

Drucksachen-Nr.

0063/2018

öffentlich

**Ausschuss für Anregungen und Beschwerden
Sitzung am 14.03.2018**

Antrag gem. § 24 GO

Antragstellerin / Antragsteller

Wird aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht

Tagesordnungspunkt Ö

**Beschwerde vom 26.10.2017 über die Verweigerung eines
Rederechts im Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss sowie
gleich datierte Anregung zur Besetzung des benannten
Ausschusses**

Stellungnahme des Bürgermeisters:

- A) Beschwerde über die Verweigerung des Rederechts im Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss:

Nach § 7 Absatz 1 Geschäftsordnung für den Rat und die Ausschüsse des Rates der Stadt Bergisch Gladbach gilt:

"Die Sitzungen des Rates sind öffentlich. Jedermann hat das Recht, als Zuhörer/ Zuhörer an öffentlichen Ratssitzungen teilzunehmen, soweit dies die räumlichen Verhältnisse gestatten. Die Zuhörerinnen und Zuhörer sind - außer im Falle des § 21 (Einwohnerfragestunde)- nicht berechtigt, das Wort zu ergreifen oder sich sonst an den Verhandlungen des Rates zu beteiligen."

Gemäß § 28 Geschäftsordnung finden auf das Verfahren in den Ausschüssen grundsätzlich die für den Rat geltenden Vorschriften - also auch die vorstehend wiedergegebene Regelung - entsprechend Anwendung, soweit nicht § 29 und § 30 der Geschäftsordnung abweichende Regelungen enthalten.

So sieht § 29 Geschäftsordnung unter anderem vor, dass in den Ausschüssen keine Einwohnerfragestunde durchgeführt wird.

Die wenigen Ausnahmen eines Rederechtes für die Öffentlichkeit in den Gremien des Rates und im Rat sind also abschließend formuliert, z.B. in § 30 Absatz 3 Geschäftsordnung betreffend den Ausschuss für Anregungen und Beschwerden (AAB): "Wird die Eingabe im Ausschuss für Anregungen und Beschwerden behandelt, kann der Antragstellerin/dem Antragsteller auf Beschluss des Ausschusses Gelegenheit gegeben werden, sich mündlich zu der Anregung oder Beschwerde zu äußern." Diese Ausnahme im Rahmen der übergeordneten Vorgaben der GO NRW gilt nur für den AAB, so wie ausschließlich für den Rat eine Einwohnerfragestunde als Ausnahme vorgesehen ist.

Ein generelles Rederecht für die Öffentlichkeit in den Fachausschüssen ist vor diesem Hintergrund durch § 7 in Verbindung mit § 28 Geschäftsordnung ausgeschlossen. Zu der möglichen Frage, ob man durch eine Geschäftsordnungsänderung ein solches Recht rechtmäßig installieren könnte:

Das Kommunalverfassungsrecht - insbesondere die Gemeindeordnung (GO) NRW - sieht grundsätzlich die repräsentative Demokratie für die Kommunen vor und regelt die Ausnahmen hiervon - eingeschränkte direkte demokratische Beteiligungsmöglichkeiten in Entscheidungsfindungsprozessen der Organe - abschließend.

In Übereinstimmung mit dieser Einschätzung heißt es z.B. in der Kommentierung Kleerbaum/Palmen zu § 48 Absatz 1 GO NRW:

"(...) Die Fragestunden für Einwohner dürfen ebenso wenig wie die Fragerechte der Ratsmitglieder zu einer Diskussion im Rat führen. Dies kann der Rat auch nicht durch Beschluss oder Geschäftsordnungsregelung zulassen. Beschlüsse des Rates im Rahmen von Fragestunden sind mangels entsprechender rechtzeitiger Bekanntmachung der Entscheidungsgegenstände unzulässig. Ebenso unzulässig sind im Rahmen von Fragestunden allgemeine Erklärungen von Einwohnern ohne anschließende Fragestellung. Hierauf hat der Bürgermeister im Rahmen seiner Sitzungsleitung zu achten. (...) Aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz lässt sich allerdings kein Recht der Einwohner zu aktiver Teilnahme an den Beratungen des Rates ableiten. Dem steht der auch auf kommunaler Ebene geltende Grundsatz der repräsentativen Demokratie entgegen, der lediglich durch die Möglichkeit unmittelbarer Einflussnahme auf das Gemeindegeschehen mittels Einwohneranträgen sowie Bürgerbegehren und -entscheiden Modifikationen zu Gunsten eingeschränkter direkter Demokratie erfahren hat. Über diese Instrumente kann die Einwohnerschaft lediglich die Aufnahme von Beratungspunkten auf die Tagesordnung des Rates erreichen und bei gegebener Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens im Wege des Bürgerentscheids anstelle des Rates direkt entscheiden und somit die Verwaltung unmittelbar zum Handeln verpflichten. Auch ein Anspruch, über die der internen Entscheidungsvorbereitung des Rates oder der Ausschüsse dienenden Sitzungsvorlagen unterrichtet zu werden, ist für Außenstehende aus dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit nicht ableitbar (OVG NRW, Beschl. v. 20.08.1984 – B 1727/84 –, VR 1986, S. 393). Es steht dem Rat allerdings frei, an die Zuhörer Sitzungsvorlagen für die Tagesordnungspunkte auszuhändigen, die in öffentlicher Sitzung beraten werden sollen. Zudem ist es in den vergangenen Jahren zur Regel geworden, die entsprechenden Vorlagen aus den öffentlichen Tagesordnungspunkten ins Internet einzustellen, sodass sich interessierte Bürger über die Inhalte der Ratssitzung (vor-) informieren können. (...)"

Eine entsprechende rechtmäßige Änderung der Geschäftsordnung dürfte vor diesem Hintergrund nicht möglich sein. Die Entscheidung des Vorsitzenden des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses auf Verweigerung des Rederechtes für den Petenten war somit schon alleine vor diesem Hintergrund rechtmäßig.

Neben den Gründen, die Bezug auf die Geschäftsordnung und die Gemeindeordnung nehmen, steht in Bauleitplanverfahren das Planungsrecht der Eröffnung von individuellen Rederechten entgegen. Das Bauleitplanverfahren für Flächennutzungsplan (FNP) und Bebauungsplan ist im Baugesetzbuch abschließend geregelt und durch umfangreiche Rechtsprechung bestätigt.

Zunächst zu nennen ist § 1 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB), der die Planungshoheit und das Planerfordernis regelt: Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Sofern keine sichtbaren städtebaulichen Missstände vorliegen, liegt es im Ermessen der Gemeinde, im Rahmen ihrer Daseinsfürsorge ein Planerfordernis zu identifizieren, egal, wie die Öffentlichkeit dazu steht.

Nach dieser Regelung liegt die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens alleine bei der Gemeinde, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine Würdigung und Gewichtung vorab mitgeteilter individueller Belange eine Rolle spielt. Zur Erhebung dieser Belange dienen die Beteiligungen, die ebenfalls im BauGB abschließend geregelt sind, und zwar in den §§ 3 (Beteiligung der Öffentlichkeit) und 4 (Beteiligung der Behörden) BauGB.

Ergänzt wird dies durch die Übernahme des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Grundgesetz (GG). Dieser findet sich - auf die Belange der Bauleitplanung übersetzt - in § 1 Abs. 7 BauGB wieder: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Um eine gerechte Abwägung vornehmen zu können, muss allen von der Planung potentiell Betroffenen das gleiche Recht eingeräumt werden. Deshalb wird über die Beteiligungsregeln für die Öffentlichkeit nach § 3 BauGB eine ungefilterte und gleichberechtigte Beteiligungsmöglichkeit eröffnet. Rederechte einzelner Interessenträger zur Beeinflussung von verfahrensleitenden Beschlüssen widersprechen nicht nur den Beteiligungsregeln des BauGB, sondern können im Extremfall auch zu einem Verfahrensfehler und damit zur Rechtsunwirksamkeit eines Bebauungsplans führen. Analog ist dies für das Verfahren zur Aufstellung des neuen Flächennutzungsplanes zu sehen.

