

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Betreff: WG: Rechtsberatung durch das Justizressort

Anlagen: AW: Einladung zur Beiratssitzung am 28.09. 2017 zum Thema Bahnlärm

Sehr geehrter [REDACTED]

hier in Weiterleitung eine Bitte zur Rechtsberatung nach §7 Abs. 4 Ortsgesetz Beiräte und Ortsämter.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Betreff: Rechtsberatung durch das Justizressort

Sehr geehrter [REDACTED],

der Fachausschuss "Finanzen und Koordinierung" hat sich auf seiner Sitzung am 25.10.2017 u.a. mit der Vorbereitung der Beiratssitzung am 09.11.2017 befasst, in der u. a. das Thema „Bahnlärm“ behandelt werden soll. Vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr haben wir die Mitteilung erhalten, dass das Ressort auf der Beiratssitzung am 09.11.2017 keinen Bericht liefern und nicht für Fragen zur Verfügung stehen wird. Der Schriftverkehr dazu ist beigefügt. Die Fachausschussmitglieder haben nach einer kurzen Diskussion den nachfolgenden einstimmigen Beschluss gefasst:

Rechtsberatung durch das Justizressort nach §7 Abs. 4 Ortsgesetz Beiräte und Ortsämter

Der Beirat Hemelingen fragt das Justizressort, ob durch die Befassung einer Deputation mit einem vorliegenden Gutachten und den Empfehlungen daraus eine Behandlung im Beirat mit dem selben Thema verschoben werden muss, wenn die Deputation Ihrerseits das Thema erst später behandelt, bzw. die Behandlung vertagt. Im Ortsgesetz für Beiräte und Ortsämter gibt es dazu eine Regelung in Abs. 1 des § 31:

„Planungsabsichten und -inhalte sowie Ergebnisse von Untersuchungen sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt mitzuteilen.“

Eine Einschränkung aufgrund von Deputationsbefassungen wird im OBR nicht benannt als Vertagungsgrund.

Anlass ist die erneute gewünschte Verschiebung des Themas „Bahnlärm“, der Beirat hatte bereits einer Vertagung um sechs Wochen zugestimmt, eine erneute wird allerdings abgelehnt.

Wir bitten um Weiterleitung an das Justizressort.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

[REDACTED]

Internet: www.ortsamt-hemelingen.bremen.de

 Denken Sie an die Umwelt - bevor Sie ausdrucken!

Der Inhalt dieser E-Mail ist vertraulich. Wenn Sie nicht der/die berechnigte Empfänger/in sind, bitte ich Sie, mich umgehend zu informieren und den Inhalt weder für eigene Zwecke zu nutzen noch an Dritte weiterzugeben.

This e-mail is confidential. If you are not the intended recipient, please notify me immediately. You should not disclose its contents to any other person nor use it for any purposes.

Der Senator für Justiz und Verfassung
Richtweg 16 - 22 · 28195 Bremen

Ortsamt Hemelingen
über
Senatskanzlei

- nur per E-Mail -

Auskunft erteilt

Ihr Zeichen

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
100/1033/008/002-12
Bremen, 02.11.2017

Rechtsberatung des Beirats Hemelingen Ihre E-Mail vom 26. Oktober 2017

Sehr geehrte ,

mit E-Mail vom 26. Oktober 2017 haben Sie mir über die Senatskanzlei eine Beratungsanfrage nach § 7 Abs. 4 BeirOG übermittelt, die der Fachausschuss „Finanzen und Koordinierung“ am 25. Oktober 2017 beschlossen hat. Ich erlaube mir zunächst den Hinweis, dass diese Beratungsanfrage unzulässig ist. In § 7 Abs. 4 Satz 1 BeirOG steht eindeutig, dass der Beirat durch Beschluss rechtliche Beratung durch den Senator für Justiz und Verfassung in Anspruch nehmen kann. Den Beiratsaus-schüssen steht es demnach nicht zu, Beratungsanfragen zu beschließen (außer es hätte eine Übertragung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 BeirOG gegeben, wovon Sie nichts schreiben). Da dies den Beiratsmitgliedern bisher möglicherweise nicht ausreichend bekannt war (obwohl es bei aufmerksamem Lesen des BeirOG eigentlich auf der Hand liegt), will ich die Beratungsanfrage dieses Mal ausnahmsweise dennoch beantworten. In Zukunft werde ich Beratungsanfragen, die lediglich von Beiratsausschüssen beschlossen wurden, jedoch zurückweisen.

