

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss		
<u>Beschlussvorlage</u>			öffentlich		
Termin	Gremium		Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss- kontrolle*
17.09.2018	Hauptausschuss		B		

Beratungsgegenstand

Anregung gemäß § 24 der Gemeindeordnung NRW

Anregungen von Bürgern nach § 24 GO NRW sollen künftig in den entsprechenden Fachausschüssen beraten sowie im Rat der Stadt beschlossen werden

Beschlussvorschlag

1. Der Hauptausschuss nimmt die als Anlage beigefügte Anregung nach § 24 GO NRW vom 29.05.2018 zur Kenntnis.
2. Der Hauptausschuss beschließt, der Anregung nicht zu entsprechen.

Bereichsleiter Bereich 0-1	Bereichsleiter Bereich 4-6	Dezernent Dezernat 2	Oberbürgermeister
Jehn Datum 04.09.2018	Düllmann Datum 05.09.2018	Motschull Datum 05.09.2018	Schranz Datum 06.09.2018
* Vorlage zur: Anhörung (A) Kenntnisnahme (K) Vorberatung (V) Beschlussfassung (B)	* Ergebnis : Zustimmung (Z) Ablehnung (A) Änderung (Ä) Anhörung vollzogen (AV) Kenntnisnahme (K)	Beschlusskontrolle: Ja oder nein	Beteiligung: Personalrat [] Gleichstellungsstelle []

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

Begründung

I. Form und Inhalt der Anregung:

Die vorliegende Anregung erfüllt die formalen Voraussetzungen; sie liegt in schriftlicher Form vor und lässt ihre Verfasser/ ihre Verfasserin erkennen.

Die Zuständigkeit des Hauptausschusses ergibt sich aus § 24 Abs. 1 Satz 3 GO NRW in Verbindung mit § 14 Satz 1 der Hauptsatzung.

Genau diese Zuständigkeit wollen die Verfasser/ die Verfasserin geändert wissen. Ihre Anregung zielt im Kern darauf ab, dass [vgl. Bl. 1 der Anlage, Buchst. a) bis d)]:

- a) künftig nicht mehr der Hauptausschuss, sondern der jeweilige Fachausschuss Anregungen und Beschwerden i. S. d. § 24 GO NRW berät (und nicht darüber beschließt, s. u.),
- b) die Verwaltung zu Anregungen und Beschwerden i. S. d. § 24 GO NRW künftig keine Beschlussvorlage mehr fertigt,
- c) den Antragstellern/innen (zwingend, so jedenfalls die Auslegung der Verwaltung, vgl. hierzu nachstehend) ein Rederecht in den Fachausschüssen erteilt werden soll und
- d) der Rat der Stadt über die Anregung/Beschwerde auf der Grundlage einer Empfehlung des betreffenden Fachausschusses beschließen soll.

Die Begründungen zu diesen Einzelanregungen sollen im Rahmen dieser Drucksache nicht nochmals im einzelnen wiedergegeben werden; auf die Anlage wird daher vollumfänglich Bezug genommen.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen:

1. Grundsatz:

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GO NRW hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden. Die Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Rat gemäß § 24 Abs. 1 Satz 3 GO NRW einem Ausschuss übertragen.

2. Gestaltung in Oberhausen:

Der Rat der Stadt hat im Rahmen des § 14 Satz 1 der Hauptsatzung von der gesetzlichen Ermächtigung aus § 24 Abs. 1 Satz 3 GO NRW Gebrauch gemacht und die Zuständigkeit für die Erledigung von Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW dem Hauptausschuss übertragen.

3. Weitere Gestaltungsmöglichkeiten bei der Übertragung:

§ 24 GO NRW gibt den Gemeinden nicht vor, ob und in welcher Weise eine Kompetenzübertragung vorzunehmen sei; allerdings sind gemäß § 24 Abs. 2 GO NRW die Einzelheiten in der Hauptsatzung zu regeln. Darüber hinaus ist eine Übertragung auf andere Gremien als Ausschüsse (z. B. Beiräte) vom Gesetz nicht erfasst und wäre daher unzulässig. In Nordrhein- Westfalen haben sich nach den Erkenntnissen der Verwaltung verschiedene Gestaltungen etabliert:

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

a) Übertragung auf den Hauptausschuss:

Weithin gängig ist die Übertragung der Zuständigkeit für die Erledigung von Anregungen und Beschwerden auf den Hauptausschuss. Dies bietet sich insbesondere im Hinblick auf die sowohl theoretische, als auch in den vergangenen Jahren in Oberhausen feststellbare praktische thematische Bandbreite von Eingaben im Sinne des § 24 GO NRW an (vgl. auch BeckOK Kommunalrecht NRW/Peters GO NRW § 24 Rn. 24).

b) Bildung eines Anregungs- und Beschwerdeausschusses:

Manche Räte in Nordrhein- Westfalen haben gesonderte Anregungs- und Beschwerdeausschüsse gebildet. In dieser Ausgestaltung erschöpft sich die Zuständigkeit des betreffenden Ausschusses i. d. R. in der Erledigung von Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW; auch hier ist -wie in Variante a)- ein Ausschuss allein für die Erledigung dieser Eingaben zuständig. Die Bildung eines Anregungs- und Beschwerdeausschusses dürfte sich vorwiegend für Gemeinden anbieten, denen eine verhältnismäßig hohe Anzahl von Anregungen und Beschwerden zugeht.

c) Zuständigkeit der Fachausschüsse:

Auch die von den Verfassern/ der Verfasserin der vorliegenden Anregung begehrte Gestaltung haben nordrhein- westfälische Gemeinden umgesetzt. Hierbei sind zwei Varianten grundsätzlich vorstellbar: Entweder ist der jeweilige Fachausschuss abschließend für die Erledigung der Anregung oder Beschwerde zuständig, oder -diese Gestaltung bevorzugen offenbar die Verfasser/ die Verfasserin- erfolgt im jeweiligen Fachausschuss lediglich eine Vorberatung der Anregung und Beschwerden, während die abschließende Erledigung dem Rat der Stadt vorbehalten ist (vgl. hierzu auch BeckOK Kommunalrecht NRW/Peters GO NRW § 24 Rn. 25 m. w. N.).

Eine durchaus starke Auffassung (Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, § 24 GO NRW Anm. 10) hält Fachausschüsse wegen der möglichen Vielfalt von Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW für eine Übertragung sogar für ungeeignet. Dies lässt den Schluss zu, dass nach dieser Auffassung -wohl dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 Satz 3 GO NRW folgend- jedenfalls in Bezug auf die Entscheidungskompetenz nur die Übertragung auf einen einzigen zentralen Ausschuss zulässig sein soll; näher verhält sich der Vertreter dieser Meinung zu dieser Frage allerdings nicht. Da die Verfasser/ die Verfasserin jedoch eine Entscheidungszuständigkeit des Rates der Stadt begehren, ist diese Frage vorliegend nicht erheblich und kann somit offen bleiben.

Ein Ratsvorbehalt im vorstehend beschriebenen Sinne ist auch möglich im Rahmen der vorstehend wiedergegebenen Varianten zu a) und b).

III. Stellungnahme:

1. Grundsätzliches Begehren der Verfasser/ die Verfasserin:

Die vorliegende Anregung ist in ihrem Kern darauf gerichtet, die Zuständigkeit für die Erledigung (im Sinne einer Entscheidung) von Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW beim Rat der Stadt anzusiedeln. Soweit es sich um eine Angelegenheit in der grundsätzlichen Zuständigkeit des Rates der Stadt handelt, soll zuvor -je nach thematischem Inhalt der jeweiligen Anregung oder Beschwerde- eine Vorberatung im jeweiligen Fachausschuss erfolgen. Hierfür wäre eine Änderung der Hauptsatzung erforderlich.

Die für die angeregte Änderung des Verfahrens zur Erledigung von Anregungen und Beschwerden vorgebrachte Begründung ist durchaus bemerkenswert und nicht überzeugend:

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

Die Verfasser/ die Verfasserin sind der Auffassung, der Rat der Stadt habe die Zuständigkeit des Hauptausschusses willkürlich festgelegt (Bl. 2 der Anlage); zudem sind sie offenbar der Meinung, die gegenwärtige Gestaltung lasse Wertschätzung und Ernsthaftigkeit bei der Erledigung von Anregungen und Beschwerden vermissen (Bl. 1 der Anlage). Der Hauptausschuss diskutiere nicht sachlich über Anregungen; vielmehr würden diese „anstelle einer sachlichen Diskussion immer wieder zur Auseinandersetzung und Schlagabtausch zwischen Parteien genutzt“ (Bl. 3 der Anlage). Schließlich halten die Verfasser/ die Verfasserin offenbar die gegenwärtige (und langjährige) Verfahrensweise nicht für eine sachgerechte und fachliche Behandlung von Anregungen und Beschwerden (Bl. 3 der Anlage, a. E.).

