

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0047/2013/BV

Datum:
27.03.2013

Federführung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat I, Referat des Oberbürgermeisters - Geschäftsstelle Sitzungsdienste

Betreff:

Bürgerbeteiligung
hier: weitere Maßnahmen

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	10.04.2013	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	23.04.2013	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt folgenden Beschluss des Gemeinderates:

1. *Von dem Beschluss einer Informationsfreiheitssatzung wird angesichts der Bestrebungen der Landesregierung auf Erlass eines auch für die Kommunen geltenden Landesinformationsfreiheitsgesetzes abgesehen.*
2. *Der Gemeinderat der Stadt Heidelberg appelliert an die Landesregierung und den Landtag,*
 - a) *bei den geplanten Änderungen des § 21 Gemeindeordnung (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) den Empfehlungen des Städtetags in seinen Hinweisen und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik (Ziffer 3.3.1, S. 19 bis 22) zu folgen,*
 - b) *die im Koalitionsvertrag geäußerte Absicht umzusetzen, es den Kommunen durch eine Änderung der Gemeindeordnung künftig freizustellen, vorbereitende Ausschüsse öffentlich abzuhalten,*
 - c) *§ 38 Absatz 2 Satz 4 Gemeindeordnung so zu ändern, dass den Einwohnern nicht nur die Einsichtnahme in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen gestattet ist, sondern auf Anfrage auch eine Überlassung einer Abschrift (auch elektronisch) öffentlicher Sitzungen an die Einwohner erfolgen kann.*

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Ob Kosten anfallen und wie hoch diese dann wären lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen.	
Einnahmen:	
Finanzierung:	

Zusammenfassung der Begründung:

1. Informationsfreiheitssatzung

Es wäre rechtlich möglich, eine Informationsfreiheitssatzung zu erlassen. Da jedoch die Landesregierung im Laufe des Jahres 2013 einen Entwurf für ein Landesinformationsfreiheitsgesetz vorlegen will, das auch die Kommunen binden wird, wird zum jetzigen Zeitpunkt vom Erlass einer Informationsfreiheitssatzung abgeraten.

2. Appell an die Landesregierung

Die Verwaltung empfiehlt, der Landesregierung die im Beschlussvorschlag ersichtlichen Änderungen der Gemeindeordnung im Rahmen der auf Landesebene anstehenden Überarbeitung der Gemeindeordnung vorzuschlagen. Die mit dem Antrag verfolgten weitergehenden Änderungsvorschläge sind aus Sicht der Verwaltung zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung nicht erforderlich.

Begründung:

1. Informationsfreiheitssatzung

Mit Sachantrag vom 25.09.2012 hatte die Bunte Linke den Tagesordnungsantrag vom 11.07.2012 konkretisiert und den Beschluss einer als Entwurf beigelegten Informationsfreiheitssatzung beantragt.

Die Verwaltung hat die Möglichkeit des Erlasses einer solchen Satzung unter folgenden Gesichtspunkten geprüft:

- 1.1 Kompetenz zum Erlass einer Informationsfreiheitssatzung
- 1.2 Informationsfreiheitsgesetz auf Landesebene
- 1.3 Inhalte einer potenziellen Informationsfreiheitssatzung
- 1.4 Praktische Folgen für die Verwaltungspraxis und Erfahrungen anderer Kommunen
- 1.5 „Mehrwert“ einer Informationsfreiheitssatzung

1.1. Kompetenz zum Erlass einer Informationsfreiheitssatzung

a) Grundsatz der Selbstverwaltungsgarantie

Aus Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz und Artikel 71 Absatz 1 Landesverfassung folgt, dass die Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln können. Dazu gehört das Recht der selbständigen inneren Organisation.

Aus der Organisationshoheit und der Ermächtigung in den Gemeindeordnungen zum Erlass von Satzungen folgt die Kompetenz für Satzungsregelungen zur Informationsfreiheit, wenn die bestehenden Gesetze keine abschließende Regelung enthalten.

b) Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen der geltenden Gesetze

Die Selbstverwaltungsgarantie besteht nur im Rahmen der geltenden Gesetze.

Es gibt bereits einige Gesetze, die den voraussetzungslosen Zugang zu Akten und Informationen ohne Geltendmachung eines berechtigten Interesses vorsehen, so z. B. das Landesumweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz mit Landesausführungsgesetz. Auch in anderen Fachgesetzen sind Rechte auf voraussetzungslose Information vorgesehen, wie z. B. im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. Die in diesen Gesetzen enthaltenen Rahmenbedingungen für den Informationszugang sind stets zu beachten.

Außerdem gibt es noch die sogenannte beschränkte Aktenöffentlichkeit im Rahmen des Landesverwaltungsverfahrensrechts: Nur die Verfahrensbeteiligten haben ein Akteneinsichtsrecht. Es wird in der Kommentarliteratur vertreten, dass die Behörden darüber hinaus bei Geltendmachung eines berechtigten Interesses des Einzelnen im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung Akteneinsicht gewähren können.