Gegenstand der Beratungsanfrage ist sinngemäß, ob die zuständige Stelle die Vorstellung eines Gutachtens und der daraus folgenden Empfehlungen im Beirat mit dem Argument verweigern kann, es habe noch keine Deputationsbefassung stattgefunden.

Ich beantworte die Frage wie folgt:

- Das BeirOG enthält keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Mitteilung von Planungsabsichten und –inhalten sowie Untersuchungsergebnissen an den Beirat (§ 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG) mit dem Argument verweigert werden kann, es habe noch keine Deputationsbefassung stattgefunden.
- Allerdings schreibt § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG nicht vor, dass die Mitteilung der Planungsabsichten, -inhalte und Untersuchungsergebnisse in Form einer Präsentation auf einer Beiratssitzung erfolgen muss. Die zuständige Behörde kann nach pflichtgemäßem Ermessen auch eine andere Form, z.B. eine rein schriftliche Mitteilung, wählen.

Zu diesen Ergebnissen komme ich aufgrund folgender Erwägungen:

1.) Vorbemerkung zum Anwendungsbereich des Beiräteortsgesetzes:

Die vorstehenden Ergebnisse und die nachfolgenden Ausführungen stehen unter dem Vorbehalt, dass die Planungen und Untersuchungen, über die der Beirat informiert werden will, kommunale Angelegenheiten betreffen. Sofern senatorische Behörden bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben Planungen anstellen oder Untersuchungen durchführen bzw. in Auftrag geben, bestehen keine Informationsrechte der Beiräte. Dies ergibt sich zum einen aus § 5 Abs. 3 BeirOG, wonach „zuständige Stellen“ im Sinne des BeirOG nur Stellen der Stadtgemeinde Bremen sind, und zum anderen aus der grundsätzlichen Erwägung, dass ein Ortsgesetz kommunales Recht ist und daher Landesbehörden keine Pflichten auferlegen kann.

2.) Der Zeitpunkt der Mitteilung von Planungsabsichten und –inhalten sowie Untersuchungsergebnissen nach § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG:

Nach § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG sind Planungsabsichten und –inhalte sowie Ergebnisse von Untersuchungen den Beiräten durch die zuständigen Stellen „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ mitzuteilen. Dafür, dass diese Mitteilung aufgeschoben werden kann, bis sich die zuständige Deputation mit den betroffenen Planungsabsichten und –inhalten bzw. Untersuchungsergebnissen befasst hat, enthält das BeirOG keinen Anhaltspunkt. Es spricht im Gegenteil vieles dafür, dass die Information des Beirats schon vor der Deputationsbefassung erfolgen muss.

a) Die Bedeutung des Wortes „frühestmöglich“ in § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG

Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, zu welchem Zeitpunkt die zuständige Stelle den Beirat über Planungsabsichten und –inhalte sowie Untersuchungsergebnisse informieren muss, ist der Wortlaut des § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG. Dieser spricht von einer Mitteilung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. „Frühestmöglich“ ist ein Superlativ, also die höchstmögliche grammatikalische Steigerungsform, und verschärft damit die Anforderungen an den Zeitpunkt der Information des Beirats

über Planungen und Untersuchungsergebnisse noch einmal deutlich gegenüber der allgemeinen Verpflichtung der Behörden, die Beiräte „frühzeitig“ in ihre Tätigkeit einzubeziehen (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 BeriOG). „Frühestmöglich“ ist synonym mit „so früh wie möglich“. Das bedeutet, dass die Mitteilung von Planungsabsichten, -inhalten und Untersuchungsergebnissen an den Beirat nur dann auf später verschoben werden darf, wenn eine frühere Mitteilung schlechthin unmöglich ist. Dabei ist „unmöglich“ mehr als „inopportun“ oder „unzweckmäßig“. „Unmöglich“ ist eine frühere Mitteilung nur, wenn sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen zwingend ausgeschlossen ist.

b) Ab wann ist die Mitteilung von Planungsabsichten, -inhalten und Untersuchungsergebnissen „möglich“?

