

Stadt Heidelberg  
Dezernat I, OB-Referat - Geschäftsstelle Sitzungsdienste

**Änderung der Praxis zur Öffentlichkeit von  
Gemeinderatsunterlagen**

## Informationsvorlage

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Kenntnis genommen	Handzeichen
Haupt- und Finanzausschuss	20.02.2008	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	
Gemeinderat	06.03.2008	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	

**Inhalt der Information:**

*Der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information zur Öffentlichkeit von Gemeinderatsunterlagen zur Kenntnis.*

## I. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

### 1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 3	+/-	Bürger/innenbeteiligung und Dialogkultur fördern <b>Begründung:</b> Eine frühzeitige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsprozess des Gemeinderats ist wünschenswert, bei nichtöffentlichen Vorberatungen jedoch nur eingeschränkt möglich. Die nichtöffentliche Vorberatung ist grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben und somit im Sinne einer unabhängigen und unbeeinflussten Meinungsbildung der Mitglieder des Gemeinderats oftmals unumgänglich.

### 2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine



## II. Begründung:

### 1. Rechtsgrundlagen:

Für die einer ordnungsgemäßen Einberufung des Gemeinderats beizufügenden Sitzungsunterlagen (Vorlagen) sind die folgenden im Wortlaut genannten Vorschriften der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) maßgebend:

§ 34 GemO (Einberufung der Sitzungen, [...]):

„(1) Der Bürgermeister beruft den Gemeinderat [...] ein [...]; dabei sind die für die Verhandlung erforderlichen Unterlagen beizufügen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner entgegenstehen. [...]“

§ 35 GemO (Öffentlichkeit der Sitzungen):

„(2) Die Gemeinderäte sind zur Verschwiegenheit über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten so lange verpflichtet, bis sie der Bürgermeister von der Schweigepflicht entbindet; dies gilt nicht für Beschlüsse, soweit sie nach Absatz 1 Satz 4 bekannt gegeben worden sind.“

§ 39 (beschließende Ausschüsse) Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Sätze 1 und 2 GemO:

„(4) Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist, sollen den beschließenden Ausschüssen innerhalb ihres Aufgabengebiets zur Vorberatung zugewiesen werden.“

„(5) Für den Geschäftsgang der beschließenden Ausschüsse gelten die §§ 33 und 34 bis 38 entsprechend. Sitzungen, die der Vorberatung nach Absatz 4 dienen, sind in der Regel nichtöffentlich.“

§ 41 (beratende Ausschüsse) Absatz 3 GemO:

„(3) Für den Geschäftsgang der beratenden Ausschüsse gelten die Vorschriften der §§ 33, 34, 36 bis 38 und § 39 Absatz 5 Sätze 2 und 3 entsprechend.“

## **2. Erläuterung der Vorschriften unter Einbeziehung der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und der maßgeblichen Kommentarliteratur:**

### **Grundsatz der Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschusssitzungen**

Die nach § 39 Absatz 4 GemO **vorberatenden** Sitzungen der **beschließenden** Ausschüsse und die Sitzungen der **beratenden** Ausschüsse sind im Interesse einer unbeeinflussten und sachlichen Diskussion **in der Regel nichtöffentlich** durchzuführen (§ 39 Absatz 5 Satz 2 und § 41 Absatz 3 GemO). Dieser Grundsatz der Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschusssitzungen dient dazu, den maßgeblichen Prozess der Entscheidungsfindung dem Gemeinderat zu überlassen und eine Einflussnahme von außerhalb, insbesondere über die Medien, weitgehend zu reduzieren, damit die unabhängige Willensbildung im Gemeinderat gewährleistet werden kann.

Nach dem Verhältnis von Regel und Ausnahme können deshalb solche Sitzungen nur dann öffentlich stattfinden, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist und dadurch die Entscheidungsfreiheit des Gemeinderats nicht beeinträchtigt werden kann (VwV Nr. 4 zu §§ 39 – 41 GemO). Ausnahmsweise ist eine öffentliche Vorberatung zulässig, wenn der Zweck einer nichtöffentlichen Vorberatung nicht mehr erfüllt werden kann oder von einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit überlagert wird. Darüber, ob ausnahmsweise eine Sitzung öffentlich stattfindet, entscheidet bei Aufstellung der Tagesordnung der Oberbürgermeister.

