

Herrn Oberbürgermeister

Jörg Dehm

- im Hause -

20.01.2012

Sehr geehrter Herr Dehm,

bitte nehmen Sie den folgenden Vorschlag zur Tagesordnung gem. § 6 (1) GeschO als für die Sitzung die Sitzung des Rates am 09.02.2012 auf:

Maßnahmen zur Steigerung von Transparenz und Beteiligung, hier:

Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips in Gremiensitzungen

Beschlussvorschlag:

1. Zukünftig ist bei allen Beratungspunkten, die dem nichtöffentlichen Teil von Rats- und Gremiensitzungen zugeordnet werden, kurz auf die Rechtsnorm bzw. Einzelvorschrift hinzuweisen, die das Abweichen vom Öffentlichkeitsprinzip im jeweiligen Fall zwingend erforderlich macht. Dies kann z.B. durch einen kurzen standardisierten Passus in der Beschlussvorlage erfolgen. Die GeschO ist um eine entsprechende Regelung zu erweitern, wie sie z.B. Bestandteil der Geschäftsordnungen der Räte in Dortmund (*§10 (1) Satz 3 „Soweit eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden soll, sind die Gründe dafür in der Vorlage darzulegen.“*) oder Oberhausen (*§10 (3) „Die Erforderlichkeit einer nichtöffentlichen Beratung der Angelegenheit ist in der Verwaltungsvorlage zu begründen.“*) ist.
2. Bei der Zuordnung von Beratungsthemen in den nichtöffentlichen Sitzungsteil ist regelmäßig zu überprüfen, ob das Thema Teilaspekte aufweist, deren Beratung auch in öffentlicher Sitzung zulässig ist. Sofern solche Teilaspekte vorliegen, ist der Beratungspunkt inhaltlich zu teilen und in seinen jeweiligen Teilaspekten sowohl in öffentlicher wie in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln. Eine entsprechende Regelung findet sich z.B. in der GeschO des Rates in Bochum und sollte in Hagen übernommen werden. Dort lautet der § 3 (3 und 4) :
„(3) Zur Steigerung der Transparenz wird in allen nichtöffentlichen Angelegenheiten über die wesentlichen nicht der Geheimhaltung oder dem Datenschutz unterliegenden Regelungen in öffentlicher Sitzung durch eine Verwaltungsmittelteilung informiert (bei Grundstücksgeschäften z. B. Lage und Größe der Immobilie, Information über die Bebaubarkeit, wesentliche Inhalte des Vertrages). (4) Die hierzu im nichtöffentlichen Teil gefassten Beschlüsse werden in der Niederschrift unter der entsprechenden Zwischenüberschrift -

Mitteilungen im öffentlichen Teil - mit den wesentlichen Beratungsergebnissen (z. B. Änderungsanträge, Anmerkungen) und den Abstimmungsergebnissen protokolliert. “