Eine Mitteilung von Planungsabsichten und -inhalten ist grundsätzlich möglich, sobald sie sich innerhalb der zuständigen Behörde soweit konkretisiert haben, dass sie ausformuliert und einem Dritten (hier: dem Beirat) als vorläufiges Ergebnis des behördeninternen Willensbildungsprozesses mitgeteilt werden können. Ab diesem Zeitpunkt kann der Beteiligung eines gewählten Gremiums (wie hier des Beirats) an der Verwaltungsarbeit auch nicht mehr entgegen gehalten werden, es handle sich um eine unzulässige „Begleitkontrolle“, die den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzt (vgl. dazu auch Göbel, in: Fischer-Lescano u.a., Kommentar zur BremLVerf (2016), Art. 129 Rn. 29 im Hinblick auf die Deputationen).

Untersuchungsergebnisse kann die Behörde dem Beirat rein tatsächlich mitteilen, sobald sie ihr vorliegen. In rechtlicher Hinsicht wird man der Behörde wegen des bereits erwähnten Verbots der „Begleitkontrolle“ allerdings zugestehen müssen, dass sie die Untersuchungsergebnisse zunächst einmal selbst inhaltlich zur Kenntnis nehmen und sich intern eine vorläufige Meinung zu ihnen bilden muss, bevor sie den Beirat informiert. Dies dürfte auch den praktischen Erwartungen des Beirats entsprechen, denn dieser ist – wie gerade der Fall zeigt, der der Beratungsanfrage zugrunde liegt – ja nicht nur an den „nackten Untersuchungsergebnissen“, sondern auch an den Schlüssen, die die Behörde aus ihnen zieht, interessiert.

c) Der Sinn und Zweck des § 31 Abs. 1 Satz 4 BeriOG: Beteiligung des Beirats an einem noch offenen Planungsprozess

Die Ausführungen unter b) dürfen allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Behörde den Beirat erst informieren muss, wenn über den Inhalt der Planungen bzw. die Bewertung der Untersuchungsergebnisse schon endgültig entschieden worden ist. Eine solche Auffassung würde den systematischen Zusammenhang zwischen der Mitteilungspflicht nach § 31 Abs. 1 Satz 4 BeriOG und dem ebenfalls in § 31 Abs. 1 BeriOG (dort: Satz 1) geregelten Stellungnahmerecht der Beiräte verkennen. Die Mitteilung der Planungsabsichten, -inhalte und Untersuchungsergebnisse nach § 31 Abs. 1 Satz 4 BeriOG dient v.a. dazu, den Beiräten die notwendigen Informationen für ihre Stellungnahmen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BeriOG zu liefern (vgl. entsprechend für den Zusammenhang zwischen dem Akteneinsichtsrecht nach § 31 Abs. 1 Satz 2 BeriOG und dem Stellung-

nahmerecht nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BeirOG OVG Bremen, Urt. v. 29.08.1995 – 1 BA 6/95 -, juris Rn. 46). Die Stellungnahme des Beirats ist nach der Rechtsprechung des OVG Bremen der behördlichen Sachentscheidung zwingend vorgelagert (vgl. OVG Bremen, aaO., Rn. 32 und 44). Dann muss die Mitteilung der Planungsabsichten, -inhalte und Untersuchungsergebnisse, die dem Beirat die Tatsachengrundlage für seine Stellungnahme liefern soll, aber natürlich erst vor der endgültigen Sachentscheidung erfolgen.