Auch von daher war die seinerzeitige Entscheidung des Vorsitzenden des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses rechtmäßig.

B) Anregung zur Besetzung des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses

Gemäß § 58 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 GO NRW regelt der Rat mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse. Zu Mitgliedern der Ausschüsse, mit Ausnahme des Hauptausschusses, können neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger, die dem Rat angehören können, bestellt werden. Zur Übernahme der Tätigkeit als sachkundiger Bürger ist niemand verpflichtet. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen. Die Ausschüsse sind nur beschlussfähig, wenn die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder die Zahl der anwesenden sachkundigen Bürger übersteigt. Sie gelten auch insoweit als beschlussfähig, solange ihre Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt ist. Die Ausschüsse können Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen zuziehen.

Der Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss setzt sich derzeit wie folgt zusammen:

Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder:

17 = 7 CDU + 4 SPD + 3 Bündnis 90/DIE GRÜNEN + 1 DIE LINKE. mit BÜRGERPARTEI GL + 1 FDP + 1 mitterechts/LKR (Stellvertretungsregelung: Listenvertretung)

Anzahl der beratenden Mitglieder:

3 = jeweils ein/e Vertreter/in des Inklusionsbeirates, Integrationsrates und Seniorenbeirates als sachkundige Einwohnerin/Einwohner (Stellvertretungsregelung: persönliche Stellvertretung)

Die Zusammensetzung des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses kann durch Beschluss des Rates (§ 58 Absatz 1 Satz 1 GO NRW) um ein weiteres beratendes Mitglied und dessen persönliche Stellvertretung als sachkundige/r Bürger/in erweitert werden. Der Rat (§ 41 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b GO NRW) könnte sodann unter Einhaltung der Vorgaben des § 58 Absatz 3 GO NRW je eine/n sachkundige/n Bürger/in auf Vorschlag der Bürgerinitiativen zum beratenden Mitglied des Ausschusses bzw. dessen persönlicher Stellvertretung wählen.

Die so gewählten sachkundigen Bürger/innen wären dann bis zu einer evtl. Rücktrittserklärung oder einer Auflösung des Ausschusses permanente (ordentliche/stv. beratende) Mitglieder des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses – auch dann noch, wenn die Aufstellung des Flächennutzungsplanes abgeschlossen sein wird. Es bestünde nach Abschluss der Thematik „Neuaufstellung Flächennutzungsplan“ keine Möglichkeit der Abwahl durch den Rat, und es ist auch keine gesetzliche Grundlage für eine „befristete Bestellung“ eines Ausschussmitgliedes ersichtlich.

Für die zeitweise Inanspruchnahme gremienexternen Sachverständigen sieht § 58 Absatz 3 letzter Satz GO NRW vor, dass die Ausschüsse Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzu ziehen können. Diese Vertreter/Sachverständigen sind keine Ausschussmitglieder und haben daher kein eigenes Rede- oder gar Antragsrecht, sondern dürfen nur auf Aufforderung des Ausschussvorsitzenden oder auf Grund von Fragen der Ausschussmitglieder Stellung nehmen. Eine Entscheidung der Zuziehung von Vertretern/Sachverständigen obläge dem Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss. Es wäre allerdings kritisch zu werten, wenn ein Ausschuss solche Vertreter/Sachverständige zu permanenten „Fachberatern“ machen würde. § 58 Absatz 3 letzter Satz GO NRW zielt insoweit nur auf die einzelfallbezogene Hinzuziehung zu einer Ausschusssitzung ab.