3. In die Geschäftsordnung wird eine Formulierung zur generellen Öffentlichkeit der Sitzungen aufgenommen, aus der auch hervorgeht, dass eine Abwägung der Vertraulichkeitsgesichtspunkte mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit und seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung vorgenommen wird. Hier bietet sich ein Passus aus der GeschO des Rates der Stadt Bonn an. Dort lautet der §5 (1): *„Die Sitzungen des Rates sind grundsätzlich öffentlich. Auch Angelegenheiten, durch die personenbezogene Daten offenbart werden, dürfen in öffentlicher Sitzung behandelt werden, soweit nicht schützenswerte Interessen Einzelner oder Belange des öffentlichen Wohls überwiegen; erforderlichenfalls ist die Öffentlichkeit auszuschließen.“*
4. Der § 2 Abs.3 (e) der GeschO des Rates ist präziser zu fassen, um nicht durch die bisherige sehr allgemein und vage gehaltene Formulierung (*„sonstige Angelegenheiten, in denen persönliche oder finanzielle Verhältnisse Dritter von Bedeutung sein können“*) ein Unterlaufen des Öffentlichkeitsprinzips nach politischen Opportunitäts Gesichtspunkten zu ermöglichen. Sollten keine sinnvollen Kriterien für eine Präzisierung definiert werden können, ist der Passus zu streichen. Mindestens jedoch ist die Formulierung *„von Bedeutung sein können“* in *„unmittelbar berührt sind“* zu ändern.
5. Die Verwaltung legt dar, ob die Zusammenstellung der Sachverhalte, die im § 2 Abs.3 der GeschO des Rates eine Nichtöffentlichkeit von Beratungspunkten begründen können, eine rein ortsrechtliche und also letztlich politische Festlegung ist, oder ob diese Liste von Ausnahmetatbeständen vom Öffentlichkeitsprinzip auf überörtliche Rechtsvorschriften zurückgeht.
6. Die Geschäftsordnung wird im §2 (3) letzter Satz geändert. Dort heißt es zur Zeit: *„Der Oberbürgermeister kann aus Gründen des allgemeinen Wohles oder unter Berücksichtigung des schutzwürdigen Interesses Einzelner nach pflichtgemäßem Ermessen weitere Angelegenheiten auf die Tagesordnung der nichtöffentlichen Sitzung setzen.“* Dieser Satz widerspricht den Regelungen in § 48 (2) Satz 3 GO NRW und ist zu ändern in: *„Auf Antrag des Oberbürgermeisters oder eines Ratsmitgliedes kann aus Gründen des allgemeinen Wohls oder unter Berücksichtigung des schutzwürdigen Interesses Einzelner für weitere Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.“*

Begründung

Zum Antrag insgesamt: Die Gemeindeordnungen legt in § 48 (2) fest: Die Sitzungen des Rates sind öffentlich. In jüngster Zeit wurde jedoch in verschiedenen Quellen die Beobachtung kommuniziert, die nichtöffentlichen Beratungspunkte im Hagener Rat seien nicht nur in den letzten Jahren konstant anteilig mehr geworden, sondern das Verhältnis von nichtöffentlichen zu öffentlichen Beratungsgegenständen weise auch im Vergleich zu umliegenden Städten und Gemeinden ein deutliches Ungleichgewicht im Vorhandensein von nichtöffentlichen Beratungspunkten auf. Diese Beobachtung wird regelmäßig mit der Frage verbunden, ob das im § 48 (2) GO NRW festgeschriebene Öffentlichkeitsprinzip der Ratssitzungen in Hagen vollumfänglich beachtet wird.

Wir ersparen uns, die Verwaltung mit vergleichenden interkommunalen Befragungen und Feldstudien zu behelligen, sondern gehen zunächst in gutem Glauben davon aus, dass die jeweilige Zuweisung der Beratungspunkte nach bestem Wissen und Gewissen durch die Verwaltung abgewogen wurde. Stattdessen schlagen wir eine Reihe von Einzelmaßnahmen vor, die für jeden unbezweifelbar belegen können, dass Rat und Verwaltung das gesetzlich geforderte Prinzip der Öffentlichkeit von Rats- und Gremiensitzungen hoch schätzen und wo immer möglich anwenden. Die Maxime muss sein: Liegen keine nachweislich zwingenden Rechtsgründe für eine nichtöffentliche Befassung vor, ist der Beratungsgegenstand öffentlich zu behandeln!

Die von uns vorgeschlagenen Neuregelungen sind allesamt in anderen Kommunen in NRW bereits in Kraft, und die vorgeschlagenen Formulierungen entstammen den Geschäftsordnungen der dortigen Räte. Es ist nicht einzusehen, warum transparentere Verfahrensweisen, die anderswo in NRW in Übereinstimmung mit der GO rechtssicher lokale Praxis sind, in Hagen nicht umgesetzt werden könnten.