Es gibt zahlreiche Gesetze, die Grenzen für den Zugang zu Informationen festlegen, z. B. in den Vorschriften des (Sozial-)Datenschutzes, des Urheberrechts oder bezüglich des Schutzes von Steuer-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Wenn man die dargestellten Vorschriften und die hieraus abgeleitete Möglichkeit, nur in bestimmten Bereichen voraussetzungslos, bei Verfahrensbeteiligung und ansonsten bei Geltendmachung eines berechtigten Interesses Informationen zu erhalten, als abschließende Regelungen ansieht, wäre kein Raum für eine weitergehende kommunale Satzung, die Zugang zu Informationen voraussetzungslos und ohne berechtigtes Interesse einräumt.

Überwiegend wird jedoch vertreten, dass diese Regelungen nicht abschließend seien und die Kommunen im Rahmen ihrer Organisationshoheit weitergehende Satzungen in Bezug auf den Informationszugang in ihrem Bereich erlassen können, soweit die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Aus der Organisationshoheit folgt jedoch nicht das Recht, durch Satzung in Bürgerrechte einzugreifen, der Zugang zu personenbezogenen Daten unterliegt dem Gesetzesvorbehalt.

1.2. Informationsfreiheitsgesetz auf Landesebene

Das Bundesinformationsfreiheitsgesetz, das sich an die Behörden des Bundes richtet, ist seit dem Jahr 2006 in Kraft. In elf Bundesländern gibt es Landesinformationsfreiheitsgesetze, die die Behörden des Landes und der Kommunen verpflichten.

In Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen gibt es bisher keine Landesinformationsfreiheitsgesetze.

Da sich Informationsfreiheitsgesetze der Länder auch an Gemeinden und Gemeindeverbände richten, schließen sie als abschließende Regelungen eigenständige Satzungsregelungen der Kommunen aus, es sei denn, die Informationsfreiheitsgesetze enthalten Kollisionsregelungen und lassen weitergehende Vorschriften unberührt.

In Bayern wurde der Erlass eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes mehrheitlich abgelehnt. Daraufhin haben eine ganze Reihe von Kommunen Informationsfreiheitsatzungen erlassen.

Die baden-württembergische Landesregierung plant dagegen den Erlass eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes. Der Koalitionsvertrag der Landesregierung enthält auf S. 78 folgenden Passus:

„In einem umfassenden Informationsfreiheitsgesetz werden wir gesetzliche Regelungen treffen, damit Bürgerinnen und Bürger unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich freien Zugang zu den bei den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Informationen haben. Wir werden unser Regierungshandeln daran orientieren, die zugrunde liegenden Daten und Dokumente weitestmöglich öffentlich zugänglich zu machen. Hier orientieren wir uns am Grundsatz „Open Data“.“

Nachdem der Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für eine systematische Bürgerbeteiligung am 14.09.2011 beim Land Baden-Württemberg nach dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens gefragt hatte, nahm das Staatsministerium in einem Schreiben vom 08.11.2011 an die Stadt Heidelberg zum zeitlichen Ablauf Stellung wie folgt:

„Die Federführung für die Entwicklung eines Informationsfreiheitsgesetzes auf Landesebene liegt beim Innenministerium. Damit die Gesetzesnovelle von vornherein hohen qualitativen Ansprüchen genügt, ist vorgesehen, zunächst die wissenschaftliche Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes abzuwarten, die im Frühjahr 2012 abgeschlossen sein soll. Im Lichte der Auswertung dieser Evaluation wird die Landesregierung im Anschluss daran das Projekt mit Nachdruck angehen.“

Am 29.01.2013 fragte die Verwaltung nochmals nach dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens und erhielt vom Innenministerium mit Schreiben vom 06.02.2013 die Antwort, dass zwar umfangreiche Vorarbeiten geleistet werden müssen, aber ein Gesetzesentwurf im Laufe des Jahres 2013 erarbeitet werden solle.

Am 25.02.2013 brachte die Opposition (FDP/DVP-Landesfraktion) außerdem einen Gesetzesentwurf für ein Landesinformationsfreiheitsgesetz in den Landtag ein.

Da das Gesetzgebungsverfahren von der Regierung und auch von der Opposition betrieben wird (anders in Bayern), ist davon auszugehen, dass eine eventuelle Informationsfreiheitsatzung auf kommunaler Ebene nach kurzer Zeit wieder aufgehoben oder jedenfalls angepasst werden müsste.

1.3. Inhalte einer potenziellen Informationsfreiheitsatzung

Unabhängig davon, dass der Erlass einer Informationsfreiheitsatzung derzeit nicht empfohlen wird (vgl. Ziffer 6), soll im Folgenden auf einige wesentliche inhaltliche Aspekte des dem Antrag beigelegten Satzungsentwurfs und einer Informationsfreiheitsatzung im Allgemeinen eingegangen werden.

a) Anspruchsverpflichtete

Aus der generellen Ermächtigung, Satzungen zu erlassen, ergibt sich kein Recht auf Eingriff in Freiheit und Eigentum anderer Personen. Daher kann die Kommune nur für die bei ihr selbst vorhandenen Informationen ein Zugangsrecht einführen.

