz 1 und § 75 Abs. 8 Satz 3),“
 - d) Die bisherigen Buchstaben d bis k werden Buchstaben f bis m.
8. In Nummer 5.5 Satz 2 der VV zu § 33 GemO wird die Verweisung „§ 75 Abs. 9 Satz 1 und 4“ durch die Verweisung „§ 75 Abs. 8 Satz 1 und 4“ ersetzt.
9. Die VV zu § 34 GemO wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 Satz 2 Halbsatz 2 erhält folgende Fassung:

„jedoch sind § 53 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 und § 53 a Abs. 2 zu beachten.“
 - b) Nummer 2 wird gestrichen.
 - c) Die bisherigen Nummern 3 bis 8 werden Nummern 2 bis 7.
10. Die Nummern 1 und 2 der VV zu § 35 GemO werden durch folgende Nummern 1 bis 2.6 ersetzt:

„1. Vorgänge, welche die privaten Verhältnisse einzelner Personen betreffen, sind in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln. Im Übrigen wird auf die VV Nr. 4 zu § 34 verwiesen. Die abschließende Beratung und Beschlussfassung über Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) gehört zu den Gegenständen, die vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen sind.

2. Für die Medienöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen gilt Folgendes:

2.1 In der Hauptsatzung können Regelungen zu Zulässigkeit und Ausgestaltung von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Gemeinderatssitzungen getroffen werden, wenn es sich um Übertragungen oder Aufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien oder vom Gemeinderat selbst veranlasste Übertragungen oder Aufzeichnungen handelt. In Betracht kommen insbesondere Hauptsatzungsregelungen zu Standort, Zeit, Dauer und Art der Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen und die Ausnahmen im Einzelfall.

2.2 Bei nicht unter Nummer 2.1 fallenden Übertragungen und Aufzeichnungen bedarf es der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des Gemeinderats. Jede im Sitzungsraum anwesende und von der Übertragung oder Aufzeichnung möglicherweise betroffene Person kann verlangen, dass ihre Ausführungen nicht übertragen oder aufgezeichnet werden; der oder die Vorsitzende hat in diesem Falle dafür zu sorgen, dass während der Ausführungen dieser Person keine Übertragungen oder Aufzeichnungen gefertigt werden. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn von der Regelungsbefugnis nach Nummer 2.1 kein Gebrauch gemacht wird.

2.3 Sofern eine Gemeinderatssitzung ganz oder teilweise medial übertragen oder aufgezeichnet wird, hat der oder die Vorsitzende vor Eintritt in die Tagesordnung die an der Sitzung Teilnehmenden hierauf hinzuweisen und ihnen zugleich den Zweck dieser Übertragungen oder Aufzeichnungen anzugeben.

2.4 Sofern Aufzeichnungen vom Gemeinderat selbst veranlasst worden sind, soll auch eine Regelung über eine Befristung der Veröffentlichung in der Haupt-

satzung getroffen werden. Dabei ist das nachlassende Informationsinteresse der Öffentlichkeit besonders zu würdigen. Die Aufbewahrung zu archivari-schen Zwecken ist ebenfalls in der Hauptsatzung zu regeln.

2.5 Die VV Nr. 7 zu § 41 bleibt unberührt.

2.6 Die vorstehenden Grundsätze gelten bei Sitzungen der Ausschüsse und Orts-beiräte entsprechend.“

11. In Nummer 1 Satz 3 der VV zu § 40 GemO wird die Angabe „§ 67 Abs. 5“ durch die Angabe „§ 67 Abs. 6“ ersetzt und werden die Worte „§ 35 Abs. 1 - Behandlung von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung“ gestrichen.

12. Die VV zu § 41 GemO wird wie folgt geändert:

a) Nummer 5 wird gestrichen.

b) Die bisherigen Nummern 6 und 7 werden Nummern 5 und 6.

c) Die bisherigen Nummern 8 bis 8.7 werden durch folgende neue Nummern 7 bis 7.5 ersetzt:

„7. Bei der Anfertigung von Tonaufzeichnungen zur Vorbereitung der Niederschrift ist Folgendes zu beachten:

7.1 In den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats kann der Schriftführer oder ein vom Bürgermeister hierfür bestimmter Bediensteter der Gemein-deverwaltung zur Vorbereitung der Niederschrift jederzeit den gesamten Ablauf der Sitzung mit Tonband aufzeichnen. Die Tonaufzeichnung muss bis zur Ausräumung von Einwendungen gegen die Niederschrift gemäß § 41 Abs. 3 aufbewahrt werden. Der Schriftführer hat dafür zu sorgen, dass die Tonaufzeichnung in der Zwischenzeit anderen als den in der Sit-zung anwesenden Ratsmitgliedern und Personen, die das Wort ergriffen haben, nicht zugänglich gemacht wird. Der Vorsitzende hat vor Eintritt in die Tagesordnung die an der Sitzung Teilnehmenden auf die Tonauf-

zeichnung hinzuweisen und ihnen zugleich den Zweck der Tonaufzeichnung anzugeben.

7.2 In nicht öffentlicher Sitzung dürfen Tonaufzeichnungen zur Anfertigung der Niederschrift nur gemacht werden, wenn dies in der Geschäftsordnung vorgesehen ist oder wenn der Gemeinderat im Einzelfall zu Beginn der Sitzung dies ausdrücklich billigt. Im Übrigen gelten die Hinweise unter Nummer 7.1 mit dem Zusatz, dass in diesem Falle besondere Vorkehrungen zu treffen sind, damit die Tonaufzeichnung keinem Unbefugten zugänglich gemacht wird.

7.3 Die einzelnen Sitzungsteilnehmer können der Aufzeichnung ihrer Ausführungen zur Vorbereitung der Niederschrift beim Vorliegen der vorstehend genannten Voraussetzungen nicht widersprechen.

7.4 Die VV Nr. 2 zu § 35 bleibt unberührt.

7.5 Die vorstehenden Grundsätze gelten bei Sitzungen der Ausschüsse und Ortsbeiräte entsprechend.“

d) Die bisherigen Nummern 9.1 bis 9.5 werden Nummern 8.1 bis 8.5.

13. Die VV zu § 46 GemO wird wie folgt geändert:

a) Nummer 2 wird gestrichen.

b) Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden Nummern 2 bis 4.

14. In Nummer 2 Satz 1 der VV zu § 53 GemO wird die Verweisung „§§ 23 Abs. 2 Satz 4, 58 KWG“ durch die Verweisung „§ 58 i.V.m. § 23 a Abs. 2 KWG“ ersetzt.

15. In Nummer 9.1 der VV zu § 68 GemO wird im ersten Klammerzusatz die Angabe „§ 3 Nr. 3“ durch die Angabe „§ 3 Nr. 3 Buchst. a“ und im zweiten Klammerzusatz die Angabe „§ 3 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 3 Nr. 3 Buchst. b“ ersetzt.

16. In Nummer 2 Satz 2 der VV zu § 75 GemO wird die Verweisung „§ 46 Abs. 4 Satz 3“ durch die Verweisung „§ 46 Abs. 4 Satz 2“ ersetzt.

17. Nummer 2 der VV zu § 119 GemO erhält folgende Fassung:

„Sofern die Aufsichtsbehörde um weitere Aufklärung ersucht hat, beginnt die weitere Monatsfrist des Absatzes 1 Satz 3 nur zu laufen, wenn die erneute Vorlage die von der Aufsichtsbehörde gestellten Fragen und Aufklärungsersuchen vollständig beantwortet.“

B.

Die sich mit obigen Änderungen ergebende Fassung der als Rundschreiben fortgeltenden Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung soll gemeinsam mit den gültigen Fassungen der Gemeindeordnung und der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung im Handbuch „Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz“, herausgegeben von den kommunalen Spitzenverbänden Rheinland-Pfalz, abgedruckt werden.

An

die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, die Kreisverwaltungen, die Verwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die Verwaltungen der verbandsfreien Städte und Gemeinden, die Verbandsgemeindeverwaltungen und die Ortsgemeinden

Nachrichtlich an

den Rechnungshof Rheinland-Pfalz in Speyer, das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz in Bad Ems sowie an den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, den Städtetag Rheinland-Pfalz und den Landkreistag Rheinland-Pfalz in Mainz sowie an die Hochschule für öffentliche Verwaltung /Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz in Mayen



Ministerium des Innern
und für Sport
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz

Ihre Zeichen
17 023-37:331; 17 022:331
Nachricht vom
02.06.2016
Unsere Zeichen
070-04-004-02:Parag. 37/HB
Bearbeiter
Herr Höhle
Telefon-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-112
Telefax-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-9112
E-Mail
bhoehlein@gstbrp.de
Datum
12.06.2016

Änderung der Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte (MGeschO GR) und Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung (GemO VV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die uns zur Verfügung gestellten Entwürfe zur Änderung der MGeschO GR und der GemO VV.

1. Zum Entwurf zur Änderung der MGeschO GR werden keine Änderungs- oder Ergänzungswünsche vorgetragen.
2. Zum Entwurf zur Änderung der GemO VV tragen wir folgende Ergänzungswünsche vor:

VV zu § 17 a GemO

Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung, in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten (§ 17 a Abs. 6 Satz 2 GemO).

Eine solche Kosteneinschätzung macht nur Sinn, wenn sie auch Auskunft zur Finanzierung der mit der Maßnahme verbundenen Kosten oder Einnahmeausfällen gibt.

Wir bitten Sie, einen entsprechenden Hinweis in die VV aufzunehmen.

VV zu § 41 GemO

Auf das Schreiben des Mdl vom 17.12.2012 und des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 29.08.2012 (GSTB N 0083/2013) weisen wir hin.

.../ 2

Blatt
2

Zum Schreiben vom
12.06.2016

Wir bitten Sie, in der VV zu § 41 GemO darauf hinzuweisen, dass sich der Informationsanspruch auf Einsichtnahme in Niederschriften öffentlicher und nicht öffentlicher Sitzungen nach derjenigen Rechtsvorschrift richtet, die den weitesten Informationsanspruch einräumt.

VV zu § 97 GemO

Mit dem Änderungsentwurf ist eine Anpassung der GemO VV an die Bestimmungen des Landesgesetzes zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene beabsichtigt. Dies betrifft auch § 97 Abs. 1 GemO.

Nach § 97 Abs. 1 Satz 1 GemO ist der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten.

1. Wir bitten Sie eine Klarstellung in die VV aufzunehmen, dass die Zuleitung an den Gemeinderat mit der Zuleitung des Entwurfs an die Mitglieder des Gemeinderates bewirkt ist (vgl. GStB N 0071/2016).
2. Die in § 1 Abs. 1 GemHVO beschriebenen Anlagen liegen zum Zeitpunkt der Erstellung des Haushaltsplanentwurfs bezogen auf das Planjahr regelmäßig nicht vor (z. B. Wirtschaftspläne im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO). Wir bitten Sie, in der VV darauf hinzuweisen, dass mit dem Haushaltsentwurf die Anlagen auf dem letzten verfügbaren Stand zur Einsichtnahme zur Verfügung zu halten sind.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag:



Höhle

Anlagen

Az.: 004-02 HB/sr

Niederschrift; Einsichtnahme; nichtöffentliche Sitzung; LIFG

KI zu Nr. 0083:

Der LfD (Schreiben vom 29.08.2012 – 4.03.12.024) und das ISIM (Schreiben vom 17.12.2012 – 12 009:314 2) haben zur Anwendbarkeit des LIFG neben § 41 Abs. 4 und Abs. 2 Satz 2 GemO Stellung genommen. Im Ergebnis richtet sich der Zugangsanspruch zu Informationen nach derjenigen gesetzlichen Grundlage, die den weitesten Informationszugang öffnet.

Aufbewahrungsdauer dieser Nachricht: Dauernd

Im konkreten Fall ging es um das Begehren eines Bürgers, in die Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen Einsicht zu nehmen. Nach den Bestimmungen des LIFG steht dem Bürger Zugangsanspruch zu, wenn nicht schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen. Stehen dem Zugangsbegehren berechnigte Interessen Dritter entgegen, können Informationen nur zur Verfügung gestellt werden, wenn der betroffene Dritte in die Weitergabe seiner Daten einwilligt.

Auch vor diesem Hintergrund regen wir an zu prüfen, die Niederschriften konsequent als Ergebnisniederschrift abzufassen, etwa wie folgt:

„Der Vorsitzende führt in die Thematik ein. Der Vorsitzende beantwortet Fragen einzelner Ratsmitglieder zum Sachverhalt. Nach eingehender Beratung wird der folgende Antrag zur Beschlussfassung gestellt: ‚...‘. Der Vorsitzende lässt über den Antrag abstimmen. Abstimmungsergebnis: ...“

Download:

[Schreiben der LfD und des ISIM zur Anwendbarkeit des LIFG.pdf](#)

DBGH eC- am 21.12.



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

17. Dezember 2012

Mein Aktenzeichen 12 009:314 2 Bitte immer angeben!	Ihr Schreiben vom 22. November 2012	Ansprechpartner/-in / E-Mail Bubenheim, Marco Marco.Bubenheim@isim.rlp.de	Telefon / Fax 06131 16-3468 06131 16-173468
--	--	---	---

Antrag auf Akteneinsicht in Niederschriften über nichtöffentliche Gemeinderatssitzungen

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 22. November 2012, welches mir zuständigkeitshalber von der Kommunalabteilung weitergeleitet wurde.

Ich teile die Auffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, dass der Zugangsanspruch nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) gemäß § 4 Abs. 2 LIFG nicht von § 41 Gemeindeordnung (GemO) als besondere Rechtsvorschrift verdrängt wird. Gemäß den Anwendungshinweisen zu § 4 LIFG sowie der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 2 LIFG gehen besondere Rechtsvorschriften dem Anspruch nach dem LIFG vor, soweit diese den Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln. § 41 Abs. 2 Satz 2 GemO regelt lediglich die Einsichtnahme für Ratsmitglieder über nichtöffentliche Sitzungen, nicht jedoch ein mögliches Zugangsrecht für Einwohner. Die Anwendung des LIFG ist daher nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

1/2

Kernarbeitszeiten
09.00-12.00 Uhr
14.00-15.00 Uhr
Freitag 09.00-12.00 Uhr

Verkehrsanbindung
ab Mainz Hauptbahnhof
Straßenbahnlinien
Richtung Hechtsheim 50,51,52

Parkmöglichkeiten
Parkhaus Schillerplatz,
für behinderte Menschen
Hofeinfahrt ISIM, Am Acker





Bei der Prüfung der Frage, ob und in welchem Umfang ein Informationszugangsanspruch nach dem LIFG besteht, wird man auch den die Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats regelnden § 35 GemO in den Blick zu nehmen haben. Gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nichtöffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist. Hierbei ist der Grundsatz der Öffentlichkeit Ausdruck des Demokratieprinzips. Im Hinblick auf das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung werden Gründe, die zu einer nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats führen, auch hier zu beachten sein und ggfs. zu einer Einschränkung oder einem Ausschluss des Anspruchs auf Informationszugang nach dem LIFG führen können.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Rolf Meier

4 Abs. 2 LIFG von § 41 Gemeindeordnung (GemO) als besondere Rechtsvorschrift verdrängt werde.

Diese Auffassung der Verbandsgemeindeverwaltung wird von mir aus folgenden Gründen nicht geteilt: Ein Vorrang der Spezialnorm nur dann gegeben, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen. (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 31.1.2005, Az. 21 E 1487/04, zum insoweit identischen § 4 Abs. 2 Landesinformationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen). Hier erfasst § 41 Abs. 2 Satz 2 GemO lediglich die Ratsmitglieder als zur Einsicht Berechtigte, während der Informationsanspruch nach LIFG ein Jedermann-Recht ist und daher anderen Zielsetzungen dient. (vgl. § 1 LIFG) als § 41 GemO. Soweit es sich um ein Einsichtsbegehren eines Ratsmitglieds handelt, ist § 41 GemO als vorrangige Norm anzusehen. Im Übrigen – also auch in Ihrem Fall – ist nach meiner Auffassung der Anwendungsbereich des LIFG eröffnet, womit Ihnen im Grundsatz ein Informationszugangsanspruch zusteht. Die Ablehnung dieses Antrages war daher rechtswidrig.

Ergänzend hierzu möchte ich anmerken, dass in Bezug auf personenbezogene Daten der Ratsmitglieder nach meiner Auffassung § 12 Satz 3 LIFG Anwendung findet, wonach das Bekanntwerden der personenbezogenen Daten den Informationszugang nicht ausschließt, wenn sich die Angabe auf die in § 12 Satz 2 LIFG genannten Daten beschränkt und der Übermittlung im Einzelfall keine besonderen Gründe entgegenstehen. Die in § 13 Satz 3 LIFG genannten „Beschäftigten der Behörde, die in amtlicher Funktion an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt haben“ sind insoweit mit den Ratsmitgliedern gleichzusetzen, womit § 12 Satz 3 LIFG jedenfalls analog Anwendung findet (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 09.11.2006, 8 A 1679/04 zu Mitgliedern der IHK-Vollversammlung).

Ihren Informationszugangsantrag hinsichtlich des Namens und der Anschrift der Rechtsanwaltskanzlei, die im Zusammenhang mit dem Vertrag zwischen den Eheleuten und der Ortsgemeinde tätig war, hat die Verbandsgemeindeverwaltung aus dem Grund abgelehnt, dass es sich bei dem Vertrag und einer eventuellen Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes um eine privatrechtliche Angelegenheit handle und der Informationszugangsanspruch dort seine Grenze fände, wo schutzwürdige personenbezogene Daten betroffen seien. Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

Soweit die Verbandsgemeindeverwaltung der Auffassung ist, es handle sich bei dem Vertrag um eine „privatrechtliche Angelegenheit“, so ist dies nicht nachvollziehbar; das LIFG gewährt gem. § 2 Abs. 1 LIFG einen Zugangsanspruch gegen Gemeindeverbände, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben. Warum der entsprechende Vertrag nicht der Verwaltungstätigkeit der Gemeinde zuzuordnen sein sollte, ist nicht ersichtlich.

Sofern es sich bei der entsprechenden Rechtsanwaltskanzlei um eine Personengesellschaft oder einen Einzelanwalt handelt, ist von der Behörde ein Drittbeteiligungsverfahren nach § 6 LIFG durchzuführen, um zu prüfen, ob der Dritte – hier der betroffene Rechtsanwalt – in die Weitergabe seiner personenbezogenen Daten einwilligt. Eine Ablehnung des Antrags ohne Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens ist rechtswidrig. Sofern es sich bei der Rechtsanwaltskanzlei um eine Kapitalgesellschaft handelt, beispielsweise um eine Rechtsanwalts-GmbH, liegt hinsichtlich des Namens der Kanzlei bereits kein personenbezogenes Datum vor.

Im Ergebnis war daher auch die Ablehnung dieses Antrags rechtswidrig.

Eine Abschrift dieses Schreibens habe ich mit der Bitte um erneute Prüfung und Bescheidung Ihres Antrages der Verbandsgemeindeverwaltung zur Verfügung gestellt. Für eventuelle Rückfragen stehe ich gerne zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Martina Schlögel

Az.: 004-02 HB/sr

Auslegung des Merkmals "Zuleitung an den Gemeinderat" im Sinne des neuen § 97 Abs. 1 Satz 1 GemO

KI zu Nr. 0071:

Nach der am 1. Juli 2016 in Kraft tretenden Neufassung des § 97 Abs. 1 GemO ist der Entwurf der Haushaltssatzung „... nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten“ (§ 97 Abs. 1 Satz 1 GemO). Nach Auffassung der Geschäftsstelle des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz ist der Entwurf der Haushaltssatzung dem Gemeinderat im Sinne dieser Bestimmung zugeleitet, wenn er den Ratsmitgliedern zum Zwecke der folgenden Beratungen vom Bürgermeister überlassen ist. Einer besonderen „Einbringungssitzung“ bedarf es nicht. In der kommunalen Praxis wird der Entwurf in der Regel in Ausschusssitzungen vorberaten und dann in einer (einzigen) Gemeinderatssitzung verabschiedet. Nach den Sätzen 2 und 3 der Neufassung des § 97 Abs. 1 GemO wäre nun nur eine Bürgerbeteiligung vorgeschaltet.

Aufbewahrungsdauer dieser Nachricht: Dauernd

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat sich hierzu wie folgt geäußert:

„Zu Ihrer Anfrage nehme ich gerne wie folgt Stellung:

1. Die ab 1. Juli 2016 geltende Vorgabe des § 97 Abs. 1 Satz 1 GemO „Zuleitung an den Gemeinderat“ ist wörtlich zu verstehen. Der Zuleitungspflicht wird nicht genügt, wenn lediglich ein Ausschuss des Rates über die örtliche Angelegenheit unterrichtet wird. Der Gemeinderat als Organ und Inhaber des Budgetrechts ist vorrangig Adressat über haushaltswirtschaftliche Sachverhalte, nicht nur ein bestimmter Teil des Gemeinderates. Deshalb muss die Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen an den Gemeinderat, d. h. an alle Ratsmitglieder, so rechtzeitig vor der Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung erfolgen, dass die Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung eingehalten werden kann. Der Vorsitzende des Gemeinderates muss entscheiden, ob zeitgleich mit der Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung an den Gemeinderat auch die Ratsmitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung (§ 34 Abs. 2 GemO) zu der Sitzung, auf der der Beschluss über die Haushaltssatzung gefasst werden soll, eingeladen werden sollen oder ob die Einladung unter Beachtung von § 34 Abs. 3 GemO zu einem anderen Zeitpunkt vor oder nach der Zuleitung erfolgt.

Selbstverständlich ist es der Gemeinde darüber hinaus unbenommen, den Entwurf der Haushaltssatzung bereits in einem früheren Stadium für die Öffentlichkeit verfügbar zu machen. Die nach der Zuleitung an den Gemeinderat (nicht: einen Ausschuss) vorgege-

bene Verfügbarkeitspflicht und 14-Tages-Frist für die Einreichung von Vorschlägen der Einwohner bleiben hiervon unberührt.

2. Der angesprochenen separaten „Einbringungssitzung“ bedarf es nicht. Eine solche Vorgehensweise würde das Aufstellungsverfahren der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans zusätzlich verlängern.“

Öffentlichkeit im Gemeinderat und seinen Ausschüssen

Spannungsfeld zwischen Transparenz, Datenschutz,
Wirtschaftlichkeitsgebot und Arbeitsfähigkeit der Gemeinderäte^{1, 2}

Prof. Dr. jur. Hans-Jörg Birk/Edmund Schaaf*

* Prof. Dr. jur. Hans-Jörg Birk, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, ist Rechtsanwalt bei EWB Eisenmann/Wahle/Birk und Weidner, Partnerschaft von Rechtsanwälten, Stuttgart/Dresden sowie Honorarprofessor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg und der Technischen Universität Kaiserslautern, Vorsitzender des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Inneren. Edmund Schaaf ist Bürgermeister der Verbandsgemeinde Montabaur in Rheinland-Pfalz

1 Der nachfolgende Beitrag stellt auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz (RP) ab. Die Gemeindeordnungen (GO) und Kommunalverfassungsgesetze (KVG) der anderen Bundesländer enthalten ähnliche, aber nicht identische Regelungen. Sofern Rechtsprechung und Literatur zu vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer verwertbar sind, werden sie herangezogen.

2 Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf geschlechterspezifische Bezeichnungen verzichtet.

Beilage 3/2016
zu Heft 6/2016

Inhaltsverzeichnis

1. Öffentlichkeit ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots	3	5.4.5 Behandlung von Stellungnahmen im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und Offenlage von Bauleitplänen	14
2. Rechtspolitische Bedeutung des Öffentlichkeitsgebots	3	5.4.6 Vergabe von Aufträgen	15
2.1 Allgemeines	3	5.4.7 Abschluss von Konzessionsverträgen	16
2.2 Kontext zur Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung	3	5.4.8 Annahme von Spenden	16
2.3 Datenschutz ist zu beachten	4	6. Folgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgebots	16
3. Regelung der Bundesländer zur Sitzungsöffentlichkeit	5	6.1 Rechtswidriger Ausschluss der Öffentlichkeit führt zur Unwirksamkeit des Beschlusses	16
3.1 Für den GR	5	6.2 Nichtöffentliche Vorberatung und Entscheidung in öffentlicher Sitzung	16
3.2 Für Ausschüsse	5	6.2.1 Allgemeines	16
3.2.1 Bedeutung und Arbeitsweise der Ausschüsse	5	6.2.2 Rechtsprechung zur Zulässigkeit nichtöffentlicher Vorberatung	16
3.2.2 Regelungen für „beschließende Ausschüsse“	6	6.2.3 Gefahr für die Handlungsfähigkeit der Gemeinderäte	17
3.2.3 Regelungen für „vorberatende Ausschüsse“	6	6.2.4 Praktische Überlegungen	17
4. Anforderungen an die Sitzungsöffentlichkeit	6	7. Rahmenbedingungen ehrenamtlicher Rats- und Ausschussarbeit	18
5. Zulässigkeit nichtöffentlicher Beratung und Entscheidung	7	7.1 Ehrenamtlichkeit und Repräsentanz breiter Bevölkerungsschichten	18
5.1 Allgemeines	7	7.2 Zeitliche Belastung	18
5.2 Die Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen	7	7.3 Rechtliche Rahmenbedingungen müssen die Arbeitsfähigkeit der Gremien gewährleisten	18
5.2.1 Berechtigte Interessen Einzelner	7	8. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen unzulässigen Ausschluss der Öffentlichkeit	19
5.2.2 Öffentliches Wohl/Gemeinwohl	8	9. Handlungsempfehlungen	19
5.2.2.1 Interessen des Staates	8		
5.2.2.2 Interessen der Gemeinde	8		
5.3 Zusammenspiel von Bürgermeister und GR	10		
5.4 Ausgewählte Problembereiche	10		
5.4.1 Grundstücksangelegenheiten	10		
5.4.1.1 Begriff	10		
5.4.1.2 Verkauf von Grundstücken	10		
5.4.1.2.1 Wohnbaugrundstücke	10		
5.4.1.2.2 Gewerbegrundstücke	11		
5.4.1.3 Ankauf von Grundstücken	11		
5.4.2 Ausübung des Vorkaufsrechts	11		
5.4.2.1 Allgemeines	11		
5.4.2.2 Unterschiede in der Rechtsprechung	12		
5.4.2.3 Auffassung der Verfasser	12		
5.4.2.4 Zuständigkeit	13		
5.4.3 Umlegungsverfahren	13		
5.4.4 Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens	13		

1. Öffentlichkeit ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Demokratiegebots

Das Bundesstaatsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz – GG –) gebietet, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates (Art. 20 GG) entspricht. Da die Gemeinden Untergliederungen der Länder sind, gilt dieses Gebot auch für den Bereich der Gemeinden.³ Auch die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz (RP) verankert in Art. 50 das Demokratiegebote.⁴ Die Gemeinden sind die „Keimzelle der Demokratie“.⁵ Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht obliegt den Bundesländern, da dem Bund diesbezüglich keine Zuständigkeiten zugewiesen sind.⁶ Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gehört zu den anerkannten Grundprinzipien des Kommunalrechts.⁷ Er beruht auf dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Daran sind die Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 1 und 2 GG, Art. 50 LV gebunden.⁸

2. Rechtspolitische Bedeutung des Öffentlichkeitsgebots

2.1 Allgemeines

Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit hat primär das Ziel, „der Bevölkerung Einblick in die Tätigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. Der Grundsatz unterwirft die Vertretungskörperschaft der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit und trägt daher dazu bei, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung vorzubeugen und den Anschein zu vermeiden, dass ‚hinter verschlossenen Türen‘ unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten“.⁹

Nach § 35 Abs. 1 S. 3 GemO in der ab 01. 07. 2016 geltenden Fassung¹⁰ sind in nichtöffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Vorschriften über die Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen bzw. ihren Ausschluss stehen in engem Zusammenhang mit den Regelungen über die Verschwiegenheitspflicht der Ratsmitglieder. Nach § 20 Abs. 1 GemO sind Bürger und Einwohner, die zu einem Ehrenamt oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit berufen werden, zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten verpflichtet, die dem Datenschutz unterliegen oder deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder vom Gemeinderat (GR) aus Gründen des Gemeinwohls beschlossen ist. Die Schweigepflicht gilt nicht für offenkundige und solche Tatsachen, die nach ihrer Bedeutung keiner Geheimhaltung bedürfen (§ 20 Abs. 1 S. 3 GemO). Meinungsäußerungen und Abstimmungsverhalten anderer Personen in nichtöffentlicher Sitzung sind stets geheim zu halten (§ 20 Abs. 1 S. 4 GemO).