Bereits angesichts der in nordrhein- westfälischen Gemeinden weitverbreiteten Praxis, Anregungen und Beschwerden zentral in einem Ausschuss erledigen zu lassen, und angesichts der vorstehend zu II. 3. wiedergegebenen nachvollziehbaren Auffassungen in der Kommentarliteratur hierzu ist der Vorhalt der Willkür unangemessen.

Darüber hinaus verkennen die Verfasser/ die Verfasserin die bedeutende Rolle des Hauptausschusses im nordrhein- westfälischen Kommunalverfassungsrecht: Der Hauptausschuss ist einer der in § 57 Abs. 2 Satz 1 GO NRW vorgegebenen Pflichtausschüsse der Gemeinde. Er hat bereits deshalb eine hervorgehobene Funktion, weil zwingend der/die (Ober-) Bürgermeister/in Vorsitzende/r des Hauptausschusses ist (§ 57 Abs. 3 Satz 1 GO NRW); zudem sind ihm zentrale Funktionen gesetzlich zugewiesen (z. B. die Abstimmung der Arbeiten aller Ausschüsse aufeinander, § 59 Abs. 1 GO NRW, oder die Entscheidung an Stelle des Rates in dringlichen Angelegenheiten, § 60 Abs. 1 Satz 1 GO NRW).

Schon vor diesem Hintergrund ist der weitere Vorhalt der mangelnden Kompetenz des Hauptausschusses nicht verständlich. Überhaupt nicht nachvollziehbar ist zudem der Vorwurf, im Hauptausschuss werde nicht sachlich über Anregungen und Beschwerden diskutiert. Was die Verfasser/ die Verfasserin genau unter einem „Schlagabtausch“ verstehen, geht aus der Anregung nicht hervor; offenbar ist dieser Begriff aus ihrer Perspektive negativ besetzt. Warum „Auseinandersetzungen“ in der politischen Diskussion nach Auffassung der Verfasser/ der Verfasserin offenkundig ebenfalls vermieden werden sollten, ist noch weniger nachvollziehbar: Sie sind auf jeder Stufe des föderalen Systems und damit auch in Gemeinderäten und ihren Ausschüssen integraler Bestandteil einer lebendigen Demokratie. Unabhängig davon, dass sich die Verfasser/ die Verfasserin bei ihrer Kritik an der Diskussionskultur im Hauptausschuss auf vage Andeutungen beschränken, wohnt ihren Ausführungen offenbar der Umkehrschluss inne, im Rat der Stadt und in den Fachausschüssen würden keine Auseinandersetzungen geführt. Diese Annahme ist jedoch unzutreffend; politische Auseinandersetzungen in allen kommunalen Gremien sind unverzichtbar und finden auch tatsächlich statt.

Schließlich würde durch eine Gestaltung im Sinne der vorliegenden Anregung auch das Verfahren zur Erledigung von Anregungen und Beschwerden verlängert und verkompliziert; Zweck der aus § 24 Abs. 1 Satz 3 GO NRW folgenden Ermächtigung, die entsprechende Kompetenz einem Ausschuss zu übertragen, ist auch eine Entlastung des Rates. Diese würde im Falle der Umsetzung der vorliegenden Anregung entfallen.

Insgesamt sollte der Anregung in Ermangelung eines objektiv feststellbaren Bedarfs hinsichtlich des Verfahrens zur Erledigung von Anregungen und Beschwerden nicht gefolgt werden.

2. Fertigung von Drucksachen/ Beschlussvorschlägen durch die Verwaltung:

Nach Auffassung der Verfasser/ der Verfasserin soll künftig -offenbar durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung- ausgeschlossen werden, dass die Verwaltung zur Vorbereitung der

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

160 Erledigung von Anregungen und Beschwerden Drucksachen incl. Beschlussvorschlägen für das
161 zuständige Gremium fertigt.

162
163 Die entsprechenden Ausführungen in der vorliegenden Anregung offenbaren ein erhebliches
164 Missverständnis in Bezug auf die kommunale Gremienarbeit sowie in Bezug auf die Meinungs- und
165 Willensbildungsprozesse innerhalb kommunaler Gremien:

166
167 Gemäß § 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Oberhausen, seine Ausschüsse und
168 die Bezirksvertretungen („Geschäftsordnung“) sind zu den Tagesordnungspunkten der Ratssitzungen
169 Beratungsunterlagen, insbesondere Vorlagen der Verwaltung zu erstellen. Vorlagen der Verwaltung
170 bedürfen grundsätzlich der Schriftform. Gemäß § 20 Abs. 5 der Geschäftsordnung gilt dies auch für die
171 Sitzungen der Ausschüsse.