Nicht einbezogen werden können daher öffentlich-rechtliche Personen, an denen die Kommune nur beteiligt ist, Privatunternehmen, an denen die Kommune beteiligt ist, Privatunternehmen, die im Auftrag der Kommune kommunale Aufgaben erledigen. Regie- und Eigenbetriebe können einbezogen werden.

Der vorgelegte Satzungsentwurf müsste dahingehend geändert werden.

b) Anspruchsberechtigte

Hier sind verschiedene Möglichkeiten denkbar: Als Anspruchsberechtigte können Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger, jede (juristische) Person mit Wohnsitz, oder „Jeder“ genannt werden. „Jeder“ umfasst dann auch z. B. nicht Wahlberechtigte und auswärtige Gewerbetreibende.

c) Anspruchsinhalt

Der Zugangsanspruch sollte sich auf Informationen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beziehen.

Die Satzung kann Bestimmungen zur Art der Verschaffung der Informationen enthalten.

d) Ausnahmen

Wie im Bundesinformationsfreiheitsgesetz sollten in der Satzung Ausnahmen zum Schutz öffentlicher Belange, zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, zum Schutz personenbezogener Daten und zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorgesehen sein.

e) Verfahren

Die Satzung sollte Ausführungen zum Antragserfordernis, zur Form des Antrags, zur zuständigen Stelle, zur Art des Informationszugangs und zur Frist enthalten.

Der Satzungsentwurf sieht eine Frist für die Erfüllung des Informationsanspruchs von längstens zwei, in Ausnahmefällen vier Wochen vor. Da der Aufwand zur Zusammenstellung der Unterlagen durchaus groß sein kann, scheint die Zweiwochenfrist zu kurz zu sein. Hier ist auch eine andere Regelung denkbar, z. B. die Erfüllung des Anspruchs innerhalb eines Monats.

f) Erfordernis organisatorischer Vorkehrungen

Der Satzungsentwurf sieht vor, dass innerhalb der Verwaltung organisatorische Vorkehrungen zu treffen seien, dass Informationen, die aufgrund der Ausnahmenvorschriften nicht herausgegeben werden könnten, von vornherein in der Akte getrennt aufbewahrt werden sollten.

Diese Trennung der Vorgänge ist nicht durchgängig umzusetzen. Dies erschwert die Lesbarkeit der Akten z. B. im Rahmen von Gerichtsverfahren – dort sind die Akten historisch vollständig und mit Seitenzahlen versehen zu versenden. Außerdem kann zu Beginn eines Verwaltungsvorgangs oft noch nicht beurteilt werden, welche Einzelinformationen unter die Ausnahmetatbestände fallen werden.

Der Verwaltungsaufwand für solch eine Trennung der Vorgänge ist hoch und ist in Beziehung zu setzen zum Verwaltungsaufwand, bei einem Antrag den jeweiligen Vorgang zu sortieren und alle Ausnahmenvorschriften zu beachten.

Wie die Vorgaben einer Informationsfreiheitssatzung organisatorisch umgesetzt werden können, sollte in einer entsprechenden Beschlussvorlage dargestellt werden.

g) Kosten

Das Verwaltungsgebührenverzeichnis müsste überarbeitet werden, um zu verhindern, dass ein eventueller Informationsanspruch durch möglicherweise hohe Gebühren praktisch ausgehöhlt werden könnte.

1.4. Praktische Folgen für die Verwaltungspraxis und Erfahrungen anderer Kommunen

Die Folgen für die Verwaltungspraxis, insbesondere der gegebenenfalls erwartete Verwaltungsaufwand sollten im Falle der Einführung einer kommunalen Informationsfreiheitssatzung dargestellt werden. Hierbei ist es hilfreich, Erfahrungen anderer vergleichbarer Kommunen einzubeziehen, die eine Informationsfreiheitssatzung eingeführt haben.

1.5. „Mehrwert“ einer Informationsfreiheitsatzung

In einer Stellungnahme des Städtetags zum ersten Entwurf eines Informationsgesetzes auf Landesebene zieht dieser den Mehrwert eines solchen Gesetzes für die kommunaler Ebene in Zweifel, da es neben den umfassenden Informationsvorschriften des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts auch über § 20 Gemeindeordnung die Möglichkeit der Unterrichtung der Einwohner gebe. Es entstehe großer Verwaltungsaufwand, ohne Nennenswertes zu bewirken (Schreiben des Städtetags vom 02.05.2008, Az. 044.15). Auch die Stellungnahme vom 14.03.2013 des Städtetags an das Innenministerium zum von der FDP/DVP-Fraktion eingebrachten Gesetzesentwurf ist ablehnend. Der Städtetag führt aus, vor Erlass eines solchen Gesetzes sollten erst Erfahrungsberichte der Länder eingeholt werden, die ein solches Gesetz bereits haben, insbesondere in Bezug auf die Gesetzespraxis auf kommunaler Ebene, um den Abgrenzungs- und Umsetzungsaufwand bewerten zu können.

Dagegen wird vorgebracht, dass ein allgemeiner voraussetzungsloser Zugang zu Informationen neben den bereits bestehenden Informationsrechten zu noch mehr Transparenz beitrage.

