

Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle des Magistrates durch die Stadtverordneten

Gerhard Bennemann, Magistratsrat der Stadt Büdingen

Anmerkung der Redaktion:

Wir werden den Aufsatz von Herrn Bennemann wegen des Umfangs in zwei Teilen veröffentlichen, und zwar werden wir in der heutigen Ausgabe die Ziffern 1, 2 und 3 abhandeln und in der Hessischen Städte- und Gemeinde-Zeitung Nr.10/1994 die Ziffern 4 und 5 seiner nachfolgenden Gliederung.

Gliederung:

1. Einordnung des Kontrollrechts in die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen den Organen einer Stadt
2. Anfragen zu Punkten der Tagesordnung
3. Gesonderte Anfragen
 - a) Fragestunde in der Sitzung
 - b) Schriftliche Anfragen einzelner Stadtverordneter
 - c) Schriftliche Anfragen mit Aussprache
 - d) Fragen der Fraktionen
 - e) Exkurs: Anfragen aus dem MagistratsprotokollVorschlag für eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung
4. Berichtsanträge
5. Der Akteneinsichtsausschuß

Fazit:

1. Einordnung des Kontrollrechts in die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen den Organen einer Stadt

Nach der Generalklausel des §9 HGO ist die Stadtverordnetenversammlung für alle wichtigen Angelegenheiten zuständig. Der Magistrat erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Dabei ist in Rechtsprechung und Literatur unbestritten, daß die Stadtverordnetenversammlung in Zweifelsfällen darüber befindet, ob es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt oder nicht¹. Man kann mit Fug und Recht feststellen, daß für die betroffene Stadt die Entscheidung eines derartigen Zuständigkeitsstreites zwischen zwei Organen eine wichtige Angelegenheit ist². In der alltäglichen Praxis stellt sich das Problem jedoch etwas anders. In Wirklichkeit ist es der Magistrat, der tatsächlich den ersten Zugriff zu allen Verwaltungsvorgängen hat. Faktisch legt er fest, was er für wichtig hält und der Stadtverordnetenversammlung

vorlegt. Alles andere erledigt er selbst. Wenn er also eine Angelegenheit für unbedeutend hält und es sich nicht gerade um einen der Gegenstände aus dem Katalog des §51 HGO handelt, wird die Stadtverordnetenversammlung regelmäßig keine Information erhalten. Schon aufgrund dieser fehlenden Information wird nur in wenigen Fällen ein Streit über die Zuständigkeit für eine bestimmte Sachentscheidung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung überhaupt entstehen. Diese tatsächlichen Umstände zeigen die Bedeutung auf, die die Kontroll- und Informationsrechte für die Stadtverordnetenversammlung besitzen. Im folgenden werden die unterschiedlichen Kontrollmöglichkeiten dargestellt und auf ihre Wirksamkeit hin untersucht werden.

Hinweise auf die vom Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeiten gibt zunächst §50 II 2, 4 HGO. Es stellt sich dann weiterhin die Frage, ob die dort aufgezählten Möglichkeiten eine abschließende Aufstellung sind oder nicht. In die Richtung einer abschließenden Aufzählung deutet zunächst der Wortlaut des Gesetzes: „Die Überwachung erfolgt durch ...“. Es fehlt ein Wort wie ‚insbesondere‘³.

Eine weitere Überlegung stützt dieses Ergebnis. Wenn nämlich den Stadtverordneten mehr Kontrollbefugnisse eingeräumt werden, bedeutet dies umgekehrt mehr Auskunftspflichten für den Magistrat. Es erscheint daher problematisch, der Stadtverordnetenversammlung die Möglichkeit einzuräumen, dem Magistrat ohne weiteres zusätzliche Verpflichtungen aufzuerlegen⁴. Dies bedeutet ja einen Eingriff in dessen Rechtsposition. Diese Bedenken sind jedoch im Ergebnis nicht durchschlagend. Die im Gesetz aufgezählten Überwachungsmaßnahmen dienen nämlich nur als Werkzeuge für ein Ziel, der Überwachung der Verwaltung, der Geschäftsführung des Magistrates. Diese Aufgabe, diese Pflicht der Stadtverordnetenversammlung besteht aber ohne Einschränkungen⁵. Deswegen wird man der Stadtverordnetenversammlung einen gewissen Spielraum einräumen müssen, sich weitere Möglichkeiten zu schaffen. Es wird unten gezeigt werden, daß dies auch ohne Brüche im System der HGO möglich ist.

2. Anfragen zu Punkten der Tagesordnung

Im Sinne einer Überwachung der Geschäftsführung des Magistrates ist dieses in den §§50 II 4, 59 3 HGO verankerte Recht ein schwächer einzuschätzendes Mittel. Durch die Aufnahme in die Tagesordnung der Stadtverordnetenversammlung ist der Verhandlungsgegenstand bereits bekannt. Es besteht auch keine Meinungsverschiedenheit mehr darüber, daß es sich um eine wichtige, von der Stadtverordnetenversammlung zu entscheidende Angelegenheit handelt. Das reduziert diese Fragen meist auf reine Verständnisprobleme⁶. Eine Ausnahme kann sich in der Praxis allerdings bei umstrittenen Angelegenheiten ergeben. Insbesondere, wenn im Magistrat der zuständige Dezernent unterlegen ist. Nach der einhelligen Kommentarmeinung darf dann nämlich nur die Mehrheitsmeinung vom Magistrat vorgetragen werden⁷. Die Rechtsprechung hat entsprechend entschieden⁸. Die einzigen Ausnahmen gelten für den Kämmerer zu Fragen des Haushalts beziehungsweise des Investitionsprogramms⁹ und für den direkt gewählten Bürgermeister¹⁰. Es erscheint dann auf den ersten Blick fragwürdig, auch einem Fragesteller zu verbieten, die Auffassung des Dezernenten als sachkundigstem Mitglied des Magistrates zu erfragen¹¹.

Diese bisher in der Rechtsprechung kaum problematisierte Frage¹² ist meines Erachtens zu verneinen. Wenn man dem Frager die Möglichkeit einräumt, den Beantworter quasi auszusuchen, bedeutet dies automatisch eine Schwächung des Bürgermeisters. Es ist daher hilfreich, sich die Konstellation bei einem direkt in sein Amt gewählten Bürgermeister zu betrachten. Grundsätzlich hat auch er entsprechend den hergebrachten Grundsätzen als Sprecher des Magistrates die Meinung des Organs zu vertreten. Unabhängig davon, ob dies seiner eigenen Auffassung entspricht oder nicht¹³. Da aber der direkt gewählte Bürgermeister aufgrund der ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers seine abweichende Auffassung vertreten kann, stellt sich die Frage, ob die Mehrheitsmeinung überhaupt noch vorgetragen wird. Dafür wäre die gezielte Frage an den Dezernenten oder den 1. Stadtrat die einfachste Möglichkeit. Die Novelle zur HGO läßt jede Aussage dazu vermissen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein Übersehen der Problematik¹⁴. Da vom Gesetzgeber klar geregelte Befugnisse nicht zur Disposition eines anderen Organs stehen, kann der Magistrat auch nicht ein anderes seiner Mitglieder damit beauftragen, die Mehrheitsmeinung vorzutragen¹⁵. Die bewußte Nichtregelung der Problematik mit einer Ausnahme von dem Grundsatz, daß der Bürgermeister der alleinige Sprecher des Magistrates ist, läßt sich nur als beredtes Schweigen verstehen. Dem Kollegialorgan Magistrat sollte die entsprechende

Möglichkeit zur Selbstdarstellung gerade nicht gegeben werden. Angesichts der Tatsache, daß die Frage rechtlich bereits vor der Novellierung der HGO streitig war und anlässlich der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters dessen Stellung keinesfalls geschwächt werden sollte, wird man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß Anfragen ohne Rücksicht auf Dezernatsverteilungen grundsätzlich nur vom Bürgermeister beantwortet werden. Nur mit seinem Einverständnis kann ein anderes Magistratsmitglied antworten.