Zu 1: Ohne die hier geforderte Explizierung der die Nichtöffentlichkeit begründenden rechtlichen Grundlage ist die sachgerechte Zuweisung der Beratungsgegenstände nicht überprüfbar. Die Mitglieder des Rates müssen jedoch in der Lage sein, auf Nachfrage anzugeben, aufgrund welcher zwingenden Notwendigkeit eine Beratung bzw. Entscheidung unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt ist. Als gewählte RepräsentantInnen stehen sie in der Pflicht, die Informationsrechte der Öffentlichkeit zu wahren und zu schützen. Daher stellt die Nichtöffentlichkeit von Beratungspunkten einen Ausnahmetatbestand dar, wie aus § 48 (2) Satz 1 - 3 GO NRW hervorgeht. Eine solche Ausnahme bedarf der Legitimation durch eine nachvollziehbare Begründung. Ob diese Legitimation nachweisbar vorliegt, ist bei der gegenwärtigen Praxis nicht in jedem Fall ohne weiteres erkennbar, daher die Forderung nach inhaltlicher Kennzeichnung.

Diese zusätzliche Angabe erhöht keinesfalls den bürokratischen Aufwand, denn bei der Zuweisung eines Beratungspunktes in den nichtöffentlichen Sitzungsteil muss die Verwaltung die Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips sowieso nach den gesetzlichen Vorgaben begründen können, um rechtmäßig zu handeln. Würde sie dies nicht regelmäßig bewusst abwägen, müsste angenommen werden, hier habe sich eine langjährige Zuweisungspraxis quasi gewohnheitsrechtlich etabliert, ohne dass das rechtmäßige Verwaltungshandeln im Einzelfall geprüft wird. Da dies wohl kaum so sein kann, dürfen wir davon ausgehen, dass die erforderlichen Begründungen zur Rechtmäßigkeit von Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips in jedem Fall vorliegen und somit auch mitgeteilt werden können.

Zu 2: In der Ratssitzung vom 15. Dezember 2011 war es nach kritischer Intervention von zwei Fraktionen möglich und somit offenbar rechtlich zulässig, in zwei Fällen Teilaspekte von zuvor nichtöffentlich klassifizierten Beratungspunkten auch im Rahmen der öffentlichen Sitzung zu behandeln. Da dies augenscheinlich entgegen der vorherigen Auffassung der Verwaltung nach vertiefter Betrachtung im Einzelfall durchführbar ist, sollte diese Möglichkeit im Sinne der weitestgehenden Aufrechterhaltung des Öffentlichkeitsprinzips zukünftig verstärkt genutzt und bei der Sitzungsplanung einkalkuliert werden. Dies trägt auch der rechtlichen Anforderung nach einer erkennbaren Abwägung zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeitsprinzip Rechnung (s. unten Begr. zu 3).

Zu 3: In vielen Geschäftsordnungen findet sich ein eigener Paragraph zum Thema „Öffentlichkeit der Sitzungen“, in Hagen nicht. Zudem ist in Hagen weder im Regelwerk noch in der Praxis erkennbar, dass überhaupt eine Abwägung zwischen der Vertraulichkeit von Beratungsinhalten und dem Grundsatz der Öffentlichkeit stattfindet. Der Kommentar zur GO von Held, Becker et al. führt hierzu aus: *„Dem Wortlaut des §48 Abs.2 Satz 2 und 3 GO sind keine inhaltlichen Kriterien dafür zu entnehmen, in Angelegenheiten welcher Art der Gemeinderat die Öffentlichkeit ausschließen darf. Wegen der großen Bedeutung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit (...) ist aber daraus nicht zu schließen, dass der Gemeinderat insoweit keinen Bindungen unterläge. Vielmehr muss es sich bei Gründen, die einen Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen, um rechtlich geschützte Belange handeln, die eine Vertraulichkeit erfordern und die auch unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit von Ratssitzungen überwiegend schützenswert sind.(...) Soweit ein spezielles Gesetz nicht absolut den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordert (...), ist zudem eine Abwägung der Vertraulichkeitsgesichtspunkte mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit und seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung vorzunehmen. Im Falle von geschäftsordnungsmäßig bestimmten Tatbeständen für den Ausschluss der Öffentlichkeit (...) kann diese Abwägung fallgruppenbezogen typisiert werden, bei Ratsbeschlüssen über den Ausschluss der Öffentlichkeit hat sie in jedem Einzelfall zu erfolgen.“*

Auch in Hagen ist eine Regelung erforderlich, die diese Anforderungen umsetzt.