Es geht bei § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG also nicht darum, den Beiräten am Ende eines Planungsprozesses feststehende Beschlüsse zu präsentieren, sondern darum, sie durch frühestmögliche Information in den noch laufenden Planungsprozess einzubinden. Da den Deputationsbeschlüssen in diesem Planungsprozess zwar nicht rechtlich, aber doch faktisch eine entscheidende Bedeutung zukommt (vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen dem rechtlichen Empfehlungscharakter und der politisch-faktischen Verbindlichkeit von Deputationsbeschlüssen Göbel, aaO, Rn. 26, 30 f.), sprechen diese Überlegungen dafür, dass die Beiräte vor der Beschlussfassung in der Deputation zu informieren sind, damit sie die Entscheidung der Deputation noch beeinflussen können. Das OVG Bremen hat in seinem Urteil vom 29.08.1995, aaO., Rn. 32 zutreffend darauf hingewiesen, dass das BeirOG den Beiräten an mehreren Stellen die Möglichkeit einräumt, über entsprechende Anträge Einfluss auf die Willensbildung in den Deputationen zu nehmen. Dies gilt insbesondere im Planungsbereich, wo § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 BeirOG es dem Beirat erlaubt, eigene Planungsabsichten zu erarbeiten und seine Überlegungen über die zuständigen Stellen den Deputationen vorzulegen. Der Beirat kann eigene Planungsabsichten in vielen Fällen aber nur erarbeiten, wenn er die Planungsabsichten der zuständigen Behörde und die ihnen zugrunde liegenden Untersuchungsergebnisse kennt. Eine Vorlage der eigenen Planungsabsichten bei der Deputation macht aus Sicht des Beirats wiederum nur Sinn, solange die Deputation noch keinen positiven Beschluss über die konkurrierenden Planungsabsichten der Behörde gefasst hat.

Eine Praxis, in der die Beiräte erst nach der endgültigen Beschlussfassung in der Deputation über Planungsabsichten und –inhalte der Behörden sowie über Untersuchungsergebnisse informiert werden, würde daher dem Sinn und Zweck des § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG widersprechen.

d) Rechtscharakter und staatsorganisatorische Stellung von Beiräten und (Städtischen) Deputationen

Aus dem Rechtscharakter und der staatsorganisatorischen Stellung von Beiräten und (Städtischen) Deputationen lässt sich ein Vorrang der Deputationsbefassung vor der Beirätebefassung ebenfalls nicht herleiten. (Städtische) Deputationen und Beiräte sind gleichermaßen Gremien, die der Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen zuzurechnen sind (vgl. für die Deputationen Göbel, aaO., Art. 129 Rn. 25; für die Beiräte OVG Bremen, aaO., Rn. 30). Auch Deputationen dürfen wegen des Verbots einer „Begleitkontrolle“ und zur Wahrung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erst dann mit einer Angelegenheit befasst werden, wenn die Position der Behörde soweit feststeht, dass sie

ausformuliert und Dritten (hier: der Deputation) als Ergebnis des behördeninternen Willensbildungsprozesses mitgeteilt werden kann (Göbel, aaO., Art. 129 Rn. 29). Unter diesem Aspekt besteht zwischen Deputationen und Beiräten kein Unterschied.

3.) Die Form der Mitteilung von Planungsabsichten, -inhalten und Ergebnissen

Allerdings schreibt § 31 Abs. 1 Satz 4 BeirOG nicht vor, in welcher Weise die Information des Beirats über Planungsabsichten, -inhalte und Untersuchungsergebnisse erfolgen muss. Namentlich wird nicht vorgeschrieben, dass Behördenvertreter die Planungsabsichten und –inhalte sowie Untersuchungsergebnisse in einer Beiratssitzung präsentieren müssen. Der Wortlaut der Vorschrift lässt es auch zu, dass die zuständige Stelle den Beirat in anderer Weise informiert, z.B. durch eine schriftliche Stellungnahme und/ oder die Übersendung von Unterlagen. Welchen Weg sie wählt, kann die zuständige Behörde daher nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden.

Die Anhörung von Behördenvertretern in Beiratssitzungen ist in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeirOG geregelt. Wie ich dem Beirat Hemelingen bereits im Rahmen einer anderen Beratungsanfrage mit Schreiben vom 3. November 2016 mitgeteilt habe, ergibt sich aus § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeirOG nicht eindeutig, dass Behördenvertreter verpflichtet sind, einer Einladung des Beirats zu einer Anhörung in der Beiratssitzung nachzukommen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

██████████