Von dieser Regelung des Gesetzgebers kann die Stadtverordnetenversammlung meines Erachtens keine Ausnahme beschließen. Von daher verstieße eine Geschäftsordnungsregelung der Stadtverordnetenversammlung, die allen Magistratsmitgliedern ein Recht einräumt, mit beratender Stimme mitzuwirken, gegen die HGO. Es liegt gerade im Wesen einer Geschäftsordnung, mit der der eigene interne Arbeitsablauf geregelt wird, keine Regelungen mit Außenwirkung für andere Organe treffen zu können. Genau dies geschähe aber, wenn man eine derartige Geschäftsordnungsregelung entsprechend verstünde und aus ihr ableiten wollte, daß jedes Magistratsmitglied ohne Genehmigung des Bürgermeisters in den Ausschüssen oder der Stadtverordnetenversammlung mitreden dürfte. Die für eine solche Auffassung vom VG Gießen bemühte Auffassung, man könne zwischen „Abgabe der Mehrheitsentscheidung“ und „rein beratender Wortergreifung“ unterscheiden, ist weltfremd und verkennt die tatsächlichen Verhältnisse¹⁶. Das Rederecht des Magistrates – unter Beachtung der Position des Bürgermeisters – ist ohnehin in der HGO festgeschrieben (§62 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. §59 HGO), so daß eine entsprechende Regelung überflüssig ist.

An dieser Stelle muß mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, daß es sich nicht um eine Frage aus dem Zuständigkeitsbereich der Stadtverordneten handelt. Die gesetzliche Festlegung, nach der der Bürgermeister Sprecher des Magistrates ist, betrifft die Außenvertretung des Magistrates. In diesem Fall die Außenvertretung gegenüber der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse. Es dürfte einleuchten, daß die Stadtverordnetenversammlung mit ihrer Geschäftsordnung oder einer anderen Rechtsetzung nicht eingreifen und die Position des Bürgermeisters schwächen kann.

3. Gesonderte Anfragen

Unabhängig zum Recht, Tagesordnungspunkte zu hinterfragen, können dem Magistrat auch zu anderen Themen Fragen gestellt werden. Dabei wird im folgenden unterstellt, daß es sich bei dem hinterfragten Sachverhalt tatsächlich um eine Angelegenheit der Stadt handelt. Wenn es sich dagegen um allgemeinpolitische Fragen ohne Bezug zur Kommune handelt, besteht keine Verpflichtung des Magistrates zur Beantwortung¹⁷.

In der Praxis wird man sinnvollerweise zwischen Fragen zu einfachen Sachverhalten und solchen zu komplexen Tatbeständen unterscheiden müssen.

a) Fragestunde in der Sitzung

In der Praxis hat es sich bewährt, zu Beginn der Sitzung eine aktuelle Fragestunde durchzuführen¹⁸. Die Erfahrung zeigt, daß dafür normalerweise zwischen 1/4 und 1/2 Stunde ausreichend sind. Dabei trägt es zu einer erhöhten Lebendigkeit bei und kann die Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung auch für die Bürger interessanter machen. Andererseits muß aber jeder Frager gewärtig sein, auch einmal auf eine schriftliche Antwort verwiesen zu werden. Schließlich mag es auch für den einen oder anderen Bürgermeister gewohnungsbedürftig sein, zugeben zu müssen, über einen hinterfragten Sachverhalt nicht informiert zu sein. Der Vorteil, kurzfristig auch zu aktuellen Vorgängen fragen zu können, macht dies aber wieder wett. Ohne eine solche Möglichkeit werden viele Angelegenheiten aus rein tatsächlichen Gründen nicht hinterfragt, obwohl sie es von der Bedeutung der Sache durchaus wert wären. Es hat sich in der Praxis zur Sicherstellung einer Beantwortung in der Sitzung als ausreichend erwiesen, wenn die mündlichen Anfragen bis zur Mittagszeit des Sitzungstages telefonisch angekündigt sind. Nur in ganz seltenen Fällen kann dann in der Sitzung nicht befriedigend geantwortet werden. Bei einer Einreichungsfrist von meist 7 - 10 Tagen und Einhaltung des Höchstabstandes von zwei Monaten zwischen zwei Sitzungen¹⁹ kann es andernfalls ohne weiteres zehn Wochen dauern, bis man eine

Antwort bekommt. Dann ist es aber fast immer uninteressant geworden, denn in dieser Zeit sind Fakten geschaffen.

Eine derartige Fragestunde eignet sich nur für einfach gelagerte Sachverhalte. Sie erleichtert es aber den Stadtverordneten, ihren Überwachungsauftrag zu erfüllen und vermeidet ein unnötig formalisiertes Verfahren. Das sollte Grund genug dafür sein, diese in der HGO nicht ausdrücklich vorgesehene Form der „kleinen“ Anfrage in die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung aufzunehmen.

b) schriftliche Anfragen einzelner Stadtverordneter

Neben den oben unter 2. bereits erörterten Fragen zu Tagesordnungspunkten ist dies die einzige ausdrücklich in der HGO vorgesehene Art der Frage. Dementsprechend ist es die grundsätzlich am wenigsten umstrittene Form. Die diesem Fragerecht entsprechende Pflicht des Magistrates zur Beantwortung hat der Gesetzgeber jetzt ausdrücklich in §50 II 5 HGO aufgenommen. An der Rechtslage hat sich dadurch nichts geändert. Schon früher hat der VGH Kassel diese Pflicht ausdrücklich festgestellt²⁰. Diese Pflicht reicht soweit, wie die Kontrollaufgabe der Stadtverordnetenversammlung. Nur wenn es sich um Fragen handelt, die die Gemeinde nicht betreffen, kann eine Antwort verweigert werden²¹. Es macht jedoch keinen Unterschied, ob es sich beim Gegenstand der Frage um Selbstverwaltungs- oder um Auftragsangelegenheiten handelt²². Es hat ebenfalls keine Auswirkungen, wenn zu erwarten ist, daß die Antwort in der politischen Auseinandersetzung gegen den Magistrat verwendet werden soll.

Schließlich macht es auch keinen Unterschied für die Beantwortungspflicht, welchem Organ der Stadt eine Angelegenheit zur Bearbeitung und Entscheidung zugewiesen ist, denn der gesamte Bereich der Gemeindeverwaltung unterliegt der Kontrolle der Stadtverordnetenversammlung. Andernfalls würde das Kontrollrecht bis zur Unkenntlichkeit eingeschränkt. Das Einhalten der durch den Haushaltsplan gesetzten Grenzen in den Bereichen, in denen der Magistrat zuständig ist, kann praktisch nur durch entsprechende Anfragen überwacht werden. Probleme können sich für den Bereich des Erhebens der städtischen Einnahmen²³ oder des städtischen Personals²⁴ allenfalls mit Blick auf die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung ergeben. Insoweit besteht aus Gründen des Datenbeziehungsweise des Persönlichkeitsschutzes Veranlassung zu prüfen, ob die Antwort gegebenenfalls nur in nichtöffentlicher Sitzung zu geben ist.

