

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des schriftlichen Ergebnisses der letzten nicht öffentlichen Ausschusssitzung durch die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg
Dezernat I, Referat 01 - Geschäftsstelle Sitzungsdienste
Rechtsamt

Vertraulichkeit von Sitzungsvorlagen

Informationsvorlage

Beschlusslauf!
Die Beratungsergebnisse der einzelnen Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Kenntnis genommen	Handzeichen
Haupt- und Finanzausschuss	13.04.2005	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	
Gemeinderat	28.04.2005	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	

Inhalt der Information:

Der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information zur Vertraulichkeit von Sitzungsvorlagen zur Kenntnis.

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 13.04.2005

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 13.04.2005:

6.1 **Vertraulichkeit von Sitzungsunterlagen**

Informationsvorlage 0041/2005/IV

Es melden sich zu Wort:

Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz, Stadtrat Weiss, Stadträtin Dr. Greven-Aschoff, Stadtrat Schladitz, Stadträtin Dotter, Stadtrat Brants, Stadtrat Holschuh

Oberbürgermeisterin Weber verweist auf die Begründung zur Informationsvorlage.

Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz begründet ausführlich seinen Antrag. Es geht ihm darum, dass Tagesordnungspunkte der nicht öffentlichen Ausschusssitzungen, die später in öffentlicher Sitzung beraten werden, veröffentlicht werden. Der Bürger/ die Bürgerinnen sollen rechtzeitig die Möglichkeit haben – dazu reicht eine Woche nicht aus – sich über anstehende Themen zu informieren und an der politischen Diskussion teilzunehmen. Er weist ausdrücklich darauf hin, dass sein Antrag darauf hinzielt, dass die Oberbürgermeisterin um rechtzeitige Veröffentlichung „gebeten“ wird.

Da bisher bereits die Vorlagen vor der Pressekonferenz zur Gemeinderatssitzung freigegeben werden, beanstandet Stadtrat Dr. Weiler Lorentz den Stempel auf den Vorlagen: „Vertraulich zu behandeln bis zur öffentlichen Beratung in den Gremien des Gemeinderates“

Oberbürgermeisterin Weber sagt eine Änderung des Textes zu.

Nach ausführlichen Meinungsäußerungen stellt Oberbürgermeisterin Weber die nachfolgenden Anträge zur Abstimmung.

Der **Antrag** von Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz wird getrennt abgestimmt:

Der Gemeinderat empfiehlt der Oberbürgermeisterin,

1. die Punkte der Tagesordnungen der nichtöffentlichen Ausschusssitzungen mit dem Versand an die Stadträte öffentlich bekannt zu machen, sofern sie später in öffentlicher Sitzung beraten werden.

Abstimmungsergebnis: einstimmig beschlossen

Der Gemeinderat empfiehlt der Oberbürgermeisterin,

2. 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.

Abstimmungsergebnis: mit 4 : 8 : 2 Stimmen abgelehnt

Stadtrat Schladitz stellt für die SPD den **Antrag**:

Die Vorlagen mit den Ergebnissen der nicht öffentlichen Beratungen der Ausschüsse werden nach der letzten Ausschusssitzung öffentlich bekannt gemacht, mindestens jedoch 1 Woche vor der öffentlichen Gemeinderatssitzung.

Abstimmungsergebnis: mit 10 : 0 : 4 Stimmen beschlossen.

gez.
Beate Weber

Ergebnis: Kenntnis genommen mit Beschluss

Sitzung des Gemeinderates vom 28.04.2005

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates am 28.04.2005:

17.1 **Vertraulichkeit von Sitzungsvorlagen** Informationsvorlage 0041/2005/IV

Es meldet sich zu Wort:
Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz

Oberbürgermeisterin Weber teilt mit, dass der Stempel auf den Vorlagen – wie in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses zugesagt – geändert wurde. Er lautet nun: „Vertraulich bis zur Feststellung des schriftlichen Ergebnisses der letzten nicht öffentlichen Ausschusssitzung durch die/den Vorsitzende/n.“

Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz begründet ausführlich seinen Antrag. Des Weiteren teilt er mit, dass er seinen in der Haupt- und Finanzausschusssitzung abgelehnten Antrag 2 nochmals zur Abstimmung stellen möchte.