Der Gemeinderat kann weder grundsätzlich (durch die Geschäftsordnung) noch im Einzelfall eine Öffentlichkeit der Vorberatung in den Ausschüssen festlegen. Auch die einzelnen Ausschüsse können nicht generell Öffentlichkeit ihrer vorberatenden Verhandlungen beschließen.

### **Beratungsunterlagen:**

Der Gesetzgeber sieht die Beratungsunterlagen in erster Linie für die persönliche Information des Gemeinderats. Sie sollen durch Sachverhaltsdarstellungen und Angabe der entscheidungserheblichen Rechtsgrundlagen dessen Meinungsbildung erleichtern. Beratungsunterlagen sind damit unabhängig von einer gemäß § 35 GemO eventuell zu beachtenden Verschwiegenheitspflicht **interne Papiere** und dazu bestimmt, dass sich die GemeinderätInnen und sonstigen VerhandlungsteilnehmerInnen vor der Sitzung ohne Einflussnahme von außen mit den Verhandlungsgegenständen vertraut machen können. Sie dürfen deshalb ohne Zustimmung des (Ober-)bürgermeisters (= Urheber) weder vervielfältigt noch an Dritte weitergegeben werden. Das gilt für Unterlagen sowohl für öffentliche als auch nichtöffentliche Sitzungen.

Im Verlauf der nichtöffentlichen Vorberatungen, über deren Gang und Ergebnis Verschwiegenheit zu wahren ist, ergeben sich häufig Änderungen gegenüber den ursprünglichen Unterlagen bzw. werden diese vom Oberbürgermeister zurückgezogen und durch neue beratungsfähige Unterlagen ersetzt. Eine vorzeitige Bekanntgabe der Beratungsunterlagen könnte für die BürgerInnen weniger transparent als verwirrend sein.

### Verschwiegenheitspflicht

Nichtöffentliche Verhandlung bedeutet Vertraulichkeit. Die Gemeinderäte sind zur Verschwiegenheit über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten verpflichtet. Es steht nicht im Ermessen des einzelnen Gemeinderats, ob er im konkreten Fall die Voraussetzung für die Verschwiegenheit für gegeben hält. Die Schweigepflicht besteht solange, bis sie der Oberbürgermeister aufhebt oder sie durch die tatsächliche Entwicklung überholt ist. Die Entbindung von der Schweigepflicht kann ausdrücklich oder durch konkludente Handlung (z. B. Bekanntgabe vor der Presse) erfolgen. Die Bekanntgabe des Beschlusses entbindet die Gemeinderäte nicht von ihrer Verschwiegenheitspflicht hinsichtlich des Verlaufs und der Abstimmung in der Verhandlung. Der Verlauf und die Abstimmung unterliegen somit dauerhaft der Verschwiegenheitspflicht.

Soweit beschließende Ausschüsse **vorberatend** tätig sind, gilt die Verschwiegenheitspflicht des § 35 Absatz 2 GemO nur in den Fällen, in denen aus Gründen des öffentlichen Wohls oder berechtigter Interessen Einzelner nichtöffentlich beraten werden muss. Darüber hinaus entspricht es dem Sinn und Zweck der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit der vorberatenden Sitzungen der Ausschüsse, dass über den Gang und das Ergebnis der Beratungen Verschwiegenheit zu wahren ist. Bei Angelegenheiten, die anschließend in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats zu behandeln sind, gilt diese Verschwiegenheitspflicht dagegen nicht in Bezug auf den Gegenstand der Beratung (VwV Nr. 4 zu §§ 39 – 41 GemO; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg zu § 39 GemO Rn 40). „Gegenstand der Beratung“ bezeichnet dabei den Tagesordnungspunkt als solchen; inhaltliche Aussagen bzw. Angaben (also der Inhalt der Vorlagen) dürfen mit der bloßen Bezeichnung des Verhandlungsgegenstandes **nicht** öffentlich gemacht werden. Allein der Gegenstand der Beratung (Tagesordnungspunkt) darf benannt werden, wenn er anschließend in öffentlicher Sitzung beraten werden soll.

Dies bestätigte auch das Regierungspräsidium Karlsruhe als Rechtsaufsichtsbehörde in seiner Stellungnahme zu dieser Vorgehensweise.

Eine Verletzung der Verschwiegenheitspflicht kann nach § 17 Absatz 4 in Verbindung mit § 16 Absatz 3 GemO sanktioniert werden.