Die Geschäftsordnungen gehen – ebenso wie die Mustergeschäftsordnung des HSGB²⁵ – davon aus, daß die schriftlichen Anfragen in der nächsten Sitzung der Stadtverordnetenversammlung beantwortet werden. Dies bedeutet aufgrund des Prinzips der Vollständigkeit der Tagesordnung, daß die Anfragen dort aufgeführt werden müssen. Dieses Prinzip ist in der Literatur²⁶ unbestritten. Allerdings wird es dort immer nur mit Blick auf entsprechende Beschlußvorlagen abgehandelt. Gerade der Zweck einer Information der Allgemeinheit durch die Veröffentlichung der Tagesordnung²⁷ gebietet jedoch meines Erachtens zwingend, auch die zur Beantwortung anstehenden schriftlichen Anfragen dort aufzuführen.

Bei politisch unbequemen Anfragen hat dies in der Vergangenheit zu Versuchen geführt, durch Mehrheitsbeschluß zu Beginn der Sitzung diese ‚störenden‘ Anfragen mit einfacher Mehrheit von der Tagesordnung abzusetzen. Das VG Darmstadt hat ein solches Verfahren für rechtswidrig erklärt. In erfreulicher Deutlichkeit hat es festgestellt, daß bereits eine Mehrheitsentscheidung eine Anfrage erst in der nächsten Sitzung beantworten zu lassen das Fragerecht des einzelnen Stadtverordneten in empfindlicher Art und Weise beeinträchtigt²⁸. Damit wurde Ansätzen, die in der weiteren Folge das Fragerecht des einzelnen Stadtverordneten vom „guten Willen“ der Mehrheit abhängig gemacht hätten, ein Riegel vorgeschoben.

c) Schriftliche Anfragen mit Aussprache

Die Geschäftsordnungen sehen regelmäßig in Anlehnung an die Muster Geschäftsordnung eine Beantwortung ohne Aussprachemöglichkeit vor. Lediglich dem Fragesteller sollen bis zu zwei Zusatzfragen erlaubt sein. Daran ist im Prinzip richtig, daß es in der Mehrzahl der Fälle nicht sinnvoll möglich ist, über Fragen zu diskutieren. Aber keine Regel ohne Ausnahme. Aus einer Erfahrung von über 12 Jahren als Stadtverordneter kann ich feststellen, daß ca. 10% der gestellten Anfragen sich mit Sachverhalten befassen, die von allgemeinem oder mindestens größeren Interesse sind. Der oben dargestellte Ausschluß einer Aussprachemöglichkeit hat dann immer eine nur sehr punktuelle und langsame Aufklärung

des Themas zur Folge. Nach dem „Windhundprinzip“ sind zunächst bis auf den Fragesteller alle anderen Stadtverordneten in eine völlig passive Rolle gezwungen. Aufgrund der Fristen für die schriftlichen Anfragen führt das dann zu einem scheinweisen Aufrollen der Angelegenheit in mehreren Sitzungen. Die Kontrollaufgabe wird dadurch erheblich erschwert. Den übrigen Stadtverordneten bleibt nur die Möglichkeit, als ‚Trittbrettfahrer‘ mit Fragen nachzuziehen oder zu versuchen, zu der Angelegenheit einen Antrag zu stellen. Beides erscheint als überflüssige Formalität. Der Ausschluß jeglicher Beteiligung anderer Stadtverordneter durch die Geschäftsordnung dürfte sich auch kaum mit dem Wortlaut des §50 II 4 HGO vereinbaren lassen. Es war oben bereits festgestellt worden, daß die schriftlichen Anfragen in der Tagesordnung enthalten sein müssen. Dann räumt aber die genannte Vorschrift der HGO auch jedem Stadtverordneten ausdrücklich das Recht ein, Fragen dazu zu stellen.

Da es an keiner Stelle vom Gesetzgeber ausdrücklich untersagt wird, auch über Anfragen in der Stadtverordnetenversammlung eine Aussprache zu führen, sich wie zuvor gezeigt, eher das Gegenteil aus dem Gesetz ableiten läßt, sollte diese Möglichkeit zur Klarstellung ausdrücklich in den Geschäftsordnungen eingeräumt werden. Es macht die Arbeit in der Stadtverordnetenversammlung einfacher und erspart Diskussionen darüber, ob es sich bei einem Antrag nicht eigentlich um eine verklausulierte Anfrage handelt. Auch die Fragesteller profitieren davon, denn sie erhalten die Möglichkeit, erforderlichenfalls die Hintergründe ihrer Frage zu erläutern. Dieser Aufwand lohnt nicht für einfache Sachverhalte, deswegen sind für diese Möglichkeit gewisse Einschränkungen durchaus vertretbar. Diese Einschränkungen könnten sinnvoll so aussehen, daß entweder nur der Fragesteller selbst mit seiner Anfrage auch gleich die Möglichkeit der Aussprache verlangen kann. Eine weitergehende Möglichkeit wäre es, darüber hinaus anderen Stadtverordneten oder eventuell auch nur anderen Fraktionen die Möglichkeit einzuräumen, eine Aussprache zu verlangen. Ein solcher Antrag wäre – die Angelegenheit steht ja auf der Tagesordnung – nicht an eine Frist der Geschäftsordnung gebunden. Er könnte noch zu Beginn der Sitzung gestellt werden. Wenn die Stadtverordnetenversammlung den in der Mustergeschäftsordnung²⁹ vorgesehenen „Ältestenrat“ eingerichtet hat, wäre dies das Gremium für eine entsprechende Vorabklärung.

d) Fragen der Fraktionen

Noch vor wenigen Jahren war es landesweit üblich und wurde kaum einmal in Zweifel gezogen, daß Fraktionen Anfragen stellen konnten. Der VGH Kassel³⁰ hat dieser Praxis ein jähes Ende bereitet. Er hat festgestellt, daß das Fragerecht nur den einzelnen Stadtverordneten, aber nicht den Fraktionen zustehe. Erstaunlicherweise hat diese Entscheidung in der Literatur bisher kaum eine Würdigung gefunden. Zum Teil wird das Ergebnis einfach als bestehende Tatsache ohne Hinweis auf die Entscheidung mitgeteilt³¹, zum Teil wird das Problem völlig unbeachtet gelassen³². Einzige Ausnahme ist Foerstemann³³, der die Entscheidung in einer Fußnote zurecht kritisiert.

Die Entscheidung nimmt für sich selbst in Anspruch, sich exakt am Wortlaut der HGO zu orientieren. Dabei unterliegt der VGH meines Erachtens jedoch einem Irrtum. Er nennt nämlich keine einzige Belegstelle dafür, daß tatsächlich nur der einzelne Stadtverordnete vom Gesetz das Fragerecht eingeräumt bekommen habe. Er schließt vielmehr daraus, daß in der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Fassung des §50 II HGO von Fraktionen keine Rede ist (Ausnahme nur die Übersendung der Ergebnisniederschriften an die Fraktionsvorsitzenden) darauf, daß den Fraktionen auch kein Kontrollrecht gegenüber dem Magistrat zustehen solle. Als Beleg werden dann völlig andere Bereiche der HGO angeführt. Dabei heißt es ausdrücklich: „Die HGO läßt zwar inzwischen Fraktionsbildungen zu, vgl. §36a HGO. Allein daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß Fraktionen die Rechte, die einzelnen Gemeindevertretern zustehen, ebenfalls beanspruchen können. Vielmehr geht die HGO davon aus, daß die sich aus der Arbeit der Gemeindevertretung ergebenden Rechte entweder der Gemeindevertretung als Ganzem oder dem einzelnen Gemeindevertreter zustehen.“ Wie Foerstemann richtig feststellt³⁴, greift diese Sichtweise zu kurz. Sie verkennt die Aufgaben und die Funktion einer Fraktion völlig. Die Fraktionen sind ein Zusammenschluß gleichberechtigter Mandatsträger mit dem Ziel der Arbeitserleichterung für den Einzelnen. Einer Fraktion dürfen nach einer anderen Entscheidung des VGH ausschließlich Stadtverordnete angehören³⁵. Dann ist es aber mit dem Zweck der Arbeitserleichterung, der Effektivierung und Koordination der Arbeit nicht zu vereinbaren, wenn der einzelne Stadtverord-