Einzubeziehen in die Wertung ist zusätzlich, dass in der Stadt Heidelberg über das Instrument der Vorhabenliste die Unterrichtung der Einwohner nach § 20 Gemeindeordnung bereits zugunsten größerer Transparenz ausgestaltet worden ist.

1.6. Fazit und Empfehlung für das weitere Vorgehen

Die Kompetenz der Stadt Heidelberg zum Erlass einer solchen Satzung wird grundsätzlich bejaht. Folgendes ist jedoch zu beachten: die Landesregierung erarbeitet ein Informationsfreiheitsgesetz, das auch die Kommunen binden wird. Dieses würde voraussichtlich als abschließende Landesregelung eine kommunale Satzungsregelung wieder obsolet machen oder zumindest einen Änderungsbedarf hervorrufen. Deshalb rät die Verwaltung davon ab, zum jetzigen Zeitpunkt eine Informationsfreiheitsatzung zu erarbeiten. Das Landesgesetz sollte abgewartet werden.

Sollte der Gemeinderat sich dennoch entschließen, den Zeitraum bis zum Erlass des Landesgesetzes mit einer eigenen Satzung zu überbrücken, müsste die Verwaltung beauftragt werden, einen Satzungsentwurfs zu erarbeiten und die Erfahrungen anderer Kommunen sowie den zu erwartenden Verwaltungsaufwand darzustellen.

2. Appell an die Landesregierung und den Landtag, die Gemeindeordnung zu ändern

Mit Sachantrag vom 03.10.2012 hatte die Bunte Linke ihren Tagesordnungsantrag vom 11.07.2012 konkretisiert und einen Vorschlag der Stadt Heidelberg formuliert. Damit soll ein Appell an die Landesregierung und den Landtag beschlossen werden, mit dem

2.1 auf eine Änderung des § 21 Gemeindeordnung (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) hingewirkt werden soll,

2.2 die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Informationsfreiheitssatzung geschaffen werden sollen,

2.3 die Öffentlichkeit auch der Sitzungen vorbereitender Ausschüsse in der Gemeindeordnung festgelegt werden soll,

2.4 erreicht werden soll, dass die Überlassung von Audio- und Videodateien von Gemeinderatssitzungen an Bürger ohne Zustimmung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder möglich ist, bzw. die Gemeinderatssitzungen direkt übertragen werden können („Livestreaming“)

2.5 die Gemeindeordnung so geändert wird, dass die Hinzuziehung sachkundiger Einwohner nur mit einem Viertel der Mitglieder des Gemeinderats beantragt werden kann,

2.6 die Bezirksbeiräte öffentlich tagen, sachkundige Bürger hinzuziehen und ein Bürgerfragestunde abhalten können.

Zu den einzelnen Themen wird nachfolgend unter Ziffer 2.1 bis 2.6 Stellung genommen. Das Ergebnis der Stellungnahme (Ziffer 2.7) findet sich im Beschlussvorschlag wieder.

2.1. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid (§ 21 Gemeindeordnung)

a) Derzeitige Gesetzeslage und Änderungsvorschläge gemäß Sachantrag der Bunten Linke vom 3.10.2012

Der Antrag enthält im Vergleich zur derzeitigen gesetzlichen Regelung folgende Vorschläge:

Thema	Gesetzliche Regelung	Antragsinhalt
Unterschriftenquorum	mindestens 10 % der Einwohner oder je nach Größe der Gemeinde 2.500 (bis 50.000 Einwohner), 5.000 (bis 100.000 Einwohner), 10.000 (bis 200.000 Einwohner) oder 20.000 Bürger (mehr als 200.000 Einwohner)	5 % der Einwohner
Frist zur Vorlage der Unterschriften	sechs Wochen nach Gemeinderatsbeschluss	drei Monate nach Gemeinderatsbeschluss, Absichtserklärung an Bürgermeister nach vier Wochen

Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	25 % der Stimmberechtigten	Streichung
obligatorische Durchführung von Bürgerentscheiden	nicht vorhanden	in der Hauptsatzung vorsehbar für bestimmte Projekte und Aufgaben
Anwendungsbereich	Bauleitplanung nicht umfasst	Bauleitplanung umfasst

b) Gesetzentwurf der rot/grünen Opposition aus dem Jahre 2005 und Position der Landesregierung

Der Gesetzentwurf der rot/grünen Opposition (und jetzigen Landesregierung) aus dem Jahre 2005 (Drucksache 13/4263) und die Koalitionsvereinbarung sehen folgende Änderungen vor:

