

KREISSTADT METTMANN Der Bürgermeister Informationsvorlage		Drucksachennummer 127.1/2019
Recht, Ordnung Planen und Bauen	öffentlich	☒
Stang, Dietrich Geschorec, Kurt Werner	nicht öffentlich	☐

Gremium:	TOP-NR:	Datum:
Ausschuss für Planung, Verkehr und Umwelt	5	11.09.2019

Widerspruch gegen die Niederschrift über die Sitzung
des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt vom 27.02.2019
hier: Widerspruch der CDU-Fraktion vom 29.03.2019

Finanzielle Auswirkungen

Kosten

Produkt

Haushaltsjahr

Folgekosten

Haushaltsmittel stehen zur Verfügung ☐ ja ☐ nein

Deckungsvorschlag

Anmerkung der Stadtkämmerin:

UMWELTBELANGE werden besonders berührt im Bereich:

☐ Abfall

☐ Wasserhaushalt

☐ Klima

☐ Boden

☐ Natur- und Artenschutz

☐ Emissionen / Immissionen

--

Verwaltungserläuterung:

Der Widerspruch der CDU-Fraktion gegen das Sitzungsprotokoll des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt vom 27.02.2019 wurde erstmalig in der darauffolgenden Sitzung des Ausschusses am 22.05.2019 beraten. Da zu einem Teil des Widerspruchs noch eine Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes NRW ausstand, wurde die weitere Beratung in die nächste Ausschusssitzung verwiesen.

In der Sitzungsvorlage 127/2019 zur Sitzung am 22.05.2019 hatte die Verwaltung bereits begründet, dass der Widerspruch gegen das Protokoll vom 27.02.2019 unbegründet ist. Da die Widerspruchsbegründung der CDU-Fraktion aber auch eine Ausführung zur Geschäftsordnung des Rates der Kreisstadt Mettmann enthielt, hatte die Verwaltung den Städte- und Gemeindebund NRW um eine Einschätzung gebeten. Nachstehend die nunmehr ergänzte Stellungnahme der Verwaltung.

Ergänzende Stellungnahme zum Widerspruch der CDU-Fraktion vom 29.03.2019 gegen die Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt vom 27.02.2019

1. Zum vorstehend näher bezeichneten Widerspruch der CDU-Fraktion hat die Verwaltung im Rahmen der Beschlussvorlage mit der Drucksachen-Nummer 127/2019 zum Ausschuss für Planung, Verkehr und Umwelt am 22.05.2019 bereits umfänglich Stellung genommen.

Hierbei hat die Verwaltung dargelegt, dass der Widerspruch schon deshalb unbegründet ist, weil die CDU-Fraktion im Widerspruchsschreiben vom 29. März 2019 keinerlei Gründe vorträgt, die eine Unrichtigkeit der Niederschrift vom 06. März 2019 begründen könnten. Das Widerspruchsschreiben enthält weder eine Rüge hinsichtlich einer fehlerhaften Protokollierung, noch hinsichtlich der notwendigen Bestandteile einer Niederschrift bzw. hinsichtlich sonstiger formaler Anforderungen, die an eine Niederschrift gestellt werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen der Verwaltung in der Beschlussvorlage 127/2019 verwiesen.

2. Soweit die CDU-Fraktion „in der Sache der Rechtsauffassung der Verwaltung widerspricht“, ist darauf hinzuweisen, dass sich mit einem solchen Widerspruch die Unrichtigkeit einer Niederschrift nicht begründen lässt. Unrichtig ist eine Niederschrift nur dann, wenn ihr Inhalt nicht dem entspricht, **was tatsächlich in der Ausschusssitzung vorgegangen ist** (vgl. insoweit Zöller, Kommentar zur Zivil-prozessordnung, 32. Aufl., Köln 2018, § 164, Rdnr. 2 zur Unrichtigkeit eines Protokolls über eine mündliche Gerichtsverhandlung). Diesbezüglich sind

aber

– wie bereits umfänglich dargelegt – hinsichtlich der Niederschrift vom 06.03.2019 keinerlei Anhaltspunkte gegeben.