Oberbürgermeisterin Weber stellt die Anträge aus dem Haupt- und Finanzausschuss zur Abstimmung.

Als erstes stellt sie den weiter reichenden **Antrag 2** von Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz zur Abstimmung.

Der Gemeinderat empfiehlt der Oberbürgermeisterin,

2. 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.

Abstimmungsergebnis: mit 8 : 21 : 3 Stimmen abgelehnt

Der Antrag von Stadtrat Dr. Weiler-Lorentz und der Antrag von Stadtrat Schladitz werden zusammen zur Abstimmung aufgerufen:

Die Punkte der Tagesordnungen der nichtöffentlichen Ausschusssitzungen werden mit dem Versand an die Stadträte öffentlich bekannt gemacht, sofern sie später in öffentlicher Sitzung beraten werden.

Die Vorlagen mit den Ergebnissen der nicht öffentlichen Beratungen der Ausschüsse werden nach der letzten Ausschusssitzung öffentlich bekannt gemacht, mindestens jedoch 1 Woche vor der öffentlichen Gemeinderatssitzung.

Abstimmungsergebnis: mehrheitlich bei 2 Enthaltungen beschlossen

Somit ergeht folgender

Beschluss des Gemeinderates:

Der Gemeinderat nimmt die Information zur Vertraulichkeit von Sitzungsvorlagen zur Kenntnis und beschließt:

- 1. Die Punkte der Tagesordnungen der nichtöffentlichen Ausschusssitzungen werden mit dem Versand an die Stadträte öffentlich bekannt gemacht, sofern sie später in öffentlicher Sitzung beraten werden.*
- 2. Die Vorlagen mit den Ergebnissen der nicht öffentlichen Beratungen der Ausschüsse werden nach der letzten Ausschusssitzung öffentlich bekannt gemacht, mindestens jedoch 1 Woche vor der öffentlichen Gemeinderatssitzung.*

gez.

Beate Weber

Ergebnis: Kenntnis genommen mit Beschluss

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

1. Unmittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: Ziel/e:
(Codierung)

QU 3 Bürger/innenbeteiligung und Dialogkultur fördern

Begründung:

Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsprozess des Gemeinderats ist bei nichtöffentlichen Vorberatungen nur eingeschränkt bzw. nicht von Anfang an möglich. Die nichtöffentliche Vorberatung ist grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben und somit im Sinne einer unabhängigen und unbeeinflussten Meinungsbildung der GemeinderätInnen oftmals unumgänglich.

2. Mittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes im Sinne eines fachübergreifenden Ansatzes

Nummer/n: Ziel/e:
(Codierung)

keine

Begründung:

keine

Begründung:

1. Rechtsgrundlagen:

Für die einer ordnungsgemäßen Einberufung des Gemeinderats beizufügenden Sitzungsunterlagen (Vorlagen) und die Beurteilung, ob Verhandlungsgegenstände in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, 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 schriftlich mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig die Verhandlungsgegenstände mit; dabei sind die für die Verhandlung erforderlichen Unterlagen beizufügen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen. [...]“

§ 35 GemO (Öffentlichkeit der Sitzungen):

„(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich. Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern; über Gegenstände, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, muss nichtöffentlich verhandelt werden. Über Anträge aus der Mitte des Gemeinderats, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden. In nichtöffentlicher Sitzung nach Satz 2 gefasste Beschlüsse sind nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit oder, wenn dies ungeeignet ist, in der nächsten Sitzung bekannt zu geben, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen.“

- (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) Abs. 5 Satz 1 GemO:

- „(5) Für den Geschäftsgang der beschließenden Ausschüsse gelten die §§ 33 und 34 bis 38 entsprechend.“

§ 39 (beschließende Ausschüsse) Abs. 4 Satz 1 GemO:

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

§ 39 (beschließende Ausschüsse) Abs. 5 Satz 2 GemO:

- „(5) Sitzungen, die der Vorberatung nach Absatz 4 dienen, sind in der Regel nichtöffentlich.“

§ 41 (beratende Ausschüsse) Abs. 3 GemO:

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

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

Grundsatz der Öffentlichkeit

Die Sitzungen des Gemeinderats sind **grundsätzlich öffentlich**. Dies gilt ebenfalls für die Sitzungen der beschließenden Ausschüsse, sofern sie nicht vorberatend, sondern beschließend tätig sind.