2.2 Kontext zur Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung

Nicht erst seit der Diskussion um „Stuttgart 21“ wird die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben und in den Kommunen erhoben. Durch die heftigen Auseinandersetzungen um den Stuttgarter Bahnhof und die mediale Aufmerksamkeit ist das Thema ins Bewusstsein breiter Bevölkerungsgruppen eingedrungen und erlangt auch in kommunalpolitischen Auseinandersetzungen eine herausragende Bedeutung. In der kommunalrechtlichen und -politischen Literatur nimmt das Thema breiten Raum ein.¹¹ In kaum einer politisch umstrittenen Planung wird nicht die Forderung nach mehr und früher Bürgerbeteiligung erhoben. Formen direkter Demokratie wie Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind in den Gemeindeordnungen (GO) und Kommunalverfassungsgesetzen (KVG) der Bundesländer gesetzlich verankert. Die Hürden dafür wur-

den durch die Landesgesetzgeber gesenkt. In RP wurde durch das Gesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vom 22. 12. 2015¹² das erforderliche Quorum für einen erfolgreichen Bürgerentscheid von 20 auf 15 v. H. der abgegebenen gültigen Stimmen gesenkt. Die Bertelsmann Stiftung sieht Deutschland „auf dem Weg von der repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie“.¹³ Auch wenn die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung „en vogue“ ist, sollten mahnende Stimmen und der Hinweis auf Risiken nicht ignoriert, sondern ernst genommen werden. Die Stärkung direktdemokratischer Elemente im Kommunalrecht kann zu einer Schwächung der Gestaltungsmöglichkeiten der gewählten Gemeindeorgane und zu abnehmender Bereitschaft, sich in diese wählen zu lassen, führen, ebenso zu einer Benachteiligung der Bevölkerungskreise, die sich nicht öffentlichkeits- und medienwirksam artikulieren können^{14, 15} oder denen hierzu die Zeit fehlt.

Neben der Forderung nach direktdemokratischer Entscheidungsbezugnis wird die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit am Zustandekommen von Rats- und Verwaltungsentscheidungen gefordert. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Erweiterung des § 25 VwVfG um Abs. 3 für Verwaltungsverfahren reagiert und dafür eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ermöglicht, die dem Vorbild der beiden Öffentlichkeitsbeteiligungen des BauGB¹⁶ folgt.¹⁷ Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat ein „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ herausgegeben, das nordrhein-westfälische Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz „Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich“.¹⁸ Auf kommunaler Ebene haben die Regelungen des BauGB über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bauleitplanung die größte praktische Relevanz. Hier schreibt das BauGB in § 3 Abs. 1 die frühzeitige Bürgerbeteiligung und in § 3 Abs. 2 die umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung¹⁹ vor. § 4a Abs. 3

3 Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, S. 16; Kluth in Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, S. 691 ff.; Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1992, S. 7; Gramlich, DÖV 1982, 139 ff.; Schnapp, Verwaltungsarchiv 78 (1987), S. 407 ff.; Kost/Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern, 2. Auflage 2010, S. 7; Rabeling, NVwZ 2010, 411 ff.

4 Verfassung für RP v. 18. 05. 1947 (VOBl. 1947, S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz v. 08. 05. 2105 (GVBl. S. 35)

5 Püttner in Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP), 3. Aufl. 2007, Band 1, S. 389

6 Burgi, a.a.O. (Fn. 3)

7 Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 505 ff.

8 BVerwG, Beschl. v. 15. 03. 1995 – 4 B 33/95 –, juris Nr. 6

9 So schon wörtlich: Foerstemann in HKWP, Band 2, 2. Auflage 1982, S. 97 f.; s. auch: Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 505; Gramlich, DÖV 1982, 139 ff.; Rabeling, NVwZ 2010, 411 ff.

10 Art. 1 des Landesgesetzes zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene v.22.12.2015 (GVBl. 2015 S. 477)

11 Zu den Formen, Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten: Kost in Kost/Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl. 2010, S. 389 ff.; Bogumil/Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 1. Aufl. 2012 S. 116 ff.; Ritgen, KommJur 2007, 288 ff.; Obermann, LKV 2012, 241; Schoch, NVwZ 2014, 1473 ff.

12 GVBl. Nr. 17 S. 479

13 Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“

14 Kritisch zu den Auswirkungen der Stärkung plebiszitärer Elemente in der Kommunalverfassung die Oberbürgermeister von Freiburg, Salomon, und Mannheim, Kurz, FAZ 11. 10. 2015; Hien, FAZ 24. 01. 2014

15 Zur Bedeutung der Quoren bei Bürgerentscheiden: Hofmann, NVwZ 2015, 715 ff.

16 Vgl. zu den Grundüberlegungen Birk, Offen und Tolerant, FAZ 27. 01. 2011, Seite 6

17 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 23. 01. 2003, BGBl. I S. 102; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 20. 11. 2015, BGBl. I S. 2010; § 25 Abs. 3 VwVfG wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31.05.2013 (BGBl. I S. 1388) neu gefasst. Dazu: Stender-Vorwachs, NVwZ 2012, 1061 ff. Zum Konzept dieser Regelung: Birk in: Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts (Herausgeber Ziekow) 2012, 327 ff.; Birk, NJW-Editorial Heft 30/2011; Groß, BauR 2012, 1340; Dolde, NVwZ 2013, 769; Ziekow, NVwZ 2013, 754; Jäde, ZfBR 2014, 217

18 Siehe auch: Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe Band 1200, Bonn 2012; Bertelsmann Stiftung, Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung; www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-große-planungsvorhaben; Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, Lehren aus der Vergangenheit Lernen für die Zukunft, www.dialogik-expert.de

19 Strunz/Wallraven-Lindl, BauR 2012, 1584

BauGB verpflichtet zur erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungen des Entwurfs eines Bauleitplanes, wenn dieser nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 geändert oder ergänzt wird. Bei der Ausformung der Bürgerbeteiligung haben die Kommunen durchaus die Möglichkeit, über die gesetzlichen Mindestvorschriften hinaus die Bürger in geeigneter Form frühzeitig, auch außerhalb der vorgeschriebenen Verfahrensschritte, an den Planungen zu beteiligen.²⁰

Den nachfolgenden Ausführungen sei vorangestellt: Die Verfasser sehen in einer frühen und problembewussten Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung keine lästige Pflicht zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, sondern eine unverzichtbare Voraussetzung für die Erzielung von Akzeptanz kommunaler Vorhaben und Planungen.²¹

Es gilt aber zu beachten, dass das Prinzip der repräsentativen Demokratie in Art. 20 Abs. 2 S. 2 und 28 Abs. 2 GG verankert ist, also Verfassungsrang hat. Demokratisch gewählte Gemeinderäte und Bürgermeister tragen Gesamtverantwortung für die Beachtung von Rechtsvorschriften, insbesondere auch Grundrechte aller Verfahrensbeteiligten wie das Eigentumsrecht (Art. 14 GG) und das Recht auf informelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG). Sie haben ferner die Aufgabe, das Wohl der Einwohner der Gemeinde in ihrer Gesamtheit zu fördern. Dazu gehört die zukunftsorientierte Entwicklung der Gemeinde z. B. durch Ansiedlung von Arbeitsplätzen und die Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften. Den demokratisch gewählten Gemeindeorganen muss die Möglichkeit gewährt werden, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen. Die Forderung nach früher Öffentlichkeitsbeteiligung und Behandlung von Angelegenheiten in öffentlicher Sitzung ist vielfach ein Mittel, mit dem Vertreter von Eigen- und Partikularinteressen²² versuchen, von ihnen abgelehnte Vorhaben und Planungen zu verhindern. Auch Minderheiten im GR erheben vielfach mit diesem Ziel die Forderung, die Öffentlichkeit möglichst schon im Stadium der Vorprüfung zu informieren.

Es ist legitim, dass sie in den gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren ihre Bedenken und Forderungen einbringen, und sie haben einen Anspruch darauf, dass diese im Rahmen der Abwägung beachtet werden. „Erste Überlegungen“, zu deren Gewichtung notwendige Informationen als Grundlagen einer Meinungsbildung der zur Entscheidung aufgerufenen Gemeinderäte gehören, ob die Gemeinde ein Planungs- oder Verwaltungsverfahren überhaupt einleiten will, machen, auch zur Wahrung gemeindlicher Interessen, die Möglichkeit einer vertraulichen, nicht öffentlichen Behandlung im GR erforderlich. Wird der Versuch unternommen, die Erörterung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung als undemokratisch zu stigmatisieren, so ist dem entgegenzuhalten: Auch in nichtöffentlicher Sitzung wird nicht im Hinterzimmer „gekungelt“, sondern die gewählten Vertreter der Bürger einer Gemeinde, die sich aus einer Vielzahl von Personen, häufig aus Vertretern mehrerer Parteien und Wählergruppen zusammensetzen, nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben wahr.²³ Außerdem wird zumindest in den Fällen, in denen nicht dauerhaft die Geheimhaltung aus Gründen des Gemeinwohls oder zum Schutz berechtigter Interessen Einzelner dauerhaft geboten ist, die Öffentlichkeit über den Beschluss informiert.²⁴ Von der Beschlussfassung in nichtöffentlicher Sitzung ist die Vorberatung in einer solchen Sitzung zu unterscheiden.²⁵

2.3 Datenschutz ist zu beachten

Das Grundrecht auf informelle Selbstbestimmung²⁶ wird durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt. Das LDSG²⁷ dient der Sicherung dieses Rechts.²⁸ Nach § 14 Abs. 1 LDSG ist die Übermittlung personenbezogener Daten an öffentliche Stellen (nur) zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle (hier: Bürgermeister bzw. die von ihm geführte Verwaltung) oder der Stelle, der die Daten übermittelt werden (GR oder Öffentlichkeit), erforderlich ist **und** für Zwecke erfolgt, für die eine Nutzung nach § 12 Abs. 4 oder § 13 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 LDSG zulässig wäre. § 14 Abs. 6 LDSG stellt klar, dass die Regelungen über die Datenübermittlung an öffentliche Stellen entsprechend gelten, wenn personen-

bezogene Daten innerhalb einer verantwortlichen Stelle weitergegeben werden. Auch wenn der GR (datenempfangende Stelle) und der Bürgermeister (datenübermittelnde Stelle) Organe derselben juristischen Person (Gemeinde) sind, gelten auch in deren Verhältnis zueinander die Bestimmungen über die Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten.

Der GR ist kein Parlament sondern Verwaltungsorgan,²⁹ so dass die Einschränkung der Anwendbarkeit der LDSG³⁰ für ihn nicht gilt. Sowohl der GR selbst als auch seine Mitglieder sind als „Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs“³¹ anzusehen. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen – Betroffene – (§ 3 Abs. 1 LDSG). Darunter sind „alle Informationen, die über eine Person etwas aussagen, unabhängig von ihrer Bedeutung, ihrem Wahrheitsgehalt oder ihrer Empfindlichkeit“³² zu verstehen. Auch Eigentumsverhältnisse – z. B. an einem Grundstück – gehören zu den personenbezogenen Daten.³³

Bei der Abwägung, ob eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden muss, ist zunächst zu prüfen, welche Informationen für den GR erforderlich sind, um sachgerecht entscheiden zu können. Die Informationsrechte des GR und seiner Mitglieder sind nicht unbegrenzt. Das ergibt sich auch aus § 33 Abs. 2 S. 2 und 4 sowie Abs. 5 GemO. Danach setzen das Auskunftsrecht des GR und einzelner Mitglieder ein berechtigtes Interesse voraus. Die Akteneinsicht ist zu verweigern, wenn in Angelegenheiten die Geheimhaltung besonders vorgeschrieben ist oder ihr überwiegende schutzwürdige Belange Betroffener entgegenstehen. Erforderlich im Sinne von § 14 LDSG ist die Übermittlung personenbezogener Daten an den GR, wenn „die Aufgabe ohne Kenntnis der Information nicht, nicht rechtzeitig, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder mit sonstigen unverhältnismäßigen Nachteilen erfüllt werden kann.“³⁴

Die Darstellung der Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten an die Mitglieder des GR und seiner Ausschüsse im Einzelnen würde den Rahmen dieses Beitrags überschreiten. Wichtig erscheint der Hinweis, dass nach dem jeweiligen LDSG die Erforderlichkeit der Übermittlung personenbezogener Daten an die Mitglieder des GR geprüft werden muss; dies gilt unabhängig von einer Behandlung in nicht öffentlicher oder öffentlicher Sitzung. Dabei ist in folgenden Schritten vorzugehen:

- (1) Ist es für eine sachgerechte Beratung und Entscheidung des GR nicht erforderlich, personenbezogene Daten weiterzugeben, so ist es unzulässig und muss unterbleiben. Dazu kann auch die Anonymisierung und Pseudonymisierung³⁵ personenbezogener Daten dienen, sofern diese für die zu treffende Sachentscheidung nicht relevant sind.³⁶ In diesen Fällen kann auch der Schutz des „berechtigten Interesses Einzelner“, nicht als Rechtfertigung dienen, eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln.

20 DStGB Dokumentation Nr. 117, Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung

21 Birk, Offen und tolerant, Gastbeitrag in FAZ 26. 01. 2011, S. 6

22 Schulz/Tischer, KommJur 2012, 281

23 Burgi, NVwZ 2014, 609

24 § 35 Abs. 1 S. 3 GemO (ab 01. 07. 2016)

25 Dazu unten: 6.2

26 Grundlegend: BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 –, NJW 1984, 419 ff.

27 Landesdatenschutzgesetz vom 05. 07. 1994 (GVBl. 1994, 293), geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. 12. 2011 (GVBl. 2011, 427)

28 § 1 Abs. 1 LDSG

29 Tettinger in HKWP (Fn. 5), S. 207

30 § 2 Abs. 2 LDSG

31 § 14 LDSG

32 So wörtlich: Hartig/Klink/Eiermann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1. Aufl. 2009, Erl. 2.1 zu § 3

33 Ebenda, Erl. 2.2.1 zu § 3

34 Hartig/Klink/Eiermann, a. a. O. (Fn. 35), Erl. 2.1 zu § 14

35 § 1 Abs. 3 S. 2 LDSG

36 Bunzel, BauR 2008, 301 (307 f.); Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 505

(2) Lässt sich indessen eine sachgerechte Diskussion als Grundlage der zu treffenden Entscheidung nicht führen, ohne personenbezogene Daten durch den Bürgermeister zur Vorbereitung einer Entscheidung des GR zu offenbaren oder diese im Verlauf der Sitzung offenzulegen, muss anhand der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen geprüft werden, ob es zulässig ist, diese Daten der Öffentlichkeit zu offenbaren. In vielen Fällen kann als Rechtfertigung für die Offenlegung § 12 Abs. 4 Nr. 6³⁷, Abs. 5 Nr. 3³⁸ LDSG dienen.

(3) Wenn eine sachgerechte Diskussion nicht ohne Offenlegung geschützter personenbezogener Daten möglich ist, muss die Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden.

Zu beachten ist, dass die kommunale Selbstverwaltung und die Aufgabenerfüllung der GR nicht durch übersteigerte Anforderungen an den Datenschutz beeinträchtigt werden dürfen. Die Arbeit der gewählten Vertretungskörperschaften in den Gemeinden und Gemeindeverbänden „lebt“ von der Nähe zu den Einwohnern der Gemeinde und zu den zu beurteilenden Lebenssachverhalten als Grundlage ihrer Entscheidung.

Die Kenntnis von „Land und Leuten“ ist Grundlage für die „Bürgernähe“ der gewählten Vertreter und ihrer Arbeit. Deshalb darf bei der Beurteilung, ob die Übermittlung personenbezogener Daten an den GR erforderlich im Sinne des jeweiligen LDSG ist, kein zu strenger Maßstab angelegt werden.

3. Regelungen der Bundesländer zur Sitzungsöffentlichkeit

3.1 Für den GR

In Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz und unter Beachtung des Demokratiegebotes des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sowie ihrer jeweiligen Landesverfassung haben alle Bundesländer in ihrer GO bzw. ihrem KVG geregelt, dass Beschlüsse des GR grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu fassen sind.³⁹ Die Voraussetzungen für die Beratung und Entscheidung über eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung sind in den GO bzw. KVG unterschiedlich geregelt. Baden-Württemberg (BW)⁴⁰, Bayern⁴¹, Niedersachsen⁴², das Saarland⁴³, Sachsen⁴⁴ und Thüringen⁴⁵ verwenden als Tatbestandsvoraussetzung für die Zulässigkeit der Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung die unbestimmten Rechtsbegriffe „öffentliches Wohl“ und „berechtigzte Interessen Einzelner“. Einige Landesgesetze regeln, dass **überwiegende** Gründe des öffentlichen Wohls oder berechtigte Interessen Einzelner der öffentlichen Behandlung entgegenstehen müssen.⁴⁶ In Brandenburg regelt das BbgKVerf neben den Tatbestandsvoraussetzungen „öffentliches Wohl“ oder „berechtigzte Interessen Einzelner“ für die Nichtöffentlichkeit die Ermächtigung des GR, in der Hauptsatzung zu regeln, dass für „bestimmte Gruppen von Angelegenheiten“ die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird.⁴⁷ Die HGO⁴⁸ ermächtigt den GR ohne weitere Einschränkung, „für einzelne Angelegenheiten“ die Öffentlichkeit auszuschließen. In Mecklenburg-Vorpommern kann durch Hauptsatzung der Ausschluss der Öffentlichkeit geregelt werden, allerdings nur „in diesem Rahmen“, also wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner das erfordern.⁴⁹ Die GO für NRW ermächtigt den GR, durch Geschäftsordnungsregelung Angelegenheiten „einer bestimmten Art“ von der Öffentlichkeit auszuschließen und auf Antrag des Bürgermeisters oder eines Ratsmitgliedes für „einzelne Angelegenheiten“ den Ausschluss der Öffentlichkeit zu beschließen.⁵⁰ Das KVG Sachsen-Anhalt normiert als Ausschlusskriterium für die Öffentlichkeit ebenfalls die unbestimmten Rechtsbegriffe „öffentliches Wohl“ oder „berechtigzte Interesse Einzelner“ und konkretisiert in einer nicht abschließenden Aufzählung („insbesondere“), dass diese Voraussetzungen vorliegen bei Personalangelegenheiten, der Ausübung des Vorkaufsrechts, Grundstücksangelegenheiten und Vergabeentscheidungen.⁵¹ Stehen das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner der Beratung und Entscheidung einer Angelegenheit in öffentlicher Sitzung entgegen, darf nicht nur, sondern muss nichtöffentlich verhandelt werden.⁵²

RP hat die Vorschrift über die Öffentlichkeit von Ratssitzungen jüngst geändert, wobei das Änderungsgesetz erst am 01. 07. 2016 in Kraft tritt.⁵³ Nach **bis zum 30. 06. 2016 geltender Regelung** waren Angelegenheiten im GR in öffentlicher Sitzung zu behandeln, „*sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nichtöffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist.*“ Zudem konnte die Geschäftsordnung⁵⁴ allgemein bestimmen oder der GR im Einzelfall mit Zweidrittelmehrheit⁵⁵ beschließen, „*dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden.*“⁵⁶ Der 2. Halbsatz des § 35 Abs. 1 S. 2 schloss für die in § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 und 14 bis 16 GemO RP geregelten Angelegenheiten aus, dass diese nichtöffentlich behandelt werden. Hierbei handelt es sich um Angelegenheiten, die dem GR vorbehalten sind und nicht auf einen Ausschuss übertragen werden können.⁵⁷

Ab 01. 07. 2016 gilt aufgrund geänderter Fassung des § 35 Abs. 1 GemO, dass Angelegenheiten nur dann in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden dürfen, sofern dies ausdrücklich bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Die Ermächtigung des GR, allgemein durch Regelung in der Geschäftsordnung oder im Einzelfall mit Zweidrittelmehrheit zu bestimmen, dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen nichtöffentlich behandelt werden, entfällt.

3.2 Für Ausschüsse

3.2.1 Bedeutung und Arbeitsweise der Ausschüsse

Ausschüsse haben die Aufgabe, den GR zu entlasten. Das kann erfolgen, indem der GR Ausschüssen Angelegenheiten zur abschließenden Entscheidung überträgt oder durch die Vorbereitung einer Ratsentscheidung.⁵⁸ Wenn in den GO und KVG der Bundesländer Regelungen für vorberatende und beschließende Ausschüsse getroffen werden, ist zu berücksichtigen, dass sich diese Differen-

37 „...wenn offensichtlich ist, dass dies im Interesse der Betroffenen liegt, und kein Grund zu der Annahme besteht, dass sie in Kenntnis des Zwecks ihre Einwilligung verweigern würden.“

38 „... es sich um Daten handelt, die die Betroffenen offenkundig öffentlich gemacht haben,“

39 § 35 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GO BW), Art. 52 Abs. 2 S. 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO), § 44 Abs. 1 Satz 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf), § 52 Abs. 1 S. 1 Hessische Gemeindeordnung (HGO), § 29 Abs. 5 S. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V), § 64 S. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), § 48 Abs. 2 S. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), § 35 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung für RP (GemO), § 40 Abs. 1 S. 1 Kommunal selbstverwaltungsgesetz für das Saarland (KSVG Saarl.), § 37 Abs. 1 S. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGO), § 52 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA), § 35 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH), § 40 Abs. 1 S. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisorde nung (ThürKO)

40 § 35 Abs. 1 S. 2 GO BW

41 Art. 52 Abs. 2 S. 1 BayGO

42 § 64 S. 1 NKomVG

43 § 40 Abs. 1 KSVG Saarl.

44 § 37 Abs. 1 S. 1 SächsGO

45 § 40 Abs. 1 S. 1 ThürGO

46 Z. B. § 29 Abs. 5 S. 1 KV M-V

47 § 44 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf

48 § 52 Abs. 1 S. 2

49 § 29 Abs. 5 S. 2 KV M-V

50 § 48 Abs. 2 S. 2 und 3 GO NRW

51 § 52 Abs. 2 S. 1 KVG LSA

52 Nur die GO SH lässt in diesen Fällen eine öffentliche Behandlung mit Zustimmung der Betroffenen zu (§ 35 Abs. 1 S. 3 GH SH)

53 Art. 5 des Landesgesetzes zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene v. 22. 12. 2015 (GVBl. 2015 S. 477)

54 Diese wird mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des GR beschlossen (§ 37 Abs. 1 GemO)

55 Das war die Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder ohne Berücksichtigung von Stimmenthaltungen und ungültiger Stimmen

56 § 35 Abs. 1 S. 2 GemO

57 Höllein in Gabler/Höllein u. a., Praxis der Kommunalverwaltung RP (PK RP), Kommentar, Erl. 3.3 zu § 32 GemO

58 Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 494

zierung nicht auf den jeweiligen Ausschuss selbst beziehen muss, sondern ein und derselbe Ausschuss vorberatend oder entscheidend tätig werden kann. Ausschüsse leiten ihre Legitimation vom direkt gewählten GR ab. Dieser regelt die Stärke und Zusammensetzung der Ausschüsse und wählt ihre Mitglieder. Ausschüsse können entweder nur aus Ratsmitgliedern oder Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern bestehen. Der GR bestimmt auch die Aufgaben der Ausschüsse, entscheidet also, ob und welche Aufgaben einem Ausschuss zur abschließenden Entscheidung übertragen werden. Für die grundlegenden Weichenstellungen der Gemeindepolitik und der gemeindlichen Entwicklung regeln die kommunalrechtlichen Bestimmungen der Bundesländer ein Delegationsverbot.⁵⁹

§ 44 Abs. 1 GemO ermächtigt den GR, „für bestimmte Aufgabenbereiche zur Vorbereitung seiner Beschlüsse oder zur abschließenden Entscheidung“ Ausschüsse zu bilden. Der GR bestimmt das Nähere über die Zusammensetzung und die Aufgaben der Ausschüsse, also auch, ob ihnen Angelegenheiten nur zur Vorbereitung der Ratsbeschlüsse oder auch zur abschließenden Entscheidung übertragen werden. Diese Regelungen können in der Hauptsatzung oder durch einfachen Ratsbeschluss getroffen werden.⁶⁰ Für die in § 32 Abs. 2 GemO aufgeführten Angelegenheiten gilt ein Delegationsverbot. Durch Regelung in der Hauptsatzung können indessen Entscheidungen über die in § 32 Abs. 2 Nr. 11 bis 13 GemO genannten Angelegenheiten bis zu einer bestimmten Wertgrenze auf einen abschließenden Ausschuss übertragen werden (§ 32 Abs. 3 GemO).

Wenn ein GR einem Ausschuss Angelegenheiten zur abschließenden Entscheidung übertragen hat, kann er diese Angelegenheit jederzeit wieder an sich ziehen und auch Ausschussbeschlüsse aufheben und abändern, sofern nicht durch die Ausführung eines Beschlusses bereits Rechte Dritter entstanden sind.⁶¹

Bei einer vorberatenden Tätigkeit treffen Ausschüsse selbst keine Entscheidungen, sondern haben die Aufgabe, die Beschlüsse des GR vorzubereiten. Teilweise fassen sie an den GR adressierte Empfehlungsbeschlüsse, an die der GR aber nicht gebunden ist. Sinn der Vorberatung von Angelegenheiten in Ausschüssen ist die zeitliche Entlastung des GR, da in einem „kleinen Kreis“ Sachthemen intensiver diskutiert werden können als in dem oft großen Gemeinde- oder Stadtrat. Außerdem kann durch die Spezialisierung von Ratsmitgliedern in einem bestimmten Ausschuss und die Möglichkeit, sachkundige Bürger in Ausschüsse zu wählen, auch eine vertiefte Fachkompetenz einfließen und die Qualität von Ratsentscheidungen durch entsprechende Vorberatung „gehoben“ werden. So kann durch Vorbereitung in einem Ausschuss die Erarbeitung sachgerechter Lösungen und das Finden von Kompromissen gefördert werden.⁶²

3.2.2 Regelungen für „abschließende Ausschüsse“

Hinsichtlich der Frage, ob Angelegenheiten, in denen Ausschüsse abschließende Beschlüsse fassen, öffentlich oder nichtöffentlich zu behandeln sind, verweisen die GO und KVG einiger Bundesländer auf die Bestimmungen für die GR.⁶³ § 51 Abs. 3 BbgKVerf ermächtigt den GR ohne weitere Vorgaben, in der Hauptsatzung zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausschusssitzungen nichtöffentlich sind. In Hessen erklärt der Gesetzgeber für den Geschäftsgang der Ausschüsse in § 62 Abs. 5 den § 52 HGO für entsprechend anwendbar. Da in § 52 Abs. 1 S. 2 HGO dem GR überlassen ist, für einzelne Angelegenheiten seiner eigenen Sitzungen die Öffentlichkeit auszuschließen, gilt diese Ermächtigung sowohl für abschließende als auch für vorberatende Ausschusssitzungen. Ebenso ist die Rechtslage in NRW.⁶⁴ § 36 Abs. 6 S. 2 KV M-V regelt, die Hauptsatzung könne bestimmen, dass die Ausschusssitzungen öffentlich stattfinden. Diese Ermächtigung ermöglicht eine Differenzierung nach der Art der Ausschusssitzung (vorberatend oder abschließend) und nach dem Gegenstand der Tagesordnung. § 72 Abs. 1 NKomVG ermächtigt den GR, in der Geschäftsordnung zu regeln, ob Sitzungen der Ausschüsse öffentlich oder nichtöffentlich sind. § 48 Abs. 5 S. 2 KSVG Saarl. erklärt für abschließende Ausschüsse

den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit analog den Vorschriften für den GR für anwendbar. Inhaltsgleich ist die Regelung in § 41 Abs. 5 S. 1 SächsGO. Nach § 46 Abs. 4 S. 1 GemORP⁶⁵ gelten für beschließende Ausschüsse die Vorschriften des § 35 Abs. 1 GemO.⁶⁶

3.2.3 Regelungen für „vorberatende Ausschüsse“

Zur Frage, ob Ausschüsse bei der Vorberatung von Angelegenheiten zur Vorbereitung von GR-Beschlüssen öffentlich oder nichtöffentlich zu tagen haben, gibt es in den Bundesländern folgende unterschiedliche Regelungen:

Ausdrücklich geregelt, dass die Vorbereitung von Ratsbeschlüssen grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen hat, haben die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern⁶⁷ und Thüringen.⁶⁸ Die GO und KVG von Bayern⁶⁹, Brandenburg⁷⁰, Hessen⁷¹, Niedersachsen⁷² und NRW⁷³ ermächtigen den GR zu bestimmen, ob die Vorbereitung von Ratsbeschlüssen durch Ausschüsse öffentlich oder nichtöffentlich stattzufinden hat. In BW gelten für die Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der beschließenden Ausschüsse die Regelungen für Gemeinderatssitzungen entsprechend; Vorberatungen können öffentlich oder nichtöffentlich durchgeführt werden.⁷⁴

Nach der bis 30. 06. 2016 geltenden Fassung des § 46 Abs. 4 GemO bestimmte Satz 2, dass Ausschusssitzungen, die der Vorbereitung von Beschlüssen des GR dienen, in der Regel nicht öffentlich waren und der Ausschuss im Einzelfall die Öffentlichkeit der Sitzung beschließen konnte.

Durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. 12. 2015⁷⁵ wurde diese Vorschrift geändert. In der neuen Fassung wird allgemein für Ausschusssitzungen § 35 Abs. 1 GemO für anwendbar erklärt. Damit gilt auch für vorberatende Ausschusssitzungen der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit. Nichtöffentliche Vorberatungen in Ausschüssen sind nur zulässig, wenn die in § 35 Abs. 1 geregelten Ausnahmetatbestände erfüllt sind, auf die nachfolgend im Einzelnen eingegangen wird.