3. Grundsätzlich wäre damit eine weitergehende Stellungnahme zu den Ausführungen der CDU-Fraktion unter Nr. 2 ihres Widerspruchsschreibens vom 29.03.2019 entbehrlich. Zudem wäre die Verwaltung auch insoweit zu keiner weitergehenden Stellungnahme verpflichtet, weil es keinen diesbezüglichen Beschluss des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt gibt. **Insoweit wird darauf hingewiesen, dass weder Fraktionen, noch einzelne Ratsmitglieder eine solche Stellungnahme ohne entsprechenden Gremienbeschluss einfordern können, weil der Bürgermeister (und damit die Verwaltung) nur gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen zur Auskunftserteilung, Unterlagenbeschaffung etc. verpflichtet ist** (vgl. Held/Winkel, Kommentar zur Gemeindeordnung NRW, 4. Aufl., Wiesbaden 2018, § 62, S. 314 unter Nr. 5 m. w. N.).

Da jedoch durch die umfänglichen Ausführungen unter Nr. 2 des Widerspruchsschreibens vom 29.03.2019 der Eindruck erweckt wird, dass Antragsrechte der CDU-Fraktion rechtswidrig vereitelt wurden, soll nachstehend gleichwohl zu diesen Ausführungen Stellung genommen werden. Im Einzelnen ist insoweit Folgendes auszuführen:

- a) Entgegen der Auffassung der CDU-Fraktion ist es nicht unzutreffend, dass ihr Antrag vom 26.02.2019 durch einen gesonderten Beschluss gem. § 29 i. V. m. § 12 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates auf die Tagesordnung hätte gesetzt werden müssen. Die diesbezügliche Argumentation der CDU-Fraktion geht bereits vom Ansatz her fehl.

Es ist nicht richtig, dass die Vertreter der CDU-Fraktion nur zu einem bereits bestehenden Tagesordnungspunkt einen Antrag auf Abänderung des Vorschlags der Verwaltung zum Umgang mit der Beanstandung durch den Bürgermeister vorgelegt haben. Ausweislich des unter I. in der Tischvorlage der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 formulierten (Teil-) Beschlussvorschlages sollte erst der mehrheitlich gefasste Beschluss „Zufahrt Parkhäuser Schwarzbachstraße“ vom 12.11.2018 aufgehoben und (dann) durch einen weiteren (Teil-) Beschluss ersetzt werden.

Es handelt sich inhaltlich somit um zwei jeweils selbständige (Teil-) Beschlüsse, die lediglich in einer Tischvorlage zu einem Gesamtbeschlussvorschlag zusammen-gefasst wurden. Rein tatsächlich, d.h. von der tatsächlichen Abfolge der Beschluss-fassung her gesehen, müsste zunächst aufgrund der Beanstandung durch den Bürgermeister die Aufhebung des Beschlusses vom 21.11.2018 beschlossen werden. **Mit diesem Beschluss**, der ja letztlich

auch vom Ausschuss gefasst wurde, **wurde das Beanstandungsverfahren beendet** (vgl. Kleebaum/Palmen, Kommentar zur Gemeindeordnung NRW, 2. Aufl., Recklinghausen 2013, § 54 GO NRW, S. 764, Nr. 2). Mit diesem (selbständigen) das Beanstandungsverfahren beendenden Beschluss war der Tagesordnungspunkt 4.a – wie bereits in der Anmerkung der Verwaltung zur Niederschrift vom 06.03.2019 unter Hinweis auf die Kommentierung von Kleebaum/Palmen dargelegt – verbraucht.

b) Grundsätzlich kann ein Rat oder ein Ausschuss nach Beendigung des Beanstandungsverfahrens einen **neuen Beschluss** fassen, den der Bürgermeister dann auch durchführen muss, soweit dieser nicht erneut rechtsfehlerhaft und daher ebenfalls zu beanstanden ist (vgl. Kleebaum/Palmen, a. a. O., S. 764, Nr. 2).

Hätte der Ausschuss für Planung, Verkehr und Umwelt jedoch einen neuen Beschluss in der Sitzung vom 27.02.2019 auf der Grundlage des als Tischvorlage zum TOP 4a eingereichten Antrags der CDU vom 26.02.2019 gefasst, wäre dieser Beschluss aus den nachstehend genannten Gründen rechtsfehlerhaft gewesen, so dass der Bürgermeister ihn ebenfalls hätte beanstanden müssen.

Entgegen der Auffassung der CDU-Fraktion konnte der Antrag vom 26.02.2019 nicht als „Antrag auf Abänderung des Vorschlags der Verwaltung zum Umgang mit der Beanstandung durch den Bürgermeister“ ohne einen entsprechenden vorherigen Beschluss des Ausschusses in zulässiger Weise auf die Tagesordnung der Planungsausschusssitzung vom 27.02.2019 gesetzt werden.