nete zwar Anträge über die Fraktion stellen darf, sich aber für Anfragen der Organisation nicht bedienen können soll. Es ist auch nicht so ohne weiteres einsehbar, warum ein Zusammenschluß von Einzelpersonen, die alle über ein bestimmtes Recht, nämlich das Fragerecht verfügen, dieses Recht nicht auch für seine Mitglieder ausüben können soll. Damit wird auch sichergestellt, daß die Anfragen mehrerer Stadtverordneten einer Fraktion sinnvoll zusammengefaßt werden können. Das kürzt die Tagesordnung und spart Sitzungszeit. Wenn, wie der VGH zunächst durchaus nachvollziehbar aus dem Wortlaut des Gesetzes ableitet, die Überwachungsfunktion der Stadtverordnetenversammlung insgesamt zugewiesen ist, ist unlogisch, daß größere Teile des Ganzen dieses Recht nicht ausüben dürfen, während dem kleinsten Teil, dem einzelnen Stadtverordneten das Recht ohne weiteres zugestanden wird.

Inzwischen ist die Argumentation des VGH noch weniger überzeugend geworden. Der Gesetzgeber hat mit der HGO-Novelle 1992 die Fraktionen ausdrücklich in die Überwachungsfunktion der Stadtverordnetenversammlung einbezogen. Nicht nur die Magistratsniederschriften werden – falls ein entsprechender Mehrheitsbeschluß gefaßt wurde – wie schon seither an die Fraktionsvorsitzenden übersandt. Wenn nunmehr eine Fraktion einen Akteneinsichtsausschuß haben möchte, muß dieser stattfinden³⁶. Das schärfste Kontrollrecht steht damit Fraktionen zu. Es ist nicht logisch nachvollziehbar, dann das schwächere Recht vorzuenthalten. Der Gesetzgeber selbst hat die Argumentation des VGH damit ad absurdum geführt. Es ist bedauerlich, daß er im Gegensatz zu mehreren anderen ausdrücklichen Korrekturen der Rechtsprechung des VGH insoweit auf halbem Wege stehen geblieben ist.

Die praktische Erfahrung zeigt immer wieder, daß es nur der in den Fraktionen zusammengefaßte Sachverstand aus verschiedenen Gebieten ermöglicht, mit dem Informationsvorsprung der Verwaltung in etwa Schritt zu halten. Es nutzt daher wenig, über eine verfehlte Entscheidung des VGH zu klagen und auf eine neue, den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragende Entscheidung zu hoffen. Dies würde immerhin bedeuten, daß ein Fragesteller nur aus der Hoffnung auf eine geänderte Rechtsprechung heraus bis zu einer gerichtlichen Entscheidung, also über Jahre hinweg, auf Antworten für seine Fragen warten müßte. Und das, wo doch nach der derzeitigen Rechtsprechung des VGH ein einfacher Wechsel des Briefpapiers ausreicht, um die Antwort sofort zu bekommen. Ein sicherlich unpraktikabler Weg. Meines Erachtens bietet sich jedoch noch ein weiterer Weg, auf dem die Entscheidung des VGH kurzfristig korrigiert werden kann. In der Entscheidung³⁷ wird ausdrücklich darauf abgestellt, daß sich das Fragerecht für die Fraktion jedenfalls nicht aus der HGO ergäbe. Die Eilentscheidung gibt an keiner Stelle einen Anhaltspunkt für den Parteivortrag einer anderweitigen Rechtsgrundlage. Dies zeigt einen gangbaren Ausweg auf. Dazu wird innerhalb der Geschäftsordnung ein Fragerecht für Fraktionen geschaffen. Die – je nach Auffassung der Stadtverordnetenversammlung als Satzung³⁸ verabschiedete – Geschäftsordnung bietet dann die vom VGH vermißte Rechtsgrundlage.

Gegen ein derartiges Vorgehen ließe sich allenfalls als Argument vorbringen, daß dadurch die Pflichten des Magistrates über den vom Gesetzgeber gezogenen Rahmen hinaus ausgeweitet werden. Tatsächlich liegt aber keine derartige Erweiterung vor. Der Magistrat ist nach § 50 II 5 HGO zur Beantwortung der fristgerecht eingegangenen Anfragen der Stadtverordneten verpflichtet. Die Anfrage einer Fraktion wird regelmäßig von einem Stadtverordneten unterschrieben, sei es ein Fraktionsgeschäftsführer oder der Fraktionsvorsitzende. Dann ist eine fühlbare zusätzliche Belastung für den Magistrat aber nicht zu erkennen. In diese Richtung scheinen auch die Überlegungen des VGH in seiner kritisierten Entscheidung gegangen zu sein. Er hat dort nämlich ausdrücklich festgestellt, daß die identische Anfrage eines Stadtverordneten zu beantworten wäre. Lediglich weil die antragstellende Fraktion nicht erreichbar gewesen sei, sah der Senat sich an einer Umdeutung der Fraktionsanfrage in eine Anfrage eines der Fraktionsmitglieder gehindert³⁹.

e) Exkurs: Anfragen aus dem Magistratsprotokoll

Nur der Vollständigkeit halber sei hier auch an die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung erinnert, mit denen diese festlegen können, daß der Magistrat und seine Hilfsorgane über ihre Beschlüsse regelmäßig und umfassend an die Stadtverordneten berichten (näheres zu derartigen Beschlüssen unten unter 4.). Dieser Bericht erfolgt gemäß § 50 II 4 letzte Alt. HGO durch Übersendung von Ergebnisprotokollen. Dabei ist es nach meiner Erfahrung mit etwas Fingerspitzengefühl ohne weiteres

möglich, die aus diesen Niederschriften gewonnenen Informationen durch gezieltes Fragen für die Wahrnehmung der Kontrollpflicht nutzbar zu machen. Solche Anfragen verstoßen insbesondere nicht grundsätzlich gegen gesetzliche Verschwiegenheitspflichten. Zwar sind die Sitzungen des Magistrates in der Regel nichtöffentlich, dementsprechend sind die Niederschriften grundsätzlich vertraulich zu behandeln⁴⁰. Dies bedeutet aber nicht, daß sie nicht zur Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse verwendet werden dürfen⁴¹. Da außerdem die Verschwiegenheitspflicht nicht für alle behandelten Themen gilt, das Gesetz nimmt ausdrücklich Tatsachen, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, aus⁴², ist die Verantwortung des einzelnen Stadtverordneten gefragt. Er muß sich beim Stellen von öffentlichen Anfragen des bestehenden Risikos bewußt sein, sich eventuell ordnungswidrig zu verhalten und möglicherweise Schadensersatzansprüche auszulösen. Gleichwohl gehe ich nicht soweit wie Foerstemann, der den einzelnen Stadtverordneten an eine Mehrheitsentscheidung über die Vertraulichkeit binden will⁴³, denn auch Mehrheitsentscheidungen können falsch sein. Außerdem stehen diese Ausführungen im Zusammenhang mit dem Bericht über nichtöffentliche Sitzungsteile der Stadtverordnetenversammlung oder der Ausschüsse, wo das Gesetz eine anschließende öffentliche Bekanntgabe der gefaßten Beschlüsse grundsätzlich vorsieht. Damit ist meines Erachtens die Situation bei Niederschriften des Magistrates nicht vergleichbar, denn dort fehlt eine derartige Informationspflicht der Öffentlichkeit. Dem einzelnen Stadtverordneten kann aber nur nachdrücklichst empfohlen werden, in Zweifelsfällen zunächst zu versuchen, seine Frage in einem nichtöffentlichen Sitzungsteil zu stellen, da ihm anderenfalls ein wichtiges Instrument für die Wahrnehmung seiner Kontrollpflicht aus der Hand geschlagen würde. Außerdem besteht erfahrungsgemäß meist auch die Möglichkeit, die Frage so zu formulieren, daß zumindest ihr Inhalt bei öffentlichem Bekanntwerden keinen Schaden anrichten kann.