Zu 4: Die Unbestimmtheit der Formulierung öffnet sehr weitgehenden Interpretationen und damit letztlich der Willkür Tür und Tor. Eine solche Leerformel, mit der ein Ausschluss der Öffentlichkeit sich praktisch bei jedem Punkt „begründen“ ließe, trägt den gestiegenen Anforderungen an Transparenz politischer Willensbildung keine Rechnung und ist im Lichte der oben unter 3 ausgeführten Anforderungen in höchstem Maße fragwürdig. Wenn es solche „sonstigen Angelegenheiten...“ nachvollziehbar geben sollte, sind sie näher zu bestimmen, bevor daraus eine Einschränkung der Informationsrechte der Öffentlichkeit resultieren darf. Keinesfalls ist eine pauschale geschäftsordnungsmäßige Einschränkung der Sitzungsöffentlichkeit statthaft, weil schützenswerte Belange nur vorliegen „können“. Hier muss ein Nachweis geführt werden!

Zu 5: In § 48 (2) GO Satz 2 und 3 wird ausgeführt, dass „für Angelegenheiten einer bestimmten Art“ die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden „kann“. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer näheren Bestimmung, die im § 2 Abs.3 der GeschO des Rates der Stadt Hagen vorgenommen wird. Wir möchten erfahren, in welchem Ausmaß die Stadt frei ist, diese Bestimmungen und ihre Zusammenstellung im Einzelnen aus eigenem Recht zu entscheiden, und ob – und ggf. warum - bei der Festlegung dieser Ausnahmetatbestände vom Öffentlichkeitsprinzip über das gesetzlich erforderliche Mindestmaß hinausgegangen wurde.

Zu 6: §48 GO (2) legt in Satz 3 fest, dass die Öffentlichkeit über die in der Geschäftsordnung bestimmten Angelegenheiten hinaus nur „auf Antrag“ ausgeschlossen werden kann. Antragsberechtigt hierfür sind der Oberbürgermeister und jedes Ratsmitglied. Demgegenüber räumt die bisherige Regelung der Hagener GeschO dem Oberbürgermeister das Recht ein, Beratungspunkte, die über die in der Geschäftsordnung bestimmten Ausschlusskriterien hinausgehen, „nach pflichtgemäßem Ermessen“ einfach dem nichtöffentlichen Teil zuzuordnen. Dass diese Zuordnung im Grundsatz nur beantragt – und damit beraten und abgestimmt – werden

kann, ist in der Hagerer Regelung nicht erkennbar und in der Hagerer Praxis auch nicht wahrnehmbar, - es sei denn, man verstünde die zu Sitzungsbeginn obligatorische Frage nach Anmerkungen zur Tagesordnung als implizite Abstimmung über die durch den Oberbürgermeister veranlasste Zuweisung von Beratungspunkten in den nichtöffentlichen Teil. Diese Vorgehensweise kann aber zur hinreichenden Abwägung des Öffentlichkeitsprinzips keinesfalls genügen und muss geändert werden, um den Anforderungen der GO gerecht zu werden.

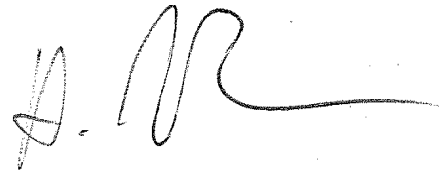
Mit freundlichen Grüßen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Joachim Riechel
Fraktionssprecher

f.d.R.

Hubertus Wolzenburg
Fraktionsgeschäftsführer

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'H' followed by a large, flowing 'W' and a long horizontal stroke extending to the right.