Richtig ist zwar, dass der Ausschussvorsitzende gem. § 58 Abs. 2 Satz 2 GO NRW die Tagesordnung im Benehmen mit dem Bürgermeister festsetzt und er nach Satz 4 dieser Norm verpflichtet ist, auf Antrag einer Fraktion einen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen. Da gem. § 58 Abs. 2, Satz 1 GO NRW für das Verfahren in den Ausschüssen die für den Rat geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung finden, hat er dieses Recht aber nur bis zur Ausschusssitzung (vgl. Kleebaum/Palmen, a. a. O., § 48 GO NRW, S. 669, Nr. 4.a). Folglich ist er zu einer nachträglichen Änderung der Tagesordnung nur dann befugt, wenn er die durch die Geschäftsordnung vorgegebene Ladungsfrist sowie eine etwaige Bekanntmachungsfrist noch einhalten kann (vgl. Kleebaum/ Palmen, a. a. O.).

Da der vom 26.02.2019 datierende Antrag der CDU-Fraktion erst zur Sitzung des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt am 27.02.2019 als Tischvorlage vorgelegt wurde, konnte der Vorsitzende die nach § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates vorgegebene Ladungsfrist von 10 vollen Tagen nicht mehr einhalten und konnte mithin den

Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 auch nicht mehr auf die Tagesordnung setzen und ihn mit dem TOP 4.a zur gemeinsamen Beratung verbinden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch das Argument der CDU-Fraktion, wonach es sich bei dem Antrag vom 26.02.2019 lediglich um einen (Änderungs-)Antrag zu einem bereits bestehenden Tagesordnungspunkt handelt, fehl geht bzw. unzutreffend ist. Der TOP 4.a der Planungsausschusssitzung vom 27.02.2019 hatte das Beanstandungsverfahren, welches durch die Beanstandung des Bürgermeisters in Gang gesetzt worden war, zum Gegenstand. Dieses Verfahren sollte durch einen – wie vorstehend dargelegt – selbständigen Beschluss beendet werden. Dem gegenüber sollte auf der Grundlage des Antrags der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 eine neue selbständige Sachentscheidung hinsichtlich der weiteren Verfahrensweise zur Netztrennung getroffen werden.

Die Tatsache, dass der diesbezügliche Beschluss von der Thematik her die gleiche Sache bzw. die gleiche Angelegenheit betraf, ändert nichts daran, dass es sich um einen neuen selbständigen Beratungsgegenstand handelte.

Nach allem hätte der Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 nur durch einen mehrheitlichen Beschluss des Ausschusses für Planung, Verkehr und Umwelt auf die Tagesordnung der Sitzung vom 27.02.2019 gesetzt werden können, da diesem Gremium mit seinem Zusammentreten an diesem Tage das Recht erwachsen war, Festsetzungen des Ausschussvorsitzenden bei der Aufstellung der Tagesordnung zu ändern (vgl. insoweit Kleebaum/Palmen, a. a. O., § 48 GO NRW, S. 669, Nr. 4.b). Der Planungsausschuss hätte allerdings den Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 auch seinerseits nur unter Beachtung des § 12 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates auf die Tagesordnung setzen können, d.h. eine entsprechende Erweiterung der Tagesordnung wäre nur dann möglich gewesen, wenn die Angelegenheit keinen Aufschub geduldet hätte oder es sich um eine Angelegenheit von äußerster Dringlichkeit gehandelt hätte, wofür aber ebenfalls keinerlei Anhaltspunkte gegeben waren.

Festzuhalten ist somit im Ergebnis, dass durch die Aufnahme des Antrags der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 auf die Tagesordnung der Sitzung vom 27.02.2019 ohne einen entsprechenden Beschluss des Planungsausschusses gegen § 48 Abs. 1 GO NRW i. V. m. § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates verstoßen wurde. Aus diesem Grunde wäre ein Beschluss des Planungsausschusses auf der Grundlage dieses Antrags rechtsfehlerhaft und durch den Bürgermeister zu beanstanden gewesen.

4. Aus den vorstehend unter Nr. 3 genannten Gründen kommt es im vorliegenden Fall grundsätzlich nicht mehr auf die Frage der Rechtswirksamkeit des § 14, Abs. 8 der Geschäftsordnung des Rates (im Folgenden: GO/Rat) sowie die Frage, ob der Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 von dieser Sperrklausel erfasst wird, an.