Ähnliche Regelungen enthalten nur das KVG für Sachsen-Anhalt⁷⁶ und die GO Schleswig-Holstein.⁷⁷

4. Anforderungen an die Sitzungsöffentlichkeit

Die Öffentlichkeit einer Sitzung des GR oder eines Ausschusses ist nur gewahrt, wenn Zeit, Ort und Tagesordnung ordnungsgemäß nach den einschlägigen Bestimmungen der GO bzw. des KVG in Verbindung mit den Regelungen der jeweiligen Hauptsatzung öffentlich bekannt gemacht wurden.⁷⁸ Die Sitzung muss an einem Ort stattfinden

59 Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 524; Höhle in Gabler/Höhle u. a., PK RP, Kommentar zu § 32 GemO, Erl. 3.3

60 § 44 Abs. 2 GemO

61 § 44 Abs. 3 GemO

62 OVG RP, Urt. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris

63 § 39 Abs. 5 GO BW, Art. 55 Abs. 2 BayGO, § 41 Abs. 5 S. 1 SächsGO

64 § 58 Abs. 2 S. 1 i. V. mit § 48 Abs. 2 S. 2 GO NRW (umfassende Regelungsbefugnis durch Geschäftsordnung)

65 Bis 30. 06. 2016 geltende Fassung

66 Ab 01. 07. 2016 gilt das auch für beratende Ausschüsse

67 § 36 Abs. 7 erklärt nur die Abs. 1–4 des § 29 für anwendbar, nicht hingegen Abs. 5. In § 36 Abs. 6 S. 2 ermächtigt der Gesetzgeber den GR durch Hauptsatzung, dass Ausschusssitzungen öffentlich stattfinden können

68 § 43 Abs. 1 S. 3 ThürKO

69 Art. 55 Abs. 1 BayGO; zur Zulässigkeit der Geschäftsordnungsregelung, dass vorberatende Ausschüsse nichtöffentlich tagen: BayVG, Beschl. v. 17. 01. 1989 – 4 C 88.1823 –, NVwZ-RR 1990, 432 ff.

70 § 51 BbgKVerf

71 § 62 Abs. 5 S. 2 HessGO

72 § 72 Abs. 1 NKomVG

73 § 58 Abs. 2 GO NRW; OVG NRW, Beschl. v. 07. 11. 2006 – 15 B 2378/06 –, juris, Rn. 4

74 § 39 Abs. 5 GO BW i.d.F. vom 17. 12. 2015, GBl 216, 1

75 GVBl. 2015, S. 477

76 § 52 Abs. 1 KVG LSA

77 § 46 Abs. 8 S. 1 GO SH

78 § 34 Abs. 1 S. 7 GO BW; § 34 Abs. 6 S. 1 GemO RP; OVG Schleswig, Beschl. v. 23. 05. 2003, NVwZ-RR 2003, 774 ff

den, der den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde zugänglich ist.⁷⁹ Presse, Rundfunk und Fernsehen sind zu den öffentlichen Sitzungen zuzulassen. Das ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 GG.⁸⁰

5. Zulässigkeit nichtöffentlicher Beratung und Entscheidung

5.1 Allgemeines

Im Folgenden werden die Voraussetzungen für den Ausschluss der Öffentlichkeit erörtert. Der in § 35 Abs. 1 S. 1 GemO normierte Tatbestand „besonders vorgeschrieben“ hat nur deklaratorischen, keinen eigenständigen Regelungscharakter. Wenn – wie in § 30 AO⁸¹ oder § 35 Abs. 1 SGB I⁸² – Bundesgesetze eine Geheimhaltung vorschreiben, gehen sie der landesrechtlichen Regelung in der jeweiligen Gemeindeordnung vor.⁸³ Auch landesgesetzliche Spezialvorschriften, die eine öffentliche Behandlung oder Geheimhaltung vorschreiben,⁸⁴ sind vorrangig anzuwenden. Das LSDG ist eine Vorschrift in diesem Sinne.⁸⁵

Bei den Begriffen „öffentliches Wohl“ und „berechtigtes Interesse Einzelner“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Ihre Auslegung durch den Vorsitzenden des GR ebenso wie durch den GR selbst ist Rechtsanwendung, die der gerichtlichen Überprüfung unterliegt und keine Frage der politischen Opportunität ist. Selbst wenn ein GR einstimmig beschließt, eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, die Voraussetzungen dafür aber nicht vorliegen, ist dies rechtswidrig und führt zur Unwirksamkeit des so gefassten Beschlusses.⁸⁶ Auch in den Bundesländern, deren GO oder KVG keine tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für einen Ausschluss der Öffentlichkeit normieren, sondern dies der Regelung durch den GR überlassen,⁸⁷ kann der Ausschluss der Öffentlichkeit nicht ohne sachlichen Grund erfolgen. Auch dort ist letztlich zu prüfen, ob Gründe des Gemeinwohls oder berechtigtes Interesse Einzelner die nichtöffentliche Behandlung rechtfertigen.⁸⁸ Das OVG NRW⁸⁹ stellt zur Legitimation der Nichtöffentlichkeit die Verbindung zu § 30 Abs. 1 S. 1 u. 2 GO NRW her. Danach unterliegen Ratsmitglieder der Pflicht zur Verschwiegenheit in solchen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist. Das seien solche Angelegenheiten, deren Mitteilung an andere dem Gemeinwohl oder berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde. Daraus wird deutlich, dass es in allen Bundesländern für die Frage, ob eine Angelegenheit nichtöffentlich behandelt werden kann, darauf ankommt, ob das Gemeinwohl oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies rechtfertigen.

Unbestimmte Rechtsbegriffe unterliegen hinsichtlich ihrer Voraussetzungen der vollen gerichtlichen Überprüfung; eingeschränkt wird diese, wenn den Entscheidungsträgern ein Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung des Vorliegens dieser Voraussetzungen eingeräumt ist. Die Kontrolldichte der Gerichte ist in solchen Fällen auf einen Verfahrensfehler, unrichtige Sachverhalte und die (unrichtige) Anwendung der allgemeinen Bewertungsmaßstäbe beschränkt.

Dem Gemeinderat ist für die Feststellung des Gemeinwohls und der schutzwürdigen Interessen Einzelner ein solcher Beurteilungsspielraum eingeräumt.⁹⁰ Gleiches gilt auch für den Bürgermeister bei der Aufstellung der Tagesordnung einer GR- oder Ausschusssitzung. Er muss dabei einschätzen, ob den Sitzungsteilnehmern zur Entscheidungsfindung Informationen erteilt werden müssen, die aus Gründen des Gemeinwohls oder berechtigten Interessen Einzelner geheim zu halten sind. Ebenso ist zu prognostizieren, ob entsprechende Fragen oder Meinungsäußerungen von Ratsmitgliedern erfolgen. Dabei ist das Regel-/ Ausnahmeverhältnis zu beachten. Es erscheint zweckmäßig, verwaltungsintern eine Begründung für die nichtöffentliche Behandlung aktenkundig zu machen. Zwar besteht die Möglichkeit, die Öffentlichkeit (erst) während einer Sitzung auszuschließen, wenn sich im Laufe der Diskussion abzeichnet, dass Sitzungsteilnehmer geheim zu haltende Informationen offenbaren werden oder berechtigter Weise gestellte Fragen deren Preisgabe erfordern. Entscheidend ist der thematische Zusammenhang eines Tagesordnungspunktes. Einerseits besteht die Möglichkeit, The-

menkomplexe so aufzuspalten, dass Einzelthemen, die im öffentlichen Interesse oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner nicht öffentlich erörtert werden müssen, in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden und die Angelegenheit im Übrigen in öffentlicher Sitzung zu behandeln. Andererseits muss den Gemeinderatsmitgliedern aber eine gemeinsame Beratung eng zusammenhängender Themen im Interesse einer sachgerechten Behandlung einer Angelegenheit unter einem Tagesordnungspunkt ermöglicht werden. Eine „Atomisierung“ eines zusammenhängenden Themenkomplexes, also eine Aufteilung in einen öffentlichen und nichtöffentlichen Teil, kann nicht verlangt werden.⁹¹ Der temporäre Ausschluss der Öffentlichkeit in einer Sitzung während der Beratung im Gemeinderat muss die seltene Ausnahme bleiben. Sie zieht die Sitzungen in die Länge ziehen und führt zu Irritationen und Unverständnis bei den Teilnehmern einer Sitzung, insbesondere auch den Zuhörern. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass in öffentlicher Sitzung im „Eifer des Gefechts“, also im Verlauf der Diskussion, einzelne Ratsmitglieder unbedacht geheim zu haltende Informationen preisgeben und dadurch Schaden für die Gemeinde oder Dritte entsteht, bevor der Ratsvorsitzende eingreifen kann. Das kann zu Schadenersatzansprüchen gegen die Gemeinde führen.⁹² Der GR ist nicht Parlament, sondern Verwaltungsorgan.⁹³ Die Ratsmitglieder sind zwar nicht Amtsträger im strafrechtlichen Sinn.⁹⁴ Jedoch haftet die Gemeinde nach den Grundsätzen des Amtshaftungsrechts (Art. 34 GG i. V. mit § 839 BGB) für schuldhaftes (also fahrlässiges und vorsätzliches) Verhalten der für sie handelnden Amtsträger. Das sind ihre Organe, also nicht nur der Bürgermeister, sondern auch der Gemeinderat, sowie die für die Gemeinde handelnden Mitarbeiter der Verwaltung.⁹⁵ Somit können aus rechtswidriger Preisgabe geheim zu haltender Informationen durch Ratsmitglieder in öffentlicher Sitzung Schadenersatzansprüche gegen die Gemeinde begründet werden. Dies kann bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit zu Regressansprüchen der Gemeinde gegen das dafür verantwortliche Mitglied des Gemeinderats führen.⁹⁶

5.2. Die Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen

5.2.1 Berechtigte Interessen Einzelner

Stehen berechtigte Interessen Einzelner der Behandlung einer Angelegenheit in öffentlicher Sitzung entgegen, darf diese auch dann nicht erfolgen, wenn die Betroffenen damit einverstanden sind.⁹⁷ Bei der Auslegung des Begriffs „berechtigtes Interesse Einzelner“ ist zunächst das durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Recht auf informelle Selbstbestimmung zu berücksichtigen.⁹⁸ Wer

79 Ehlers in HKWP (Fn. 5), S. 505; Höhle in Gabler/Höhlein u. a., PK RP, Erl. 2.2 zu § 35 GemO RP

80 Ehlers, ebenda

81 Abgabenordnung (AO) i. d. F. v. 01. 10. 2002, BGBl. I 2003 S. 61; zuletzt geändert 20. 11. 2015, BGBl. I S. 2025

82 § 35 SGB I (Artikel I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015)

83 Art. 31 GG

84 Z. B. § 24 Abs. 2 oder § 22 Abs. 5 S. 2 GemO RP; § 89 Abs. 2 Landespersonalvertretungsgesetz RP in der Fassung vom 24. 11. 2000 (GVBl. 529)

85 Vgl. dazu oben 2.3

86 HessVGH, Urt. v. 06. 11. 2008 – 8 A 674/08 –, juris.

87 Z. B. § 52 Abs. 1 S. 2 HGO oder § 48 Abs. 2 S. 2 GO NRW

88 OVG NRW, Beschl. v. 16. 07. 2009 – 15 B 945/09 –, juris, Rn. 4; Ehlers in HKWP (Fn. 4), S. 507

89 a.a.O.

90 BayVGH, Beschluss v. 20. 04. 2015 – 4 CS 15.381 –, juris; vgl. zur Frage der Kontrolldichte bei Beurteilungsspielräumen Sachs in: Stelkens/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 40 Rn. 220

91 BayVGH, ebenda, Rn. 17

92 § 21 LSDG RP

93 Stamm/Lukas in Gabler/Höhlein u. a., PK RP, Erl. 2 zu § 30 GemO

94 BGH, Urt. v. 09. 05. 2006 – 5 StR 453/05 –, juris

95 BGH, Urt. v. 14. 06. 1984 – III ZR 68/83 –, juris; Urt. v. 26. 01. 1989 – III ZR 194/87 –, juris

96 Mager, der gemeindehaushalt 2015, 14

97 OVG RP, Urt. v. 02. 09. 1986 – 7 A 7/86 –, DVBl. 1987, 147

98 Grundlegend: Volkszählungsurteil des BVerfG v. 15. 12. 1983 – 1 BvR/83 u. a. – NJW 1984, 419 ff.

mit einer Gemeinde als Trägerin öffentlicher Verwaltung und staatlicher Gewalt in Beziehung tritt, hat Anspruch, dass seine persönlichen Daten nicht ohne seine Zustimmung nicht berechtigten Personen preisgegeben werden. Dazu gehören Alter, Wohnort, Familienstand, Verwandtschaftsverhältnisse und wirtschaftliche Verhältnisse. Auch die Nennung der Namen von Grundstückseigentümern gehört zu den geschützten Daten, weil „das Gesetz die Einsichtnahme in das Grundbuch, mit der der Rechtsverkehr typischerweise diesen Umstand in Erfahrung bringt, davon abhängig macht, dass ein berechtigtes Interesse besteht (§ 12 Abs. 1 GBO⁹⁹).“¹⁰⁰ Die Mitglieder des GR sind Amtsträger und „Berechtigte,“ soweit die Preisgabe persönlicher Informationen für die vom GR zu treffende Entscheidung bedeutsam ist. Diesbezüglich ist einerseits kein zu enges Verständnis angebracht. Andererseits sind nicht alle Informationen, die dem Bürgermeister bzw. der von ihm geleiteten Verwaltung bei der Vorbereitung eines Beschlusses des GR bekannt werden, aber für den Ratsbeschluss nicht relevant sind, in einer Ratsvorlage zu offenbaren. Ist es für eine Entscheidung, z. B. über die Einleitung eines Umlegungsverfahrens, unerheblich, wer die Eigentümer der Grundstücke sind, die von dem Verfahren erfasst werden, dürfen diese nicht angegeben werden. Gibt es indessen Gründe, aus denen die Namen der Eigentümer für die Ratsentscheidung erheblich sind, muss die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Ähnlich wie bei der Prüfung der Weitergabe von geschützten Daten innerhalb der Verwaltung gilt auch gegenüber dem GR, dass nur die Daten weitergegeben werden dürfen, die für eine sachgerechte Entscheidung erforderlich sind. Das Recht der Ratsmitglieder auf Akteneinsicht nach § 33 Abs. 3 S. 2 GemO setzt ein berechtigtes Interesse voraus. Die Rechte auf Information und Akteneinsicht sind ausgeschlossen, wenn und soweit für die Vorgänge eine Geheimhaltung besonders vorgeschrieben ist oder überwiegende schutzwürdige Interessen Betroffener entgegenstehen (§ 33 Abs. 5 GemO).

Ratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht in den Angelegenheiten, die ihnen bei der Ausübung ihres Mandats bekanntgeworden sind und die ihrer Natur nach geheim zu halten sind.¹⁰¹ Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wirtschaftlicher Unternehmen sind „berechtigtes Interesse Einzelner.“ Das sind „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge ..., die nicht offenkundig sind. Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrundeliegenden Information ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.“¹⁰²

Bei der Beurteilung der Frage, ob berechtigte Interessen einzelner einer öffentlichen Beratung und Beschlussfassung im GR oder seinen Ausschüssen entgegenstehen, entsteht vielfach ein Spannungsfeld zwischen dem Geheimhaltungsbedürfnis Betroffener und den gesetzlichen Regelungen, die einen Anspruch auf Zugänglichkeit von Informationen gewähren, z. B. das durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Recht der Pressefreiheit, das durch die Landespressegesetze konkretisiert wird.¹⁰³ Denn wenn die Presse Anspruch auf Auskunft in einer Angelegenheit hat, macht eine Geheimhaltung im GR keinen Sinn. Ähnlich ist es in den Fällen, in denen gesetzlich eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist, z. B. nach §§ 3 Abs. 1 BauGB,¹⁰⁴ 25 Abs. 3 VwVfG sowie bei Ansprüchen auf Einsicht in Unterlagen nach dem LIFG.¹⁰⁵

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Gemeinderäte oft in einem Stadium mit Planungsideen und Investitionsvorhaben Dritter weit vor der Einleitung eines gesetzlich geregelten Planungsverfahrens befasst werden. Geht es um die Frage, ob ein Unternehmen überhaupt in einer Gemeinde ansiedeln möchte oder darum, ob die Gemeinde selbst ein Planungsverfahren einleiten will, ist Vertraulichkeit geboten. Rechte der Öffentlichkeit und von der Planung Betroffener werden dadurch nicht beeinträchtigt, weil die Verfahrens-, Bau-, Transparenz- und Umweltgesetze für das sich

anschließende gesetzlich geregelte Verfahren frühzeitige und umfangreiche Beteiligungsrechte vorsehen.

Die Frage, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens, das vertragliche Beziehungen mit der Gemeinde eingegangen ist oder anstrebt, betroffen sind und einer Offenlegung in öffentlicher Sitzung entgegenstehen,¹⁰⁶ ist im Einzelfall schwierig zu beurteilen. Hier besteht eine Einschätzungsprärogative des Bürgermeisters bei der Aufstellung der Tagesordnung und des GR bei der Entscheidung über Anträge, eine Angelegenheit öffentlich zu behandeln; hierbei ist zwischen Vertragsverhandlungen und der Bestätigung abgeschlossener Verträge zu unterscheiden. Letztere dürfte tendenziell eher öffentlich zu behandeln sein. Bzgl. der Frage der gerichtlichen Kontrolle einer entsprechenden Entscheidung führt das OVG RP¹⁰⁷ aus:

„Was den Grad der Überzeugungsgewissheit von der erforderlichen Wettbewerbsrelevanz der begehrten Information angeht, den sich Gerichte verschaffen müssen, so können sie sich damit begnügen, ob nachteilige Wirkungen im Wettbewerb nachvollziehbar und plausibel dargetan werden. Diese Einschätzung ist Ergebnis einer auf die Zukunft bezogenen Beurteilung und damit notwendigerweise mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden ...“ An einen Bürgermeister bei der Aufstellung einer Tagesordnung für eine GR-Sitzung sowie an einen GR bei der Abstimmung über einen Antrag, die Öffentlichkeit herzustellen, können keine höheren Anforderungen gestellt werden als an ein Verwaltungsgericht bei der Frage, ob ein Auskunftsanspruch z. B. nach dem LIFG besteht.

5.2.2 Öffentliches Wohl/Gemeinwohl

5.2.2.1 Interessen des Staates

Berührt eine Angelegenheit Belange der Bundesrepublik Deutschland oder des Landes RP und werden diese durch eine Preisgabe von Informationen gefährdet, ist eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung geboten. Zurzeit spielt dieser Aspekt in den Gemeinden keine wesentliche Rolle. In der Zeit des „kalten Krieges“ war die Anwendung des Landbeschaffungsgesetzes¹⁰⁸ oft Gegenstand gemeindlicher Betroffenheit und Entscheidungen von Gemeinderäten.

5.2.2.2 Interessen der Gemeinde

Zu den Belangen des Gemeinwohls gehören auch die Interessen der Gemeinde selbst. Gemeinden sind kraft Gesetzes verpflichtet, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern.¹⁰⁹ Das umfasst nicht die Aufgabe der Gemeinde, Rechte einzelner Einwohner gerichtlich durchzusetzen, verleiht insbesondere der Gemeinde keine Rechte, gegen Verwaltungsakte und andere Maßnahmen vorzugehen, durch die in die Rechte einzelner Einwohner eingegriffen wird.¹¹⁰ Die Gemeinde darf nicht ausschließlich im Interesse einzelner Einwohner tätig werden.¹¹¹ Ansonsten ist die Aufgabe der Förderung des Wohls der Einwohner umfassend zu verstehen. Solange die Gemeinde nicht gegen geltendes Recht verstößt, darf sie alle Aufgaben der örtlichen

⁹⁹ Grundbuchordnung i. d. F. vom 26. 05. 1994 (BGBl. I S. 1114)

¹⁰⁰ So wörtlich: BGH, Urt. v. 23. 04. 2015 – III Rz 195/14 –, juris, Rn. 21

¹⁰¹ § 20 Abs. 1 GemO

¹⁰² So wörtlich: OVG RP, Beschl. v. 08. 01. 2014 – 10 A 11064/13 –, juris, Rn. 3 unter Bezug auf BVerfG, Beschl. v. 14. 03. 2006 – 1 BvR 2087/03 u. a. –, NVwZ 2006, 1041 und BVerwG, Beschl. v. 19. 01. 2009 – 20 F 23.07 –, juris, Rn. 11; aktuell: OVG RP, Urt. v. 12. 03. 2015 – 10 A 10472/14 –, juris

¹⁰³ Vgl. dazu: BVerwG, Urt. v. 25. 03. 2015 – 6 C 12/14 –, NVwz 2015, 1388 ff.

¹⁰⁴ Baugesetzbuch i. d. F. v. 23. 09. 2004, BGBl. I S. 2414; zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. 10. 2015 (BGBl. I S. 1722)

¹⁰⁵ Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz) 26. 11. 2008 – GVBl. 2008, 296

¹⁰⁶ Vgl. dazu: Bracht, NVwZ 2016, 108 ff. (III. 3. c)

¹⁰⁷ Urt. v. 08. 01. 2014 – 10 A 11064/13 –, juris, Rn. 4

¹⁰⁸ Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz – LBG –), BGBl. I 1957, 134, zuletzt geändert durch Artikel 226 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)

¹⁰⁹ § 1 Abs. 2 GemO

¹¹⁰ OVG RP, Urt. v. 23. 04. 2009 – 8 C 11025/08 –, juris, Rn. 20

¹¹¹ Dietlein in Gabler/Höhlein u. a., PK RP, Erl. 2.2 zu § 1 GemO

Gemeinschaft wahrnehmen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann sie Grundstücke erwerben und öffentliche Einrichtungen betreiben. Sie darf sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben an wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen oder diese selbst als Regie- oder Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts betreiben und auch Gesellschaften des Privatrechts (z. B. eine GmbH) gründen.¹¹²

Die Gemeinde hat die Aufgabe, das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.¹¹³ Sie darf Vermögensgegenstände in der Regel nur zum Verkehrswert veräußern.¹¹⁴ Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist.¹¹⁵ Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.¹¹⁶ Der Haushaltsplan ist nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufzustellen und auszuführen.¹¹⁷ Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung und ihre Aufgabe zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner gibt ihnen vielfältige Möglichkeiten der Betätigung und zur Gestaltung der Lebensbedingungen der Menschen. Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben¹¹⁸ entscheidet die Gemeinde, ob sie bestimmte Aufgaben wahrnimmt oder nicht. Es findet auch ein Wettbewerb der Gemeinden untereinander statt, wie Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen. Dieser ist nicht schädlich, sondern fördert Ideenreichtum und Kreativität.¹¹⁹

Bei ihren vielfältigen Aufgaben widerstreiten die Belange des Gemeinwohls oft mit Interessen einzelner Einwohnerinnen und Einwohner oder Unternehmen. Insbesondere im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung steht die Gemeinde als Verhandlungspartnerin Unternehmen und anderen Akteuren bei der Gestaltung von Verträgen gegenüber, die weitreichende finanzielle Folgen und auch erhebliche Konsequenzen für die Gestaltung der Lebensbedingungen der Menschen (z. B. beim Abschluss städtebaulicher Verträge zur Ausweisung von Gewerbegebieten oder zur Ansiedlung von Unternehmen) haben können.¹²⁰ Hier gilt es einerseits den aus dem Demokratiegebot abzuleitenden Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit zu beachten, andererseits aber auch die Handlungsfähigkeit der Gemeindeorgane und ihre Möglichkeit, die Interessen der Gemeinde erfolgreich zu vertreten, im Auge zu behalten und dabei die Balance zu wahren. Die am Gemeinwohl orientierte Aufgabenwahrnehmung erfordert vielfach die vertrauliche Verhandlungsführung, soll nicht die Gemeinde zum Spielball wirtschaftlicher Interessen Dritter werden. Das OVG RP¹²¹ hat entschieden, „die Öffentlichkeit wesentlich berührende kommunale Angelegenheiten (d. h. diejenigen im Katalog nach § 32 Abs. 2 ... GemO von der Delegation an einen Ausschuss ausgenommenen Angelegenheiten) ... sind, sofern nicht Belange des Datenschutzes einzelner oder das für die Gemeinde nicht verfügbare Geheimhaltungsinteresse des Bundes oder eines Landes berührt sind, nicht schon um dessentwillen der Natur des Beratungsgegenstandes nach ... vom Öffentlichkeitsgrundsatz für Ratssitzungen ausgenommen, weil die Kommune sich von einer geheimen Beratung wirtschaftliche Vorteile verspricht.“ Weiter führt das Gericht aus, „die mit der öffentlichen Hand in Verhandlungen eintretenden Anbieter (müssen) ihrerseits die Notwendigkeiten berücksichtigen, die sich aus der Rücksicht auf die demokratische Verfasstheit der öffentlichen Körperschaften ergeben.“¹²² Deshalb sei die Beratung und Entscheidung über den Abschluss eines Konzessionsvertrages mit einem Energieversorgungsträger (anstelle einer Kommunalisierung) in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden. Diese Ausführungen erscheinen zu dogmatisch und dürfen keinesfalls so gedeutet werden, dass wirtschaftliche Interessen der Gemeinde niemals die Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung rechtfertigen. Im unterschiedenen Fall ging es um die Grundsatzfrage, ob die Gemeinde den Konzessionsvertrag mit dem bisherigen Konzessionsnehmer weiterführt oder die Gemeinde selbst ein kommunales Stromversorgungsunternehmen führt. Die Grundsatzfrage kann durchaus von der Vertragsgestaltung getrennt beraten und entschieden werden. Das OVG RP führt aus, dass es bei Vertragsver-

handlungen auch darauf ankomme, ob eine wesentliche die Öffentlichkeit berührende Frage zur Entscheidung anstehe.¹²³ Außerdem könne es durchaus Angelegenheiten geben, in denen konkrete Aspekte des Datenschutzes oder der Geschäftsgeheimnisse der Verhandlungspartner gegen die Beratung und Entscheidung in öffentlicher Sitzung sprechen. Burgi¹²⁴ führt Argumente für den Ausschluss der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit einem kommunalen Unternehmen an, die auch bei sonstigen Entscheidungen der Gemeinde nicht unberücksichtigt bleiben dürfen: das Gewinnerzielungsziel, die Erreichbarkeit des kommunalen Sachziels, die Erschwernis, Geschäftspartner für eine Zusammenarbeit zu gewinnen, „wenn diese damit rechnen müssen, dass schon der Umstand ... ihres geplanten Geschäfts ... in der Öffentlichkeit bekannt wird.“ Die Schwächung der Verhandlungsposition der Gemeinde in den Verhandlungen über die Beteiligung der Gemeinde an wirtschaftlichen Unternehmen rechtfertigt und gebietet die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung.¹²⁵ Das gilt für Grundstücksverhandlungen¹²⁶ ebenso wie für Entscheidungen über die Strategie der Gemeinde bei gerichtlichen Auseinandersetzungen.¹²⁷

Aus alledem folgt: In vielen Fällen bietet sich an, bei Vertragsverhandlungen von drei Stufen auszugehen:

- In einer ersten Stufe ist zu klären, ob Vertragsverhandlungen aufzunehmen sind: Kauf oder Verkauf von Grundstücken, Abschluss eines Konzessionsvertrages, eines städtebaulichen Vertrages, Gründung einer GmbH, eines Eigenbetriebes. Ausgehend vom Grundsatz der Öffentlichkeit ist zu prüfen, ob Gründe vorliegen, die eine Beratung und Entscheidung in nichtöffentlicher Sitzung rechtfertigen. Benötigt die Gemeinde für den Bau eines öffentlichen Gebäudes (Kindertagesstätte, Verwaltungsgebäude o. ä.) ein Grundstück und zieht die Verwaltung mehrere Standorte in Betracht, wäre schon die Standortwahl mit dem Ziel der Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit den jeweiligen Eigentümern den Interessen der Gemeinde abträglich. Das Interesse Anderer an den in Betracht gezogenen Grundstücken könnte geweckt und durch deren konkurrierende Angebote an die Grundstückseigentümer die Position der Gemeinde geschwächt werden.
- In einer zweiten Stufe kann es um Fragen der Leistungen und Gegenleistungen (z. B. Kaufpreis), der konkreten vertraglichen Regelungen (Behandlung von Leistungsstörungen, Sicherheiten usw.) gehen. Werden diese im Gemeinderat behandelt oder sind sie Gegenstand eines Verhandlungsauftrages, so stehen die Interessen der Gemeinde als Teil des öffentlichen Wohls im Vordergrund, weil sie dem Verhandlungspartner als Verhandlungsposition (einschließlich deren Grenzen) auch deshalb nicht offenzulegen sind, weil dieser sich umgekehrt auch nicht „in die Karten sehen“ lässt. Solche Festlegungen der Verhandlungsführung im weiteren Sinne sind in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln und zu entscheiden.

112 Oster in Gabler/Höhlein u. a., a.a.O., Erl. vor § 85 GemO; Wurzel/Schramml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 3. Aufl. 2015; Nierhaus, HKWP (Fn. 4), Band 2, 3. Aufl. 2010, S. 35 ff.