Vorschlag für eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung

Die vorstehenden Ausführungen hinsichtlich eines möglichst effektiven und der Erfüllung der Überwachungsaufgabe der Stadtverordnetenversammlung dienlichen Ausgestaltung des Fragerechtes können in der praktischen Arbeit umgesetzt werden, wenn innerhalb der Geschäftsordnung für das Fragerecht folgende Regelung getroffen wird (Numerierung des § nach der Mustergeschäftsordnung des HSGB):

§23 Anfragen

- 1) Anfragen können von Stadtverordneten und von Fraktionen gestellt werden.
- 2) Anfragen an das vorstehende Mitglied, den Gemeindevorstand, sowie Personen, die einen Antrag gestellt oder für einen Ausschuß berichtet haben, sind im Zusammenhang mit dem Verhandlungsgegenstand jederzeit formlos möglich. Sie werden ohne Erörterung beantwortet.
- 3) Anfragen, zu deren Beantwortung eine kurze Auskunft genügt (Kleine Anfragen), können in der Fragestunde zu Beginn der Stadtverordnetenversammlung formlos gestellt werden. Eine Aussprache findet nicht statt. Den Fragestellern sind Zusatzfragen gestattet. Falls eine Beantwortung in der Sitzung nicht möglich ist, erfolgt sie innerhalb von 14 Tagen schriftlich. Die Antwort wird dann Bestandteil der Niederschrift.
- 4) Anfragen, die eine umfassende Stellungnahme zum Ziel haben (Große Anfragen), sind zehn Tage vor der Sitzung schriftlich beim vorsitzenden Mitglied einzureichen. Später eingehende Anfragen brauchen erst in der nächsten Sitzung beantwortet zu werden. Eine Aussprache ist grundsätzlich möglich. Sie findet statt, wenn sie zusammen mit der Anfrage beantragt wird. Sie findet auch statt, wenn sie bis zum Beginn der Sitzung von einer Fraktion oder von einem Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl beantragt wird.

1 Wiegelmann, Handbuch des hessischen Kommunalverfassungsrechts Band 1, S. 84 m.w.N.; Schlempp Erl. V 2 zu §9 HGO (S. 88 n).

2 so ausdrücklich auch Wiegelmann a.a.O.

3 Schneider/Jordan Erl. 3 zu §50 spricht vom gesetzlich umrissenen Umfang der Überwachungsmöglichkeiten.

4 Dieser Gedanke wird in der Kommentierung zur Zuständigkeitsabgrenzung des §50 I HGO deutlich, vergleiche Schlempp Erl. 2 zu §9 HGO S. 880.

- 5 vergleiche z.B. Schneider/Jordan Anm. 3 zu §50; Foerstemann „Die Gemeindeorgane in Hessen“ 4. Auflage S. 198; Schlempp Erl. III zu §50.
- 6 Schlempp Erl. III a zu §50; Foerstemann a.a.O. S. 29.
- 7 Schneider/Jordan Erl. 1 (2. Absatz) zu §59; Schlempp Erl. II (3. Absatz) zu §59.
- 8 vergleiche z.B. VG Darmstadt HSGZ 1986, 121 ff. <124>.
- 9 §§97 I, III; 101 III HGO.
- 10 §59 4 HGO.
- 11 Die darin steckende Brisanz hat das VG Darmstadt a.a.O. aufgrund des zur Entscheidung stehenden Sachverhaltes offensichtlich nicht gesehen. Das VG Frankfurt hat die Problematik dagegen in seiner in Entscheidung in HessVGRspr. 1987, 53 f. dargestellt, konnte die Frage aber offen lassen.
- 12 Der Beschluß VG Gießen vom 03.08.87 – II/1 E 738/86 –, eine Kostenentscheidung nach Erledigung der Hauptsache ist die einzige auffindbare Entscheidung zu dieser Thematik.
- 13 Foerstemann a.a.O. S. 155, 242; VG Darmstadt a.a.O.
- 14 Schneider/Jordan weist in Erl. 1 zu §59 am Ende ausdrücklich darauf hin, daß der Regierungsentwurf der Novelle für diesen Fall eine Regelung ausdrücklich vorsah, diese vom Gesetzgeber im parlamentarischen Verfahren jedoch gestrichen wurde.
- 15 so auch Foerstemann a.a.O. S. 155.
- 16 VG Gießen a.a.O., S. 4 der amtlichen Entscheidungsgründe. Die Entscheidung übersieht m.E., daß durch die Regelung entgegen der HGO in die Rechtsstellung des Bürgermeisters eingegriffen und sie erheblich geschwächt wird.
- 17 zu dieser grundsätzlichen Beschränkung des gemeindlichen Wirkungskreises bereits BVerfG NJW 1958, 1341.
- 18 Eine solche Einrichtung ist in der Mustergeschäftsordnung des HSGB leider nicht enthalten.
- 19 §56 I 1 HGO.
- 20 Beschluß vom 25.05.1987 – 2 TG 1355/87, HSGZ 1987, 361 f.
- 21 Schlempp Anm. III b zu §51 HGO weist ausdrücklich darauf hin, daß die Fragen kein Selbstzweck sein dürfen.
- 22 VGH Kassel a.a.O.
- 23 §66 I Ziffer 5 HGO.
- 24 §73 I 1,2 HGO.
- 25 §23 II MusterGO.
- 26 vergleiche Foerstemann a.a.O. S. 131 f.
- 27 §58 VI HGO.
- 28 Beschluß vom 24.03.1992 III/V E 2179/91, nicht veröffentlicht.
- 29 §4a.
- 30 Beschluß vom 25.07.1987 – 2 TG 1355/87 – in HSGZ 1987, 361 f..
- 31 Wiegmann a.a.O. S. 273; Schlempp Anm. III b S. 287 zu §50 HGO.
- 32 Schneider/Jordan Anm. 3 S. 9 zu §50 HGO.
- 33 a.a.O. S. 199
- 34 a.a.O. Fußnote 2.
- 35 Beschluß vom 03.12.1991 – 2 TG 2216/91 – HSGZ 1992, 161.
- 36 Neufassung des §50 II HGO zum 20.05.1992.
- 37 S. 2 unten des amtlichen Umdrucks.
- 38 Schlempp Erl. I zu §60 HGO.
- 39 S. 3 des amtlichen Umdrucks.
- 40 Schlempp Erl. III c 9 zu §50 HGO; Foerstemann a.a.O. S. 58 f., S. 200.
- 41 Foerstemann a.a.O. S. 59.
- 42 §24 I 2 HGO.
- 43 a.a.O. S. 59.

Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle des Magistrates durch die Stadtverordneten

Gerhard Bennemann, Magistratsrat der Stadt Büdingen

Anmerkung der Redaktion:

In der Ausgabe Nr.9/1994 der HSGZ haben wir auf den Seiten 322 ff. bereits die Ziffern 1, 2 und 3 der Ausführungen des Autors abgehandelt. Im folgenden veröffentlichen wir die Ziffern 4 und 5.