Gleichwohl nimmt die Verwaltung aus Gründen der Vollständigkeit zu diesen Fragen noch wie folgt Stellung:

a) Entgegen der Auffassung der CDU-Fraktion verstößt § 14 Abs. 8 der Geschäftsordnung nicht gegen den in § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW verankerten Minderheitenschutz.

aa) Zunächst ist insoweit festzustellen, dass Sperrklauseln bzw. Sperrfristen der hier in Rede stehenden Art grundsätzlich als Geschäftsordnungsregelungen zulässig sind. Es handelt sich hierbei – wie bei den sonstigen Regelungen einer Geschäftsordnung auch – um reines Binnenrecht des Rates auf dessen Einhaltung der Bürgermeister allerdings zu achten hat. So ist der Bürgermeister verpflichtet, unter Verstoß gegen eine solche Sperrklausel zustande gekommene Beschlüsse zu beanstanden, da auch das vom Rat in der Geschäftsordnung niedergelegte Binnenrecht im Rahmen des § 54 Abs. 2 GO NRW zu berücksichtigen ist (vgl. Kleebaum/Palmen, a. a. O., § 50 GO NRW, S. 706, unter II.5).

b) Darüber hinaus dürfte auch die inhaltliche Ausgestaltung der Sperrklausel in § 14 Abs. 8 der hiesigen Geschäftsordnung/Rat von dem weiten Ermessen, das dem Rat bei der Gestaltung der Geschäftsordnung zusteht (vgl. Kleebaum/Palmen a. a. O., S. 649 unter Nr. 2) gedeckt sein. Insbesondere ist die Ausgestaltung dieser Sperrklausel nicht mit der Sperrklausel zu vergleichen, die nach der Kommentierung von Kleebaum/Palmen, a. a. O., S. 650 im 2. Absatz unzulässig wäre. Danach würde z. B. eine Regelung in der Geschäftsordnung, wonach eine durch Beschluss des Rates erledigte Angelegenheit innerhalb der nächsten 12 Monate seit dem Beschluss nur noch dann zum Gegenstand einer erneuten Beratung gemacht werden kann, wenn die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder damit einverstanden ist, das dem einzelnen Ratsmitglied zustehende Antragsrecht unzulässig einschränken.

Mit einer derartigen Regelung ist die Regelung nach § 14 Abs. 8 der Geschäftsordnung des Rates der Kreisstadt Mettmann aber nicht zu vergleichen, weil nach letzterer eine erneute Beratung ohne weiteres schon nach 6 Monaten wieder zulässig ist, und darüber hinaus eine von der Sperrklausel erfasste Angelegenheit auch noch wesentlich früher wieder beraten werden kann, sofern dies mit einfacher Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die in § 14 Abs. 8 der GO/Rat der Kreisstadt

Mettmann enthaltene Sperrklausel auch vor der inhaltlichen Ausgestaltung her rechtlich nicht zu beanstanden ist.

Die vorstehende Rechtsauffassung wird im Übrigen auch vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen geteilt, der insoweit um eine rechtliche Einschätzung gebeten wurde. Wegen der näheren Einzelheiten wird insoweit auf die E-Mail des StGB NRW vom 28.05.2019 verwiesen, die dieser Stellungnahme als Anlage 1 beigelegt ist.

bb) Auch wenn die Sperrklausel des § 14 Abs. 8 GO/Rat in rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden ist, so ist andererseits nicht zu verkennen, dass der Wortlaut dieser Vorschrift mit nicht unerheblichen Auslegungsproblemen verbunden ist bzw. sein kann. Dies zeigt gerade der vorliegende Fall.

Mit dem Wortlaut des § 14 Abs. 8 GO/Rat dürfen (nur) abgelehnte Anträge und Vorlagen erst nach Ablauf von 6 Monaten seit dem Tag der Entscheidung oder Ablehnung erneut eingebracht werden, es sei denn, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder die Wiederaufnahme beantragt.

Bei einer engen, am Wortlaut der Vorschrift haftenden Auslegung würde der Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 nicht von der Regelung des § 14 Abs. 8 GO/Rat erfasst, weil es sich nicht um den ursprünglich abgelehnten Antrag der CDU-Fraktion vom 10.11.2018 handelt, obwohl beide Anträge von der Thematik her bzw. inhaltlich exakt die gleiche Sache betreffen. Im Gegensatz zum Antrag vom 10.11.2018, der einen Handlungsauftrag für die Verwaltung zum Gegenstand hatte, enthält der Antrag vom 26.02.2019 (zunächst nur) einen Prüfauftrag für die Verwaltung, so dass es sich schon aus diesem Grunde nicht mehr um exakt den in der Sitzung des Planungsausschusses vom 27.02.2019 aufgrund der Beanstandung des Bürgermeisters abgelehnten Antrag der CDU-Fraktion vom 10.11.2018 handelt.