113 § 78 Abs. 2 GemO

114 § 79 Abs. 1 S. 3 GemO

115 § 85 Abs. 3 GemO

116 § 93 Abs. 1 GemO

117 93 Abs. 3 GemO

118 Burgi (Fn. 3), S. 89

119 Zur Bedeutung der Kommunalen Selbstverwaltung im Gesamtgefüge des Staates und insbesondere leistungsfähiger Kommunen: Junkernheinrich/Lorig, Kommunalreformen in Deutschland, 1. Aufl. 2013, S. 23 ff.

120 Burgi, Öffentlichkeit von Ratssitzungen bei Angelegenheiten kommunaler Unternehmen, NVwZ 2014, 609 ff.

121 Ur. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris

122 a.a.O., Rn. 40

123 a.a.O., Rn. 39

124 NVwZ 2014, 609 ff. (I. 2. c)

125 OVG NRW, Beschl. v. 16. 07. 2009 – 15 B 945/09 –, juris, Rn. 8

126 OVG NRW, Beschl. v. 12. 09. 2008 – 15 A 2129/08 –, juris

127 OVG NRW, Ur. v. 24. 04. 2001 – 15 A 3021/97 –, juris, Rn. 33; OVG Saarl., Beschl. v. 21. 04. 2010 – 3 B 123/10 –, juris.

– In einer dritten Stufe geht es schließlich um den Abschluss eines Vertrages oder die Feststellung seines Scheiterns. Dieser Beschluss ist regelmäßig in öffentlicher Sitzung zu fassen. Wenn Teile des Vertragsinhaltes nichtöffentlich zu behandeln sind, ist getrennt zu beraten und zu beschließen. Diese drei Stufen sind näher zu betrachten:

Wirtschaftliche und strategische Interessen der Gemeinde rechtfertigen und gebieten, Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden. Dabei darf nicht schematisch vorgegangen werden. Vielmehr bedarf es im Einzelfall einer sachgerechten Abwägung zwischen den Zielen des Grundsatzes der Öffentlichkeit einerseits und den Interessen, die für einen Ausschluss der Öffentlichkeit sprechen. Es ist zu empfehlen zu prüfen, ob eine Teilung der Beratungen und Entscheidungen entsprechend den vorgenannten drei Stufen möglich ist in die Themenbereiche, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können und solche, die eine vertrauliche Behandlung erfordern. Dabei muss der sachliche Zusammenhang der zu einer Angelegenheit gehörenden Fragen gewahrt bleiben. Eine solche Aufteilung kann nur in Betracht kommen, wenn es sich um isoliert behandelbare, selbständige Themenkomplexe eines Vorgangs handelt, die unabhängig voneinander behandelt werden können. Zum Beispiel kann in einer ersten Stufe die Frage, ob die Gemeinde die Stromversorgung selbst in einem Regiebetrieb oder einer Gesellschaft in der Trägerschaft der Gemeinde betreibt oder einen Konzessionsvertrag mit einem Versorgungsunternehmen verlängert, öffentlich verhandelt werden, ohne den Inhalt eines abzuschließenden Konzessionsvertrages preiszugeben. Wenn man sich für den Abschluss eines Konzessionsvertrages entschieden hat und die Angebote von Anbietern die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten, ist darüber in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden. Eine „gekünstelte“ Aufteilung eines zusammenhängenden Themenkomplexes nur mit dem Ziel, möglichst viele Teilaspekte öffentlich diskutieren zu können, würde den Bedürfnissen einer sachgerechten Beratung im Kollegialorgan GR zuwider laufen.¹²⁸ Auch hier können die Kriterien der aufgezeigten drei Stufen hilfreich sein.

5.3 Zusammenspiel von Bürgermeister und GR¹²⁹

Nach § 33 Abs. 1 GemO hat der Bürgermeister die Aufgabe, den Gemeinderat über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zu informieren und gem. § 47 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GemO die Beschlüsse des GR vorzubereiten. Das geschieht meist durch Vorlagen für den GR, in denen der Sachverhalt erläutert und vielfach auch ein Beschlussvorschlag unterbreitet wird, der als Antrag des Bürgermeisters zu verstehen ist. Dabei stellt sich die Frage, wann die Information bzw. Beteiligung des GR als Hauptorgan der Gemeinde erfolgt. Würde der Bürgermeister seine Aufgabe, den Gemeinderat zu informieren und Ratsbeschlüsse vorzubereiten, sehr restriktiv interpretieren, könnte er so zu rechtfertigen versuchen, den GR erst dann zu involvieren, wenn alle maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Fragen geklärt sind. Dann würde sich im frühen Verfahrensstadium die Frage der Öffentlichkeit der Entscheidung nicht stellen. Allerdings ist es im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Gemeindeorganen zweckmäßig, den GR nicht erst dann zu beteiligen, wenn finale Entscheidungsreife besteht, sondern ihn frühzeitig zu informieren und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Je frühzeitiger der GR beteiligt wird, umso eher stellt sich die Frage der Notwendigkeit einer vertraulichen und damit nichtöffentlichen Behandlung.¹³⁰

5.4 Ausgewählte Problembereiche

5.4.1 Grundstücksangelegenheiten¹³¹

5.4.1.1 Begriff

Unter Grundstücksangelegenheiten oder Liegenschaftssachen sind alle Themen zu verstehen, die sich mit dem An- und Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde oder die Gewährung von Rech-

ten an Grundstücken (Dienstbarkeiten, Erbbaurechten) befassen, auch wenn deren Regelungen in städtebauliche Verträge im Sinne von § 11 BauGB¹³² eingebettet sind.¹³³ Auch die Vermietung und Verpachtung gemeindlicher Grundstücke fallen ebenso unter diesen Begriff wie die Anmietung oder Anpachtung von Grundstücken durch die Gemeinde. Zumindest die Entscheidung über den An- oder Verkauf von Grundstücken ist keine dem Bürgermeister als Geschäft der laufenden Verwaltung (§ 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO) zustehende Kompetenz, sondern obliegt dem GR als Hauptorgan der Gemeinde, sofern dieser nicht einen Ausschuss oder den Bürgermeister (meist geschieht dies bis zu einer definierten Wertgrenze) dazu ermächtigt hat. Nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GemO in der bis zum 30. 06. 2016 geltenden Fassung wurde der GR ermächtigt, durch Regelung in der Geschäftsordnung allgemein zu bestimmen, dass bestimmte Angelegenheiten nichtöffentlich behandelt werden können. Die Mustergeschäftsordnung sah ohne weitere Differenzierung vor, dass Grundstücksangelegenheiten nichtöffentlich behandelt werden.¹³⁴ Dies wird in anderen Bundesländern von der Rechtsprechung z. T. als ausreichende Begründung für den Ausschluss der Öffentlichkeit akzeptiert.¹³⁵ Es ist zu beachten, dass die gesetzliche Ermächtigung des GR, allgemein durch Regelung in der Geschäftsordnung bzw. durch Beschluss mit Zweidrittelmehrheit im Einzelfall zu bestimmen, dass bestimmte Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden können, am 01. 07. 2016 entfallen. Die bisher pauschale Behandlung von Grundstücksangelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung muss einer differenzierten Betrachtung weichen. Es kommt darauf an, im Einzelfall zu entscheiden, ob tragfähige Gründe des Gemeinwohls oder berechnete Interessen Einzelner eine Ausnahme vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit rechtfertigen.

5.4.1.2 Verkauf von Grundstücken

5.4.1.2.1 Wohnbaugrundstücke

Über das „Ob“ des Verkaufs gemeindeeigener Grundstücke und die Formulierung der Bedingungen, unter denen sie allgemein zum Verkauf angeboten werden sollen, ist in öffentlicher Sitzung zu beraten und entscheiden;¹³⁶ vgl. Stufe 1 unter Ziff. 5.2.2.2. Entschließt sich eine Gemeinde, ihre Grundstücke in einem Wohngebiet zum Zweck der Bebauung gegen Höchstgebot an Bauwillige zu veräußern, gibt es keine Gründe, über die allgemeinen Bedingungen (Bebauungsverpflichtung etc.) in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden, weil zur Erlangung entsprechender Angebote eine Veröffentlichung notwendig ist. Der „Zuschlag“ selbst bedarf dann keiner Entscheidung des GR, sondern ist Aufgabe der Verwaltung, wenn die Kriterien eindeutig formuliert worden sind und der Beschluss darüber ausführungsfähig ist. Gleiches gilt, wenn die Gemeinde zur Förderung der Bildung von Wohnungseigentum breiter Bevölkerungskreise die Grundstücke zu einem festen Verkaufspreis veräußern möchte und dies von sozialen Aspekten (Zahl der Kinder, Einkommen, familiäre Bindungen in der Gemeinde) abhängig macht.¹³⁷ Es rechtfertigt nichts, die Formulierung der Bedingungen, z. B. den Verkaufspreis, die Wertung sozialer Aspekte bei der Zutei-

¹²⁸ BavVG, Beschluss v. 20. 04. 2015 – 4 CS 15.381 –, juris.

¹²⁹ Dazu: Kluth in Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 3), S. 750

¹³⁰ Zur Zulässigkeit der Vorberatung in nichtöffentlicher Sitzung: unten 6.2

¹³¹ Ruff, Der Beschluss des Gemeinderats über kommunale Grundstücke, KommJur 2009, 201 ff. OVG NRW, Beschl. v. 12. 09. 2008 – 15 A 2129/08 – juris, Rn. 14

¹³² Birk, Städtebauliche Verträge, 5. Aufl. 2013

¹³³ OVG NRW, Beschl. v. 12. 09. 2008 – 15 A 2129/08 –, juris

¹³⁴ § 5 Abs. 2 der Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte (MGesO), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 21. November 1994 (MinBl. S. 539, ber. 1996 S. 338), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 5. Mai 2009 (MinBl. S. 150), abgedruckt in Kommunalbrief Rheinland-Pfalz, 2014, S. 247 ff.

¹³⁵ OVG NRW, Beschl. v. 12. 09. 2008 – 15 A 2129/08 – juris, Rn. 14

¹³⁶ VG Karlsruhe, Beschl. v. 19. 10. 2012 – 5 K 1969/12 –, juris.

¹³⁷ Sog. Einheimischenmodell, Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Kommentar, 12. Aufl. 2014, Rn. 50 zu § 11 BauGB; Spannowsky/Uechtritz, Beck-Online-Kommentar (BeckOK) BauGB/Hofmann, BauGB § 11, Rn. 23 u. 24; BGH, Urt. v. 26. 06. 2015 – V ZR 271/14 –, juris

lung von Grundstücken und die Regelungen über die Bebauungsverpflichtung nichtöffentlich zu erörtern. Anders ist es jedoch bei der Entscheidung, wem aufgrund sozialer Aspekte ein Grundstück veräußert wird und wem nicht. Wird dies z. B. von der Höhe des Einkommens und der Zahl der unterhaltspflichtigen Kinder abhängig gemacht, dürfen diese höchstpersönlichen Daten nicht in öffentlicher Sitzung dargelegt werden. Hier ist also eine Entscheidung in nichtöffentlicher Sitzung im berechtigten Interesse der Bewerber um die Grundstücke der Gemeinde geboten.

5.4.1.2.2 Gewerbegrundstücke

Veräußert eine Gemeinde Gewerbegrundstücke, liegen oft Gründe vor, die einer Beratung und Entscheidung in öffentlicher Sitzung entgegenstehen, und zwar sowohl Gründe des Gemeinwohls¹³⁸ als auch berechnete Interessen Einzelner (hier: der potenziellen Käufer).

Zur Förderung des Gemeinwohls in diesem Sinne gehört zweifellos die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Generierung von Wirtschaftskraft, also die Ansiedlung von Betrieben. Dieses Ziel könnte gefährdet werden durch eine verfrühte öffentliche Erörterung im GR. Unternehmen wählen ihre Standorte für Neugründungen, Verlagerungen von Betriebsstätten oder Erweiterungen nach vielfältigen Aspekten aus (z. B. Verfügbarkeit und Eignung von Grundstücken, Verkehrsanbindung, Festsetzungen des Bebauungsplanes, Arbeitsmarktsituation). Sie sondieren meist parallel mehrere in Betracht kommende Standorte. Dabei legen sie in aller Regel größten Wert auf Diskretion, weil sie ihre Standortentscheidung mit finanzierenden Banken, dem Betriebsrat, Gesellschaftern usw. erörtern müssen und auch daran interessiert sind, dass ihre Mitbewerber am Markt nicht über Einzelheiten ihrer Standortsuche informiert werden. Aus Sicht der Gemeinde sind vor einer Entscheidung „für oder gegen“ den Verkauf eines Grundstücks an ein Unternehmen ebenfalls vielfältige, oft subtile Fragen zu klären, z. B.: Ist das Unternehmen solvent? Sind die Angaben über die Zahl der zugesagten Arbeitsplätze plausibel? Wird der Firmensitz in das Gebiet der Gemeinde verlagert? Wie hoch sind die Gewerbesteuerzahlungen am bisherigen Standort? Wie ist das Geschäftsgebahren des Unternehmens? Welche Umweltauswirkungen gehen von dem geplanten Betrieb aus? Meist ist es nicht mit einem Beschluss des GR getan, sondern sind mehrere Entscheidungen erforderlich. Würde man alle diese Fragen öffentlich erörtern (müssen), wäre die Investitionsbereitschaft des Unternehmens in dieser Gemeinde gefährdet, evtl. auch – je nach Landesrecht – innerhalb eines Bundeslandes oder gar am Standort Deutschland. Deshalb ist es geboten, Entscheidungen des GR über den Verkauf von Gewerbegrundstücken in der Regel in nichtöffentlicher Sitzung zu fassen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit in den für sie relevanten Fragen ist trotzdem gewährleistet. Der Beschluss des GR ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, sobald die Gründe für die Geheimhaltung entfallen.¹³⁹ In aller Regel setzt die Errichtung von Gebäuden für eine gewerbliche Nutzung das Bestehen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes voraus. Die gewerbliche Nutzung eines Grundstücks im nicht überplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) ist eine seltene Ausnahme. Wenn ein Vorhaben mit den Festsetzungen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes vereinbar ist, hat die Gemeinde bereits – unter Beteiligung der Öffentlichkeit in dem nach dem BauGB vorgeschriebenen Verfahren – entschieden, dass das Grundstück so wie beabsichtigt genutzt werden kann. Besteht kein Baurecht, muss dieses durch Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes geschaffen werden, oft durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB). Selbst wenn der GR vor Inkraftsetzung eines Bebauungsplanes über den Verkauf des Grundstücks an einen gewerblichen Investor berät und entscheidet, kann dies nichtöffentlich geschehen, denn in dem nachfolgenden Bebauungsplanverfahren wird die Öffentlichkeit beteiligt, und es entspricht ständiger Praxis, dass der potenzielle Investor den Kaufvertrag nur unter der (aufschiebenden oder auflösenden) Bedingung der Rechtsverbindlichkeit des aufzustellenden Bebauungsplanes abschließt.¹⁴⁰

5.4.1.3 Ankauf von Grundstücken

Will eine Gemeinde Grundstücke kaufen, steht sie meist im Wettbewerb mit anderen Kaufinteressenten. Wenn die Gemeinde von sich aus aktiv wird und Grundstückseigentümern ein Kaufangebot unterbreitet, müssen die Entscheidungen in diesem Verfahren aus Gründen des Gemeinwohls in nichtöffentlicher Sitzung erfolgen. Oft löst schon das Bekanntwerden gemeindlicher Kaufabsichten Spekulationen über künftige gemeindliche Planungen und Wertsteigerungen aus.¹⁴¹ Die öffentliche Erörterung im GR oder einem Ausschuss, welchen Kaufpreis die Gemeinde maximal anzubieten bereit ist und zu welchem Zweck sie das Grundstück mit welcher Dringlichkeit benötigt, würde die Verhandlungsposition der Gemeinde schwächen.¹⁴² Wird der Gemeinde vom Eigentümer ein Grundstück zum Kauf angeboten, rechtfertigen schon die berechtigten Interessen des Verkäufers die Entscheidung über das Kaufangebot in nichtöffentlicher Sitzung. Andernfalls würde seine „Eigentümerstellung“ offenbart, und es könnten Rückschlüsse auf seine Vermögensverhältnisse gezogen werden. Auch Interessen der Gemeinde, also Gründe des Gemeinwohls, gebieten die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung. Müsstens sich nämlich ein potenzieller Verkäufer und die Gemeinde darauf einstellen, dass die Verkaufsabsicht öffentlich wird, könnte das schon Grund zur Zurückhaltung eines Angebots gegenüber der Gemeinde und (zusätzlich) für das Auftreten anderer Kaufinteressenten sein.

5.4.2. Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts

5.4.2.1 Allgemeines

Den Gemeinden steht nach §§ 24 ff. BauGB unter den dort genannten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht zu, das sie allerdings nur aus Gründen des Gemeinwohls ausüben dürfen. Sie müssen dabei den Verwendungszweck angeben, zu dem sie das Vorkaufsrecht ausüben wollen (§ 24 Abs. 3 S. 1 u. 2 BauGB). Zu unterscheiden sind das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 und das besondere – durch Satzung zu begründende – Vorkaufsrecht gem. § 25 BauGB. Gemäß § 26 BauGB ist die Ausübung des Vorkaufsrechts u. a. ausgeschlossen, wenn der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten oder an eine Person verkauft, die mit ihm in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt ist (Nr. 1), auf dem Grundstück Vorhaben errichtet werden sollen, für die ein in § 38 genanntes Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden ist (Nr. 3) oder das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Mängel oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 aufweist (Nr. 4). Unter den Voraussetzungen des § 27 a BauGB kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben. Die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgt durch privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt.¹⁴³ Die Gemeinde tritt mit Ausübung des Vorkaufsrechts in den zwischen Käufer und Verkäufer geschlossenen Kaufvertrag ein. Wird das Vorkaufsrecht ausgeübt, wird der Erstvertrag (zwischen Verkäufer und Käufer) nicht wirksam.¹⁴⁴ Grundsätzlich ist die Gemeinde verpflichtet, den zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Übersteigt der im Erstvertrag vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich, kann die Gemeinde das sog. preislimitierte Vorkaufsrecht ausüben (§ 28 Abs. 3 S. 1 BauGB). In diesem Fall steht dem Verkäufer

¹³⁸ Vgl. oben 5.2.2.2.

¹³⁹ § 35 Abs. 1 S. 3 GemO (ab 01. 07. 2016); § 41 Abs. 5 GemO

¹⁴⁰ Derartige Vereinbarungen verstoßen nicht gegen das Koppelungsverbot des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB (BGH, Urt. v. 02. 10. 2015 – V ZR 307/13 –, BauR 2016 S. 263)

¹⁴¹ OVG RP, Urt. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris, Rn. 39

¹⁴² Zur Rechtfertigung des Ausschlusses der Öffentlichkeit zur Sicherung der Verhandlungsposition der Gemeinde: OVG NRW, Urt. v. 24. 04. 2001 – 15 A 3021/97 –, Beschl. v. 12. 09. 2008 – 15 A 2129/08 –, Beschl. v. 16. 07. 2009 – 15 B 945/09 – alle: juris

¹⁴³ BeckOK BauGB/Grziwotz BauGB § 28 Rn. 21-21.2

¹⁴⁴ BeckOK BauGB/Grziwotz BauGB § 28 Rn. 24

ein gesetzliches Rücktrittsrecht zu (§ 28 Abs. 3 S. 2 BauGB). Die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht nur binnen zwei Monaten nach Bekanntwerden des wirksamen Kaufvertrages ausüben (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB).

5.4.2.2 Unterschiede in der Rechtsprechung

Die Frage, ob der GR über die Ausübung des Vorkaufsrechts in öffentlicher Sitzung zu beschließen hat oder Gründe des Gemeinwohls oder berechnete Interessen Einzelner die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung erfordern, ist in der Rechtsprechung umstritten. Der VGH BW, der BayVGH, das OVG SH urteilen in ständiger Rechtsprechung, die Entscheidung über die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts habe in öffentlicher Sitzung zu erfolgen. Begründet wird dies wie folgt: Das Vorkaufsrecht dürfe nur zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt werden. „Angesichts des städtebaulichen Einschätzungsspielraums, ob und in welcher Weise das jeweilige Grundstück für die kommunale Planung von Relevanz ist, kommt danach gerade bereits der öffentlichen Debatte im politischen Willensbildungsprozess eine besondere Bedeutung zu.“¹⁴⁵

Im Beschluss vom 16. 06. 1981¹⁴⁶ führt der VGH BW aus: „Insbesondere die Offenlegung des vereinbarten Kaufpreises ... erfüllt diese Voraussetzungen¹⁴⁷ nicht. Denn der Kaufpreis gibt keinerlei Hinweis auf die wirtschaftliche Situation gerade des Käufers. ... Im Übrigen kann sich der Bürgermeister, der die Gemeinderatsitzungen vorzubereiten hat ..., Gewissheit hinsichtlich der Frage, ob berechnete Interessen einzelner die Ausübung des Vorkaufsrechts in nichtöffentlicher Sitzung erfordern, dadurch verschaffen, dass er bei den Vertragsbeteiligten anfragt, ob aus deren Sicht – begründete – Bedenken gegen eine Beratung und Beschlussfassung in öffentlicher Sitzung bestehen. Unterbleibt eine solche Anfrage, so kann er nicht einfach unterstellen, berechnete Interessen des Käufers oder Verkäufers erforderten den Ausschluss der Öffentlichkeit.“

Hingegen vertritt das OVG RP¹⁴⁸ die Auffassung, über die Ausübung des Vorkaufsrechts habe der GR in nichtöffentlicher Sitzung zu entscheiden. Dabei stellt das Gericht auf die Formulierung in der bis 30. 06. 2016 geltenden Fassung des § 35 Abs. 1 GemO ab und führt aus, dies sei eine Angelegenheit, die „der Natur des Beratungsgegenstandes nach“ in nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen habe. Das OVG RP zitiert in seiner Entscheidung vom 27. 07. 1999 aus dem Urteil vom 23. 11. 1994¹⁴⁹ wie folgt: Die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung sei geboten, weil „die Beratung und Beschlussfassung über die Ausübung des Vorkaufsrechts ihrer Natur nach die Einzelheiten des Kaufvertrages, insbesondere den Kaufpreis und Abreden zwischen den Parteien ... über Zahlungsmodalitäten, Ratenzahlungen oder Ähnliches umfasse. Darüber hinaus sei es unvermeidlich, dass die vom Käufer beabsichtigte Nutzung Gegenstand der Beratung werde, weil der ... GR seine Entscheidung davon abhängig machen müsse, ob die Ziele der gemeindlichen Bauleitplanung durch den Erwerb des betreffenden Grundstücks gesichert werden müssten. Sämtliche der genannten Gesichtspunkte berührten Vermögensangelegenheiten der Parteien des Kaufvertrages. Eine öffentliche Beratung dieser Angelegenheiten mit anschließender Berichterstattung in der Presse sei jedenfalls geeignet, Persönlichkeitsrechte der Beteiligten zu verletzen.“ Das BVerwG¹⁵⁰ hat die Revision gegen das Ur. d. OVG RP vom 23. 11. 1994 zurückgewiesen und ausgeführt, „Kaufverträge über Grundstücke gehören aber jedenfalls zu den Angelegenheiten, deren vertrauliche Behandlung im Interesse der Vertragspartner in Frage kommt.“

In seinem Urteil vom 27. 07. 1999¹⁵¹ verweist das OVG RP auf die unterschiedliche Rechtslage in den Bundesländern BW und RP, setzt sich aber auch kritisch mit der Rechtsprechung des VGH BW auseinander: „Außer den oben angegebenen Gründen fällt dabei die Überlegung ins Gewicht, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 28 Abs. 2 BauGB nur binnen zwei Monaten nach Abschluss des Kaufvertrages ausgeübt werden kann. Diese relativ kurze Frist würde aber in vielen Fällen die Ausübung des Vorkaufsrechts vereiteln, wenn etwa die Gemeinde im vermeintlichen Interesse der Vertragspartner von einer Ausnahme im Einzelfall ausgegangen wäre,

bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung aber Besonderheiten verneint und deshalb die Öffentlichkeit der Sitzung gefordert würde, die dann nicht mehr mit heilender Wirkung nachgeholt werden könnte. Um dies zu vermeiden, müsste die Gemeinde generell ohne Rücksicht auf die Interessen der Beteiligten die Ausübung des Vorkaufsrechts in öffentlicher Sitzung beschließen, was aber ... in einer Vielzahl von Fällen nicht dem Interesse der Beteiligten entsprechen würde.“

5.4.2.3 Auffassung der Verfasser

Die Argumente des OVG RP überzeugen. Die Beratung und Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts in nichtöffentlicher Sitzung ist wegen schutzwürdiger¹⁵² Interessen Einzelner erforderlich. Verkäufer und Käufer schließen einen individuell gestalteten privatrechtlichen Vertrag ab, in dem nicht nur der Kaufpreis, sondern auch viele andere wechselseitige Rechte und Pflichten geregelt werden können (Fälligkeit oder Verzinsung des Kaufpreises,¹⁵³ Verpflichtungen des Käufers hinsichtlich einer vorzunehmenden Bebauung). Schon die Offenlegung der Eigentümerstellung gehört zu den geschützten Daten im Sinne des jeweiligen LDSG.¹⁵⁴ Der Auffassung des VGH BW,¹⁵⁵ die Offenlegung des Kaufpreises berührte keine schutzwürdigen Interessen von Käufer und Verkäufer, widerspricht der Rechtsprechung des BVerfG über das informelle Selbstbestimmungsrecht,¹⁵⁶ dem inzwischen in Kraft getretenen LDSG und der einschlägigen Rechtsprechung dazu. Der Verweis auf die Möglichkeit, die Betroffenen zu fragen, ob Gründe gegen die Behandlung in öffentlicher Sitzung bestehen, überzeugt nicht. Denn die Frage, ob eine Angelegenheit öffentlich oder nichtöffentlich zu behandeln ist, steht nicht im Belieben der Betroffenen. Außerdem dürfte im Zweifel eine solche Frage eher zu einer Verzögerungstaktik der Betroffenen führen, deren Interesse die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde widerspricht. Der GR, der innerhalb kurzer Zeit über die Frage zu entscheiden hat, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, muss den Inhalt der vertraglichen Rechte und Pflichten des Käufers gegenüber dem Verkäufer kennen, aber auch über die beabsichtigte Nutzung des Grundstücks durch den Käufer informiert sein, um beurteilen zu können, ob der Käufer das Vorkaufsrecht abwenden kann.¹⁵⁷ Dazu gehören auch evtl. verwandtschaftliche Beziehungen zwischen Verkäufer und Käufer. Eine Anonymisierung der relevanten Daten für die Sitzung des GR würde aus diesen Gründen zu Rechtsunsicherheiten führen, weil ein Verstoß gegen die Öffentlichkeit der Sitzung auch darin liegen kann, zu wenig Informationen über den Entscheidungsgegenstand zu geben.

Die vom VGH BW¹⁵⁸ angeführten Gründe für eine Behandlung in öffentlicher Sitzung erfordern die Öffentlichkeit nicht. Denn die städtebaulichen Voraussetzungen und die Gründe des Wohls der Allgemeinheit, die zur Ausübung des Vorkaufsrechts legitimieren, sind in aller Regel zuvor in öffentlicher Sitzung des GR festgelegt

145 So wörtlich: VGH BW, Ur. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, juris, Rn. 45. Dort sind die vorausgehenden entsprechenden Urteile des Gerichts und die anderer Gerichte zitiert. Vgl. auch: BayVGH, Ur. v. 26. 01. 2009 – 2 N 08.124 –, juris; OVG SH, Beschl. v. 23. 05. 2003 – 1 MR 10/03 –, NVwZ-RR 2003, 774; VG Aachen, Ur. v. 22. 05. 2012 – 3 K 347/11 –, juris

146 Az. 3 S 272/81, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht

147 Gemeint ist die Geheimhaltungspflicht im schutzwürdigen Interesse Einzelner

148 Ur. v. 23. 11. 1994 – 8 A 12462/92 – und v. 27. 07. 1999 – 1 A 11103/99 –, Das erstgenannte Urteil wurde – soweit ersichtlich – überhaupt nicht veröffentlicht. Das Urteil vom 27. 07. 1999 lediglich in Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz 1999/379. Aktuell jetzt auch OVG NRW, Ur. v. 15. 03. 2016 – 10 A 1066/14 –, juris

149 Az. 8 A 12462/93.OVG

150 Beschl. v. 15. 03. 1995 – 4 B 33/95 –, juris, Rn. 6

151 Az. 1 A 11103/99.OVG, GV 1999/379

152 § 35 Abs. 1 S. 1 GemO RP n. F.