### 3. Verwaltungspraxis in Tübingen

In Tübingen, das im Antrag Nr. 0077/2007/AN als Beispiel genannt wird, wurde mit Gemeinde-ratsbeschluss vom 02.07.2007 der § 7 Absatz 4 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat wie folgt geändert: *Die Beratungsunterlagen sind grundsätzlich für die Stadträte bestimmt. Die Vorlagen sind mit dem Zeitpunkt ihres Versandes öffentlich. Dies gilt nicht für Vorlagen, die ausschließlich in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden; über deren Inhalt ist stets Verschwiegenheit zu wahren. Die Vorlagen sind als „Vertraulich“ gekennzeichnet.“*

Allerdings verfügt die Stadt Tübingen noch nicht über ein Ratsinformationssystem wie die Stadt Heidelberg. Dementsprechend werden die Vorlagen nur **auf gezielte Nachfrage** von BürgerInnen versandt, d. h. veröffentlicht bzw. die Mitglieder des Gemeinderates haben die Möglichkeit, die Unterlagen an Dritte weiterzugeben, auch wenn sie noch in der nichtöffentlichen Vorberatung sind. Im Internet werden die Vorlagen erst mit dem Versand der Einladung für die öffentliche Gemeinderatssitzung veröffentlicht und die Presse erhält die Beratungsunterlagen jeweils dienstags für die öffentlichen Sitzungen der darauffolgenden Woche. Vorlagen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorberaten worden sind, erhält die Presse gemäß der Geschäftsordnung von Tübingen (erst) in der Gemeinderatssitzung.

#### **4. Verwaltungspraxis in Heidelberg**

Entsprechend der Vorgaben in der Gemeindeordnung wird in jedem Einzelfall sehr sorgfältig geprüft, ob besondere Gründe vorliegen, die ausnahmsweise bereits eine öffentliche Vorberatung in den Ausschüssen ermöglichen. Diese könnten vorliegen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der öffentlichen Vorberatung besteht und nach allgemeiner vernünftiger Abwägung ein berechtigtes Schutzbedürfnis einzelner oder des öffentlichen Wohls nicht entgegen stehen. Mit diesem Verfahren wurde und wird das Regel-Ausnahmeverhältnis soweit vertretbar gelockert. Öffentliche Vorberatungen in Heidelberg finden zunehmend bei immer mehr Themenbereichen statt.

Beispiele für von Anfang an öffentliche Vorberatungen in Heidelberg waren in den letzten 12 Monaten – außer dieser Vorlage:

- Internationales Filmfestival Mannheim-Heidelberg: Defizit 2007 und vorzeitige Auszahlung einer 1. Rate auf den Zuschuss 2008 (Informationsvorlage: 0165/2007/IV)
- Sanierung Theater der Stadt Heidelberg  
Temporäre Betriebsauslagerung  
- Anmietung von Zelten und Containern und Bereitstellung einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 950.000 € (Beschlussvorlage: 0380/2007/BV)
- Neubau Sportzentrum Mitte  
- Standortentscheidung (Beschlussvorlage: 0160/2007/BV)
- Bericht zur Sozialen Lage in Heidelberg - quantitative Ergebnisse  
- Entwurf September 2007 (Informationsvorlage: 0129/2007/IV)
- Neugestaltung Rohrbach Markt  
- Ausführungsgenehmigung (Beschlussvorlage: 0330/2007/BV)
- Erhaltungssatzung Weststadt  
hier: Aufstellungsbeschluss (Beschlussvorlage: 0342/2007/BV)
- Hortus Palatinus  
hier: Information zur beabsichtigten Rekonstruktion (Informationsvorlage: 0141/2007/IV)
- Lokaler Teilhabeplan für Menschen mit Behinderung in Heidelberg  
Einrichtung eines Behindertenbeirats (Beschlussvorlage: 0310/2007/BV)
- Änderungen der Richtlinien des Förderprogramms rationelle Energieverwendung (Beschlussvorlage: 0343/2007/BV)
- Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e.V.  
Vereinsverschmelzung (Beschlussvorlage: 0339/2007/BV)
- Ganztageseinrichtungen in Heidelberg, Einrichtungsbeschluss für die Primarstufe an der Internationalen Gesamtschule Heidelberg (Beschlussvorlage: 0017/2007/BV\_JGR)
- Neckarvorland; Errichtung von 15 Grillstellen und 4 zusätzlichen Abfallbehältern (Beschlussvorlage: 0100/2007/BV)
- Altes Hallenbad  
Künftige Nutzung und Vergabe (Beschlussvorlage: 0249/2007/BV)
- Abfallwirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Stadt Mannheim, Heidelberg und dem Rhein-Neckar-Kreis  
hier: Verhandlungsergebnis zur Reduzierung der Müllverbrennungspreise (Informationsvorlage: 0044/2007/IV)
- Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene (Beschlussvorlage: 0084/2007/BV)