172
173 Der Zweck dieser Bestimmung ist offensichtlich: Die Mitglieder des Rates und seiner Ausschüsse sind
174 ehrenamtlich tätig; selbstverständlich verfügen sie zu einem großen Teil über langjährige Erfahrungen
175 als Mandatsträger/innen und können vielfach bereits deshalb unterschiedlichste Sachverhalte aus dem
176 kommunalen Aufgabenspektrum beurteilen. Durch die Fertigung schriftlicher Sitzungsunterlagen wird
177 jedoch den Mitgliedern der kommunalen Gremien eine Grundlage für die zu treffende Entscheidung zur
178 Verfügung gestellt, in welcher die wesentlichen tatsächlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und
179 rechtlichen Informationen zu dem betreffenden Sachverhalt von der Verwaltung zusammengefasst
180 werden.

181
182 Hierdurch werden die Gremienmitglieder in die Lage versetzt, sich auf die betreffende Sitzung und die
183 Beschlussfassung konkret vorzubereiten; sämtliche Teilaspekte einer zur Beschlussfassung
184 anstehenden Angelegenheit auch ohne entsprechende Informationen der Verwaltung zu kennen, ist
185 weder Aufgabe der kommunalen Mandatsträger/innen, noch wäre dies angesichts der Vielfalt
186 kommunaler Aufgaben leistbar.

187
188 Dies gilt selbstverständlich auch (und ggf. sogar in gesteigertem Maße) für die Erledigung von
189 Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW: Solche Eingaben können eine Vielzahl
190 unterschiedlicher Sachverhalte betreffen; Anregungen und Beschwerden können auf Ziele gerichtet
191 sein, welche unzweckmäßig oder gar rechtswidrig sind, welche Planungen der Verwaltung
192 widersprechen oder welche ggf. sogar nicht in den gemeindlichen Zuständigkeitsbereich und damit
193 nicht unter die Befassungskompetenz der städtischen Gremien fallen. „Jeder“ (vgl. nochmals § 24 Abs.
194 1 Satz 1 GO NRW) ist gerade nicht im Detail kundig in kommunalen Angelegenheiten und kann daher
195 nicht vollständig die tatsächlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und
196 Konsequenzen seiner/ihrer Eingabe beurteilen. Daher ist es gerade im Zusammenhang mit der
197 Erledigung von Anregungen und Beschwerden überaus sinnvoll, dass die Verwaltung über die bloße
198 Übersendung der betreffenden Eingabe an die Gremienmitglieder hinaus auch eine Drucksache mit
199 zusätzlichen Informationen und einem Beschlussvorschlag fertigt.

200
201 Im übrigen wünschen auch die Verfasser/ die Verfasserin, dass die Verwaltung „beratend zur
202 Sachaufklärung beitragen“ soll (Bl. 3 der Anlage); genau dies ist jedoch einer der zentralen Zwecke der
203 Fertigung schriftlicher Sitzungsunterlagen.

204
205 Die entsprechenden Ausführungen der Verfasser/ der Verfasserin lassen überdies den Eindruck
206 entstehen, die Mitglieder des Hauptausschusses seien an die Beschlussvorschläge der Verwaltung
207 gebunden (oder ließen sich daran binden); dass dies nicht der Fall ist, zeigt bereits der Umstand, dass
208 seit Jahrzehnten städtische Gremien immer wieder Beschlussvorschlägen nicht folgen, sie abändern
209 oder im Falle weiteren Diskussionsbedarfs Angelegenheiten vertagen. Auch dies ist völlig normaler
210 Bestandteil kommunaler Gremienarbeit.

211
212 Der in der vorliegenden Anregung vermittelte Vorhalt, die Mitglieder des Hauptausschusses befassten
213 sich überhaupt nicht mit der jeweils konkret vorliegenden Anregung oder Beschwerde, ist auch bereits

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

deshalb nicht nachvollziehbar, weil die betreffende Eingabe dem Hauptausschuss stets als Anlage zur Verwaltungsdrucksache zur Kenntnis gegeben wird und somit zwangsläufig in die Diskussion und Beschlussfassung einfließt.