Thema	derzeitige gesetzliche Regelung	Gesetzentwurf von 2005 / Koalitionsvereinbarung
Unterschriftenquorum	mindestens 10 % der Einwohner oder je nach Größe der Gemeinde 2.500 Bürger (bis 50.000 Einwohner), 5.000 Bürger (bis 100.000 Einwohner), 10.000 Bürger (bis 200.000 Einwohner) oder 20.000 Bürger (mehr als 200.000 Einwohner)	7 % der Einwohner (Höchstgrenze 15.000 statt bisher 20.000 Bürger) (Koalitionsvereinbarung: Absenkung der Quoren)
Frist zur Vorlage der Unterschriften	sechs Wochen nach Gemeinderatsbeschluss	entfällt (Koalitionsvereinbarung: Verlängerung der Frist)
Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	25 % der Stimmberechtigten	20 % der Stimmberechtigten (bis zu 50.000 Einwohner) 15 % der Stimmberechtigten (bis zu 100.000 Einwohner) 10 % der Stimmberechtigten (mehr als 100.000 Einwohner) (Koalitionsvereinbarung: Absenkung der Quoren)
obligatorische Durchführung von Bürgerentscheiden	nicht vorhanden	nicht vorhanden
Anwendungsbereich	Bauleitplanung nicht umfasst	Bauleitplanung umfasst (Koalitionsvereinbarung: Erweiterung des Themenkatalogs)

Der Koalitionsvertrag enthält folgende Hinweise (S. 60):

„Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sollen der Themenkatalog erweitert, die Frist verlängert und die Quoren abgesenkt werden.“

c) Stellungnahme des Städtetags

Der Städtetag hat hierzu in seinen Hinweisen und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik (www.staedtetag-bw.de/buergermitwirkung) umfassend Stellung genommen.

Thema	Gesetzentwurf von 2005/ Koalitionsvereinbarung	Stellungnahme Städtetag
Unterschriftenquorum	7 % der Bürger Höchstgrenze 15.000 statt bisher 20.000 Bürger (Koalitionsvereinbarung: Absenkung der Quoren)	Vorschlag: je nach Größe der Kommune 3 bis 10 % der Bürger angemessene Senkung ist zu empfehlen
Frist zur Vorlage der Unterschriften	entfällt (Koalitionsvereinbarung: Verlängerung der Frist)	maßvolle Verlängerung der Sechswochenfrist sinnvoll
Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	20 % der Stimmberechtigten (bis zu 50.000 Einwohner) 15 % der Stimmberechtigten (bis zu 100.000 Einwohner) 10 % der Stimmberechtigten (mehr als 100.000 Einwohner) (Koalitionsvereinbarung: Absenkung der Quoren)	Absenkung von derzeit 25 % auf einheitlich 20 % der Stimmberechtigten, da eine weitere Absenkung der Legitimationskraft von Bürgerentscheiden abträglich wäre.
obligatorische Durchführung von Bürgerentscheiden	nicht vorhanden	keine Stellungnahme
Anwendungsbereich	Bauleitplanung wird aus dem Negativkatalog gestrichen, (Koalitionsvereinbarung: Erweiterung des Themenkatalogs)	Bauleitplanung soll nicht von Anwendungsbereich umfasst sein, da gesetzlich festgelegte Abwägungsprozesse sich nicht für Bürgerentscheide eignen. Bürgerbeteiligung außerdem gesetzlich vorgesehen. Möglichkeit der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung auf der Grundlage von § 20 Absatz 2 Gemeindeordnung soll besser genutzt werden.

d) Stellungnahme der Verwaltung

Es ist nicht Aufgabe der Kommunen, die Gesetzgebungsverfahren auf Landesebene zu betreiben. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nehmen die kommunalen Spitzenverbände Stellung. Auch die Kommunen selbst werden zur Stellungnahme aufgefordert.

Die Stellungnahme des Städtetags zum Gesetzentwurf aus dem Jahre 2005 ist fundiert und ausgewogen. Der Städtetag empfiehlt Erleichterungen beim Ablauf von Bürgerbegehren und -entscheiden, rät aber davon ab, die Bauleitplanung einem Bürgerentscheid zugänglich zu machen, da dies im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsprozesse problematisch sei. Gleichzeitig macht er einen Vorschlag, die Bürger über § 20 Absatz 2 Gemeindeordnung besser einzubeziehen. Nach den Heidelberger Leitlinien zur Bürgerbeteiligung ist dies bereits umgesetzt.

Eine Verpflichtung zur Durchführung eines Bürgerentscheids bei manchen Themen sollte es zudem nicht geben. Der Gemeinderat sollte hier frei entscheiden können. Ansonsten würde die in Grundgesetz und Landesverfassung festgelegte Systematik der repräsentativen Demokratie (mit Elementen der direkten Demokratie) bei bestimmten Themen umgedreht werden.

2.2. Schaffung der Voraussetzungen für eine Informationsfreiheitsatzung

Wie bereits in der Begründung zum Antrag auf Beschluss einer Informationsfreiheitsatzung erläutert, wäre aufgrund der aus dem Selbstverwaltungsrecht entspringenden Organisationshoheit der Erlass einer Informationsfreiheitsatzung möglich, solange kein abschließendes Landesinformationsfreiheitsgesetz ergangen ist.

2.3. Öffentlichkeit auch der Sitzungen der vorberatenden Ausschüsse

a) Derzeitige Gesetzeslage

Bisher sieht § 39 Absatz 5 Gemeindeordnung vor, dass Sitzungen der vorberatenden beschließenden Ausschüsse in der Regel nicht öffentlich sind. Dies gilt über § 41 Absatz 3 Gemeindeordnung auch für die Vorberatungen der beratenden Ausschüsse.