153 Vgl. dazu: BGH, Ur. v. 24. 02. 1995 – V ZR 244/93 –

154 BGH, Ur. v. 26. 01. 1989 – III ZR 194/87 –, juris

155 Beschluss vom 16. 06. 1981 Az. 3 S 272/81, siehe obiges Zitat

156 BVerfG, Ur. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 –, NJW 1984, 419 ff

157 § 27 BauGB

158 Ur. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, juris, Rn. 45

worden. Sowohl der Bebauungsplan (Nr. 1), die Festlegung eines Umlegungsgebietes (Nr. 2), eines Sanierungsgebietes und städtebaulichen Entwicklungsbereichs (Nr. 3), die Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadumbaues und einer Erhaltungssatzung (Nr. 4), der Flächennutzungsplan (Nr. 5) sowie die Festlegung der Überschwemmungsgebiete (Nr. 7) sind vor der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts im konkreten Fall durch in öffentlicher Sitzung gefasste GR-Beschlüsse festgelegt worden. Auch das Vorkaufsrecht während der Aufstellung eines Bebauungsplanes oder Flächennutzungsplanes gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 bzw. S. 3 BauGB setzen voraus, dass diese Bauleitpläne das Stadium der Offenlage (§ 3 Abs. 2 BauGB) erreicht haben. Lediglich in den Fällen des § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB (unbebaute Grundstücke in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Abs. 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können) ist überhaupt denkbar, dass die Belange der Allgemeinheit, die ein Interesse der Gemeinde an dem durch das Vorkaufsrecht betroffenen Grundstücke begründen können, noch nicht in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Ein öffentliches Interesse, das eine Gemeinde bewegen kann, ihr Vorkaufsrecht auszuüben, entsteht in den seltensten Ausnahmefällen erst dann, wenn ein Grundstückskaufvertrag geschlossen worden ist. Vielmehr werden die öffentlichen Belange bei der Bauleitplanung, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Festlegung der Entwicklungsziele der Gemeinde öffentlich diskutiert worden sein.

Zusammenfassend: Angesichts des durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Rechts auf informelle Selbstbestimmung¹⁵⁹ erscheint es nicht zulässig, die für die Entscheidung des GR erforderlichen Informationen in öffentlicher Sitzung preiszugeben,¹⁶⁰ zumal es nicht auf einer Entscheidung der Vertragsparteien beruht, dass die Gemeinde in die Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts eintritt und über ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse diskutiert wird. Deshalb ist die Beratung und Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts in nichtöffentlicher Sitzung geboten.

5.4.2.4 Zuständigkeit

In Gemeinden, die einer Verbandsgemeinde angehören (= Ortsgemeinden), stellt sich die Frage, ob der an Verkäufer und Käufer zu richtende Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Verbandsgemeindeverwaltung oder den Ortsbürgermeister zu erlassen ist. Das VG Koblenz¹⁶¹ hat bezüglich der Zuständigkeit für den Widerruf der Genehmigung zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung einer Ortsgemeinde (Friedhof) entschieden, „im besonderen Verhältnis zwischen Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde ... (sei) die rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht im hoheitlichen Handeln gegenüber dem Bürger ... durch die Spezialregelung des § 68 Abs. 1 Satz 1 GemO ... der Verbandsgemeindeverwaltung zugewiesen.“ In der Ausübung des Vorkaufsrechts einer Ortsgemeinde sehen das VG Neustadt¹⁶² und das OVG RP¹⁶³ eine Verpflichtungserklärung im Sinne von § 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GemO, die mit vom Ortsbürgermeister unterzeichneten Bescheid geltend zu machen sei. Dabei ist zu beachten, dass der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts ein belastender Verwaltungsakt ist, der begründet werden muss (§ 39 Abs. 1 VwVfG). Ehrenamtliche Ortsbürgermeister wird es meist (fachlich und zeitlich) überfordern, eine diesen Anforderungen entsprechende Begründung zu erstellen. Entweder muss die Verbandsgemeindeverwaltung diese auf dem Briefbogen der Ortsgemeinde erstellen oder es ist dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde eine den Anforderungen des § 49 Abs. 2 GemO entsprechende Vollmacht des Ortsbürgermeisters zu erteilen und dem Bescheid der Verbandsgemeindeverwaltung beizufügen.

5.4.3 Umlegungsverfahren

Sowohl der Beschluss des GR, ein Umlegungsverfahren im Sinne der §§ 45 ff. BauGB anzuordnen (§ 46 BauGB), als auch der feststellende Beschluss über die Umlegungskarte und das Umlegungsverzeichnis (Umlegungsplan, § 66 BauGB), soweit sie vom Gemeinderat gefasst werden, sind grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu fassen. Dabei ist zu beachten, dass das Umlegungsverfahren

grundsätzlich grundstücks- und nicht personenbezogen ist. Wenn aber in der jeweiligen Sitzung des GR die Namen der Eigentümer von Grundstücken im Umlegungsgebiet bekannt gegeben werden, ist die Öffentlichkeit auszuschließen.¹⁶⁴ Soweit ein Umlegungsausschuss gebildet wird und Kompetenzen im Umlegungsverfahren übertragen werden, ist § 5 Abs. 2 S. 1 UAVO¹⁶⁵ zu berücksichtigen, wonach der Umlegungsausschuss in nicht öffentlicher Sitzung berät und beschließt. Der Umlegungsausschuss ist nicht – wie die Ausschüsse im Sinne der §§ 44 ff. GemO – ein Ausschuss des GR, sondern ein Organ der Gemeinde.¹⁶⁶

5.4.4 Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens

Nach § 36 Abs. 1 BauGB ist im Baugenehmigungsverfahren über die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Einvernehmen mit der Gemeinde zu entscheiden, wenn das Vorhaben eine Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplanes erfordert (§ 31 BauGB), in einem Bereich liegt, für den die Gemeinde einen Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst hat (§ 33 BauGB), das Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (für die es keinen Bebauungsplan gibt) verwirklicht (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB) realisiert werden soll. Diese Vorschrift dient der Sicherung der Planungshoheit der Gemeinde, einem Kernbereich des durch Art. 28 Abs. 2 GG gesicherten Rechts auf Selbstverwaltung der Gemeinde.¹⁶⁷ Durch diese Planungshoheit wird das grundsätzliche Recht der Gemeinden gewährleistet und geschützt, das Gemeindegebiet nach eigenen Vorstellungen und Planungen zu gestalten.¹⁶⁸ Die Gemeinde darf ihr Einvernehmen zu Bauvorhaben nur aus den sich aus §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagen (§ 36 Abs. 2 S. 1 BauGB). Bauordnungsrechtliche oder ähnliche Gründe legitimieren die Gemeinde nicht dazu. Durch die Regelung des § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB¹⁶⁹ soll verhindert werden, dass die Gemeinde ihr Einvernehmen durch andere als bauplanungsrechtliche Gründe verweigert und dadurch Bauvorhaben verzögert.¹⁷⁰ Dadurch wird die nach Landesrecht zuständige Behörde ermächtigt, ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen der Gemeinde zu ersetzen. Die Erteilung oder Versagung des Einvernehmens ist nicht einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zugänglich, weil es dabei um die Ausgestaltung des durch Art. 14 GG geschützten Recht des Grundstückseigentümers geht, sein Grundstück im Rahmen des geltenden Rechts zu nutzen.¹⁷¹

Ob die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung des Einvernehmens dem GR oder dem Bürgermeister obliegt, ist umstritten.¹⁷² Grundsätzlich ist – jedenfalls in kleineren und mittleren Gemeinden – wegen der Bedeutung der Entscheidung für künftige Planungen der Gemeinde von der Zuständigkeit des GR auszugehen. Wenn der GR zuständig ist, kann er die Entscheidung über die Erteilung des Einvernehmens auf einen Ausschuss oder den Bürgermeister¹⁷³ delegieren. Zur Frage, ob die Entscheidung des GR oder eines Ausschusses in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu treffen ist, gibt es – soweit ersichtlich – nur eine gerichtliche Entscheidung: Das

159 BVerfG, Ur. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 –, NJW 1984, 419 ff. (Volkszählungsurteil); BGH, Ur. v. 23. 04. 2015 – III ZR 195/14 –, juris, Rn. 21 m. w. Nachw.

160 Darüber könnte jedes Ratsmitglied, jeder unbeteiligte Besucher der Sitzung und die Presse uneingeschränkt berichten

161 Ur. v. 21. 04. 2011 – 1 K 1496/10.KO –, BeckRS 2011, 51583

162 Ur. v. 19. 02. 2015 – 4 K 544/14.NW –, juris

163 Ur. v. 17. 12. 1997 – 8 A 12998/96 –, juris

164 BGH, Ur. v. 23. 04. 2015 – III ZR 195/14 –, juris

165 Umlegungsausschussverordnung (UAVO) vom 27. 06. 2007 (GVBl. 2007, 102)

166 EZKB/Otte/Burmeister § 46 Rn. 69

167 BVerwG, Ur. v. 19. 11. 1965 – IV C 184/65 –, Schoch, NVwZ 2012, 777

168 BeckOK BauGB/Hofmeister BauGB § 36 Rn. 1-2

169 Eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung v. 18. 8. 1997, BGBl. I 2081

170 BeckOK BauGB/Hofmeister BauGB § 36 Rn. 29

171 Peters, ZfBR 2014, 638 ff

172 Nachweise: BeckOK BauGB/Hofmeister BauGB § 36 Rn. 13

173 §§ 44 Abs. 1 oder 47 Abs. 1 S. 3 GemO

VG Köln¹⁷⁴ hält die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung für nicht mit dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit vereinbar. In RP haben das Ministerium der Finanzen und das Innenministerium¹⁷⁵ die Auffassung vertreten, weil bei dieser Angelegenheit in der Regel schutzwürdige Belange der Antragsteller behandelt würden, sei der Natur des Beratungsgegenstandes nach eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung geboten. Durch Schreiben vom 29. 11. 1994 (Az: 331/17 08 – 101) hat das ISM – in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen – diese Auffassung bekräftigt.¹⁷⁶ Auch die MGescho sah bisher in § 5 Abs. 2 Nr. 8 die Beratung und Entscheidung über die Erteilung des Einvernehmens in nichtöffentlicher Sitzung vor.¹⁷⁷

Es erscheint (sehr) fraglich, ob diese Auffassung angesichts der Entwicklung in Rechtsprechung zu Inhalt und Intention des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit und den Voraussetzungen für ihren Ausschluss noch vertretbar ist. Dafür spricht, dass die Entscheidung des GR oder eines Ausschusses über die Erteilung oder Versagung des Einvernehmens Teil des Verwaltungsfahrens zur Entscheidung über den Bauantrag oder die Bauvoranfrage ist. Nach § 30 VwVfG (anwendbar über § 1 LVwVfG¹⁷⁸) haben die Beteiligten Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Zu beachten ist jedoch, dass § 30 VwVfG keinen absoluten Geheimhaltungsschutz gewährt, sondern nur die Geheimnisse der Verfahrensbeteiligten schützt. Die Frage der baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks ist unabhängig von der Person des Antragsstellers. Bei der Vorbereitung der Rats- oder Ausschusssentscheidung in einer Verwaltungsvorlage braucht die Person des Antragsstellers nicht genannt zu werden, ebenso bei der Beratung und Entscheidung im GR. Sie tut nichts zur Sache. Die Darstellung des Sachverhalts in der Verwaltungsvorlage und die Diskussion im GR oder dem zur abschließenden Entscheidung ermächtigten Ausschuss haben sich auf die städtebaulich relevanten Aspekte zu beziehen. Die Anordnung und Größe der Wohnräume dürfen in der Regel keine Rolle spielen. Etwas Anderes kann gelten, wenn es um ein Wohngebäude als Betriebswohnung eines Gewerbebetriebes oder eines landwirtschaftlichen Betriebes im Außenbereich geht, bei der es darauf ankommt, ob die beantragte Betriebswohnung dem Betrieb „dient“, und insofern die Angemessenheit der Wohnung bedeutsam ist.¹⁷⁹ In diesen Fällen kommt es auch auf die familiären Verhältnisse der Antragsteller an, so dass dann eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung geboten ist, soweit eine Anonymisierung ausgeschlossen ist. Grundsätzlich geht es jedoch bei der Entscheidung über die Erteilung des Einvernehmens um die Lage des geplanten Gebäudes, seine äußeren Abmessungen, die Abstände zu Nachbargrundstücken und die von ihm evtl. ausgehenden Immissionen. Nach § 53 Abs. 3 LBauO¹⁸⁰ hat der Bauherr bei jeder Baumaßnahme am Gebäude an gut sichtbarer Stelle vor Baubeginn Namen, Anschrift und Rufnummer der Entwurfsverfasserin oder des Entwurfsverfassers und der am Rohbau beteiligten Unternehmen in die Kennzeichnung einzutragen. Die Kennzeichnung muss dauerhaft, leicht lesbar und von der öffentlichen Verkehrsfläche aus sichtbar angebracht sein. Bei der Ausführung von Vorhaben, für die das Freistellungsverfahren nach § 67 LBauO durchgeführt wurde, sind an der Baustelle Angaben über die Art des Vorhabens sowie über Namen, Anschrift und Rufnummer der Bauherrin oder des Bauherrn, der Entwurfsverfasserin oder des Entwurfsverfassers und der am Rohbau beteiligten Unternehmen anzubringen (§ 53 Abs. 4 LBauO). Sofern von nachbarschützenden Vorschriften abgewichen werden soll, hat der Bauherr den Nachbarn den Lageplan und die Bauzeichnungen zur Unterschrift vorzulegen (§ 68 Abs. 1 S. 2 LBauO). Beabsichtigt die Bauaufsichtsbehörde von Bestimmungen, die auch dem Schutz nachbarlicher Interessen dienen, Abweichungen zuzulassen, so teilt sie dies den Nachbarn mit. Auf Verlangen ist diesen Einsicht in den Lageplan und in die Bauzeichnungen zu gewähren; hierauf ist in der Mitteilung hinzuweisen (§ 68 Abs. 2 LBauO). Die Beratung und Entscheidung über das Einvernehmen der Gemeinde in öffentlicher Sitzung kann dazu dienen zu erreichen, dass von durch das Bauvorhaben betroffene Nachbarn frühzeitig ihre Einwände vortragen und so spätere gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden.

Die Informations- und Mitwirkungsrechte der Nachbarn relativieren das schutzwürdige Interesse des Bauherrn am Ausschluss der Öffentlichkeit. Sofern es – ausnahmsweise – erforderlich ist, den Namen des Bauherrn oder gar seine persönlichen Belange im GR oder Ausschuss zur Sprache zu bringen, also schutzwürdige Belange des Bauherrn entgegenstehen, muss im Einzelfall die Öffentlichkeit mit entsprechender Begründung ausgeschlossen werden.

5.4.5 Behandlung von Stellungnahmen im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und Offenlage von Bauleitplänen

Nach § 3 Abs. 1 BauGB ist die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind gem. § 3 Abs. 2 BauGB mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können sowie nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Bei Aufstellung eines Bebauungsplans ist ferner darauf hinzuweisen, dass ein Antrag nach § 47 VwGO unzulässig ist, wenn mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht wurden, die der Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätten geltend machen können. Nach § 4a Abs. 3 BauGB hat eine erneute Offenlegung des Entwurfs eines Bauleitplanes zu erfolgen, wenn dieser nach der vorherigen Offenlage geändert wird. Über die Stellungnahmen, die in diesen Verfahrensstadien abgegeben werden, entscheidet im Rahmen des Abwägungsgebotes in der Regel der GR.¹⁸¹

Auch hier stellt sich die Frage, ob die Abwägung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen hat, entsteht das Spannungsfeld zwischen dem Grundrecht auf informelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit, zwischen Bürgerbeteiligung und Datenschutz. Dieses sei „im Sinne der praktischen Konkordanz“¹⁸² zu lösen. Weder vermag „das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ... die Öffentlichkeitsbeteiligung auszuschließen noch die Öffentlichkeitsbeteiligung den Datenschutz“.¹⁸³ Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass den Personen, die sich in einem Verfahren der Bauleitplanung an die Gemeinde wenden, bewusst ist, dass der GR darüber berät und entscheidet und sie damit einverstanden

174 Ur. v. 25. 01. 1985 – 4 K 3729/84 –

175 Schreiben vom 21. 11. 1977 – Az.: 4096 – 456 –, VZ GStB RP 1978 S. 6

176 GStB-Nachrichten Nr. 0008 vom 15. 1. 1995 [CJ] Nr. 2

177 Die Ermächtigung, durch Geschäftsordnung Angelegenheiten allgemein zu benennen, die in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, besteht ab 01. 07. 2016 nicht mehr (Gesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, GVBl. 2015 S. 477)

178 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 23. 12. 1976 (GVBl. 1976, S. 308, zuletzt geändert durch § 48 des Gesetzes vom 22. 12. 2015 (GVBl. S. 487)

179 Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschgang/Reidt BauGB § 35 Rn. 19

180 Landesbauordnung vom 24. November 1998 (GVBl. S. 365, BS 213-1), zuletzt mehrfach geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. 06. 2015 (GVBl. S. 77)

181 Zur Frage, ob die Entscheidungen über Stellungnahmen auf einen Ausschuss delegiert werden können und es ausreicht, wenn der GR nur den Satzungsbeschluss fasst: OVG RP, Ur. v. 11. 12. 1979 – 10 C 15/79 –, VerwRspr 1980,957; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblatt (EZKB)/Krautzberger, BauGB § 3 Rn. 58–64; Höhle in Gabler/Höhlein u. a., PK RP, Erl. 3.3 zu § 32 GemO RP. Es handelt sich nicht um eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung, für die der Bürgermeister zuständig ist: VGH BW, Ur. v. 24. 05. 2006 – 8 S 1367/05 –, zu den Anforderungen an die Behandlung der Bedenken und Anregungen: OVG NRW, Ur. v. 15. 04. 2011 – 7 D 68/10.NE –

182 So wörtlich: Battis/Krautzberger/Löhr/Battis BauGB § 3 Rn. 5

183 Ebenda unter Hinweis auf Bunzel, BauR 2008, S. 301 (307 ff.)

sind, dass ihre Stellungnahmen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Werden in einer Stellungnahme persönliche Daten offenbart, die für die Entscheidung des GR nicht relevant sind, können diese in der Ratsvorlage ausgespart werden. Evtl. können auch personenbezogene Daten anonymisiert oder pseudonymisiert werden. Diese sind zu anonymisieren, wenn in der Gemeinderatssitzung für die Öffentlichkeit (einschließlich Presse) die Sitzungsunterlagen bereitgestellt werden oder über die Internetseite der Gemeinde allgemein zugänglich sind.

Zusammenfassend: Grundsätzlich sind Bedenken und Anregungen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 und 2 BauGB eingegangen sind, in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden. Gleichwohl ist es geboten zu prüfen, ob nicht im Einzelfall Belange des Datenschutzes eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung rechtfertigen und gebieten.¹⁸⁴

5.4.6 Vergabe von Aufträgen

Bei der Erteilung öffentlicher Aufträge sind die kommunalen Gebietskörperschaften an europäisches Recht, das GWB,¹⁸⁵ die VergModVO.¹⁸⁶ gebunden. Für die Vergabe von Aufträgen, die die Schwellenwerte¹⁸⁷ erreichen oder übersteigen (§ 106 GWB) gelten Teil 4 des GWB sowie die VgV.¹⁸⁸ Neben den Vorschriften des Vergaberechts haben die Gemeinden die Bestimmungen der GemO¹⁸⁹ und des Gemeindehaushaltsrechts¹⁹⁰ zu beachten. Ziel dieser Bestimmungen ist es, Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden, sicherzustellen, dass Aufträge nach den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit erteilt und sachfremde Erwägungen ausgeschlossen werden und auch der Korruption vorzubeugen.¹⁹¹ Grundsätzlich obliegt die Vergabe öffentlicher Aufträge dem GR als Hauptorgan, sofern er nicht Entscheidungsbefugnisse auf einen Ausschuss¹⁹² oder den Bürgermeister¹⁹³ übertragen hat. Unabhängig von der Frage, ob der GR selbst, ein Ausschuss, der Bürgermeister oder von ihm beauftragte Mitarbeiter die Vergabeentscheidung treffen, ist im Interesse der Vermeidung von Korruption und der Vermeidung des „bösen Scheins“, also des Vertrauens in die Unabhängigkeit und Korrektheit der Entscheidung, innerhalb der Verwaltung dafür zu sorgen, dass die Erstellung der Vergabeunterlagen und die Durchführung des Vergabeverfahrens nicht in „einer Hand“ liegen.¹⁹⁴ Auch in kleineren Gemeinden wird die Entscheidung des GR nach Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens von der Verwaltung vorbereitet. Allerdings sind dem für die Entscheidung über die Annahme eines Angebotes zuständigem Gremium alle entscheidungsrelevanten Informationen vorzulegen, damit es sachgerecht entscheiden kann.

Bei der Frage, ob eine Entscheidung in Vergabeverfahren in öffentlicher Sitzung zu behandeln ist, sind indessen folgende Aspekte zu berücksichtigen: „Im Ausschreibungs- und Vergabeverfahren gilt ... für Auftraggeber und Bieter bzw. Bewerber ein – im GWB nicht ausdrücklich aufgeführtes – Vertraulichkeitsgebot hinsichtlich aller im Rahmen des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens erhaltenen Informationen. ... Welche Informationen von Auftraggeber und Bieter bzw. Bewerber der Vertraulichkeit unterworfen werden und auf welche Art und Weise die Vertraulichkeit gesichert wird, liegt im pflichtgemäß auszuübenden Ermessen der Beteiligten ...“¹⁹⁵

Obliegt die Entscheidung dem GR oder einem von ihm beauftragten (dann „beschließenden“) Ausschuss, stellt sich die Frage, ob diese in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu fassen ist. Ausgehend vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit darf nur dann in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden werden, wenn „das Gemeinwohl“ oder „berechtigte Interessen Einzelner“ den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern.

Interessen der Gemeinde, wirtschaftliche Vorteile zu erzielen, können im Vergabeverfahren grundsätzlich nicht als Grund für den Ausschluss der Öffentlichkeit herangezogen werden, weil in einem transparenten Vergabeverfahren im Rahmen des fairen Wettbewerbs die Leistungen der Bieter vergleichbar sein müssen. Rabatte und andere preisbildende Faktoren müssen grundsätzlich von den Bietern mit Abgabe des Angebotes angegeben werden und dürfen nicht nachverhandelt werden.¹⁹⁶

Indessen können „berechtigte Interessen Einzelner“, konkret beteiligter Bieter, den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen bzw. gebieten. Das ist immer dann der Fall, wenn bei der Entscheidung über die Wertung ihrer Angebote ihre Preiskalkulation offengelegt werden soll oder sich aus der Diskussion in öffentlicher Sitzung Rückschlüsse darauf ergeben. Die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung ist auch erforderlich, wenn Fragen der Eignung einzelner Bieter zu erörtern sind. Frühere nicht zufriedenstellend ausgeführte Arbeiten oder frühere Insolvenzverfahren mit Beteiligung des Geschäftsführers eines Bieters oder die fachliche oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Bietern sind für eine Erörterung in öffentlicher Sitzung nicht geeignet. Hier ist zu berücksichtigen, dass Schadenersatzansprüche gegen die Gemeinde begründet werden können, wenn einem Bieter durch die nicht gerechtfertigte Preisgabe von Informationen oder nicht wahrheitsgemäße Behauptungen von Ratsmitgliedern wirtschaftlicher Schaden entsteht.

Zur Beantwortung dieser Frage sind die unterschiedlichen Regelungen der oben zitierten Normen zu beachten:

- Im sogenannten „Oberschwellenbereich“ gilt § 5 VgV. Danach darf der öffentliche Auftraggeber keine von den Unternehmen übermittelten und von diesen als vertraulich gekennzeichneten Informationen weitergeben. Dazu gehören insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die vertraulichen Aspekte der Angebote einschließlich ihrer Anlagen. Die Regelung steht indessen unter dem Vorbehalt „sofern nichts anderes bestimmt ist.“ § 35 Abs. 1 GemO kann als „andere Regelung“ gesehen werden. Weil § 35 Abs. 1 GemO die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung zulässt und gebietet, wenn berechtigte Interessen Einzelner (also auch der Bieter) dies erfordern, bestehen im Wesentlichen die gleichen Regelungsinhalte.
- Bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte sind Gemeinden an die VOB und VOL gemäß § 22 Abs. 2 GemHVO gebunden, weil diese durch die zuständigen Ministerien für anwendbar erklärt wurden.

Aus den Vergabe- und Vertragsordnungen lassen sich Schlussfolgerungen für die Frage ziehen, ob über Auftragsvergaben grundsätzlich in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und entscheiden ist:

- (1) Für die Entscheidung über die Vergabe von **Bauleistungen** nach VOB/A in öffentlicher Sitzung spricht, dass die Bieter im Unterschwellenbereich bei der Angebotseröffnung anwesend sein dürfen und Anspruch auf Einsicht in die Niederschrift haben bzw. im Oberschwellenbereich Anspruch darauf haben, dass ihnen der öffentliche Auftraggeber die in § 14 Abs. 3 Nr. 1 lit. a bis d bezeichneten Informationen unverzüglich zur Verfügung stellt.¹⁹⁷ Zu be-

184 Ebenso: Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz vom 24. 01. 2014 (Az. 6.13.24.008)

185 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen i. d. F. v. 26. 06. 2013, BGBl. I S. 1750, 3245, zuletzt geändert durch Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergModG) vom 17. 02. 2016, BGBl. I S. 203

186 Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung) vom 12. 04. 2016, BGBl. I S. 624

187 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 02. 2014

188 Art. 1 der Vergaberechtsmodernisierungsverordnung – VergModVO – vom 12. 04. 2016, BGBl. I S. 624.

189 § 93 Abs. 3 GemO RP

190 § 22 Abs. 2 GemHVO. Dieser bestimmt, dass die Gemeinden die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) – Bekanntmachung vom 07. 01. 2016, BAnz AT 19. 01. 2016 B 3, S. 1 sowie den 1. Abschnitt der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) vom 20. 11. 2009, Bundesanzeiger Nr. 196 a vom 29. 12. 2009; anzuwenden haben. Für die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen gelten im Oberschwellenbereich die §§ 73 ff. der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – VgV – vom 12. 04. 2016, BGBl. I S. 624

191 Summa/Webeler/Klaeser (Hrsg.), Vergabe von Planungsleistungen, 1. Aufl. 2015

192 § 44 Abs. 1 und 2 GemO

193 §§ 32 Abs. 1 S. 2, 47 Abs. 1 S. 2 GemO

194 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung RP v. 01. 12. 2015 (FM – O 1559 A – 415), MinBl. 2015, S. 350 ff. – Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung –

195 So wörtlich: Weyand, Vergaberecht, Ibr-online, GWB § 97, Rn. 394 und 396

196 § 15 Abs. 3 VOB/A in der Fassung vom 07. 01. 2016, Bundesanzeiger v. 19. 01. 2016, gemäß Art. 1 § 2 VergModVO anwendbar.

197 VOB/A, Abschnitt 1, § 14 Abs. 1 und 7, Abschnitt 2, § 14 Abs. 6

rücksichtigen ist indessen, dass sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich verboten ist, die Niederschrift zu veröffentlichen.¹⁹⁸ Wenn Mitbewerbern Informationen über Teile des Angebots zugänglich gemacht werden müssen, spricht nichts dagegen **diese** Informationen auch in einer öffentlichen Sitzung zu offenbaren. In der Regel genügt für die Entscheidung über die Auftragsvergabe durch den Gemeinderat die Bekanntgabe der Endpreise. Bauleistungen können deshalb grundsätzlich in öffentlicher Sitzung vergeben werden. Wenn aber bei der Beratung und Entscheidung über die Wertung von Angeboten über diese Informationen hinausgehende, insbesondere persönliche oder wirtschaftliche Belange der für den Auftrag in Betracht kommenden Bieter erörtert oder nicht nur der Gesamtpreis, sondern Einzelpreise offengelegt werden sollen, weil die Kalkulationsgrundlagen zu schützen sind, muss in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden werden.

