

**Büro der Stadtverordnetenversammlung
z. H. Herrn Jährling**

Teilnahmerechte der Verwaltung an nichtöffentlichen Ausschusssitzungen

hier: Ihre E-Mail vom 21.02.2023

Mit E-Mail vom 21.02.2023 fragten Sie an, ob Mitglieder des Magistrats oder der Magistratsdirektor bzw. grundsätzlich Mitarbeiter der Verwaltung und Personalräte an nichtöffentlichen Sitzungen des V & G-Ausschusses sowie des Petitionsausschusses teilnehmen dürfen. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Mitglieder des Magistrats

Gemäß § 46 Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven (GOSTVV) gelten für die Arbeit der Ausschüsse, die Beratung und Beschlussfassung die Bestimmungen der Stadtverfassung und der Geschäftsordnung sinngemäß. Zu den die Arbeit der Ausschüsse betreffenden Bestimmungen dürfte auch § 24 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) gehören, wonach der Magistrat an den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung teilnimmt, sodass die Magistratsmitglieder auch an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen dürfen.

Dies dürfte grundsätzlich auch für nichtöffentliche Sitzungen der Ausschüsse gelten, da § 24 VerfBrhv keine Einschränkung auf öffentliche Sitzungen vorsieht (vgl. zur mit § 24 VerfBrhv vergleichbaren Vorschrift des § 59 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) bei Sitzungen der Gemeindevertretung Bennemann in: Bennemann u. a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 59 HGO, Rn. 10).

II. Personalräte

In Bezug auf die Personalräte ist § 44 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GOSTVV zu beachten, wonach eine Vertreterin oder ein Vertreter der Personalräte das Recht hat, an Ausschusssitzungen ohne

Stimmrecht teilzunehmen, soweit diese/r ihr Amt aufgrund gesetzlicher Bestimmungen wahrnimmt.

Das Teilnahmerecht dürfte mangels Einschränkung auf öffentliche Sitzungen grundsätzlich auch für nichtöffentliche Sitzungen gelten, allerdings nur unter der Einschränkung des Satzes 2 der Vorschrift, wonach sich das Recht, sich an einer Beratung zu beteiligen, auf Beratungsgegenstände aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich beschränkt.

Liegt der Beratungsgegenstand nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich, so dürfen Vertreterinnen und Vertreter der Personalräte an der nichtöffentlichen Sitzung auch nicht teilnehmen. § 44 Abs. 2 S. 2 GOStVV schließt zwar ausdrücklich nur das Beteiligungsrecht aus, die Teilnahme einer Vertreterin oder eines Vertreters der Personalräte an nichtöffentlichen Sitzungen der Ausschüsse auch bei Beratungsgegenständen, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, würde aber eine unzulässige Schaffung von Öffentlichkeit bedeuten (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29. März 1990 – 4 B 88.2571 –, Rn. 26 ff., juris).

Ist ihnen der Beratungsgegenstand inhaltlich hingegen aufgrund ihrer Tätigkeit im zuständigen Personalrat ohnehin bekannt, dürfte ihre Teilnahme unter Berücksichtigung ihrer Schweigepflicht (§ 57 Bremisches Personalvertretungsgesetz) mit dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit wohl vereinbar sein.

Zwar dürfte der Ausschluss der Öffentlichkeit nicht nur den berechtigten Interessen eines Einzelnen dienen, sondern auch einer unbeeinflussten Amtsausübung der Ausschussmitglieder bei solchen Angelegenheiten (vgl. für den mit § 31 Abs. 1 S. 1 VerfBrhv vergleichbaren Art. 52 der Bayerischen Gemeindeordnung: Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art 52, Rn. 11; VG Regensburg, Urteil vom 10. Oktober 2001 – RN 3 K 00.1623 –, Rn. 33, juris). Durch die Schaffung des § 44 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GOStVV haben die Stadtverordneten aber für sich entschieden, dass ein Vertreter des zuständigen Personalrats bei Beratungsgegenständen aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich anwesend sein darf, so dass sich aus diesem Umstand nichts anderes ergeben dürfte.

III. Mitarbeitende des Magistrats

Ein Teilnahmerecht an nichtöffentlichen Sitzungen ist für Magistratsbedienstete weder in der VerfBrhv noch in der GOStVV ausdrücklich geregelt. Die Ausschüsse können dennoch im Einzelfall Magistratsbediensteten bei einer nichtöffentlichen Ausschusssitzung Zugang ge-

währen, wenn und soweit sie diese zu ihrem Willensbildungsprozess benötigen (vgl. für Sitzungen der Gemeindevertretung: Lange, Kommunalrecht, 2. Auflage, Kapitel 7, S. 394, Rn. 58; in anderen Bundesländern: Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Juni 2019 – 4 A 469/18 –, Rn.30, juris; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29. März 1990 – 4 B 88.2571 –, Rn. 29, juris). Soweit deren Anwesenheit für die Erläuterung von Vorlagen oder der Beantwortung von Rückfragen erforderlich ist, stellen sie keine Öffentlichkeit im Sinne von § 31 VerfBrhv und § 10 GOSTVV dar (vgl. für Sitzungen der Gemeindevertretung in Sachsen: Sächsisches Oberverwaltungsgericht, ebd.). Sobald ihre Anwesenheit nicht mehr benötigt wird, sind aber auch sie von der weiteren nichtöffentlichen Sitzung auszuschließen.