Der historische Landesgesetzgeber hatte die Regel-Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschüsse damit begründet, dass eine sachliche Diskussion im Ausschuss ermöglicht werden solle. Die Interessen der Bürgerschaft an der Öffentlichkeit der Verhandlungen seien dadurch nicht verletzt, weil die Entscheidung der Angelegenheit schließlich in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats getroffen werde (Sitzungsprotokolle des Landtages Baden-Württemberg, 1. Wahlperiode 1952-1956, Beilagenband III, Beilage 1060, S. 1379 f.). Die Regelung wurde in der Folgezeit nicht novelliert.

Über die Nichtöffentlichkeit der vorberatenden Ausschüsse geschützt ist auch das Vorberatungsergebnis. Dadurch soll die Entscheidungsfindung im Gemeinderat möglichst unbeeinflusst gelingen.

b) Änderungsvorschlag im Antrag

Im Antrag wird eine verbindliche Öffentlichkeit der Sitzungen vorberatender Ausschüsse vorgeschlagen, wenn die Letztentscheidung auch öffentlich ist.

c) Position der Landesregierung

Der Koalitionsvertrag enthält auf S. 61 folgenden Passus:

„Die Arbeit in den kommunalen Gremien soll für die Bürgerinnen und Bürger transparenter werden. Deshalb wollen wir es künftig den Gemeinden und Landkreisen freistellen, die Sitzungen der Ausschüsse auch bei Vorberatungen öffentlich abzuhalten.“

d) Stellungnahme der Verwaltung

Die Stadt Heidelberg prüft bereits jetzt in jedem Einzelfall, ob nicht vom Regelfall der Nichtöffentlichkeit vorberatender Ausschüsse abgewichen werden kann. Besondere Gründe, die ausnahmsweise eine öffentliche Vorberatung ermöglichen, können 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 entgegensteht. Mit diesem Verfahren wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis - soweit vertretbar - in den letzten Jahren bereits gelockert. Wäre es den Kommunen freigestellt, ob die vorberatenden Ausschüsse öffentlich tagen sollen, würde die Stadt Heidelberg das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der öffentlichen Vorberatung umkehren.

Eine verpflichtende öffentliche Vorberatung trüge jedoch nicht den Gegenständen Rechnung, in denen der Beratungsgang ohne Presse und Öffentlichkeit freier und auch sachlicher verlaufen kann.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ist daher die Intention der Landesregierung zu begrüßen, es den Kommunen künftig freizustellen, ob vorberatende Ausschüsse öffentlich tagen sollen oder nicht.

2.4. Zugang zu Audio- und Videodateien der Sitzungen für Bürgerinnen und Bürger und Livestreaming

a) Derzeitige Gesetzeslage

Livestreaming und Videodateien

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, ob Bild- oder Tonaufzeichnungen einer Gemeinderatssitzung zulässig sind. Deshalb gelten auch für die öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats die allgemeinen Vorschriften, z. B. das Landesdatenschutzgesetz, das u.a. das Grundrecht des Persönlichkeitsrechts jeder Bürgerin und jedes Bürgers gewährleisten soll (vgl. Drucksache 0409/2011/BV). Außerdem darf der ordnungsgemäße Ablauf der Sitzung von einer Bild- /Tonaufzeichnung nicht beeinträchtigt werden (Sitzungsgewalt / Hausrecht des Vorsitzenden).

Für den Landtag legt das Landesdatenschutzgesetz in § 2 Absatz 3 fest, dass der Anwendungsbereich nur dann eröffnet ist, wenn er in Verwaltungsangelegenheiten tätig ist. Dies bedeutet also, dass das Landesdatenschutzgesetz bei parlamentarischer Tätigkeit des Landtags nicht anzuwenden ist. Diese Ausnahme vom Anwendungsbereich gilt jedoch nicht für den Gemeinderat, der kein Parlament sondern ein Verwaltungsorgan ist.

Die Anwendung des Landesdatenschutzgesetzes führt dazu, dass eine Bild- und Tonaufzeichnung und die öffentliche Zugänglichkeit dieser Aufzeichnungen entweder von einer Einwilligung aller Betroffener (Gemeinderatsmitglieder, Oberbürgermeister, Bürgermeister, externe Gutachter und Berater) getragen werden oder hierzu eine gesetzliche Ermächtigung vorliegen muss. Die gesetzliche Ermächtigung liegt nicht allein in der Vorschrift der Sitzungsöffentlichkeit des § 35 Gemeindeordnung, da diese kein Recht zum Grundrechtseingriff gegenüber Dritten enthält.