- (2) Die Vergaben von Lieferungen und Leistungen nach VOL/A¹⁹⁹ und freiberuflicher Leistungen²⁰⁰ unterliegen strengeren Vorschriften hinsichtlich der Angebote der einzelnen Bieter. So dürfen keine Bieter bei der Angebotseröffnung anwesend sein.²⁰¹ Die Beratung und Entscheidung des GR oder eines Ausschusses offenbart regelmäßig die Kalkulationsgrundlagen der Bieter und ihrer fachliche oder persönliche Leistungsfähigkeit. Deshalb sind Auftragsvergaben nach VOL und VOF in der Regel in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln.²⁰²

5.4.7 Abschluss von Konzessionsverträgen

Das OVG Koblenz²⁰³ hat entschieden, über den Abschluss eines Konzessionsvertrages sei in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. Der Entscheidung ist zuzustimmen, soweit es um die Grundsatzfrage geht, ob für die Stromversorgung in der Gemeinde ein Konzessionsvertrag abgeschlossen oder eine eigene kommunale Einrichtung getroffen ist. Sie erscheint indessen zu weitgehend, sofern dort ausgeführt wird, die Vertragsinhalte mit dem Konzessionsnehmer müssten öffentlich erörtert werden; das Ziel der Gemeinde, wirtschaftliche Vorteile in den Vertragsverhandlungen zu sichern, rechtfertigt nicht die Behandlung in öffentlicher Sitzung.²⁰⁴

5.4.8 Annahme von Spenden

Über die Annahmen von Spenden an die Gemeinde entscheidet der GR (§ 94 Abs. 3 Satz 5 GemO). Die Entscheidung ist grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu treffen. Nur in den Fällen, in denen der Spender ein schutzwürdiges Interesse an seiner Anonymität glaubwürdig darlegt, kann die Öffentlichkeit bei der Information des Gemeinderates über die Person des Spenders ausgeschlossen werden. Die – anonymisierte – Beratung und Entscheidung über die Annahme einer Spende muss in öffentlicher Sitzung erfolgen.²⁰⁵

6. Folgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgebots²⁰⁶

6.1 Rechtswidriger Ausschluss der Öffentlichkeit führt zur Unwirksamkeit des Beschlusses

Da ein Rats- oder Ausschussbeschluss kein Verwaltungsakt ist, gelten die Vorschriften der §§ 44–46 VwVfG nicht. Verstöße gegen zwingende Form- und Verfahrensvorschriften der Gemeindeordnung führen zur Unwirksamkeit des so zustande gekommenen Beschlusses, sofern es sich um Vorschriften handelt, die dem Schutz der Mitgliedschaftsrechte der Ratsmitglieder dienen oder verfassungskonkretisierende Regelungen beinhalten. Die Vorschriften über die Sitzungsöffentlichkeit sind keine bloßen Ordnungsregelungen, sondern zwingend zu beachtendes Verfahrensrecht mit verfassungskonkretisierendem Inhalt.²⁰⁷ Anders als für den Fall der rechtswidrigen Mitwirkung eines befangenen Ratsmitgliedes an der Beratung und Beschlussfassung des GR²⁰⁸ gibt es für einen Verstoß gegen die Sitzungsöffentlichkeit keine Unbeachtlichkeitsvorschrift. Fehlt es – wegen Verletzung der Sitzungsöffentlichkeit – an einem wirksamen

Ratsbeschluss, ist auch der darauf fußende Verwaltungsakt rechtswidrig.²⁰⁹ Ob ein Vertrag, der vom Bürgermeister als dem zur Vertretung der Gemeinde nach außen zuständigen Organ (§ 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO) gemäß § 49 Abs. 1 GemO unterzeichnet wurde, unwirksam ist, weil der nach der internen Kompetenzordnung erforderliche Ratsbeschluss wegen Verstoß gegen § 35 Abs. 1 GemO unwirksam ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Während das OLG Stuttgart²¹⁰ bzgl. der Rechtslage nach der bayerischen Gemeindeordnung entschied, ein Vertrag, der vom Bürgermeister ohne einen entsprechenden Ratsbeschluss unterzeichneter Vertrag sei gem. § 177 BGB schwebend unwirksam, hat der VerGH RP²¹¹ entschieden: „Für die Rechtswirksamkeit der durch den Bürgermeister ... vorgenommenen Rechtshandlung ist ohne Bedeutung ob ihr ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss zugrunde liegt.“

Wird ein Ratsbeschluss unter Verstoß gegen das Gebot der Sitzungsöffentlichkeit nichtöffentlich gefasst, setzt das die Frist für ein dagegen gerichtetes kassatorisches Bürgerbegehren nicht in Gang.²¹²

6.2 Nichtöffentliche Vorberatung und Entscheidung in öffentlicher Sitzung

6.2.1 Allgemeines

Umstritten und für die Praxis von größter Bedeutung ist die Frage, ob das Gebot einer Behandlung einer Angelegenheit in öffentlicher Sitzung den gesamten Meinungsbildungsprozess umfasst oder ob es zulässig ist, im Vorfeld der abschließenden Entscheidung eine nichtöffentliche Vorberatung durchzuführen. In Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein und – ab 01. 07. 2016 – auch in RP stellt sich diese Frage nicht nur für den GR und beschließende Ausschüsse, sondern auch für vorberatende Ausschüsse. In allen anderen Bundesländern ist eine nichtöffentliche Vorberatung einer Angelegenheit in einem Ausschuss auch dann unbedenklich, wenn für die Behandlung im GR das Gebot der Öffentlichkeit beachtet wird.

6.2.2 Rechtsprechung zur Zulässigkeit nichtöffentlicher Vorberatung

In seinem Urteil vom 23. 06. 2015 hat der VGH BW entschieden, dass jedwede nichtöffentliche Vorberatung zur Unwirksamkeit des später in öffentlicher Sitzung²¹³ gefassten Ratsbeschlusses führt, soweit nicht die wesentlichen Inhalte der Diskussion der nichtöffentlichen Sitzung in öffentlicher Sitzung mitgeteilt werden.²¹⁴ Im entschiedenen Fall hatte sich der GR in drei Sitzungen mit der Frage befasst, ob die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht an einem Grundstück

198 VOB/A, Abschnitt 1, § 14 Abs. 8, Abschnitt 2, § 14 Abs. 7

199 § 17 Abs. 2 S. 2 VOL/A vom 20. 11. 2009, BAnz. Nr. 196a, ber. 2010 S. 755

200 Für den Oberschwellenbereich: §§ 73 ff. Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung (VgV) –, BGBl. I S. 624

201 § 14 Abs. 2 S. 2 VOL/A

202 Zu alledem: v. Bechtolsheim/Betz, KommJur 2006, 1 ff.

203 Urt. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris

204 Vgl. dazu oben: 5.2.2.2.

205 Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. 06. 2008 (Az. 17 008-10/331; 17 421-0/331), GStB-N 0156/2008

206 Grundlegend zu den Rechtsfolgen fehlerhafter Gemeinderatsbeschlüsse: Ehlers in HKWP, Band 1 (Fn. 5), S. 515 m. w. Nachw.

207 Höhle in Gabler/Höhlein u. a. PK RP, Erl. 4 zu § 35 GemO RP, OVG SH, Beschl. v. 23. 05. 2003 – 1 MR 10/03 –, BayVGH, Urt. v. 26. 01. 2009 – 2 N 08.124 –, juris Rn. 8; VGH BW, Urt. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, juris, Rn. 43

208 § 22 Abs. 6 S. 2 GemO

209 Höhle in Gabler/Höhlein u. a., PK, Erl. 4.2 zu § 35 GemO m. w. Nachw.

210 Urt. v. 09. 02. 2016 – 10 U 137/15 –, juris

211 Urt. v. 14. 06. 1971 – VGH 7/70 –, AS 12 S. 152; siehe auch: OVG RP, Beschluss v. 18. 03. 2015 – 7 B 10021/15 –, juris

212 VG Karlsruhe, Beschl. v. 19. 10. 2012 – 5 K 1969/12 –, juris

213 Entgegen der hier vertretenen Auffassung (vgl. oben 5.5.4.2) geht der VGH BW davon aus, dass über die Ausübung des Vorkaufsrechts in öffentlicher Sitzung zu beraten und entscheiden ist

214 8 S 1386/14, juris, Rn 56

ausüben wolle. In der ersten Sitzung wurde ohne Ergebnis nicht-öffentlich beraten und kein Beschluss in der Sache gefasst, sondern entschieden, zur Frage, ob der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zustehe, die Stellungnahme eines Fachanwalts einzuholen. Dieser hat sodann in der zweiten Sitzung die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts erläutert und darauf hingewiesen, die Ausübung des Vorkaufsrechts müsse in öffentlicher Sitzung erfolgen und dabei dürfe sich der GR keinesfalls darauf beschränken, ohne Aussprache nur zu beschließen. Die bisherigen Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung müssten als gegenstandslos behandelt werden. Die Beschlussfassung habe unbefangen und unbeeindruckt von der nichtöffentlichen Beratung in öffentlicher Sitzung zu erfolgen. Danach wurden Veräußerer und Käufer des betroffenen Grundstücks informiert, die Gemeinde beabsichtige, ihr Vorkaufsrecht an diesem Grundstück auszuüben, und sie erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. In der dritten – dann öffentlichen – Sitzung entschied der GR, das Vorkaufsrecht auszuüben. Der Bürgermeister verwies auch auf die erfolgte (nichtöffentliche) Vorberatung. Ratsmitglieder meldeten sich vor dem Beschluss zu Wort und nahmen ebenfalls Bezug auf die Vorberatung. Der VGH BW entschied, wegen der vorherigen nichtöffentlichen Vorberatung sei der Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts unwirksam, weil die Argumente des Für und Wider der Ausübung des Vorkaufsrechtes, wie in nichtöffentlicher Sitzung diskutiert, in öffentlicher Sitzung nicht wiederholt wurden. Deshalb war dann auch der Bescheid der Gemeinde rechtswidrig und der Anfechtungsklage stattzugeben. Dieses Urteil des VGH BW führt die Rechtsprechung früherer Entscheidungen fort. Im Ur. v. 20. 07. 2000²¹⁵ entschied der VGH BW, es widerspreche Sinn und Zweck des Gebots der Öffentlichkeit von GR-Sitzungen, wenn in nichtöffentlicher Sitzung die Sachdiskussion der anschließenden öffentlichen Sitzung vorweggenommen wird.²¹⁶ Einschränkung heißt es im Ur. v. 24. 03. 2011,²¹⁷ es liege keine Umgehung der gebotenen Sitzungsöffentlichkeit vor, wenn die Öffentlichkeit nur ausgeschlossen werde, um eine Einzelfrage zu klären, wie im Bebauungsplanverfahren mit verspätet eingegangenen Bedenken und Anregungen in der späteren öffentlichen Sitzung umzugehen sei. Auch das OVG RP²¹⁸ hält eine nichtöffentliche Vorberatung einer der Beratung und Entscheidung durch den GR in öffentlicher Sitzung vorbehaltenen Angelegenheit für rechtswidrig.

6.2.3 Gefahr für die Handlungsfähigkeit der Gemeinderäte

Zweifelsfrei liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit vor, wenn die Vorberatung einer Angelegenheit in nicht-öffentlicher Sitzung die Sachdiskussion im GR vorwegnimmt und die Behandlung in öffentlicher Sitzung nur noch pro forma erfolgt. Der Blick auf die Anforderungen des VGH BW im Ur. v. 23. 06. 2015 lassen die Frage aufkommen, ob diese in ihrer Stringenz den Rahmenbedingungen und der Lebenswirklichkeit in den kommunalen Vertretungskörperschaften samt ihrer Ausschüsse entsprechen. Die dortigen Ausführungen („Dabei wird im Regelfall die der Beschlussfassung vorausgehende Beratung in ein- und derselben Sitzung des GR erfolgen. Fallen im Einzelfall die beiden Schritte auseinander, gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit für beide Einzelschritte.“²¹⁹) beeinträchtigen das Ziel einer sorgfältigen Vorbereitung von Ratsentscheidungen und den Bedürfnissen eines pluralistisch zusammengesetzten Kollegialorgans, das sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern und ganz überwiegend aus Laien in rechtlichen Fragen zusammensetzt. In diesem Zusammenhang überzeugen die Erwägungen des OVG RP:²²⁰ „Bei der vorbereitenden Tätigkeit für die Beschlussfassung in öffentlicher Sitzung des Rates liegt der Zweck der Nichtöffentlichkeit der Beratungen gerade darin, die sachliche Erörterung der anstehenden Probleme zu fördern und die Bildung sachgerechter Kompromisse zu erleichtern.“²²¹ Diese Ausführungen beziehen sich zwar auf die (bis zum 30. 06. 2016 ausdrücklich zulässige) nichtöffentliche Vorberatung in Ausschusssitzungen, zeigen aber eine Gefahr auf, die durchaus auch dann besteht, wenn man jedwede nichtöffentliche Vorberatung einer (später) in öffentlicher Sitzung zu beschließenden Angelegenheit ausschließt. Das OVG RP führt aus: „... Bei Durchbrechung der Vertraulichkeit der vorberei-

tenden Verhandlungen bestünde die nicht von der Hand zu weisende Gefahr, dass die bei jeglicher kontroversen Sachbehandlung im demokratischen Prozess notwendige vorbereitende Arbeit von vorneherein aus den in der Gemeindeordnung selbst vorgesehenen demokratisch verfassten Gremien ausgelagert und in den vorinstitutionellen Raum angesiedelt würde.“²²² Ehrenamtliche Ratsmitglieder fühlen sich vielfach überfordert, wenn ihnen ein – oft komplizierter – Sachverhalt erläutert wird und sie sogleich in derselben Sitzung Entscheidungen von weitreichender Bedeutung treffen sollen. Sie wollen sich in der Regel vor solchen Entscheidungen in Ruhe eigene Gedanken machen und sich mit anderen Ratsmitgliedern ihres Vertrauens – in der Regel in der jeweiligen Fraktion – austauschen.

6.2.4 Praktische Überlegungen

Im hier angesprochenen Zusammenhang ist folgendes zu berücksichtigen:

- a) Jedes Ratsmitglied hat im GR jederzeit das Recht, das Wort zu erhalten und Anträge zu stellen.²²³ Sieht die Tagesordnung vor, die Vorberatung durch den Rat in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, kann jedes Ratsmitglied die Herstellung der Öffentlichkeit beantragen.²²⁴ Die Entscheidung des GR über diesen Antrag wird regelmäßig Gewähr für eine sachgerechte Abwägung der Gründe für und gegen eine öffentliche Behandlung bieten. Diesbezüglich sollten dem Bürgermeister bei der Aufstellung der Tagesordnung und dem GR ein Beurteilungsspielraum zugestanden werden.²²⁵
- b) Es gibt keine Regelung, die vorschreibt, dass Ratsbeschlüsse nur wirksam sind, wenn eine Debatte stattgefunden hat. Wenn der GR – ohne Aussprache – über eine Verwaltungsvorlage entscheidet, ist der Beschluss gleichwohl wirksam. Entscheidend ist, dass dem GR die für die Entscheidung und – insbesondere in der Bauleitplanung gebotene – Abwägung maßgeblichen Gesichtspunkte vorgelegen haben.²²⁶ Es würde die kommunalen Vertretungskörperschaften überfordern, wenn man zu jedem Tagesordnungspunkt eine mündliche Erörterung fordern würde.
- c) Hat der GR aber einen komplexen Sachverhalt in nichtöffentlicher Sitzung vorberaten, ist – abweichend von lit. b) – eine mündliche Erörterung im GR geboten. Der Zweck der Sitzungsöffentlichkeit erfordert einerseits, wird aber andererseits ausreichend dadurch gewährleistet, dass der Vorsitzende des GR oder die von ihm damit beauftragte Verwaltung in der nachfolgenden öffentlichen Sitzung die wesentlichen Inhalte der nichtöffentlichen Vorberatung darlegt, den anwesenden Zuhörern die Sach- und Rechtslage erläutert und den Ratsmitgliedern die Möglichkeit gibt, ihre Haltung zu der anstehenden Entscheidung zu begründen. Dies sollten die Ratsmitglieder gerade bei erfolgter nichtöffentlicher Vorberatung im Interesse der Transparenz wahrnehmen. Das „Konstrukt“, eine vorherige nichtöffentliche Vorberatung als „gegenstandslos“ zu erklären, wirkt nicht vertrauensbildend. Eine nichtöffentliche Vorberatung, unabhängig davon, ob sie in Unkenntnis der Rechtslage oder bewusst herbeigeführt wurde, sollte nicht verheimlicht, sondern offen thematisiert werden. Dazu führt der VGH BW aus: „Der Öffentlichkeitsgrundsatz gebietet ... für solche ‚infizierten‘ Beratungen, dass in der öffentlichen Sitzung, in der die Beschlussfassung erfolgen soll, der zugrunde liegende (eigentliche) Willensbildungsprozess des GR aus

215 14 S 237/99 –, NVwZ-RR 2001, 462 ff.

216 So auch schon: VGH BW, Ur. v. 08. 08. 1990 – 3 S 132/90 –, NVwZ 1991, 284

217 5 S 746/10, juris

218 Ur. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris

219 So wörtlich: VGH BW, Ur. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, Juris, Rn. 45.

220 Ur. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, juris

221 A.a.O., Rn. 32

222 A.a.O., Rn. 33

223 § 30 Abs. 4 GemO; Kluth in Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 3), S. 743

224 § 35 Abs. 1 S. 2 GemO

225 BayVGH, Beschl. v. 20. 04. 2015 – 4 CS 15.381 –, juris

226 Krautberger in: EBZK; BauGB § 3, Rn. 58; OVG NRW, Ur. v. 30. 07. 2015 – 2 D 37/14.NE –, juris, Rn. 34

den vorausgegangenen nichtöffentlichen Sitzungen zumindest in seinen Grundzügen offen gelegt wird.²²⁷

- d) Der Umstand, dass die (nichtöffentliche) Vorberatung und die Entscheidung in öffentlicher Sitzung nicht in ein und derselben Sitzung erfolgen, ist ein ausreichendes Indiz dafür, dass die Beratung in der öffentlichen Sitzung nicht bloß ein formaler Akt ist. Das gilt insbesondere, wenn zwischen Vorberatung und der Entscheidung zusätzliche Informationen (z. B. Einholung eines Gutachtens oder Anhörung potenzieller Betroffener) gehören.
- e) Bei der Auslegung der Bestimmungen über den möglichen Abschluss der Sitzungsöffentlichkeit sind die Anforderungen an die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Gemeinderats zu beachten. Das gilt insbesondere auch in den Ländern, in denen die Gemeindeordnung den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit auch für vorberatende Ausschüsse vorschreibt.²²⁸

7. Rahmenbedingungen ehrenamtlicher Rats- und Ausschussarbeit

7.1 Ehrenamtlichkeit und Repräsentanz breiter Bevölkerungsschichten

Gemeinderäte werden von den Bürgern in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahlen von der Bevölkerung gewählt.²²⁹ Entscheidend für das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung und die Akzeptanz der Arbeit und Entscheidungen der gewählten Vertretungskörperschaften ist, dass sie möglichst viele Bevölkerungskreise repräsentieren. Die Parteien und Wählergruppen streben bei ihren Wahlvorschlägen diese Ausgewogenheit durch Berücksichtigung beider Geschlechter, des Alters, der Berufe und des Wohnumfeldes innerhalb des Gemeindegebietes (insbesondere in Gemeinden mit mehreren Ortsbezirken) an. Kommunale Selbstverwaltung und repräsentative Demokratie leben davon, dass Ehrenamtliche ihre in unterschiedlichen Berufen erworbenen Kenntnisse, Lebenserfahrungen aus sozialen Kontakten und Wertvorstellungen in die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaften einbringen. Von Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaften wird erwartet, dass sie in der örtlichen Gemeinschaft verwurzelt sind, aktiv am Gemeindeleben teilnehmen und sich in Vereinen und Verbänden engagieren. Es muss gewährleistet bleiben, dass nicht nur Rentner und Angehörige bestimmter Berufsgruppen, z. B. Angehörige des öffentlichen Dienstes mit Freistellungsanspruch, für die Ausübung des Ehrenamtes die Zeit für kommunalpolitisches Engagement finden. Es fällt zunehmend schwerer, Menschen für die ehrenamtliche Mitarbeit auf die Dauer einer Wahlperiode von mehreren Jahren zu gewinnen. Anders als in Großstädten, in denen eine Tendenz der Professionalisierung der Räte zu beobachten ist,²³⁰ ist in kleinen und mittleren Städten und im ländlichen Bereich die Mitgliedschaft in kommunalen Vertretungskörperschaften ein echtes Ehrenamt. Das ist gut so und muss so bleiben.

7.2 Zeitliche Belastung

Die zeitliche Belastung von Ratsmitgliedern ist enorm. In der rheinland-pfälzischen Kreisstadt Montabaur (13.500 Einwohner) haben im Jahr 2015 die Sitzungen des Stadtrates insgesamt mehr als 34 Stunden gedauert, der Haupt- und Finanzausschuss, der nur aus Ratsmitgliedern besteht, tagte mehr als 20 Stunden, so dass die Mitglieder beider Gremien mehr als 50 Stunden in Rats- und Ausschusssitzungen zu verbringen hatten. Hinzu kamen die Fraktionssitzungen, die vor jeder Rats- und Ausschusssitzung stattfanden und oft ebenso lange dauerten wie die Rats- und Ausschusssitzungen selbst. Zur Vorbereitung der Rats- und Ausschusssitzungen hat die Verwaltung im Jahr 2015 Vorlagen mit einem Umfang von mehr als 2.200 Seiten übersandt. Einige Mitglieder des Stadtrates gehören den Vertretungskörperschaften der Verbandsgemeinde und des Landkreises an und üben weitere Ehrenämter aus. Dies mag den Eindruck von der zeitlichen Belastung vermitteln.

7.3 Rechtliche Rahmenbedingungen müssen die Arbeitsfähigkeit der Gremien gewährleisten

Sowohl die Gesetzgeber bei der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Gemeinderäte als auch die Gerichte bei der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen sollten die Rahmenbedingungen berücksichtigen, unter denen ehrenamtliche Gemeinderäte arbeiten. Es erscheint sinnvoll, Entscheidungsabläufe mit komplizierten Sachverhalten, komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen und erheblicher Bedeutung für die Gemeinde in drei Phasen aufzuteilen, die idealerweise hintereinander, manchmal aber auch sich überschneidend, ablaufen: In der ersten Phase geht es um die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Entscheidung des Gemeinderates, also um Freiheit und Bindung, somit um die Frage, welcher Entscheidungsspielraum außerhalb des Ja oder Nein überhaupt zur Diskussion steht. Daraus folgt als zweite Phase die Erarbeitung der Kriterien einer Entscheidung, auf deren Basis die eigentliche Meinungsbildung und ein Beschluss ergehen können. Die Vorbereitung der eigentlichen Meinungsbildung (dritte Stufe) muss gerade in komplizierten Angelegenheiten mit weitreichenden Konsequenzen für die Entwicklung der Gemeinde und Betroffene in einem Rahmen stattfinden können, der das Wissen und die Belastbarkeit ehrenamtlicher Mandatsträger berücksichtigt. Zu beachten ist, dass in den meisten Gemeinderäten Ratsmitglieder sich zu Fraktionen²³¹ zusammengeschlossen haben. Lässt man den Gemeinderäten nicht die Chance, den Prozess der Informationserlangung (erste Stufe), der Bildung der Meinungen samt ihrem internen Austausch (zweite Stufe) und der Suche nach Kompromissen im geschlossenen Raum einer nichtöffentlichen Sitzung (zweite Stufe) durchzuführen, nimmt man in Kauf, dass vielfach wichtige Projekte auf einer wenig vorbereiteten Grundlage entschieden werden oder keine Chance der Verwirklichung haben, sondern im Vorfeld am Widerstand von Minderheiten scheitern. Es gilt auch, die Motivation der gewählten ehrenamtlichen Mandatsträger zu erhalten. Ratsmitglieder – gerade in den kleineren Gemeinden des ländlichen Raums – sind keine Politprofis. Es muss ihnen die Möglichkeit erhalten bleiben, sich die Fakten zur Meinungsbildung in dem geschützten Raum nicht öffentlicher Sitzung zu erarbeiten. Dabei entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit einerseits und dem Bedürfnis nach umfassender Information und der Suche nach der besten Lösung für die Gemeinde und die Betroffenen andererseits. Dieses Spannungsfeld löst sich durch die abschließende, zur Entscheidung führende Diskussion in öffentlicher Sitzung auf: Hier ist zu verdeutlichen, auf welcher Grundlage die Gemeinderäte entscheiden, also wie sie sich ihre Meinung gebildet haben.

Die Entscheidung des VGH BW zur Unzulässigkeit der nichtöffentlichen Vorberatung²³² und auch die Neuregelung in § 46 Abs. 4 GemO,²³³ wonach auch für die Tätigkeit der vorberatenden Ausschüsse der Grundsatz der Öffentlichkeit gilt, erschweren die Arbeit kommunaler Gremien erheblich und begründen hohe rechtliche Risiken für die Wirksamkeit von Rats- und Ausschussscheidungen und die Rechtmäßigkeit auf ihnen beruhender Verwaltungshandlungen. Es erscheint lebensfremd anzunehmen, der Ratsvorsitzende könne im Rahmen seiner Sitzungsleitung im Laufe der Sitzung darauf hinwirken, dass vor Meinungsäußerungen und Fragen von Ratsmitgliedern, die im berechtigten Interesse Einzelner oder aus Gründen des Gemeinwohls nicht in öffentlicher Sitzung zulässig sind, die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird. Angesichts der oft zahlreichen Punkte umfassender Tagesordnung einer in den Abendstunden stattfindenden Sitzung eines GR besteht auch ein berechtigtes Interesse der Ratsmitglieder, dass die Sitzungen zügig durchgeführt

227 So wörtlich: VGH BW, Urt. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, Juris, Rn. 56
228 S. dazu oben: 2.2.3

229 § 29 Abs. 1 GemO; Meyer in HKWP (Fn. 5), Band 1, S. 391 ff.

230 Reiser, Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik, 1. Auflage 2006

231 § 30a GemO; Meyer, Das Recht der Ratsfraktionen, 6. Auflage 2011

232 Urt. v. 23. 06. 2015 – 8 S 1386/14 –, juris (vgl. dazu oben 6.2)

233 LG v. 22. 12. 2015 GVBl. 2015, S. 477

werden. Außerdem wäre es der Akzeptanz der Zuhörer außerordentlich abträglich, wenn sie während einer Sitzung mehrfach aufgefordert würden, den Sitzungsraum zu verlassen, weil die Öffentlichkeit während der Behandlung einer Angelegenheit ausgeschlossen werden müsste, die grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu erfolgen hat.

Die Verstärkung basisdemokratischer Elemente und die Senkung der Anforderungen für Bürgerentscheide, die vielfach das Ziel haben, GR-Beschlüsse aufzuheben, führen bei Ratsmitgliedern zunehmend zu Frustrationen. Im Zeitalter der neuen Medien melden sich meist gut gebildete Vertreter bestimmter Meinungen und Interessen rhetorisch geschickt zu Wort. Sie versuchen ihre Interessen durchzusetzen und „verstecken“ diese nicht selten hinter Argumenten des Gemeinwohls. Um sicherzustellen, dass gewählte Gemeindeorgane in der Lage sind zu prüfen und zu unterscheiden, was dem Gemeinwohl und was Einzelinteressen dient und diese Aufgabe kraftvoll zu erfüllen, muss ihnen die Chance zur unbeeinflussten Ermittlung des Sachverhalts und der Rechtslage und einer geordneten Meinungsbildung eingeräumt werden. Gemeinderäte dürfen nicht zum „Spielball“ von Einzel- und Partikularinteressen degradiert werden. Werden die Gemeindeorgane durch eine formalistische Anwendung der Vorschriften durch die Verwaltungsgerichte daran gehindert, die Bedürfnisse der Praxis zu berücksichtigen, entsteht die Gefahr, dass die eigentliche Beratung aus den demokratisch gewählten und der Kontrolle der Öffentlichkeit unterliegenden Gremien der Gemeinde in den vorkonstitutionellen Bereich ausgelagert werden. Deshalb muss dem Bürgermeister als Ratsvorsitzenden, der die Tagesordnung im Benehmen mit den Beigeordneten aufstellt, die Kompetenz zugesprochen werden zu beurteilen, ob eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln ist, weil der GR zur umfassenden Meinungsbildung Informationen benötigt, die aus Gründen des Gemeinwohls oder schutzwürdiger Interessen Einzelner (noch) nicht in öffentlicher Sitzung behandelt werden können. Eine Atomisierung sachlich zusammenhängender Themen in einen öffentlichen und nichtöffentlichen Teil widerspricht den Erfordernissen eines geordneten Willensbildungsprozesses eines pluralistisch zusammengesetzten Gremiums. Der temporäre Ausschluss der Öffentlichkeit während einer öffentlichen Sitzung würde unnötigen Streit, langwierige Diskussionen und bei den Besuchern einer Sitzung, die vorübergehend den Sitzungssaal verlassen müssten, Frustration und Unverständnis auslösen. Dies muss die seltene Ausnahme bleiben. Die Vorberatung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung des GR oder eines Ausschusses zur umfassenden Klärung des Sachverhalts und zur Suche nach sachgerechten Lösungen und Kompromissen, führt nicht zur Unwirksamkeit des später in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses, wenn in der öffentlichen Sitzung die relevanten Aspekte der Entscheidung dargestellt und den Mitgliedern des GR ausreichend Gelegenheit gewährt wird, die zu treffende Entscheidung inhaltlich zu begründen wird und – sofern vorhanden – auch unterschiedliche Standpunkte auszutauschen.²³⁴

8. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen unzulässigen Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Frage, ob einzelne Ratsmitglieder oder Fraktionen des GRes im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens die Verletzung eigener Rechte durch den unzulässigen Ausschluss der Öffentlichkeit, also die rechtswidrige Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung geltend machen können (§ 42 Abs. 2 VwGO analog), wird unterschiedlich beurteilt. Während der VGH BW²³⁵ und das OVG RP²³⁶ einzelnen Ratsmitgliedern oder Fraktionen kein Recht zugestehen, die Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit als eigenes Mitgliedschaftsrecht gerichtlich geltend zu machen, räumen das OVG NRW²³⁷ und der HessVGH²³⁸ den Ratsmitgliedern ein wehrfähiges Mitgliedschaftsrecht auf Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit ein.²³⁹

9 Handlungsempfehlungen

Die Änderungen der §§ 35 und 46 GemO erfordern, dass die Kommunalverwaltungen im Interesse der Rechtssicherheit organisatorische Vorkehrungen treffen, um zu vermeiden, dass Ratsbeschlüsse

wegen Verletzung dieser Vorschriften unwirksam sind. Im Einzelnen wird folgendes empfohlen:

9.1 Die Rats- und Ausschussmitglieder müssen darüber informiert werden, aus welchen Gründen künftig anders als bisher verfahren werden muss. Dabei sollten insbesondere die Erfordernisse des Datenschutzes erläutert werden, wenn künftig Themen in öffentlicher Sitzung behandelt werden, aber aus datenschutzrechtlichen Gründen Informationen nicht mehr in Ratsvorlagen erscheinen, die bisher üblicher Weise offenbart wurden (z. B. Namen der Grundstückseigentümer bei der Entscheidung über das Einvernehmen zu Bauvorhaben).