Die Verschwiegenheit der Magistratsbediensteten ist über § 37 Beamtenstatusgesetz bzw. über § 3 Abs. 1 TVöD gewährleistet.

IV. Besonderheiten für den Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung im Bereich Petitionen?

Die Beratungen des Petitionsausschusses sind gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 des Ortsgesetzes über die Behandlung von Petitionen auf kommunaler Ebene (im Folgenden: Petitionsortsgesetz) in der Regel nicht öffentlich.

Sinn und Zweck der Regelung dürfte der Persönlichkeitsschutz der Petentinnen und Petenten sein (vgl. für die wortgleiche Regelung des § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft: Bremische Bürgerschaft, Drucksache 17/910, S. 11, zu § 10) und nicht der hiervon unabhängige Wunsch von Stadtverordneten sich unbeeinflusst zu äußern.

Insofern dürften sich aus § 5 Petitionsortsgesetz im Hinblick auf den mit dem des § 10 GOSTVV (über § 46 GOSTVV auf Ausschüsse anwendbar) vergleichbaren Sinn und Zweck keine unterschiedlichen Teilnahmerechte an den nichtöffentlichen Sitzungen ergeben.

Fraglich ist, ob sich aus § 44 Abs. 3 GOSTVV etwas anders ergibt. Danach tagt der Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung in Petitionsangelegenheiten grundsätzlich unter sich. Die Hinzuziehung weiterer Personen bedarf des Beschlusses.

Der Wortlaut „tagt [...] unter sich“ könnte darauf schließen, dass der Kreis der Teilnahmeberechtigten hier im Vergleich zu sonstigen nichtöffentlichen Sitzungen weiter eingeschränkt werden soll und ausschließlich die Mitglieder des Ausschusses teilnahmeberechtigt sind.

Andererseits dürfte der Sinn und Zweck der Regelung dem des § 5 Abs. 1 S. 1 Petitionsortsgesetz entsprechen, was dafür sprechen könnte, dass mit der Formulierung der ganz normale Ausschluss der Öffentlichkeit gemeint ist und insofern die oben dargestellten Teilnahmeberechtigungen auch für den Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung im Bereich Petitionen gelten.

Der Wortlaut des Satzes 2 der Vorschrift, wonach die Hinzuziehung weiterer Personen des Beschlusses bedarf, macht im Gesamtgefüge des § 44 GOStVV aber deutlich, dass jedenfalls bei den in § 44 Abs. 1 und 2 GOStVV genannten Personen eine Teilnahme nur nach entsprechender Beschlussfassung durch den Ausschuss möglich ist.

Die systematische Stellung der Regelung innerhalb des § 44 GOStVV könnte zudem darauf hindeuten, dass ein solcher Beschluss auch nur bei diesem Personenkreis erforderlich ist. Auch wenn die Magistratsbediensteten in § 44 nicht explizit genannt werden, dürfte der Absatz 3 aber auch für die Hinzuziehung von Magistratsbediensteten gelten, da die Interessenlage bei der Teilnahme von Magistratsbediensteten mit der bei der Anhörung von in § 44 Abs. 1 GOStVV genannten Personen vergleichbar ist und sie insofern auch „hinzugezogen“ werden.

Etwas anderes dürfte aber für die Mitglieder des Magistrats gelten. Diese dürften aufgrund des Verweises in der GOStVV auf den § 24 VerfBrhv ein allgemeines Teilnahmerecht haben, unabhängig davon, ob der Beratungsgegenstand ihren Zuständigkeitsbereich betrifft oder der Ausschuss sie für ihren Willensbildungsprozess benötigt. Der Grund für eine Teilnahme des Magistrats an den Sitzungen dürfte neben der Möglichkeit der Beantwortung von Fragen der Ausschussmitglieder auch der umgekehrte Informationsfluss sein, da der Magistrat innerhalb eines Monats unter Darlegung der Gründe gemäß § 39 Abs. 3 VerfBrhv die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung zu beantragen hat, wenn ein Beschluss eines Ausschusses das Recht verletzt oder er die ihm übertragenen Befugnisse überschreitet (vgl. für die Sitzungen der Gemeindevertretung in Hessen: Bennemann in: Bennemann u. a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 59 HGO, Rn. 1, 28). Der Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung im Bereich Petitionen wird von der Regelung nicht ausgenommen.

Auch die Teilnahme der Magistratsmitglieder an den Sitzungen des Petitionsausschusses wird nirgends explizit ausgeschlossen (vgl. in Hessen beispielsweise den Ausschluss der Beigeordneten – nicht aber des Bürgermeisters – bei Sitzungen des Wahlausschusses in § 42 Abs. 2 HGO).

Insofern dürfte es sich bei der Teilnahme der Magistratsmitglieder an den Ausschusssitzungen nicht um eine „Hinzuziehung“ im Sinne des § 44 Abs. 3 GOStVV handeln, sodass eine Beschlussfassung nicht erforderlich sein dürfte.

Im Auftrag

gez.

Recht