Der Gemeinderat erhält zu fast allen Tagesordnungspunkten ausführliche Beratungsunterlagen, um sich über den Sachverhalt, die Rechtslage, die Problemstellungen und Lösungsmöglichkeiten etc. informieren zu können. Sofern die Vorlagen vertrauliche Inhalte haben, wird darauf gesondert hingewiesen.

Mit Beschluss des Gemeinderates vom 16.02.2006 wurde in § 11 Absatz 2 Sätze 3 und 4 der Geschäftsordnung die in der Drucksache 0041/2005/IV „Vertraulichkeit von Sitzungsvorlagen“ zugesagte klarstellende Regelung in Anlehnung an § 14 Absatz 2 des vom Gemeindetag Baden-Württemberg herausgegebenen Musters für eine Geschäftsordnung aufgenommen. Danach sind die Beratungsunterlagen nur für die Mitglieder des Gemeinderates bestimmt und dürfen nicht ohne Zustimmung des Oberbürgermeisters vervielfältigt oder an Dritte weitergegeben werden.

In der Sitzung des Gemeinderates vom 28.04.2005 wurde der von Herrn Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz gestellte **Antrag**: „Der Gemeinderat empfiehlt der Oberbürgermeisterin, die von ihr zu den Tagesordnungspunkten vorgelegten Unterlagen mit dem Versand an die Stadträte öffentlich bekannt zu machen, sofern sie später in öffentlicher Sitzung beraten werden und nicht gravierende Gründe dagegen sprechen“ mit 8 : 21 : 3 Stimmen **abgelehnt**.

Seit diesem Zeitpunkt werden jedoch – dem Beschluss des Gemeinderates vom 28.04.2005 entsprechend – die Punkte der Tagesordnungen der nichtöffentlichen Ausschusssitzungen mit dem Versand an die Mitglieder des Gemeinderates öffentlich bekannt gemacht, sofern sie später in öffentlicher Sitzung beraten werden. Und die Beratungsunterlagen werden mit den Ergebnissen der nichtöffentlichen Beratungen der Ausschüsse nach der letzten Ausschusssitzung öffentlich bekannt gemacht, mindestens jedoch eine Woche vor der öffentlichen Gemeinderatssitzung.

Die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für interessierte Bürgerinnen und Bürger hatten sich schon vorher mit Beginn des Internetauftritts des Ratsinformationssystems Session am 23.09.2004 erheblich verbessert. Das System ermöglicht einen schnellen Zugriff auf Termine und Einladungen zu den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates, der Ausschüsse, des Jugendgemeinderates, des Ausländer-/Migrationsrates und der Bezirksbeiräte. Vorlagen, Anträge, Anfragen und Beschlussläufe aus öffentlichen Sitzungen können eingesehen, Abstimmungsergebnisse nach den Sitzungen abgerufen werden.

Zudem besteht die Möglichkeit der Online-Recherche zu öffentlichen Sitzungsunterlagen und Beschlüssen des Gemeinderates, der Ausschüsse, des Jugendgemeinderates, des Ausländer-/Migrationsrates und der Bezirksbeiräte, sofern sie nicht älter als von April 2004 sind. Einladungen und Unterlagen für anstehende öffentliche Sitzungen werden grundsätzlich nach der letzten nicht öffentlichen Vorberatung, spätestens jedoch acht Tage vor den jeweiligen Sitzungsterminen ins Netz gestellt.

Damit dürfte dem erhöhten Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger, die über einen Internetanschluss verfügen, in besonderem Maße Rechnung getragen werden.

Eine darüber hinausgehende frühere Veröffentlichung der vollständigen Beratungsunterlagen ist mit der derzeitigen Rechtslage nicht vereinbar.

gez.

Dr. Eckart Würzner