9.2 In Verbandsgemeinden ist es besonders wichtig, die Ortsbürgermeister entsprechend zu informieren, weil sie nicht nur bei der Sitzungsleitung, sondern insbesondere bei der Aufstellung der Tagesordnung der Ratssitzungen sowie der vorbereitenden Ausschusssitzungen die oben erläuterten Vorschriften beachten müssen.

9.3 Innerhalb der Verwaltung müssen nicht nur die Mitarbeiter des Sitzungsdienstes auf die veränderte Rechtslage hingewiesen werden, sondern auch und gerade die Mitarbeiter, die Ratsvorlagen erstellen, weil sie dabei wissen müssen, ob eine Angelegenheit in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln ist, weil bei Behandlung in öffentlicher Sitzung der Datenschutz besondere Bedeutung erlangt.

9.4 Die bisher mögliche vereinfachte Entscheidung anhand der Geschäftsordnung, dass z. B. Grundstücksangelegenheiten in nicht-öffentlicher Sitzung behandelt werden können, ist nicht mehr möglich. Vielmehr muss für jede anstehende Ratsentscheidung geprüft werden, ob die konkret anstehende Entscheidung des GR oder eines Ausschusses in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen hat.

9.5 Ausgehend vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit sollte für jede Angelegenheit, die nichtöffentlich behandelt werden soll, folgendes Prüfungsschema „abgearbeitet“ werden:

9.5.1 Gibt es eine Rechtsvorschrift, die eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung gebietet (z. B. § 30 AO)?

9.5.2 Wenn nein: Welche schutzwürdigen Belange Einzelner oder Gründe des Gemeinwohls erfordern die Behandlung der Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung?

9.5.3 Sofern die unter 9.4.2 genannten schutzwürdigen Belange Einzelner Gründe des Datenschutzes sind: Ist es für die zu treffende Entscheidung des GR oder des zuständigen Ausschusses erforderlich, dass dieser die geschützten Daten kennt oder kann durch Anonymisierung dieser Grund für die nichtöffentliche Behandlung beseitigt werden?²⁴⁰

Es empfiehlt sich, für jede in nichtöffentlicher Sitzung behandelte Angelegenheit das Ergebnis der zuvor geschilderten Prüfung zu dokumentieren. Das vermeidet zum Einen, dass die veränderte Rechtslage nicht beachtet wird und unbedacht Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, zum Anderen wirkt im Falle der rechtlichen Überprüfung einer Ratsentscheidung die auf einer Prognose basierende Darlegung der Gründe vor der Sitzung überzeugender als nachträglich angeführte Argumente zur Rechtfertigung der früheren Entscheidung.

9.6 Sofern für eine Entscheidung, die in öffentlicher Sitzung getroffen werden muss, ausnahmsweise eine nichtöffentliche Vorberatung – sei es im GR oder einem Ausschuss – für erforderlich gehalten

234 Anderer Ansicht: VGH BW, Urt. v. 23. 06. 2015, a.a.O. (Fn. 220)

235 Urt. v. 24. 02. 1992, NVwZ-RR 1992, 373

236 Urt. v. 13. 06. 1995 – 7 A 12186/94 –, NVwZ-RR 1996, 685

237 Urt. v. 24. 04. 2001 – 15 A 3021/97 –, juris

238 Urt. v. 06. 11. 2008 – 8 A 674/08 –, juris

239 Zum Meinungsstand und zur Begründung der Standpunkte: Schnapp, VerwArch. 1987, 407; Rabeling, NVwZ 2010, 411 ff.; Höhle in Gabler/Höhle u. a., a. a.O. Erl. 5.1 zu § 35 GemO RP

240 Als Auslegungshilfe können die Kriterien der §§ 15 und 16 des Landestransparenzgesetzes (LTransG) vom 27. 11. 2015 (GVBl. S. 383) herangezogen werden.

wird, darf in der darauf folgenden Beratung und Beschlussfassung in öffentlicher Sitzung keinesfalls nur auf die vorangegangene Beratung verwiesen werden. Vielmehr ist es in diesen Fällen erforderlich, die tragenden Gründe für die zu treffende Entscheidung vor der Abstimmung zu erläutern. Dies ist in erster Linie Aufgabe des Ratsvorsitzenden, der diese Aufgabe an Mitarbeiter der Verwaltung delegieren kann. Auch den Mitgliedern des GR muss ausdrücklich Gelegenheit gegeben werden, ihre Haltung in der zu entscheidenden Frage zu erläutern.

dings zur Regelung des § 128 III 5 GWB im Widerspruch, nach der die Entscheidung, wer die Kosten zu tragen hat, nach billigem Ermessen erfolgt. Der Widerspruch ist dahingehend aufzulösen, dass nur die halbe Gebühr zu entrichten ist, wobei der Kostenschuldner für die halbe Gebühr und die Auslagen nach billigem Ermessen zu bestimmen ist.⁵⁹ Unabhängig davon, ob man den Vergleich im Vergabenaufprüfungsverfahren als anderweitige Erledigung ansieht oder eine zusätzliche Prozesshandlung wie eine Antragsrücknahme oder übereinstimmende Erledigungserklärung als erforderlich erachtet, bestimmt sich der Kostenschuldner demnach nach billigem Ermessen. Bei der Ermessensentscheidung wird regelmäßig zu Gunsten des Antragstellers ins Gewicht fallen, dass die Beendigung des Nachprüfungsverfahrens auf einem Vergleich beruht, der Antragsteller seinen Antrag also nur im Wege eines gegenseitigen Nachgebens fallen lässt.

Demgegenüber wird für den Fall eines Vergleichsschlusses zum Teil auf den Rechtsgedanken des § 98 ZPO und des § 160 VwGO verwiesen,⁶⁰ wonach die Kosten als gegeneinander aufgehoben anzusehen sind.

bb) *Notwendige Aufwendungen.* Für die Erstattungsfähigkeit der zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Aufwendungen der Beteiligten macht es hingegen einen Unterschied, ob eine Antragsrücknahme oder eine anderweitige Erledigung des Nachprüfungsverfahrens vorliegt. Während für ersteren Fall der Antragsteller die Aufwendungen des Antragsgegners und der Beigeladenen nach § 128 IV 3 GWB zu tragen hat, trägt in letzterem Fall – mangels gesetzlicher Regelung der Aufwendungsersatzung bei sonstiger Erledigung – jeder Beteiligte seine Aufwendungen selbst.⁶¹ Sieht man den Vergleich als unmittelbar verfahrensbeendend an, wäre anders als bei der Antragsrücknahme kein Aufwendungsersatz zu leisten. Aber selbst wenn man den Vergleich – anders als hier vertreten – nicht als unmittelbar verfahrensbeendend ansieht, kann dieses Ergebnis der Kostenfrage dadurch erreicht werden, dass der Vergleich an Stelle einer Antragsrücknahme eine übereinstimmende Erledigungserklärung vorsieht, womit auch eine sonstige Erledigung vorläge.

b) *Die Kostenregelung im Vergleich.* aa) *Vergleiche vor der Vergabekammer oder dem Vergabesenat.* Die Vergleichsparteien können auch eine von der gesetzlichen Regelung abweichende Kostenvereinbarung treffen. Sie kann naturgemäß nur die Verteilung der Kosten, nicht aber die Höhe der Kosten betreffen.⁶² Die Kostenregelungen des § 128 III und IV GWB sind dispositiv und können durch Parteivereinbarung abbedungen werden,⁶³ so dass sich bereits die Kostenentscheidung an einer im Vergleich vereinbarten Kostentragung ausrichten hat.

Dies gilt unabhängig davon, ob man die Doppelnatur des Vergleichs annimmt. Dafür spricht entscheidend die Verfahrensökonomie. Ein vor Vergabekammer oder -senat geschlossener und protokollierter Vergleich, der eine Kostenvereinbarung umfasst, kann in der Kostenent-

scheidung Berücksichtigung finden. Dies verhindert einen sonst unter Umständen erforderlichen zusätzlichen Rechtsstreit zur Geltendmachung des materiell-rechtlichen Ersatzanspruchs.

bb) *Vergleiche außerhalb des Nachprüfungsverfahrens.* Ein Vergleich außerhalb des Nachprüfungsverfahrens, der nur im Innenverhältnis der Parteien Wirkung entfaltet, soll nach einer Ansicht grundsätzlich keine Auswirkung auf die Kostenentscheidung haben,⁶⁴ sondern mangels Titelfunktion und Vollstreckbarkeit nur einen materiell-rechtlichen Kostenersatzanspruch begründen.⁶⁵

Dagegen ist im Zivilprozess eine im außergerichtlichen Vergleich vereinbarte Kostenregelung bei einer zu treffenden Kostengrundentscheidung zu berücksichtigen.⁶⁶ Auch hier sprechen verfahrensökonomische Gesichtspunkte dafür, einer der Vergabenaufprüfungsinstanz bekannt gegebenen Kostentragungsvereinbarung bei der Kostenentscheidung im Nachprüfungsverfahren zu entsprechen.⁶⁷

(Fortsetzung mit Teil 2 im nächsten Heft) ■

- 59 BGH, NZBau 2012, 380 (381 f.) Rn. 12 – Rettungsdienstleistungen IV; *Summa in Heiermann/Zeiss*, jurisPK-VergR, § 128 Rn. 44 f.
- 60 Schröder in Müller-Wrede, GWB-VergabeR, § 128 Rn. 22; Losch in Ziekow/Völlink, VergabeR, § 128 Rn. 27 (Verweis auf § 160 VwGO).
- 61 Vgl. zu dieser gesetzlichen Inkongruenz von Kosten- und Aufwendungsersatz BGH, NZBau 2012, 380 – Rettungsdienstleistungen IV, nach dem § 128 III 4 GWB nicht analog auf die notwendigen Aufwendungen anzuwenden und diese Inkongruenz hinzunehmen ist; *Summa in Heiermann/Zeiss*, jurisPK-VergR, § 128 Rn. 48 ff. Vereinzelt wird dagegen vertreten, über § 128 IV 4 GWB könne sich in Verbindung mit den landesrechtlichen Vorschriften auch bei sonstiger Erledigung eine Erstattungsfähigkeit ergeben, sofern das jeweilige Landesrecht dies vorsehe, so Hardraht/Schulz in Willenbruch/Wieddekind, Kompaktcommentar VergabeR, 3. Aufl. 2014, 15. Los, § 128 GWB Rn. 59 f.; aA *Summa in Heiermann/Zeiss*, jurisPK-VergR, § 128 Rn. 51.
- 62 Hardraht/Schulz in Willenbruch/Wieddekind, Kompaktcommentar VergabeR, § 128 GWB Rn. 44; Losch in Ziekow/Völlink, VergabeR § 128 Rn. 27.
- 63 VK Schleswig, Beschl. v. 21.2.2007 – VK-SH 02/07, BeckRS 2007, 10641 = ZfBR 2007, 404 Ls.; VK Sachsen, Beschl. v. 27.12.2000 – 1/SVK/92-00, VERIS; Conrad, ZfBR 2014, 658 (661); Landsberg in Pünder/Schellenberg, VergabeR, § 128 Rn. 22; Schröder in Müller-Wrede, GWB-VergabeR, § 128 Rn. 22 für § 128 III 1; Vavra in Hattig/Maibaum, Praxiskommentar KartellvergabeR, § 128 Rn. 32.
- 64 Landsberg in Pünder/Schellenberg, VergabeR, § 128 Rn. 22; Conrad, ZfBR 2014, 658 (661); VK Hessen, Beschl. v. 15.9.2003 – 69 d VK – 45/2003, zit. nach Weyand in PK-VergabeR, 4. Aufl. 2013, GWB, § 128 Rn. 56; vgl. auch VK Schleswig, Beschl. v. 21.2.2007 – VK-SH 02/07, BeckRS 2007, 10641 Rn. 20 = ZfBR 2007, 404 Ls., die eine zwingende Bindung an die Bestimmung des § 128 III 1 GWB (aF) für den Fall einer Antragsrücknahme infolge eines Vergleichs außerhalb des Nachprüfungsverfahrens erwägt, die Frage allerdings im Ergebnis offen lässt (zu beachten ist, dass das von § 128 III 1 GWB vorausgesetzte Unterliegen im Falle einer Antragsrücknahme nicht vorliegt).
- 65 Conrad, ZfBR 2014, 658 (661); iE ebenso Hardraht/Schulz in Willenbruch/Wieddekind, Kompaktcommentar VergabeR, § 128 GWB Rn. 44.
- 66 Jaspersen/Wache in Vorwerk/Wolf, BeckOK-ZPO (1.1.2015), 15. Ed., § 98 Rn. 15, 17 mwN.
- 67 Bork-Galle in Heiwels/Höß/Kuß/Wagner, VergabeR, § 114 Rn. 51.

Stadtrechtsdirektor Dr. Bernd Köster*

Kommunale Vergabeausschüsse im Spannungsfeld zwischen Recht und (Lokal-)Politik

Bei Beschaffungsvorgängen der Kommunen obliegt die verfahrensbeendende Entscheidung über die Erteilung des Zuschlags bei bedeutenderen Aufträgen regelmäßig dem Rat bzw. einem Fachausschuss. Diese Kompetenzaufteilung wirkt in der Praxis oftmals rechtliche wie kommunalpolitische Probleme auf und soll daher hier in Frage gestellt werden.

Zugleich soll ein Vorschlag für eine zweckmäßige(re) Einbindung kommunalpolitischer Gremien in Beschaffungsprozesse unterbreitet werden.

* Der Autor ist Leiter des Sachgebiets Recht und Liegenschaften bei der Stadt Warendorf.

I. Einleitung

Es entspricht verbreiteter kommunaler Praxis, dass die Entscheidung über die Auftragsvergabe zumindest ab Erreichen bestimmter, zumeist in internen Handlungsanweisungen festgelegter Schwellenwerte, von einem kommunalpolitischen Gremium – sei es ein Fachausschuss wie ein Bau- oder Vergabeausschuss oder der Rat der Gemeinde selbst – getroffen wird und die Verwaltung zugleich beauftragt wird, den Zuschlag dem Bieter gegenüber zu erteilen.¹ Damit stellt nicht bereits die Entscheidung des Ausschusses oder des Rats den Zuschlag im Sinne einer Angebotsannahme und damit eines Vertragsabschlusses² dar, sondern ist diese Gremienentscheidung entsprechend der gesetzlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bürgermeister und Ausschuss bzw. Rat erst noch umzusetzen bzw. zu vollziehen (§§ 63, 64 NWGO). Zum Vertragsabschluss kommt es daher erst mit Zugang einer entsprechenden Willenserklärung beim Bieter, die vergaberechtlich auch mündlich erfolgen kann,³ kommunalrechtlich jedoch – mit Ausnahme von Geschäften der laufenden Verwaltung – schriftlich erfolgen muss (§ 64 I 1 NWGO).⁴ Die Schriftform entspricht schon aus Beweis Zwecken der herrschenden Praxis.

Zwingend ist diese Kompetenzaufteilung zwischen Rat (oder Ausschuss) und Bürgermeister gleichwohl nicht. Nach § 41 II NWGO kann der Rat durch einfachen Beschluss oder Verabschiedung einer entsprechenden Hauptsatzung bzw. Zuständigkeitsordnung Entscheidungen über bestimmte Angelegenheiten, also auch Vergabeentscheidungen, dem Bürgermeister übertragen oder Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereichs ermächtigen, die Entscheidung ihrerseits dem Bürgermeister zu übertragen. Dies erscheint durchaus sinnvoll, weist die Vergabeentscheidung durch ein kommunalpolitisches Gremium in der Praxis doch nicht unerhebliche Schwierigkeiten auf, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

II. Problematik der Entscheidung durch ein kommunalpolitisches Gremium

1. Komplexität der Materie

Das bald zwei Jahrzehnte alte Petitum, die Verrechtlichung der Vergabe schwellenwertüberschreitender Aufträge sollte nicht zu verbissen betrieben werden,⁵ scheint ungehört verhallt. Längst hat die Verrechtlichung in gravierendem Ausmaß auch die in der kommunalen Praxis weit überwiegenden Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte erfasst⁶ und hat noch jede Vergaberechtsnovelle der vergangenen Jahre – allen gegenteiligen politischen Absichten und Beteuerungen zum Trotz – eine Komplexitätssteigerung der Materie bewirkt.⁷ Jüngste Ausprägung des gestiegenen Bedarfs rechtlicher Beratung (auch der Kommunen) auf dem Fachgebiet des Vergaberechts ist die Einführung eines entsprechenden Fachanwaltstitels.⁸ Zu Recht wird daher konstatiert, dass die seit Jahren festzustellende und zunehmende Formalisierung der Vergabeverfahren für die Gemeinden mittlerweile zu einem ersten Problem geworden ist: Die Ursachen sind extrem hohe und sich laufend verschärfende Anforderungen durch Gesetze⁹ und eine selbst für Fachleute nur schwer noch überschaubare Rechtsprechung.¹⁰ (Vergabe-)Fachleute bleiben in kommunalen Gremien aber eher eine seltene Ausnahme, was die – allerdings in keiner Weise empirisch belegte – Feststellung, gerade im kommunalen Bereich werde häufig gegen das Vergaberecht verstoßen,¹¹ mit zu begründen vermag. So mag man Informationsrechte des Rats und seiner Mitglieder wie die Ausübung des Akteneinsichtsrechts (§ 55 II–V NWGO)

bei der Kontrolle über Vergabeangelegenheiten für unerlässlich erachten,¹² eine ganz andere Frage ist aber, ob diese Kontrollfunktion in auch nur halbwegs komplexen Beschaffungsverfahren tatsächlich wirksam ausgeübt werden kann. Nüchtern stellt der BGH¹³ in diesem Kontext fest, dass die Beteiligung von Nichtfachleuten als Trägern der Willensbildung einen erhöhten Kontrollbedarf auf die Übereinstimmung mit gesetzlichen Vorschriften bedingt, da den Gemeinden anders als staatlichen Behörden nicht in gleicher Weise durch organisatorische Maßnahmen selbst die Gewähr für die rechtliche Richtigkeit von Entscheidungen möglich sei, weil sie die Mitglieder ihrer Gremien eben nicht nach diesem Gesichtspunkt aussuchen kann.

Die Komplexität der Materie hat ferner zur Folge, dass Gremienvorlagen der Verwaltung den Verlauf des Vergabeverfahrens sowie die Prüfung und Wertung der Angebote nach § 16 VOB/A, der in ihrer wirtschaftlichen, vor allem aber auch rechtlichen Auswirkung wichtigsten Bestimmung für den Bereich der Bauvorgabe,¹⁴ wohl in den allerseltensten Fällen vollständig darstellen (können). Wichtige (Vor-)Entscheidungen etwa über den – in vielen Konstellationen rechtlich stark umstrittenen – Ausschluss bestimmter Angebote sind damit der Gremienbefassung und -entscheidung üblicherweise entzogen.

Wenn sich die Gremienentscheidung damit aber ohnehin regelmäßig auf ein bloßes Nachvollziehen von (Vor-)Entscheidungen der die Beschlussvorlagen erstellenden Verwaltung beschränkt, wirft dies die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Vergabeentscheidung durch Rat oder Ausschuss auf.

- 1 Vgl. nur Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), *Kommunalpolitischer Leitfadens*, Band 4 – Rechnungsprüfung, 2011, S. 121. Im Internet unter http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/LF4-Rechnungspruefung_02.pdf.
- 2 Zur Rechtsnatur des Zuschlags von *Wietersheim in Ingenstau/Korbion*, VOB, 18. Aufl. 2013, § 18 VOB/A Rn. 1 f.; *Mentzins in Pünder/Schellenberg*, *Vergaberecht*, 2011, § 18 VOB/A Rn. 2; *Stickler in Kapellmann/Messerschmidt*, VOB, 4. Aufl. 2013, § 18 VOB/A Rn. 5 ff.
- 3 *von Wietersheim*, § 18 VOB/A Rn. 27.
- 4 Zu den Rechtsfolgen bei Missachtung *Stickler* § 18 VOB/A Rn. 25.
- 5 *Gröning*, ZIP 1998, 370 (373).
- 6 S. etwa *Köster*, ZfBR 2007, 126.
- 7 Zutreffend zu den am 7.1.2015 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunkten zur Umsetzung der Vergaberichtlinien *Leinemann*, *Behörden Spiegel* 3/2015, S. 10: „Im Ergebnis ist die großspurig angekündigte Reform des Vergaberechts der Bundesregierung eine Scheinreform. Trotz aller Lippenbekenntnisse. Vergaberecht wird nicht einfacher, nicht flexibler und auch nicht effizienter.“
- 8 <http://www.brak.de/fuer-journalisten/pressemitteilungen-archiv/2015/presseerklaerung-04-2015/>.
- 9 In diesem Zusammenhang sei insb. auf die verschiedenen, ganz erheblich voneinander abweichenden Landesvergabegesetze zur Stärkung der Bedeutung vergabefremder Kriterien hingewiesen. Vgl. die Übersicht bei *Weyand*, *Vergaberecht*, 4. Aufl. 2013, § 97 GWB Rn. 1093 ff. Hierzu *Leinemann*, *Behörden Spiegel* 3/2015, S. 10: „bürokratischer Wildwuchs und Rechtszersplitterung“. Zu den wirtschaftlichen Folgen vgl. nur den vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEIMH) am 18.3.2015 vorgelegten Endbericht, *Teilbereich Evaluierung – Konnexitätsfolgenausgleich und Evaluierung Tarifreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG NRW)*, S. 137, der eine inflationsbereinigte Verteuerung der Auftragsvergaben seit Inkrafttreten des TVgG um 12 % konstatiert.
- 10 So das Fazit der Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), S. 100.
- 11 *Zeiss*, *Sichere Vergabe unterhalb der Schwellenwerte*, 2. Aufl. 2012, S. 22; *Hartmann*, *Nicht ohne meinen Anwalt*, *Welt am Sonntag* v. 10.5.2015. Ähnlich die von *Henneke/Ruge*, *NWVB* 2009, 241 (249), mitgeteilte Einschätzung *Winkels*, dass es kaum einen Bereich gebe, in dem geschriebenes Recht und Praxis so sehr auseinanderfielen wie beim kommunalen Wirtschaftsrecht.
- 12 So *Kalb*, *Das Recht der Kommunalverfassungsorgane und ihrer Organwalter in Nordrhein-Westfalen*, 2014, S. 34.
- 13 BGHZ 116, 149 = NJW 1992, 827 = NVwZ 1992, 604 Ls.
- 14 *Kratzenberg in Ingenstau/Korbion*, § 16 VOB/A Rn. 1.

2. Eingeschränkte Entscheidungsspielräume

Die Entscheidung über den Zuschlag auf ein bestimmtes Angebot erfolgt nicht im rechtsfreien Raum, dementsprechend bestehen zwar – in Abhängigkeit vom Beschaffungsgegenstand und der Vergabeverfahrensausgestaltung mitunter erhebliche – Entscheidungsspielräume, gleichwohl ist die Entscheidung „rechtlich gesteuert“. So soll der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte (wie zB Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe oder Ausführungsfrist) als das wirtschaftlichste erscheint, § 16 VI Nr. 3 S. 2 VOB/A. Das alleinige Kriterium des niedrigsten Preises ist für die Vergabe von Bauleistungen in der Regel ungeeignet. Die Regelung ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet und verschafft dem Auftraggeber damit einen angemessenen Beurteilungsspielraum.¹⁵ Dieser ist weitgehend aber nicht unbegrenzt und jedenfalls dann überschritten, wenn vergaberechtliche Grundprinzipien verletzt werden und etwa das vorgeschriebene Verfahren nicht eingehalten wird, von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen wird, sachfremde Erwägungen in die Wertung mit einbezogen werden oder ausschließlich subjektive, unsachliche und damit willkürliche Elemente tragend für die Bewertung werden. Eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums ist gerichtlich unbeschränkt überprüfbar.

Demnach erweist es sich beispielsweise als vergabefehlerhaft, wenn der Gemeinderat die Wertung nicht ausschließlich anhand der vorgegebenen Kriterien und der vorgegebenen Gewichtung vornimmt. Etwas anderes folgt auch nicht aus dem verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 II GG). Dies berechtigt zwar, den Ausschreibungsgegenstand zu bestimmen und (verhältnismäßige und nicht diskriminierende) Kriterien und deren Gewichtung festzulegen, nicht aber dazu, von den selbst gesetzten Vorgaben abzuweichen, um eine zweckmäßig und sinnvoll erscheinende Entscheidung zu treffen. Auch im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht kann der Gemeinderat sich nicht unter Berufung auf einen „politischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum“ abweichend von den selbst gesetzten Kriterien und ihrer Gewichtung für ein Angebot entscheiden, weil er das zu Grunde liegende Konzept „für die Bürger der Stadt für besser“ hält.¹⁶

Die genannten Einschränkungen der Entscheidungsspielräume bei Vergabeentscheidungen mögen juristisch betrachtet durchaus „erträglich“ erscheinen, politisch betrachtet geben sie in der Praxis gleichwohl immer wieder Anlass zur Diskussion. So sind politische Auseinandersetzungen in kommunalen Gremien, ob nicht im Hinblick auf die Förderung des Wohls der örtlichen Gemeinschaft öffentliche Aufträge möglichst den lokal ansässigen Unternehmen zugutekommen sollten, ebenso an der Tagesordnung wie die Überlegung, bei beschränkten Ausschreibungen den Kreis der zur Angebotsabgabe aufzufordernden Unternehmen vorzugsweise aus örtlichen oder ortsnahen Anbietern zu bilden.¹⁷ Dabei führen Lokalpolitiker oftmals (erhoffte) positive Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen, die Beschäftigungssicherung einheimischer Arbeitskräfte und die Konjunkturbelebung vor Ort ins Feld.

Gelegentlich, wenn auch selten, finden sich derlei Erwägungen zur Auftragsvergabe – wie etwa die Förderung des Landkreises – auch in der Niederschrift über Beratung und Beschlussfassung eines kommunalen Gremiums.¹⁸ Eine darauf fixierte Vergabepaxis hätte jedoch in letzter Konsequenz

nicht nur eine Marktabschottung zur Folge, die lokale Unternehmen dann eben ihrerseits in anderen Kommunen nicht zum Zuge kommen ließe, sondern wäre schlichtweg rechtlich unzulässig.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bewerber ist dem Wettbewerbsprinzip immanent und zählt seit Bestehen der VOB zu den grundlegenden Prinzipien des Vergaberechts.¹⁹ So verbietet § 2 II VOB/A die Diskriminierung von Unternehmen und schließt § 6 I Nr. 1 VOB/A die Beschränkung des Wettbewerbs auf Unternehmen, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind aus, sofern dies nicht ausnahmsweise durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Damit ist die „Ortsansässigkeit“ nicht nur ein vergabefremdes Kriterium,²⁰ sondern (in der Regel) ein unzulässiges Vergabekriterium. Die Einhaltung der vorgenannten Bestimmungen ist relevant vor allem auch für die Akzeptanz des Auftraggebers bei den interessierten Unternehmen.²¹ Wird im Sinne eines Haus- und Hoflieferantentums entschieden, werden sich „Externe“ schon bald nicht mehr den Mühen einer Angebotsabgabe unterwerfen.

Gleichwohl ist die latent sicherlich schon immer vorhandene Tendenz,²² bei der Vergabe kommunaler Aufträge möglichst die lokale Wirtschaft zu berücksichtigen durch die Erhöhung der Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibung und freihändige Vergabe im Zuge der Umsetzung des Konjunkturpakets II²³ sicher noch deutlich gefördert worden: Die (befristete) Erhöhung der Wertgrenzen und die Abschaffung vorgeschalteter Teilnahmewettbewerbe stehen in offenem Konflikt mit den das Vergaberecht prägenden Prinzipien von Wettbewerb, Transparenz und Wirtschaftlichkeit und bedeuten de facto eine rechtswidrige regionale Vergabe zahlreicher Aufträge durch die Kommunen.²⁴ Somit gelten Mahnungen, die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht als Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung zu missbrauchen,²⁵ fort, und können Verstöße im konkreten Einzelfall ganz handfeste und gravierende Konsequenzen haben:

So haften die Ratsmitglieder, wenn die Gemeinde infolge eines Beschlusses des Rats einen Schaden erlitten hat, wenn sie in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Weise gehandelt

15 *Kratzenberg in Ingenstau/Korbion*, § 16 VOB/A Rn. 115; *Probst*, VergabeR 2014, 115; *OLG Naumburg*, Beschl. v. 29.10.2001 – Verg 11/01, BeckRS 2009, 13730; *OLG Karlsruhe*, Beschl. v. 22.7.2011 – 15 Verg 8/11; *OLG Celle*, BeckRS 2012, 01227 = VergabeR 2012, 514.