Eine Sonderregelung, nach welcher im Zusammenhang mit der Erledigung von Anregungen und Beschwerden nach § 24 GO NRW zur Sitzungsvorbereitung keine Drucksachen zu fertigen bzw. Drucksachen nicht mit der Einschätzung der Verwaltung und einem Beschlussvorschlag zu versehen seien (und welche im übrigen auch eine Änderung der Geschäftsordnung erfordern würde), sollte daher ebenfalls abgelehnt werden.

3. Rederecht der Antragsteller/innen:

Die Verwaltung legt die entsprechenden Ausführungen auf Bl. 1, Buchst. c) der Anlage so aus, dass nach der Vorstellung der Verfasser/ der Verfasserin den Antragstellern/ Antragstellerinnen stets ein Rederecht gewährt und dies ggf. auch formal festgeschrieben werden soll. Hiervon ist abzuraten.

In der Vergangenheit sind der Stadt vereinzelt Anregungen nach § 24 GO NRW zugegangen, die offensichtlich ausschließlich wirtschaftlichen Zielen des Verfassers oder aber der Schaffung von Öffentlichkeit für radikale politische Ansichten dienen sollten. Auch wenn in diesen Fällen die Frage der Gewährung eines Rederechts nicht thematisiert worden war, entspricht es der festen Überzeugung der Verwaltung, dass keine der im Hauptausschuss zum jeweiligen Zeitpunkt vertretenen Parteien einen Wortbeitrag der jeweiligen Verfasser in öffentlicher Sitzung befürwortet hätte. Bereits aus diesem Grunde sollte eine -evtl. von den Verfassern/ der Verfasserin angestrebte- Institutionalisierung eines Rederechts unterbleiben.

Sie ist aber auch nicht erforderlich: Gemäß § 58 Abs. 3 Satz 6 GO NRW können die Ausschüsse Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden und Sachverständige zu den Beratungen zuziehen. Dies gilt auch für die Verfasser/innen von Anregungen und Beschwerden im Sinne des § 24 GO NRW (vgl. BeckOK Kommunalrecht NRW/Peters GO NRW § 24 Rn. 25.1 m. w. N.). Die Entscheidung darüber, ob der für eine Angelegenheit zuständige Ausschuss jemandem, der/die kein Mitglied dieses Ausschusses ist, ein Rederecht gewähren möchte, liegt also nach der GO NRW in der Kompetenz des betreffenden Ausschusses. Unabhängig davon, ob eine Einschränkung dieser Kompetenz überhaupt rechtlich möglich ist, ist kein sachlicher Grund für eine entsprechende Bestimmung erkennbar.

IV. Zusammenfassung:

Die vorliegende Anregung ist von erheblicher Kritik am Rat der Stadt („willkürlich“) und am Hauptausschuss („Schlagabtausch“) sowie an der Praxis der Sitzungsvorbereitung durch die Verwaltung bei der Erledigung von Anregungen und Beschwerden nach § 24 GO NRW geprägt. Indes sind die jeweiligen Begründungen überwiegend sachlich nicht überzeugend.

Die angeregte Grundstruktur für die Erledigung von Anregungen und Beschwerden (Vorberatung in Fachausschüssen, Entscheidung im Rat der Stadt) wäre rechtlich zulässig; ein sachlich gebotener Anlass für eine solche strukturelle Änderung ist jedoch nicht erkennbar.

Zudem sollte in Bezug auf die Erledigung von Anregungen und Beschwerden weder von der in der Geschäftsordnung festgeschriebenen Verwaltungspraxis der Fertigung schriftlicher Sitzungsunterlagen abgesehen, noch ein institutionalisiertes Rederecht für Verfasser/innen von Anregungen und Beschwerden eingeführt werden.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/3984-01	Termin 17.09.2018	Hauptausschuss
-----------------------------	--	------------------------------	-----------------------

266 Die Verfasser/ die Verfasserin werden im Anschluss an die Sitzung des Hauptausschusses vom
267 17.09.2018 im Sinne des § 24 Abs. 1 Satz 4 GO NRW über das Ergebnis der Beratung unterrichtet.
268
269

270 **Kurzfassung**

271
272 Angesichts der vorstehenden Zusammenfassung wird von der Fertigung einer zusätzlichen
273 Kurzfassung abgesehen.
274
275

276 **Anlage**

277
278 Anregung gem. § 24 GO NRW vom 29.05.2018