Aus Sicht der Verwaltung wird der Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 aber gleichwohl von der Sperrwirkung des § 14 Abs. 8 GO/Rat erfasst, weil es inhaltlich um genau den gleichen Sachverhalt geht. Würde man § 14 Abs. 8 GO/Rat so auslegen, dass von der 6-monatigen Sperrfrist nur die tatsächlich abgelehnten Anträge und Vorlagen erfasst werden, könnte man diese Vorschrift allein durch **geringfügigste Änderungen** der abgelehnten Anträge und Vorlagen leer laufen lassen und umgehen, weil es sich dann eben nicht mehr um exakt die ursprünglich abgelehnten Anträge und Vorlagen handeln würde.

Eine solche Auslegung wäre aber mit dem Sinn und Zweck der in § 14 Abs. 8 GO/Rat

geregelter Sperrklausel nicht vereinbar. Durch eine solche Sperrklausel soll verhindert werden, dass eine Gruppe von Ratsmitgliedern oder eine Ratsfraktion das Antragsrecht missbraucht, indem sie ein und dieselbe Sache immer wieder zur Debatte stellt. Hierdurch soll die Funktionsfähigkeit des Gemeinderats erhalten werden, die gefährdet sein könnte, wenn eine Gruppe von Ratsmitgliedern die Mehrheit zwingen könnte, sich immer wieder mit demselben Sachverhalt zu befassen (vgl. Gabler / Höhle / Klöckner / Lukas / Oster / Schaaf / Steenbock / Stubenrauch / Tutschapsky, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Kommentar, Wiesbaden 1994, Stand: 2. Nachlieferung März 1995, § 34 GO Rheinland-Pfalz, S. 14 Nr. 2.5.4 zum Zweck der gesetzlichen Sperrklausel in § 34 Abs. 1 Satz 5 GO Rheinland-Pfalz).

Bei einer am Sinn und Zweck orientierten Auslegung der Sperrklausel des § 14 Abs. 8 GO/Rat wird man daher zu dem Ergebnis kommen müssen, dass über den Wortlaut des § 14 Abs. 8 GO/Rat hinaus alle Anträge von der Sperrwirkung erfasst werden, die den gleichen Sachverhalt betreffen.

Da es – wie bereits dargelegt – beim Antrag der CDU-Fraktion vom 26.02.2019 um genau den gleichen Sachverhalt wie bei Antrag vom 10.11.2018 geht, wird der Antrag vom 26.02.2019 nach Auffassung der Verwaltung von der 6-monatigen Sperrfrist erfasst.

c) Wie sich der Kommentierung von Kleebaum/Palmen zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen entnehmen lässt, existieren Sperrklauseln in Geschäftsordnungen nur noch vereinzelt (vgl. Kleebaum/Palmen a. a. O., § 50 GO NRW, S. 706 unter II.5). Auch der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen empfiehlt die Aufnahme einer Sperrklausel in seiner Mustergeschäftsordnung nicht (vgl. auch E-Mail des StGB NRW vom 28.05.2019, Anlage 1), so dass die Frage eines weiteren Verbleibs der Regelung des § 14 Abs. 8 GO/Rat in der hiesigen Geschäftsordnung durchaus diskussionswürdig ist.

Für den Fall, dass der Rat - wie die Verwaltung - weiterhin eine Sperrklausel in der Geschäftsordnung für sinnvoll halten sollte, empfiehlt es sich aus Sicht der Verwaltung aufgrund der vorstehend unter 4 b) dargelegten Auslegungsprobleme bei der bisherigen Sperrklausel jedoch nachdrücklich, den Vorschlag der CDU-Fraktion im Widerspruchsschreiben vom 29.03.2019 aufzugreifen und die Regelung des § 14 Abs. 8 GO/Rat vom Wortlaut her eindeutiger zu fassen.

Die Neufassung des § 14 Abs. 8 GO/Rat könnte in Anlehnung an die gesetzliche Regelung des § 34 Abs. 1, Satz 5 GO Rheinland-Pfalz wie folgt aussehen:

„Abgelehnte Anträge und Vorlagen sowie Anträge und Vorlagen, die den gleichen Gegenstand von abgelehnten Anträgen und Vorlagen beinhalten, dürfen erst nach Ablauf von 6 Monaten seit dem Tag der Entscheidung oder Ablehnung erneut eingebracht werden, es sei denn, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder die Wiederaufnahme beantragt.“

Gez. Stang

gez. Geschorec