Zum Öffentlichkeitsprinzip gehören die ortsübliche Bekanntgabe öffentlicher Sitzungen, das Zutrittsrecht zu den öffentlichen Sitzungen für jedermann und die Einsichtnahme in öffentliche Niederschriften durch die EinwohnerInnen.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit als Ausfluss des Demokratiegebots schützt ausschließlich das Interesse der Allgemeinheit; dem einzelnen Mitglied des Gemeinderats wird damit keine subjektive Rechtsposition vermittelt.

Die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes der Sitzungen ist zwingende Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit der Gemeinderatsbeschlüsse.

Ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist nur zulässig, wenn es das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner erfordern. Sobald diese Voraussetzungen vorliegen, muss die Sitzung nichtöffentlich sein. Diese gesetzliche Regelung kann nicht durch Satzung, Geschäftsordnung oder Einzelbeschluss des Gemeinderats erweitert oder eingeschränkt werden. Eine Ausnahme ist auch nicht bei Zustimmung der Betroffenen zulässig.

Bei den Begriffen des „öffentlichen Wohls“ und der „berechtigten Interessen Einzelner“ besteht kein Ermessensspielraum; es handelt sich dabei um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der vollen gerichtlichen Nachprüfung unterliegen:

- a) **Gründe des öffentlichen Wohls** sind Interessen und Anliegen, die die Belange der örtlichen und überörtlichen Gemeinschaft berühren, insbesondere solche des Bundes, des Landes, der Gemeinde oder anderer öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger. Art und Umfang der möglichen Verletzung der öffentlichen Interessen ist unerheblich; es müssen lediglich gewisse Tatsachen, bestimmte Anhaltspunkte vorliegen oder erkennbar sein, die eine Gefährdung des öffentlichen Wohls nicht ohne weiteres ausschließen. Gründe des öffentlichen Wohls in diesem Sinne liegen vor, wenn durch gesetzliche Vorschriften oder durch verbindliche Anordnungen Verschwiegenheit oder Geheimhaltung über bestimmte Angelegenheiten zu wahren ist. Dazu zählen z. B. das Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung) oder das Statistikgeheimnis (§ 14 Landesstatistikgesetz), § 35 Sozialgesetzbuch in Sozialangelegenheiten usw..
- b) **Berechtigte Interessen Einzelner** sind die rechtlich geschützten und anerkannten Interessen, die nach allgemein vernünftiger Abwägung einem besonderen Schutzbedürfnis unterliegen. „Einzelne“ in diesem Sinne sind auch juristische Personen und Personenmehrheiten. Berechtig sind diese Interessen, wenn im Verlauf der Sitzung persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse zur Sprache kommen könnten, an deren Kenntnisnahme schlechthin kein berechtigtes Interesse der Allgemeinheit bestehen kann und deren Bekanntgabe dem Einzelnen nachteilig sein könnte (VGH BW BWGZ 1980, 316 = EKBW GemO § 35 E 6). Dabei kommt es nicht auf Wünsche und Vorstellungen der von der Verhandlung berührten Personen an. Zu den berechtigten Interessen Einzelner zählen in der Regel Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, Werturteile, Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse, familiäre Verhältnisse und Beziehungen, Vorstrafen, Bankgeheimnisse und Fragen der Bedürftigkeit sowie der persönlichen Eignung.

Vielfach gehen beide Begriffe inhaltlich ineinander über, z. B. kann bei Grundstücksangelegenheiten sowohl der Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls als auch derjenige der berechtigten Interessen Einzelner wesentlich sein. Bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine nichtöffentliche Verhandlung vorliegen, sind die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (VGH, BWGZ 1976 S. 79). Bei beiden Voraussetzungen genügt schon, dass sie möglicherweise eintreten; ein tatsächliches bzw. wahrscheinliches Eintreten wird nicht verlangt (vgl. Kommentar von Seeger/Ade, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, § 35 Nr. 2).

Die Verletzung des Gebots der Nichtöffentlichkeit kann eine Schadensersatzpflicht der Gemeinde begründen.

Über die Frage, ob nichtöffentlich oder öffentlich zu verhandeln ist, entscheidet die Oberbürgermeisterin bei der Aufstellung der Tagesordnung. Der Gemeinderat hat jedoch in der Sitzung (als Herr des Verfahrens) die Möglichkeit, diese Zuordnung über einen Geschäftsordnungsantrag zu ändern. Er ist dabei an die Tatbestandsvoraussetzungen des § 35 Abs. 1 GemO gebunden und darf nicht nach freiem Ermessen entscheiden. Über einen derartigen Antrag, der auch noch im Verlauf der Erörterungen gestellt und auch von der Oberbürgermeisterin ausgehen kann, ist in nichtöffentlicher Sitzung zu entscheiden. Wird ein Beratungspunkt entgegen der Tagesordnung in den öffentlichen Teil verwiesen, kann dieser Punkt wegen der dann erforderlich werdenden ortsüblichen Bekanntgabe nach § 34 Abs. 1 Satz 6 GemO erst in der nächsten Sitzung behandelt werden.

Das einzelne Mitglied des Gemeinderates hat kein im Wege des kommunalverfassungsrechtlichen Organstreits durchsetzbares Recht auf öffentliche bzw. nichtöffentliche Verhandlung eines Gegenstands im Gemeinderat (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24.02.1992 – 1 S 2242/91).

Grundsatz der Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschusssitzungen

Die nach § 39 Abs. 4 GemO **vorberatenden** Sitzungen der **beschließenden** Ausschüsse und die Sitzungen der **beratenden** Ausschüsse sind dagegen im Interesse einer unbeeinflussten und sachlichen Diskussion **in der Regel nichtöffentlich** durchzuführen (§ 39 Abs. 5 Satz 2 und § 41 Abs. 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 zu reduzieren, damit die unabhängige Willensbildung im Gemeinderat weitgehend 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 durch ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit überlagert wird. Darüber, ob ausnahmsweise eine Sitzung öffentlich stattfindet, entscheidet bei Aufstellung der Tagesordnung die Oberbürgermeisterin bzw. der Vorsitzende des betreffenden Ausschusses.

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

Beratungsunterlagen:

Nach der Bestimmung des § 34 Abs. 1 Satz 1 GemO beruft die Oberbürgermeisterin den Gemeinderat schriftlich mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig die Verhandlungsgegenstände mit; dabei sind grundsätzlich die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beizufügen. Die „erforderlichen Unterlagen“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich nachprüfbar ist. Erforderlich sind Unterlagen nur insoweit, als sie Voraussetzung für eine objektive und ausreichende Beratung und Beschlussfassung sind, d. h. zur Vorbereitung der GemeinderätInnen auf die Sitzung, die Bildung einer (vorläufigen) Meinung und ggf. zur Besprechung in den Fraktionen benötigt werden. Welche Unterlagen zu diesem Zweck erforderlich sind, lässt sich nicht allgemein, sondern nur nach der Art des jeweiligen Verhandlungsgegenstands und nach Inhalt und Funktion des zu treffenden Beschlusses bestimmen (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 14.12.1987 – 1 S 2832/86 –, NVwZ-RR 1989, 153, 154; Urteil vom 12.12.1990 – 1 S 588/89 –, NVwZ-RR 1990, 369).

Bei einfachen, leicht zu beurteilenden oder dem Gemeinderat bereits hinreichend bekannten Beratungsgegenständen *kann* auf die Übersendung von Unterlagen verzichtet werden. Dies gilt auch in Notfallsituationen im Sinne von § 34 Abs. 2 GemO.

Soweit das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen, *muss* auf die Übersendung von Unterlagen verzichtet werden. Es kann nur im Einzelfall entschieden werden, ob das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner der Überlassung der Beratungsunterlagen entgegenstehen; in der Regel kommt dies nur bei Verhandlungsgegenständen nichtöffentlicher Sitzungen in Frage. In diesen Fällen können Tischvorlagen gefertigt werden.

Zum Thema der **Herausgabe von Beratungsunterlagen** durch einzelne Gemeinderatsmitglieder teilte das Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde der Stadt Heidelberg im November 2004 mit:

„Das Verbot der Veröffentlichung von Sitzungsunterlagen durch einzelne Gemeinderatsmitglieder ist zulässig, soweit diese nicht bereits anderweitig öffentlich gemacht sind. Im Hinblick auf bestimmte, von der Gemeindeordnung vorgesehene Organzuständigkeiten und den Datenschutz ergibt sich das Verbot auch bereits aus „allgemeinen Grundsätzen“.“

Weiter wird das Innenministerium Baden-Württemberg zitiert, das sich jüngst zu dieser Frage wie folgt geäußert hat:

„Beratungsunterlagen dürfen nur dann öffentlich zugänglich gemacht werden, wenn nicht das öffentliche Wohl oder datenschutzrechtliche Bestimmungen einer Veröffentlichung entgegen stehen. Dies ist jeweils im konkreten Fall vom Bürgermeister zu prüfen. Eine Weitergabe der Unterlagen an die Presse vor der öffentlichen Sitzung muss daher auch dem Bürgermeister vorbehalten bleiben. Sofern die Beratungsunterlagen schutzwürdige personenbezogene Daten enthalten, dürfen sie nur in anonymisierter Form öffentlich zugänglich gemacht werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Beratungsunterlagen für die Sitzungen der Gemeinderäte interne Papiere und dazu bestimmt sind, dass sich die Gemeinderäte vor der Sitzung mit den Verhandlungsgegenständen vertraut machen können. Der Bürgermeister entscheidet im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Aufstellung der Tagesordnung auch über die erforderlichen Beratungsunterlagen, die der Sitzungseinladung beigelegt werden.“

Zusammenfassend stellt das Regierungspräsidium sodann fest:

„Als abschließendes Ergebnis lässt sich deshalb festhalten, dass eine Versendung von gemeindlichen Sitzungsunterlagen durch ein einzelnes Gemeinderatsmitglied [an die Presse bzw. außenstehende Dritte] grundsätzlich nicht in Betracht kommt.“

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 dauert solange, bis sie die Oberbürgermeisterin 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 Abs. 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** 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 diesem Thema.

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

Verwaltungspraxis in Heidelberg

Entsprechend der Vorgaben in der Gemeindeordnung wird in jedem Einzelfall 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 steht.

In der Verwaltungspraxis der Stadt Heidelberg heißt das konkret:

Anhand der gesetzlichen Vorgaben des § 35 GemO (und der hierzu ergangenen Rechtsprechung und maßgeblichen Kommentarliteratur) wird von den einen Verhandlungsgegenstand anmeldenden Fachämtern mit dem dort vorhandenen Hintergrundwissen die erste Überprüfung vorgenommen und vorgeschlagen, ob der Verhandlungsgegenstand öffentlich vorberaten werden kann oder nichtöffentlich vorberaten werden sollte.

Bei der Geschäftsstelle Sitzungsdienste im Referat der Oberbürgermeisterin wird mit dem dort vorhandenen Querschnittswissen die Zuordnung in öffentliche und nichtöffentliche Behandlung nochmals geprüft. In Zweifelsfällen wird das Rechtsamt zu Rate gezogen. Die abschließende Entscheidung trifft die Oberbürgermeisterin mit der Abzeichnung der Beratungsunterlagen.

Mit diesem Verfahren wurde und wird das Regel-Ausnahmeverhältnis soweit vertretbar gelockert.

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

- Stadtteilrahmenpläne
- „Benennung der Straßen im Baugebiet Schollengewann“ (Beschlussvorlage 0064/2005/BV)
- „Planung Ecke Rottmannstraße/Steubenstraße“ (Informationsvorlage 0003/2005/IV)
- „Sanierung Rohrbacher Straße – Angebotsstreifen für Radverkehr“ (Informationsvorlage 0136/2004/IV)
- „Zusammenarbeit mit dem Rhein-Neckar-Kreis – hier: Sicherung der Deponie Feilheck und Entwicklung der Bioabfallanlieferungen“ (Informationsvorlage 0095/2004/IV)
- „Umgestaltung der Straßenräume in der zentralen Ortslage von Kirchheim im Zuge der Baumaßnahme „Straßenbahn Kirchheim“: Odenwaldplatz, Spinne, Schwetzingen Straße – Zustimmung zur Gestaltung“ (Beschlussvorlage 5020/2004/V)
- „Straßenbahn Kirchheim – Stand der Planungen“ (Informationsvorlage 103/2004/V)
- „Einführung eines eigenständigen Bezirksbeirates für die Südstadt – Vorbereitung bzw. Realisierung bis 2004“ (Beschlussvorlage 5008/2004/V)
- „Erfahrungen mit dem Concierge-Modell im Emmertsgrund“ (Informationsvorlage 5025/2004/V)

Diese Beispiele zeigen, dass öffentliche Vorberatungen in Heidelberg zunehmend stattfinden und sich nicht nur auf wenige Themenbereiche beschränken.

Diese Verfahrensweise hat sich bewährt, so dass auch künftig in jedem konkreten Einzelfall sehr genau geprüft wird, ob eine Vorlage bereits öffentlich vorberaten werden kann.

Der Gemeinderat erhält zu fast allen Tagesordnungspunkten ausführliche Vorlagen, 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.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe bestätigte der Stadt Heidelberg die rechtliche Richtigkeit, dass die Vorlagen mit dem Aufdruck versehen sind „vertraulich zu behandeln bis zur ersten öffentlichen Beratung in den Gremien des Gemeinderates“.

Zu dem Sachantrag (= Anlage 1) zu Antrag Nr. 0073/2004/AN gilt folgendes:

- Es wird auf die Ausführungen zur Verschwiegenheitspflicht bei vorberatender Tätigkeit der Ausschüsse verwiesen (S. 3.5).
- Die Beratungsunterlagen sind 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. 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 von der Oberbürgermeisterin zurückgezogen und durch neue beratungsfähige Unterlagen ersetzt. Eine vorzeitige Bekanntgabe der Beratungsunterlagen könnte für die BürgerInnen weniger transparent als verwirrend sein und ließe zudem Rückschlüsse auf den Beratungsgang, der weiterhin geschützt ist, zu. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zu dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschusssitzungen verwiesen (S. 3.4).

Im Zusammenhang mit der nächsten Änderung der Geschäftsordnung wird die Verwaltung dem Gemeinderat vorschlagen, in der Geschäftsordnung eine klarstellende Regelung in Anlehnung an § 14 Abs. 2 des vom Gemeindetag herausgegebenen Musters für eine Geschäftsordnung aufzunehmen mit dem Wortlaut: „Die Beratungsunterlagen sind nur für die Gemeinderäte bestimmt. Sie dürfen von den Gemeinderäten ohne Zustimmung des Bürgermeisters / der Bürgermeisterin nicht vervielfältigt oder an Dritte weitergegeben werden. [...]“

Die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für interessierte Bürgerinnen und Bürger haben sich seit Beginn des Internetauftritts des neuen Ratsinformationssystems Session am 23.09.2004 erheblich verbessert. Das System ermöglicht interessierten Bürgerinnen und Bürgern einen schnellen Zugriff auf Termine und Einladungen zu den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats, der Ausschüsse 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 Gemeinderats und seiner Ausschüsse, sofern sie nicht älter als von April 2004 sind. Einladungen und Unterlagen für anstehende öffentliche Sitzungen werden grundsätzlich bereits acht Tage vor den jeweiligen Sitzungsterminen ins Netz gestellt.

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

gez.

Beate Weber