4. Berichtsansträge

Eine weitere Möglichkeit, sich mit Informationen zu versorgen und über die Angelegenheit eine Aussprache herbeizuführen, sind Anträge mit dem Ziel, den Magistrat zum Bericht darüber zu veranlassen. Eine derartige Berichtspflicht kann dann auch für regelmäßig wiederkehrende Berichte zu bestimmten Themenbereichen festgelegt werden.

Anträge dieser Art sind für die Überwachung der Geschäftsführung des Magistrates im Einzelfall weniger geeignet. Dies liegt insbesondere daran, daß immer ein entsprechender Mehrheitsbeschluß der Stadtverordnetenversammlung erforderlich ist. Dies ist der wichtigste Unterschied zu den Anfragen, für die oben bereits gezeigt wurde, daß die Mehrheiten auf sie keine rechtlichen Einflußmöglichkeiten haben. Zu Anträgen kann es dagegen Änderungsanträge geben, so daß es nur in den seltensten Fällen alleine vom Antragsteller abhängt, was am Ende beschlossen wird. Wenn es in der Stadtverordnetenversammlung jedoch um eine sachbezogene, nicht parteipolitisch orientierte Ausübung der Kontrollfunktion geht, haben sich in der Praxis auch immer wieder Mehrheiten für solche Berichtsansträge gefunden.

Auch diese Beschlüsse bedeuten zusätzliche Auskunftspflichten für den Magistrat. Es stellt sich daher auch hier wieder die Frage, ob es für eine solche Belastung eine entsprechende Rechtsgrundlage gibt. Einen ersten Hinweis darauf, daß derartige Beschlüsse zulässig sind, gibt §50 II 4 letzte Alt. HGO.

Dort wird es nämlich von einem entsprechenden Beschluß der Stadtverordnetenversammlung abhängig gemacht, ob der Magistrat regelmäßig allen Fraktionsvorsitzenden über seine sämtlichen Beschlüsse schriftlich berichten muß. Diese Berichtspflicht wird dabei durch Übersendung eines Ergebnisprotokolles an die Vorsitzenden der Fraktionen und der Stadtverordnetenversammlung erfüllt.

Es sind dabei noch weitergehende Beschlüsse möglich. Man muß sich nur vor Augen halten, daß es um nicht mehr und nicht weniger als die vom Gesetzgeber gewollte Kontrolle über das Verwaltungshandeln geht. Dazu ist die Stadtverordnetenversammlung befugt. Wenn auch der Bürgermeister den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung leitet⁴⁴, Schlempp nennt ihn daher in einer Überschrift seiner Kommentierung „Herrn des Verwaltungsapparates“⁴⁵, so hat die Stadtverordnetenversammlung dabei doch erhebliche Möglichkeiten, mitzureden. Sie – und nur sie (!) – bestimmt die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll⁴⁶. Darunter läßt sich ohne weiteres auch ein Beschluß subsumieren, welche Geschäfte der laufenden Verwaltung für so bedeutend gehalten werden, daß die

Stadtverordneten darüber informiert werden wollen. Letztendlich handelt es sich um nichts anderes, als eine Zusammenfassung von sonst immer wiederkehrenden Anfragen. Auf solche Anfragen müßte der Magistrat aber unstreitig antworten, so daß die Berichtspflicht aufgrund eines entsprechenden Beschlusses keine zusätzliche Belastung darstellt.

Praktische Beispiele für derartige Berichtsbeschlüsse sind regelmäßige Auflistungen über die vom Magistrat erteilten Zustimmungen zu Bauanträgen nach §36 BauGB, über erteilte Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes oder über abgegebene Verzichtserklärungen über die Ausübung eines Vorkaufsrechtes. Bei all diesen Sachverhalten wird man die aufgelisteten Angaben unter Beachtung der Erfordernisse des Datenschutzes sorgfältig auswählen müssen. Dem Kontrollrecht kann jedoch mit den Angaben bereits ausreichend gedient werden, die keiner Geheimhaltung bedürfen. Es ist erforderlich und ausreichend, wenn folgende Fakten bekannt sind: Um welches Grundstück geht es, um welche Baumaßnahme geht es, was ist dort vorgesehen. Damit ist ein solches Maß an Informationen gegeben, daß der einzelne Stadtverordnete sich ein Bild darüber machen kann, ob es erforderlich erscheint, der Sache nachzugehen oder nicht. Grundsätzlich nicht erforderlich ist dagegen die Mitteilung über die Person des Bauherrn bzw. Käufers oder über Kaufpreise. Aber selbst wenn diese Angaben gegeben werden, ist regelmäßig die erforderliche Vertraulichkeit durch §24 HGO mit der dort verankerten Verschwiegenheitspflicht gesichert.

Noch weitergehend wäre ein Beschluß, der den Magistrat zwingt, vor der Erteilung von Aufträgen oberhalb eines festzulegenden Schwellenwertes zuerst den Finanzausschuß zu hören. Dabei könnte für den Schwellenwert sogar noch eine Anrechnung der bereits für das betreffende Projekt erteilten Aufträge vorgesehen werden. Die Erteilung von Aufträgen nach Ausschreibung (insoweit sind die VOB beziehungsweise VOL ohnehin verbindlich zu beachten⁴⁷) gehört letztendlich zur Außenvertretung der Gemeinde. Diese ist gesetzlich dem Magistrat zugewiesen⁴⁸. Deswegen kann man zu der Auffassung neigen, daß dieser Sachbereich eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung ist und daher in der Zuständigkeit des Magistrates liegt. Mit dieser Argumentation hat bereits vor Jahren eine hessische Kommunalaufsicht eine Vorschrift in der Haushaltssatzung beanstandet, die vor der Vergabe von Aufträgen über mehr als 50000,00 DM eine vorherige Anhörung des Finanzausschusses vorsah. Diese Auffassung wurde seinerzeit sowohl von der oberen Kommunalaufsicht als auch vom VG Darmstadt⁴⁹ geteilt. Sie hatten sich dabei auf den Standpunkt gestellt, daß der Haushaltsplan eine Ermächtigung für den Magistrat zum weiteren Tätigwerden darstelle. Diese Ermächtigung dürfe nicht durch Begleitbeschlüsse wieder eingeschränkt werden. Daran ist sicherlich der Ansatz zutreffend, daß die Stadtverordnetenversammlung nicht auf dem Umweg über einen Beschluß nach §51 Ziff. 1 HGO jegliche Auftragsvergabe von ihrer Zustimmung abhängig machen darf⁵⁰. Bei der hier zu besprechenden Beschlußfassung geht es aber nicht um einen derartigen Vorbehalt. Der seinerzeit vom Gericht zu prüfende Beschluß sah gerade keinen Zustimmungsvorbehalt, sondern lediglich eine vorherige Anhörung vor. Da eine Anhörung keinerlei Einschränkung der Entscheidungsbefugnis des Magistrates beinhaltet, ist eine derartige Regelung grundsätzlich rechtlich unbedenklich⁵¹.

Noch eine Stufe weiter ginge schließlich ein Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, mit dem sie sich ausdrücklich die Zustimmung zur Erteilung von Aufträgen oberhalb eines bestimmten Wertes vorbehält. Einen solchen Beschluß wird man sehr sorgfältig darauf untersuchen müssen, ob er nicht rechtswidrig in die Zuständigkeit des Magistrates eingreift. Man kann mit guten Gründen davon ausgehen, daß die Stadtverordnetenversammlung rechtlich dazu verpflichtet ist, dem Magistrat auf diesem Gebiet einen angemessenen Bereich zur eigenverantwortlichen Erledigung zu überlassen⁵². Problematisch wird dabei die Frage sein, was der angemessene Umfang umfaßt. Für die Antwort auf diese Frage wird man auf die generelle Kompetenzverteilung des §9 HGO zurückgreifen müssen. Danach ist alles das Aufgabe des Magistrates, was Geschäft der laufenden Verwaltung ist. Nach der gefestigten Auffassung in der Rechtsprechung sind dies die in kürzeren Abständen und mit gewisser Regelmäßigkeit wiederkehrenden, zumeist routinemäßig zu erledigenden Verwaltungsangelegenheiten von nicht weittragender Bedeutung⁵³. Diesen Bereich hat der VGH Kassel bei Auftragssummen von über DM 50000,- bei einem Volumen des Vermögenshaushaltes von 5,3 Mio. als überschritten angesehen⁵⁴. Ein derartiger Zustimmungsvorbehalt sei mit der Kompetenzverteilung der HGO vereinbar. Dabei sollte auch nicht vergessen werden, daß die HGO selbst für außer- oder überplanmäßige Ausgaben schon immer der

Stadtverordnetenversammlung die Möglichkeit einräumt festzuschreiben, ab welchem Betrag sie sich die vorherige Zustimmung vorbehält⁵⁵. Auch ein Beschluß über die Erteilung von Großaufträgen im Rahmen des Haushaltsplanes wird daher nicht als ein atypischer Fremdkörper angesehen werden dürfen. Eine gewisse Gefahr sehe ich bei derartigen Beschlüssen lediglich darin, daß der festgelegte Schwellenwert im Laufe der Jahre regelmäßig konstant bleiben wird und daher zu einer schleichenden Entmachtung des Magistrates führt⁵⁶. Bei derartigen Festlegungen wird man daher auf eine regelmäßige Anpassung an die veränderten Haushaltsverhältnisse zu achten haben.

5. Der Akteneinsichtsausschuß

Bei dem Akteneinsichtsausschuß handelt es sich um das schärfste Kontrollmittel. Die Stadtverordneten sind bei Anwendung dieses Instrumentes nicht mehr auf die Auskünfte des Magistrates angewiesen, sondern können sich durch Einsichtnahme in die Verwaltungsakten selbst ein Bild machen. Angesichts des Aufgabenumfanges, den Kommunalverwaltungen inzwischen erreicht haben, wird diese Maßnahme sicherlich die Ausnahme bleiben müssen. Dieses Kontrollmittel darf nicht dazu mißbraucht werden, eine laufende Prüfung des Verwaltungshandelns durchzuführen⁵⁷. Es ist durch die Novellierung der HGO leichter geworden, einen Akteneinsichtsausschuß durchzusetzen. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage ist für die Einrichtung eines solchen Ausschusses jetzt kein Mehrheitsbeschluß mehr erforderlich. Statt dessen muß ein solcher Ausschuß eingerichtet werden, wenn ihn eine Fraktion, oder ein Viertel der Stadtverordneten verlangt. In kleineren Vertretungskörperschaften kann daher auch ein einziger Stadtverordneter, falls er nämlich nach § 36 a I 4 HGO eine „Ein-Personen-Fraktion“ bildet⁵⁸, einen Akteneinsichtsausschuß erzwingen. Fraglich kann bei der zweiten Alternative höchstens sein, ob ein Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Stadtverordnetenversammlung den Antrag unterschreiben muß, oder ob es ausreichend ist, wenn ein Viertel der Stadtverordneten für einen derartigen Antrag stimmt. Ein Vergleich der Formulierung des Gesetzes mit dem Wortlaut des § 76 I 2, IV 3 HGO läßt darauf schließen, daß nur eine entsprechende Anzahl von Ja-Stimmen erforderlich ist. In den Voraussetzungen für die vorzeitige Abberufung wird ausdrücklich verlangt, daß der Antrag von der Hälfte der Stadtverordneten gestellt werden muß. Da diese Vorschriften in der Novelle gleichzeitig neu gefaßt wurden, läßt die schwächere Formulierung des § 50 I 2 HGO darauf schließen, daß keine Unterschrift des Antrages durch ein Viertel der Stadtverordneten erforderlich ist. Schließlich verlangt im besten Wortsinne auch derjenige einen Akteneinsichtsausschuß, der einem entsprechenden Antrag zustimmt.

Diese Erleichterungen für die Durchsetzung eines Akteneinsichtsausschusses haben jedoch nichts an den weiteren sachlichen Voraussetzungen geändert, es ist lediglich einer Mehrheit die Möglichkeit genommen worden, ein sachlich begründetes Verlangen einer Minderheit zu verhindern. Angesichts der Tatsache, daß die an einer derartigen Aufklärung meist interessierten Oppositionsfraktionen regelmäßig nicht eine Mehrheit stellen, war dies eine überfällige Maßnahme.

Zu den bereits angesprochenen sachlichen Voraussetzungen:

Das Gesetz spricht von einer Einsicht in die Akten „in bestimmten Angelegenheiten“. Die früher weitere Formulierung ist durch den Gesetzgeber 1976 eingeschränkt und präzisiert worden. Der VGH Kassel⁵⁹ hat dementsprechend verlangt, daß es sich um einen gegenständlich abgrenzbaren Inhalt handeln müsse. Schon damit tun sich in der Praxis manche Antragsteller schwer, diese Beschränkung sorgt bereits dafür, daß der Akteneinsichtsausschuß nicht als dauerhaftes Kontrollorgan mißbraucht werden kann.

Weiterhin ergibt sich aus dem Wesen der Kontrollbefugnis, daß Akteneinsicht nur in abgeschlossene Vorgänge beantragt werden kann. Anderenfalls würde der Akteneinsichtsausschuß nämlich nicht mehr als Kontrollorgan, sondern als entscheidungsbegleitendes Organ tätig. Dies mag unbefriedigend sein, denn möglicherweise ist man dadurch im Einzelfall gezwungen, „das Kind erst noch in den Brunnen fallen zu lassen“. Dies muß aber hinter die gesetzliche Aufgabenverteilung zurückstehen. Angesichts der inzwischen geklärten Tatsache, daß es sich auch bei der Stadtverordnetenversammlung um einen Teil der Verwaltung, nicht aber um ein Parlament handelt, wird man die entsprechende Entscheidung des BayVerfGH⁶⁰ nur mit größter Vorsicht auf das hier betrachtete Verhältnis übertragen können. Da

den Stadtverordneten jedoch andere Mittel zur Verfügung stehen, wenn sie eine Angelegenheit für wichtig halten und daher selbst entscheiden wollen⁶¹, spricht kaum etwas dagegen, den Akteneinsichtsausschuß auf eine nachträgliche Kontrolle zu beschränken.

Schließlich kann die Akteneinsicht nur in den Räumen der Verwaltung erzwungen werden. Schneider weist zwar zurecht darauf hin, daß es durch das Gesetz nicht verboten sei, die Einsicht auch außerhalb zu gewähren⁶². Wegen der damit verbundenen Risiken, insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Vertraulichkeit, werden ein solches Verfahren aber kaum angezeigt erscheinen lassen. Für die Praxis ist es allerdings interessant, den Teil der Ausschußarbeit, der im Lesen der Akten besteht, möglichst nicht im Rahmen einer Ausschußsitzung durchzuführen. Denn dies würde meist dazu führen, daß ein Ausschußmitglied den Vorgang liest und sich die anderen selbst beschäftigen müssen. Eine Erleichterung dergestalt, daß jedem eine komplette Kopie während der Sitzung zur Verfügung gestellt wird, verbietet sich oftmals schon durch den Umfang der Unterlagen. Hier kann es eine Erleichterung der Arbeit bedeuten, wenn dieser Teil der Informationsaufnahme von jedem Ausschußmitglied individuell während der Dienststunden in den Räumen der Verwaltung erfolgt. Auch darauf besteht kein Rechtsanspruch, im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit sollte man diesem Weg, der in erheblichem Umfang Sitzungszeit einsparen hilft, aber positiv gegenüberstehen.

Eine bisher in Rechtsprechung und Literatur kaum problematisierte Frage ist, ob auch die Sitzungen des Akteneinsichtsausschusses öffentlich stattfinden. Einzig Schneider spricht sehr apodiktisch davon, daß sich die Öffentlichkeit der Sitzung aus der Natur der Sache verbiete⁶³. Daran ist sicher richtig, daß Zuschauer kaum ein Interesse daran haben werden, beim Lesen der Verwaltungsakten durch die Ausschußmitglieder zuzuschauen. Das ist aber nur der kleine Teil der Ausschußarbeit. Häufig wird sehr kontrovers darüber diskutiert, welche weiteren Unterlagen noch erforderlich sind und wie Schriftstücke zu bewerten sind. Dies ist auch für die Öffentlichkeit von erheblichem Interesse, zumal über die Einsetzung des Ausschusses in der Regel in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen wird, die Sachverhalte also bekannt sind. Gegen diese Auffassung spricht aber auch, daß nach der Vorstellung des Gesetzgebers sämtliche Ausschüsse öffentlich tagen⁶⁴. Ausnahmen davon sind generell nur für den Wahlvorbereitungsausschuß vorgesehen und wenn ein entsprechender Beschluß im Einzelfall gefaßt wird. Ähnlich wie bei Anfragen aufgrund von Erkenntnissen aus Magistratsprotokollen mag es auch hier im Einzelfall erforderlich sein, die Öffentlichkeit auszuschließen, das kann aber immer nur durch Besonderheiten des Einzelfalles begründet sein. Grundsätzlich sind die Sitzungen des Akteneinsichtsausschusses öffentlich⁶⁵.

Es steht der Stadtverordnetenversammlung frei, ob sie einen neuen Ausschuß zum Zwecke der Akteneinsicht bildet oder einen mit der Angelegenheit ohnehin tangierten, bestehenden Ausschuß damit beauftragt. Falls ein Ausschuß neu gebildet wird und die Mitglieder gewählt werden sollen, ist §58 III HGO zu beachten, der in diesem Fall eine Abkürzung der Ladungsfrist ausschließt. Zur ersten (konstituierenden) Sitzung des Akteneinsichtsausschusses lädt der Stadtverordnetenvorsteher ein, dann muß der Ausschuß sich wie jeder andere Ausschuß auch konstituieren. Selbstverständlich gilt für den Akteneinsichtsausschuß auch die Anwesenheitspflicht für den Magistrat. Dies ist hier von besonderer Bedeutung, denn der Inhalt der Akten wird regelmäßig zu Rückfragen führen, die nur der Magistrat beantworten kann. Dem Ausschuß ist rechtlich kein Anspruch darauf gegeben, neben den Mitgliedern des Magistrates auch noch weitere Personen zu befragen. Insoweit unterscheiden sich die Akteneinsichtsausschüsse von Untersuchungsausschüssen. Auch für die Akteneinsichtsausschüsse gilt die Anwesenheitspflicht für den Magistrat. Dies ist hier von besonderer Bedeutung, denn der Inhalt der Akten wird regelmäßig zu Rückfragen führen, die nur der Magistrat beantworten kann. Gerade diese Fragen und die darauf folgenden Reaktionen sind es, die diese Ausschüsse für die Öffentlichkeit besonders interessant machen können.

Fazit:

Die HGO läßt den Stadtverordneten erhebliche Möglichkeiten, die Arbeit des Magistrates zu überwachen. Dabei ist einerseits die Phantasie der Stadtverordneten gefragt. Andererseits ist aber auch Verantwortungsbewußtsein erforderlich, denn wenn die erörterten Überwachungsinstrumente alle intensiv genutzt

werden, ist die Verwaltung nur noch damit beschäftigt, Antworten zu geben und Berichte an die Stadtverordnetenversammlung zu erstellen. Die eigentliche Arbeit muß dann liegenbleiben, die Interessen des Bürgers bleiben dann auf der Strecke. Andererseits könne beispielsweise Berichtsbeschlüsse, wie die beschriebenen Beschlüsse zur baurechtlichen Entscheidungen, es der Stadtverordnetenversammlung auch erleichtern, Gruppen von Angelegenheiten nicht mehr selbst oder im Ausschuß zu entscheiden, sondern dem Magistrat, der Verwaltung zu übertragen. Damit wird eine effizientere Verwaltung ermöglicht und der Stadtverordnetenversammlung bleibt genügend Zeit, über wichtige Grundsatzentscheidungen zu debattieren und zu befinden. Daran fehlt es in der Praxis häufig, weil man sich in den Vertretungskörper-schaften mit zuviel alltäglichen Verwaltungsentscheidungen belastet und dann wegen Überlastung wichtige Entscheidung verzögert oder gar nicht trifft. Wenn der Artikel solche Delegationsentscheidungen erleichtert, ist für die tägliche Arbeit in den kommunalen Gremien einiges gewonnen.

44 § 70 I 2 HGO.

45 Erl. I zu § 70 HGO.

46 § 51 Ziffer 1 HGO.

47 vgl. VGH Mannheim NJW – RR 1988, 1045.

48 § 71 I, II HGO.

49 Urteil vom 14.12.1979, VI E 152/79.

50 so ausdrücklich auch VGH Kassel in der Berufungsentscheidung in dieser Sache, Urteil vom 27.04.1982, – II OE 55/80 – auf S.9 der Entscheidungsgründe.

51 so im Ergebnis VGH Kassel a.a.O.

52 §§ 9, 94, 96 I HGO.

53 vgl. z.B. VGH Kassel, Beschluß vom 09.09.1982, – V TH 24/82 – HessVGRspr. 83, 9.

54 Urteil vom 27.04.1982, – II OE 55/80 – auf S. 11 der Entscheidungsgründe.

55 näheres vergleiche bei Bennemann, „Kollisionen des kommunalen Haushaltsrechts mit dem Umweltstrafrecht beim Betrieb kommunaler Abwasserbeseitigungsanlagen“, HSGZ 1994, S.229.

56 Im Ausgangsfall ist der Schwellenwert seit 1978 konstant auf DM 50000,- geblieben, dagegen ist der Vermögenshaushalt von 5,6 Mio. auf 20 Mio. gestiegen, das gesamte Haushaltsvolumen hat sich von 24 Mio. auf 69 Mio. erhöht.

57 vergleiche Foerstemann, a.a.O. S.202; Wiegelmann spricht von „nur“ in bestimmten Angelegenheiten, a.a.O. S. 101.

58 vergleiche Foerstemann a.a.O. S.201; in Stadtverordnetenversammlungen mit gesetzlich weniger als 45 Mitgliedern erreicht ein Wahlvorschlag mit knapp über 5% meist nur einen Sitz.

59 HessVGRspr. 1977, 76.

60 DVBl. 1986, 223.

61 siehe die oben unter Berichtsanhängen erörterten Mitbestimmungsmöglichkeiten.

62 Schneider/Jordan § 50 HGO Erl.3 S.8.

63 a.a.O. FN 60.

64 § 62 V in Verbindung mit § 52 I 1 HGO.

65 so im Ergebnis auch Foerstemann a.a.O. S.204.