Audiodateien

Die Stadt fertigt Audiodateien zum Zwecke der Erstellung der Sitzungsniederschrift gem. § 38 Gemeindeordnung. Gem. § 38 Absatz 2 Satz 4 Gemeindeordnung ist den Einwohnern die Einsicht in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen gestattet. Dies beinhaltet jedoch nicht die Berechtigung zur Überlassung von Audiodateien. Auch diesbezüglich sind die Voraussetzungen des Landesdatenschutzgesetzes zu beachten.

b) Änderungsvorschläge im Antrag

Der Antragsteller schlägt vor, die Gemeindeordnung so zu novellieren, dass die Kommunen Gemeinderatssitzungen öffentlich übertragen und Video- und Audiodateien den Bürgern zur Verfügung gestellt werden können.

c) Position der Landesregierung

Das Innenministerium vertrat in einem Schreiben vom 08.03.2012 an die SPD-Fraktion der Stadt Konstanz die Ansicht, dass die Überlassung von Audio- und Videodateien unter bestimmten Voraussetzungen schon derzeit rechtlich möglich sei und das Land sich bezüglich einer gesetzlichen Regelung, die eine rechtssichere Internetübertragung von Gemeinderatssitzungen unabhängig von den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen möglich machen würde, zurückhalte.

Der Koalitionsvertrag enthält hierzu keine Stellungnahme.

Der Landesdatenschutzbeauftragte hat die Stadt Konstanz aufgrund erheblicher rechtlicher Bedenken aufgefordert, keine Videoübertragung vorzunehmen. Die Stadt Konstanz hat inzwischen nach einem Testbetrieb die Übertragungen eingestellt.

d) Stellungnahme der Verwaltung

Bezüglich der Überlassung von Audiodateien gibt es einen Gemeinderatsbeschluss vom 09.02.2012 (Drucksache 0409/2011/BV), wonach Heidelberger Bürgerinnen und Bürger gegen Kostenbeteiligung auf CD gebrannte Tonaufnahmen der Gemeinderatssitzungen zur Verfügung gestellt bekommen. Da aber 15 Gemeinderäte die Datenweitergabe explizit abgelehnt haben, kann dies von der Verwaltung nicht umgesetzt werden.

Das Livestreaming und die Überlassung von Videodateien war bereits Gegenstand mehrerer Vorlagen (z. B. Drucksache 0152/2012/IV). Der Meinungsbildungsprozess bezüglich Video- und Audiodateien ist noch nicht abgeschlossen. Auch auf Städtetags Ebene gibt es noch keine eindeutige Positionierung.

Angesichts des noch andauernden Meinungsbildungsprozesses auf kommunaler und auf Landesebene hält die Verwaltung einen inhaltlichen Appell an die Landesregierung für verfrüht.

e) Ergänzender Vorschlag der Verwaltung bezüglich Sitzungsniederschriften

§ 38 Absatz 2 Satz 4 Gemeindeordnung sieht vor, dass die Einwohner in die Sitzungsniederschriften öffentlicher Sitzungen Einsicht nehmen können. Ein Anspruch auf Überlassung einer Abschrift steht ihnen nicht zu. Diese Vorschrift ist nicht mehr zeitgemäß. Die Verwaltung schlägt deshalb vor, an die Landesregierung und den Landtag dahingehend zu appellieren, diese Vorschrift anzupassen und die Überlassung von Abschriften öffentlicher Sitzungen an die Einwohner (auch elektronisch) zu gestatten.

2.5. Hinzuziehung von sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern und Experten durch Antrag eines Viertels der Mitglieder des Gemeinderats oder des Bezirksbeirats

a) Derzeitige Gesetzeslage

Nach § 33 Absatz 3 der Gemeindeordnung kann der Gemeinderat sachkundige Einwohner und Sachverständige zu den Beratungen einzelner Angelegenheiten zuziehen.

Nach § 37 Absatz 6 Satz 2 Gemeindeordnung werden Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst. Beschlussfähig ist der Gemeinderat, wenn mindestens die Hälfte aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (§ 37 Absatz 2 Satz 1 Gemeindeordnung).

b) Änderungsvorschlag im Antrag

Es wird vorgeschlagen, dass für die Hinzuziehung bereits ein Viertel der Stimmen der Gemeinderatsmitglieder ausreichen soll.

c) Position der Landesregierung

Eine Positionierung hierzu ist der Verwaltung nicht bekannt.

d) Stellungnahme der Verwaltung

Es gibt keine Veranlassung, vom Mehrheitsprinzip bei der Hinzuziehung sachkundiger Bürger und Sachverständigen – und ihm Übrigen auch bei der Anhörung Betroffener nach § 33 Absatz 4 Satz 2 Gemeindeordnung - abzuweichen. Gerade vor dem Hintergrund, dass aktuell im Rahmen der Arbeitsgruppe „Konversionsausschuss“ von Gemeinderatsmitgliedern der Wunsch nach Effektivierung der Gremienarbeit geäußert wurde, wäre durch die Beibehaltung der Regelung sichergestellt, dass eine zeitlich intensive Befassung mit einem Thema von einer Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder mitgetragen wird.

Die Verwaltung rät deshalb von einem dahingehenden Appell an die Landesregierung ab.