16 *VK Baden-Württemberg*, Beschl. v. 26.1.2007 – 1 VK 78/06, BeckRS 2015, 48341, und hierzu *Telhan/Ax*, IFR 2007, 646.

17 *Ruf*, Baden-Württembergische Gemeindezeitung (BWGZ), 2009, 618 (621). Zu entsprechenden Erwägungen des Stuttgarter Gemeinderats *Thormann*, NZBau 2010, 14 (16), dort Fn. 26.

18 S. etwa *BayObLG*, NZBau 2000, 259 (261).

19 *Schranner in Ingenstau/Korbion*, § 2 VOB/A Rn. 79; *Weyand*, Vergaberecht, § 97 GWB Rn. 327.

20 So *Glabs in Kapellmann/Messerschmidt*, § 6 VOB/A Rn. 12, unter Bezugnahme auf *VK Südbayern*, Beschl. v. 17.6.2009 – Z3-3-3194-1-21-05/09.

21 *Schranner in Ingenstau/Korbion*, § 6 VOB/A Rn. 10.

22 *Tomerius in Pünder/Schellenberg*, § 6 VOB/A Rn. 3: „(...) die in der Praxis nach wie vor reale Gefahr der Wettbewerbsbeschränkung durch Bevorzugung lokal oder regional ansässiger Unternehmen (...)“, unter Hinweis auf teilweise existierende Richtlinien öffentlicher Auftraggeber.

23 *Kritisch Thormann*, NZBau 2010, 14; *Köster*, NZBau 2010, 473. FAZ v. 10.2.2012, S. 12: „Die Lockerung der Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge war nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs ein Fehlschlag.“, s. hierzu den Bericht „Auswirkungen der Vergaberleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes“ v. 9.2.2012 unter www.bundesrechnungshof.de.

24 *Ruf*, BWGZ 2009, 618 (621); *Ritzenhoff*, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise, 2012, S. 179ff., 224 und 227.

25 *Thormann*, NZBau 2010, 14; *Köster*, NZBau 2010, 473; *Ritzenhoff*, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise, S. 161; *Ruf*, BWGZ 2009, 618 (621); *Kühling/Huerkamp*, NVwZ 2009, 557 (561).

haben (§ 43 IV GO NW). Zwar spielt die persönliche Haftung des kommunalen Mandatsträgers gegenüber seiner Gemeinde für rechtswidrige Entscheidungen in der Praxis – glücklicherweise – noch immer keine bedeutende Rolle, gleichwohl aber scheint die Thematik generell deutlicher in das öffentliche Interesse gerückt²⁶ und schwebt eine persönliche Haftung jedenfalls bei offensichtlicher Fehlentscheidung als Damoklesschwert über dem Entscheidungsträger.

Das Kernproblem der Entscheidungskompetenz kommunaler Gremien über die Auftragserteilung, dass es nämlich auf Grund des fortgeschrittenen Vergabeverfahrensstadiums und eingeschränkter Entscheidungsspielräume oftmals nicht mehr viel zu entscheiden gibt,²⁷ kann jedoch auch noch aus einem anderen Blickwinkel betrachtet werden. In der Regel will Politik von der ohnehin ständig schrumpfenden Möglichkeit zur Gestaltung offensiv Gebrauch machen und fordert dies gegenüber der Verwaltung auch selbstbewusst ein. So kann sich dann aber schnell Ernüchterung und Frustration einstellen, wenn rechtliche Zwänge als der „schnellen und unbürokratischen“ Vergabe eines öffentlichen Auftrags an ein örtliches Bauunternehmen entgegenstehend erkannt werden und der Auftrag nach einem komplexen, aufwendigen und teuren Ausschreibungsverfahren wohlmöglich auch noch an einen teure(re) auswärtige Firma geht.²⁸ Derlei Verfahren und Ergebnisse lassen sich dem (juristischen) Laien oftmals kaum vermitteln²⁹ und können das in Rechtfertigungszwänge geratende Gremienmitglied vor Ort „in Bedrängnis“ bringen. Die generelle Schwierigkeit, eine politische Entscheidung, die in diesem Falle sogar eigentlich gar keine ist, auch nach außen zu vertreten und zu vermitteln, mag – sicherlich im Zusammenwirken mit zahlreichen anderen Faktoren – auch dazu beitragen, dass das kommunalpolitische Mandat sich nachlassender Beliebtheit erfreut und inzwischen auch die großen Volksparteien Schwierigkeiten haben, Nachwuchs für die Gremienarbeit zu akquirieren.

III. Problematik rechtlich fehlerhafter Vergabeentscheidungen des Gremiums

Sofern die Vergabeentscheidung des Rats oder eines Ausschusses das geltende Recht verletzt, weil sie etwa nicht entsprechend den gewählten Wertungskriterien oder deren Gewichtung oder aus sonstigen sachfremden Erwägungen heraus getroffen wurde, so besteht eine rechtliche Verpflichtung des Bürgermeisters, diesen Beschluss zu beanstanden (§ 54 II und III NWGO). Unterlässt der Bürgermeister die Beanstandung eines rechtswidrigen Beschlusses vorsätzlich oder grob fahrlässig, so haftet er seinerseits der Gemeinde auf Ersatz des durch die Ausführung des gesetzwidrigen Beschlusses entstandenen Schadens (§ 48 BeamtStG, § 81 I LBG). Der Beanstandung kommt aufschiebende Wirkung zu (§ 54 II 2 NWGO). Der Beschluss ist daher (zunächst) nicht zu vollziehen, der Zuschlag auf das Angebot kann nicht erteilt werden und der Vertrag kommt nicht zu Stande. Die Beanstandung ist schriftlich in Form einer begründeten Darlegung dem Rat mitzuteilen, so dass dieser sich mit den vorgebrachten Argumenten auseinandersetzen kann. Lehnt der Rat die Beanstandung ab und bleibt bei seinem Beschluss, so hat der Bürgermeister unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Erachtet auch die Aufsichtsbehörde den beanstandeten Beschluss für rechtswidrig, so kann sie diesen aufheben, § 122 I 2 NWGO. Wenn sie hingegen den Beschluss für rechtskonform erachtet, so weist sie die Beanstandung zurück, womit ihre aufschiebende Wirkung entfällt und der Bürgermeister verpflichtet ist, den Beschluss durchzuführen.

Eine Rügemöglichkeit oder Klagebefugnis eines unterlegenen Bieters gegen die Rats- oder Ausschussentscheidung besteht hingegen mangels Außenwirkung derselben nicht. Gleichwohl besteht die Möglichkeit, sich an die Aufsichtsbehörde zu wenden und diese zum Einschreiten aufzufordern; einen korrespondierenden Rechtsanspruch gibt es nicht.³⁰ Die Aufsichtsbehörde kann auch ihrerseits – nach pflichtgemäßem Ermessen (Opportunitätsprinzip)³¹ – initiativ werden und einen rechtswidrigen Beschluss des Rats oder eines Ausschusses beanstanden und, falls die Beanstandung erfolglos bleibt, aufheben, § 122 I GO NW.

Die Beanstandung dürfte regelmäßig zur Folge haben, dass die Bindefristen (§ 10 VII VOB/A) bis zu einer abschließenden Entscheidung in der Sache abgelaufen sind. Daraus resultieren weitere erhebliche praktische Schwierigkeiten.

IV. Alternative: Intensive(re) Einbindung der politischen Entscheidungsträger im Vorfeld des Vergabeverfahrens

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass einer Politisierung der Vergabe- bzw. Verwaltungspraxis möglichst entgegengewirkt werden sollte und sich Entscheidungsbefugnisse kommunaler Gremien über Auftragsvergaben nach durchgeführten Ausschreibungen unter diesem Aspekt als problematisch und nicht unbedingt sinnvoll erweisen. Hier wird daher für eine Intensivierung der Einbindung der politischen Entscheidungsträger im Vorfeld des förmlichen Vergabeverfahrens plädiert. Die politische Entscheidung sollte sich nicht nur auf die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Realisierung eines bestimmten Projekts durch Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans beschränken. Sinnvoll(er) erscheint eine Entscheidung des zuständigen politischen Gremiums vor der Ausschreibung³² über strategische Ziele und Beschaffungsbedarfe, Auftragsbudgets sowie Kernpunkte des Vergabeverfahrens wie etwa die Beschreibung der Leistung und die Begründung der Beschaffung, Mitgestaltung von Wertungskriterien und -matrizen, Angaben zur Vergabe- und Vertragsordnung sowie zur Wahl der Vergabeverfahrensart oder die Anzahl der zur Angebotsabgabe aufzufordernden Firmen bei der beschränkten Ausschreibung. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass es sich auch hier – in Abhängigkeit vom Beschaffungsgegenstand – um durchaus komplexe Fragen handeln kann, die auch nicht frei von rechtlichen Bindungen (zB Beachtung des Grundsatzes produktneutraler Ausschreibung, § 7 VIII VOB/A) sind. Gleichwohl erscheinen die Gestaltungsspielräume hier wesentlich größer und die Beteiligung bzw. Beschlussfassung durch politische Mandatsträger in diesem Stadium des Beschaffungsvorgangs deutlich sinnvoller.

Bei alledem handelt es sich aber lediglich um Vorschläge zur Zweckmäßigkeit. Rechtlich bleibt es bei der Befugnis des Rats, selbst zu entscheiden, worüber er – oder ein Fach-

26 S. etwa *Brüning*, Die Haftung kommunaler Entscheidungsträger, 2013. Speziell zu den Risiken von Verstößen gegen das Vergaberecht für die handelnden Amtsträger *Ritzenhoff*, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise, S. 184ff.

27 So auch *Hanns-Seidel-Stiftung*, Kommunalpolitischer Leitfadens, Band 4 – Rechnungsprüfung, S. 121.

28 So zu Recht *Hanns-Seidel-Stiftung*, Kommunalpolitischer Leitfadens, Band 4 – Rechnungsprüfung, S. 21.

29 Hierzu auch *Köster*, NZBau 2010, 473 (475).

30 *Rehn/Cronaue/v. Lemep/Knirsch*, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 122 NWGO, I.

31 *Rehn/Cronaue/v. Lemep/Knirsch* § 122 NWGO, I.

32 So auch *Hanns-Seidel-Stiftung*, Kommunalpolitischer Leitfadens, Band 4 – Rechnungsprüfung, S. 121.

ausschuss – entscheidet (Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates, § 41 I GO NW). Es wird jedoch zutreffend darauf hingewiesen, dass es eine Fiktion wäre, anzunehmen, der Rat könne in allen Angelegenheiten der Verwaltung auch tatsächlich selbst entscheiden und zwar (unter anderem) just auch aus dem oben dargelegten Grund der Komplexität:

„Die Fülle und insbesondere die mit wachsender Größe immer mehr zunehmende Komplizierung der gemeindlichen Aufgaben lassen heute die Verwirklichung einer ausschließlichen Zuständigkeit der aus Laien bestehenden gewählten Gemeindevertretung für alle Verwaltungsentscheidungen nicht mehr zu.“³³

Mit anderen Worten: die rechtliche Allzuständigkeit kann niemals auch eine faktische sein.

V. Zusammenfassung

In den Kommunen werden Vergabeentscheidungen in der Regel bei Erreichen eines bestimmten Auftragswerts durch kommunale Gremien getroffen und anschließend durch den Bürgermeister mit Erteilung des Zuschlags auf das Angebot eines Bieters vollzogen. Diese Praxis wirft Probleme im Hinblick auf die Komplexität des Vergaberechts auf, die politi-

schen Entscheidungsträgern oftmals nur ein Nachvollziehen der seitens der Verwaltung in entsprechenden Beschlussvorlagen dargelegten Vorentscheidung(en) ermöglicht. Zudem sind die Entscheidungsspielräume eingeschränkt: die Vergabeentscheidung hat entsprechend vorbestimmten Wertungskriterien und deren Gewichtung zu folgen und kann nicht mit sachfremden, aber möglicherweise (lokal-)politisch opportunen Erwägungen begründet werden. Eine gerade auf kommunaler Ebene immer noch erkennbare Neigung, öffentliche Aufträge vor Ort zu vergeben, ist rechtlich im Regelfall nicht zu begründen. Rechtswidrige Vergabeentscheidungen durch ein kommunales Gremium sind durch den Bürgermeister zu beanstanden und können von der Kommunalaufsicht aufgehoben werden. Dies hat neben „politischen Reibungen“ in der Regel auch erhebliche praktische Schwierigkeiten für den weiteren Beschaffungsvorgang zur Folge. Es wird daher für sinnvoll erachtet, wenn sich politische Gremien alternativ bereits im Vorfeld des Vergabeverfahrens mit Beratung und Beschlussfassung etwa zu Beschaffungsgegenstand, Auftragsbudgets, Wertungskriterien etc. befassen. Hier liegen wesentliche Gestaltungsspielräume für die Kommunalpolitik. ■

³³ Rehn/Cronauge/v. Lennep/Knirsch § 41 NWGO, I.

Rechtsanwalt Dr. Andreas May*

Konfliktmanagement durch Mandatierung von Mediationsanwälten

Kommt eine Partei mit Unterstützung ihres klassischen Anwalts auf dem Verhandlungsweg nicht weiter, führt die nächste Eskalationsstufe fast automatisch zum Gericht. Das ist dann oft eher ein Fügen in das scheinbar Unvermeidliche als eine bewusste Managemententscheidung. Vorzugswürdig ist ein proaktives Konfliktmanagement. Dazu gehört, das Konfliktgeschehen durch gezielte Maßnahmen zu steuern und sich nicht ohne Not in unwirtschaftliche Streitverfahren hineinziehen zu lassen. Die Einschaltung eines Mediationsanwalts für einen letzten Einigungsversuch im Guten ist eine solche Maßnahme. Hierzu erhält der Mediationsanwalt ein auf einen gütlichen Einigungsversuch beschränktes Mandat. Auf dieser Basis lässt sich schnell Klarheit erlangen, ob ein kosten- und zeitintensives Gerichtsverfahren doch noch vermieden werden kann.

I. Einführung

Unternehmen erkennen zunehmend die Bedeutung von Konfliktmanagementsystemen und die Vorteile der Mediation. Eine professionelle Wirtschaftsmediation bietet die Chance, langwierige Gerichts- oder Schiedsverfahren mit hohen externen wie internen Kosten zu vermeiden sowie persönliche und geschäftliche Beziehungen zu erhalten. Der Verfasser kam in einer Untersuchung zur Rolle des Mediationsanwalts¹ zu dem Ergebnis, dass die ohnehin schon hohen² Chancen einer Einigung im Guten in einer Wirtschaftsmediation steigen, wenn sich die Parteien in diesem Verfahren von mediatorisch geschulten und eingestellten Mediationsanwälten begleiten lassen.

Die Einschaltung eines Mediationsanwalts ist nicht auf Konfliktfälle beschränkt, in denen eine Mediation konkret ansteht. Mediationsanwälte können auch im Interesse ihres Mandanten wirken, wenn die Parteien sich noch nicht auf ein

Mediationsverfahren verständigt haben und die Mediation auch nicht durch eine vertragliche Mediationsklausel zwingend vorgegeben ist. Ein letzter Einigungsversuch im Guten unter Hinzuziehung eines anwaltlichen Mediationsberaters bietet die Chance, einen drohenden Rechtsstreit doch noch zu vermeiden.

II. Der Mediationsanwalt als Parteivertreter bei einem (letzten) Einigungsversuch im Guten

1. Ausgangsszenario: Ein Prozess steht bevor, Mediation ist nicht vereinbart

Das Ausgangsszenario dieser Untersuchung ist eine eskalierte Konfliktsituation, in der eine Mediation bisher nicht vereinbart ist, Verhandlungen steckengeblieben oder gescheitert sind und mit einem Prozess jederzeit gerechnet werden muss. Der Prozess scheint eigentlich nur dadurch vermeidbar, dass eine der Parteien aufgibt. Wenn dies nicht geschieht und der übliche Automatismus nicht unterbrochen werden kann, mündet die Situation fast zwangsläufig in einen Rechtsstreit.

2. Auf Prozessvermeidung begrenztes Mandat des Mediationsanwalts

Ein begrenztes Mandat des Mediationsanwalts mit dem Ziel, einen letzten Einigungsversuch im Guten zu unternehmen, kann ein Mittel sein, um den vorgenannten Automatismus

* Der Autor ist Partner der Kanzlei GSK Stockmann + Kollegen in Frankfurt a. M., Wirtschaftsmediator (BMWA), Fachmediator Immobilien- und Bauwirtschaft (m.con) und anerkannte Gütestelle.

¹ May, NZBau 2014, 334, vgl. auch May, NJW-aktuell 31/2014, 14.

² Hacke; SchiedsVZ 2004, 80 (82), geht von einer Einigung in etwa 75 % aller eingeleiteten Mediationsverfahren aus. Nach Schmidt/Lapp/Monßen, Mediation in der Praxis des Anwalts, 2012, Rn. 150, soll die Erfolgsquote bei etwa 80 % liegen.



**Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz**

Landestransparenzgesetz

Büroleiterkonferenzen 2016

**Agneta Psczolla
Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz**



Transparenz muss gelebt werden!

Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

(Zweck, Anwendungsbereich, Transparenzpflichtige Stellen etc.)

Teil 2: §§ 6 – 10 Transparenz-Plattform „Bringschuld“

Teil 3: §§ 11 - 13 Informationszugang auf Antrag „Holschuld“

Teil 4: §§ 14 - 17 Entgegenstehende Belange

Teil 5: Gewährleistung v. Transparenz u. Offenheit, §§ 18-24 Teil 6: Übergangs- und Schlussbestimmungen, §§ 24 - 30

§ 7 ABS. 1 NR. 1



Ministerratsbeschlüsse

Hier finden Sie Beschlüsse des Ministerrates und Erläuterungen dazu.

§ 7 ABS. 1 NR. 2



Berichte & Mitteilungen an den Landtag

Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag über Gesetzentwürfe, Verträge, und andere Angelegenheiten von landespolitischer Bedeutung finden Sie hier.

§ 7 ABS. 1 NR. 3



In öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse

Hier stehen Ihnen in öffentlichen Sitzungen gefasste Beschlüsse sowie zugehörige Protokolle und Anlagen zur Verfügung. Die Beschlüsse betreffen insbesondere Sitzungen der Landessportkonferenz, des Kommunalen Rates, der Finanzausgleichskommission und des Landesjugendhilfeausschusses.

§ 7 ABS. 1 NR. 9



Geodaten

Hier können Sie Informationen mit einem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet abrufen.

...befindet sich derzeit noch im Aufbau

Für die Veröffentlichungspflichten nach dem Landestransparenzgesetz - LTransPG - gelten Übergangsfristen von 2 bis 5 Jahren (vgl. § 26 Abs. 2).
Die nachfolgenden Informationen werden später im genannten Zeitraum sukzessive zur Verfügung gestellt.

✔ Zukünftig zu veröffentlichende Informationen (1/2)

Verträge von allgemeinem öffentlichen Interesse (§ 7 Abs. 1 Nr. 4)

Pläne (§ 7 Abs. 1 Nr. 5)

Verwaltungsvorschriften und Veröffentlichungen (§ 7 Abs. 1 Nr. 6)

Amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte (§ 7 Abs. 1 Nr. 7)

Gutachten und Studien (§ 7 Abs. 1 Nr. 8)

✔ Zukünftig zu veröffentlichende Informationen (2/2)

Öffentliche Pläne (§ 7 Abs. 1 Nr. 10)

Zuwendungen mit Fördersumme ab 1000,00 € (§ 7 Abs. 1 Nr. 11)

Zuwendungen an die öffentliche Hand ab 1000,00 € (§ 7 Abs. 1 Nr. 12)

Beteiligungen des Landes (§ 7 Abs. 1 Nr. 13)

Im Rahmen des Antragsverfahrens gemäß den Bestimmungen des Teils 3 elektronisch zugänglich gemachte Informationen (§ 7 Abs. 1 Nr. 14)

Transparenzpflichtige Stellen



- Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände
- sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts)

soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form **Verwaltungstätigkeit** ausüben

Transparenzpflichtige Stelle?



Beispiel:

→ **wenn Gemeinde Verwaltungstätigkeit** ausübt und nicht lediglich in gleicher Weise wie eine Privatperson von ihren Eigentümerrechten Gebrauch macht.

Der Abschluss eines Nutzungsvertrages, der die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf einer im Eigentum der Stadt stehenden Waldfläche zum Gegenstand hat, ist demnach keine Verwaltungstätigkeit.

Allein mittelbare Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit reichen für eine Bejahung der Anspruchsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 HS 1 LTranspG nicht. VG Trier, Urteil vom 22.02.2016 (Az.: 6 K 2390/15)

...was ist neu für kommunale transparenzpflichtige Stellen?

Nur eingeschränkte Veröffentlichungspflicht bei
elektronischer Transparenzplattform
gem. § 7 Abs. 4 LTranspG:

Organisationspläne
(VV zu § 15 GemO Nr. 3)

Umweltinformationen
i.S.d. § 7 Abs. 2 LTranspG
(vgl. Checkliste zu § 10 LUIG,
erarbeitet durch die KSV
gemeinsam mit dem
Ministerium für Umwelt und
Forsten; Stand 2006)

...was ist neu für kommunale transparenzpflichtige Stellen?

Führen von Verzeichnissen, § 9 Abs. 1 LTranspG

Transparenzpflichtige Stellen haben praktische Vorkehrungen zur Erleichterungen des Informationszugangs zu treffen.

Beispielhaft werden genannt:

- Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen
- Führen und Veröffentlichen von Verzeichnissen der vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke
- Führen und Veröffentlichen von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen (soweit nicht aus der Transparenz-Plattform ersichtlich).

Übergangsfristen § 26 Abs. 2 LTranspG



→ nach den zu veröffentlichenden Informationen:

Umweltinformationen gem. § 7 Abs. 2 Nr. 4, 5 und 6 LTranspG:
3 Jahre (Ende 2018)

Beachte: Bis zur vollständigen Funktionsfähigkeit bzw. bis zum Ablauf der Übergangsfrist hat § 10 LUIG weiter Geltung.

Organisationspläne gemäß § 7 Abs. 4 LTranspG:
2 Jahre (Ende 2017)

Voraussetzung: Plattform muss voll funktionsfähig sein.

Arbeitsgemeinschaft Transparenzgesetz



Darüber hinausgehende Mitwirkung der Kommunen an der Transparenzplattform auf freiwilliger Basis ist möglich.



Aufgrund der Einstufung des Personals wäre in den Kommunalverwaltungen mit etwa 75.000 Euro jährlichen Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter zu rechnen.

Anforderungen an die Veröffentlichung auf der Transparenzplattform

**„Wie
befüllen?“**

§ 8 Abs. 3 LTranspG

- Informationen in allen Formaten und Sprachen, in denen sie vorliegen
- Soweit möglich und kein unverhältnismäßiger Aufwand: im offenen und maschinenlesbaren Format mit Metadaten

Die Pflicht, Informationszugang **auf Antrag** zu gewähren, bleibt bestehen **§ 11 LTranspG**

Neu: Konkretisierung: Erkennbarkeit der Identität des Antragstellers erforderlich (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG)

Vereinfachung beim Drittbeteiligungsverfahren:

Passagen mit personenbezogenen Daten können von vornherein geschwärzt werden.

→ wenn Antragsteller explizit diese Info will:
Drittbeteiligungsverfahren (§ 13 TranspG)

(Früher: 5 Abs. 3 Satz 2 LIFG zunächst das Einverständnis des Antragstellers hinsichtlich der Unkenntlichmachung einholen)

Art des Informationszugangs

Die Behörde hat grundsätzlich ein Auswahlermessen zwischen den verschiedenen Modalitäten der Zugangsgewährung

(z.B. mündliche oder schriftliche Auskunft, Akteneinsicht, Übersendung von Kopien), wenn eine Bürgerin/ ein Bürger eine Information begehrt.

Aber Bestimmungsrechts des Antragstellers: Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs - etwa eine Kopie - begehrt, darf nur dann eine andere Art bestimmt werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt.

Wichtiger Grund i.S.d. § 12 Abs. 1 S. 2 LTranspG insbesondere ein „deutlich höherer Verwaltungsaufwand“: Wenn der zu erwartende Verwaltungsaufwand personelle und sachliche Kapazitäten derart binden, dass die Arbeitsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle, wenn sie die Wahl des Antragstellers erfüllen würde, gefährdet werden würde (BVerwG zum UIG, NJW 1997, 753 (754)).

Verfahren

Informationsanspruch besteht zum Teil → Antrag in dem Umfang stattgeben, in dem ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand möglich, § 12 Abs. 2 LTranspG.

Frist, § 12 Abs. 3

Unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb 1 Monats

Verlängerung der Frist ist zulässig,
insbesondere wenn

- Umfang und Komplexität oder Drittbeteiligungsverfahren
- Bei Umweltinformationen Verlängerungshöchstfrist 2 Monate

Entgegenstehende Belange

**Schutz von
öffentlichen
Belangen, § 14**

**Belange des
behördlichen
Entscheidungs-
prozesses, § 15**

**Entgegenstehende
andere Belange, § 16**

Schutz von öffentlichen Belangen, § 14

Beispielsweise:

- Bekanntwerden hat nachteilige Auswirkungen auf den Verfahrensablauf eines anhängigen Owi-Verfahrens.
- Antrag bezieht sich auf Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten.
- Antrag wurde offensichtlich missbräuchlich gestellt.

Belange des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 15

1. Interne Mitteilungen, Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung und entspr. Sitzungsprotokolle

→ *wenn durch vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung
oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde*

→ *es sei denn: öffentliches Interesse an Bekanntgabe überwiegt.*

2. Nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen der transparenzpflichtigen Stelle.

Andere Belange, § 16

Beispielsweise:

- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
- Rechte am geistigen Eigentum
- personenbezogene Daten Dritter
- Statistikgeheimnis

**§ 17 LTranspG konkretisiert die Abwägung im Falle
entgegenstehender schützenswerter Belange.**

Früher: Abwägung nur bei personenbezogenen Daten.
Jetzt: Bei allen entgegenstehenden Belangen.

→ Ermessensentscheidung. Ggf. können die Informationen auch bei Vorliegen eines entgegenstehenden Belangs herausgegeben werden.



Bild: BirgitH. / pixelio.de

Erhebung grundsätzlich auch weiterhin möglich!

§ 24 LTranspG Kosten (Gebühren, Auslagen) für Amtshandlungen nach dem LTranspG,

sofern es sich nicht um die Erteilung mündlicher bzw. einfacher schriftlicher Auskünfte (45 Minuten) und die entsprechende Einsichtnahme vor Ort handelt.

Keine Gebührenpflicht, wenn Antrag abgelehnt.

§ 2 AllgGebVerzV RP: → nach Zeitaufwand

25,00 EUR bis 500,00 EUR

Was ist mit Wahlen?



- Vorbereitung und Durchführung von Wahlen durch Wahlorgane sind weder verwaltungsmäßige Gesetzesausführung noch Verwaltungsverfahren.

Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. LVerwVerfG sind Verfahren nach dem Landeswahlgesetz und dem Kommunalwahlgesetz vom Anwendungsbereich des LVerwVerfG ausgenommen.

- Maßnahmen und Entscheidungen bei der Vorbereitung und Durchführung der Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen werden **daher nicht vom Anwendungsbereich des LTranspG erfasst.**

A low-angle photograph of four men in business attire looking up at the camera. The men are arranged in a circle, looking directly at the viewer. They are wearing blue shirts, a green shirt, and a light green shirt. One man is wearing glasses and a black beret. Another man is wearing a blue beret. The background is plain white.

Das LTranspG schafft keine statistische
Kommunalämter!

Der Anspruch
bezieht sich nur
auf vorhandene
Informationen!

Niederschrift nicht - öffentlicher Ratssitzung




Der Antragssteller begehrt eine Kopie der Niederschrift der nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzung (§ 35 GemO). Die Gemeinde verweigert den Informationszugang mit der Begründung, nach § 41 Abs. 2 Satz 2 GemO hätten nur Ratsmitglieder ein Einsichtsrecht in die Niederschriften. Diese Norm sei eine besondere Rechtsvorschrift i.S.d. § 2 Abs. 3 LTranspG.

Besondere Rechtsvorschriften gehen nach § 2 Abs. 3 LTranspG nur vor, soweit sie ebenfalls den Zugang zu amtlichen Informationen mit derselben Regulationsintention, nämlich eine abschließende Regelung zur Informationsverteilung zwischen Staat und Bürger zu treffen, regelt.

Die GemO enthält keine vorrangigen Zugangsregelungen,
1. da sie sich nur unmittelbar an den Rat richtet und
2. da sie nur den Mindeststandard an Öffentlichkeitsarbeit regelt.

**Die Nichtöffentlichkeit von Rats- oder Ausschusssitzungen soll die Vertraulichkeit der mündlichen Beratung schützen.
Der Schutz der GemO erstreckt sich aber nicht auf das Beratungsergebnis und die Beratungsgrundlagen.**



Wie geheim
darf's denn
sein?