2.6. Öffentliche Sitzungen des Bezirksbeirats, Bürgerfragestunde des Bezirksbeirats, Hinzuziehung sachkundiger Bürger und Experten mit einem Viertel seiner Mitglieder

a) Derzeitige Gesetzeslage

Relevante Vorschrift ist § 65 Absatz 3 Satz 3 Gemeindeordnung. Danach gelten für den Geschäftsgang die für beratende Ausschüsse geltenden Vorschriften analog:

Öffentliche Sitzung:

Nach § 65 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 41 Absatz 3 in Verbindung mit § 39 Absatz 5 Satz 2 Gemeindeordnung sind deshalb Sitzungen des Bezirksbeirats in der Regel nicht öffentlich.

Bürgerfragestunde:

In § 65 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 41 Absatz 3 Gemeindeordnung wird auch auf § 33 Absatz 4 Gemeindeordnung verwiesen. Nach § 33 Absatz 4 Satz 1 Gemeindeordnung kann der Gemeinderat bei öffentlichen Sitzungen eine Fragestunde durchführen. Die zu § 33 Gemeindeordnung ergangene (im Jahr 2005 außer Kraft getretene) Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 01.12.1985 stellt klar, dass die Fragestunde nur für öffentliche Sitzungen des Gemeinderats, nicht auch seiner Ausschüsse eingeführt werden kann.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich nicht nur aus der Verwaltungsvorschrift, sondern auch aus der Struktur der Vorschrift selbst, da für die Bürgeranhörung (§ 33 Absatz 4 Satz 2 Gemeindeordnung) ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass diese auch in Ausschüssen möglich ist.

Wenn Ausschüsse keine Bürgerfragestunde durchführen können, gilt dies über die Verweisung des § 65 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 41 Absatz 3 Gemeindeordnung auch für Bezirksbeiräte.

Bürgeranhörung:

Dagegen ist nach § 33 Absatz 4 Satz 2 zweiter Halbsatz Gemeindeordnung die Bürgeranhörung auch in den Ausschüssen möglich, dies gilt über die Verweisung des § 65 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 41 Absatz 3 Gemeindeordnung auch für Bezirksbeiräte.

Die genannte außer Kraft getretene Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums erläutert, dass die Bürgeranhörung besonderer Bestandteil der Sitzungen sei und außerhalb der Beratungen durchgeführt werde.

Hinzuziehung sachkundiger Bürgerinnen und Bürger und von Sachverständigen:

Nach § 65 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 41 Absatz 3 in Verbindung mit § 33 Absatz 3 Gemeindeordnung kann der Bezirksbeirat bereits jetzt sachkundige Einwohner und Sachverständige hinzuziehen.

b) Änderungsvorschlag im Antrag

Bezirksbeiräte sollen grundsätzlich öffentlich tagen, Bürgerfragestunden durchführen und sachkundige Einwohner und Sachverständige zuziehen können.

c) Stellungnahme der Verwaltung

Bezüglich der Öffentlichkeit der Sitzungen wäre eine Regelung wie unter Ziffer 3 dargestellt sinnvoll, die dann über die Verweisung auch für die Bezirksbeiräte gelten würde.

Eine Durchführung von Bürgeranhörungen und die Hinzuziehung von sachkundigen Einwohnern und Sachverständigen sind bereits jetzt möglich.

Bürgerfragestunden sind den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates vorbehalten. Angesichts dessen, dass Bürgeranhörungen auch im Bezirksbeirat möglich sind, hält die Verwaltung es nicht für erforderlich, dass die Durchführung einer Bürgerfragestunde auch im Bezirksbeirat eingeführt werden soll.

2.7. Zusammenfassung

Die Verwaltung hält einen Appell nur in dem aus dem Beschlussvorschlag ersichtlichen Umfang für sinnvoll.

Bei der Novellierung der Vorschriften zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sollte die Landesregierung der umfassenden Stellungnahme des Städtetags folgen.

Wie die Landesregierung es bereits vorgesehen hat, sollte es den Kommunen freigestellt werden, ob Sitzungen vorberatender Ausschüsse künftig öffentlich erfolgen.

Eine zeitgemäße Neufassung des § 38 Absatz 2 Satz 4 Gemeindeordnung würde die Überlassung von Abschriften öffentlicher Sitzungen an die Einwohner ermöglichen.

Von einem weitergehenden Appell rät die Verwaltung ab.

3. Besetzung von Preisgerichten bei Städtebaulichen und Architektenwettbewerben

Mit Sachantrag vom 11.12.2012 hatte die Bunte Linke ihren Tagesordnungsantrag vom 11.07.2012 konkretisiert und beantragt, Preisgerichte bei Städtebaulichen und Architektenwettbewerben künftig regelhaft mit einem Drittel Preisrichter, einem Drittel Vertretern des Gemeinderats und einem Drittel Vertretern der Bürger zu besetzen.

Der Antrag wurde von der Verwaltung aufgegriffen. Eine Stellungnahme ist derzeit in Vorbereitung.

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 Begründung: Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern fördert den Dialog, die Rückkopplung zwischen Stadt und der Bürgerschaft sowie die Möglichkeit der Mitgestaltung bei Projekten und Vorhaben.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

gezeichnet

Dr. Eckart Würzner

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Gesetzentwurf Informationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg