

**Mehr Öffentlichkeit bei Stadtratsbeschlüssen -
nichtöffentliche Vorlagen reduzieren**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01576

**Bekanntgabe in der Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschusses vom
12. November 2014**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangssituation

Die Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN RL hat am 02.01.2012 folgenden Antrag gestellt:

„Die Stadtverwaltung wird gebeten, ein Konzept zu erarbeiten und dem Stadtrat vorzustellen, mit dessen Hilfe die dauerhaft nichtöffentlich bleibenden Teile städtischer Beschlüsse reduziert werden können. Dazu sollten folgende Elemente gehören:

- Wie in der bayerischen Gemeindeordnung (Art. 52 Abs. 3) und in der Geschäftsordnung des Münchner Stadtrats (§ 46 Abs. 2) vorgesehen, werden nichtöffentliche Beschlüsse zu einem Zeitpunkt, an dem der Grund der Geheimhaltung entfallen ist, veröffentlicht (und zwar im Ratsinformationssystem).
- Die Referate werden aufgefordert, Beschlussvorlagen in öffentliche und nichtöffentliche Teile zu splitten, wenn nur ein Teil zwingend der Geheimhaltung bedarf, jedoch ein erheblicher Anteil auch öffentlich behandelt werden kann.
- Vorlagen mit sehr geringen nichtöffentlichen Anteilen werden von vornherein mit Schwärzung z. B. von geheim zu haltenden Namen bzw. Zahlen veröffentlicht.“

Dem Verwaltungs- und Personalausschuss am 17.07.2013 sowie der Vollversammlung am 24.07.2013 wurde umfassend dargestellt, wie die Praxis im Umgang mit nichtöffentlichen Beschlussvorlagen aussieht und welche Maßnahmen zu ihrer Reduzierung bereits ergriffen worden sind (siehe Sitzungsvorlage 08-14 / V 11291). Der Stadtrat hat von diesem Sachstand Kenntnis genommen und zusätzlich Folgendes beschlossen:

„Der Stadtrat empfiehlt dem Oberbürgermeister darauf hinzuwirken, die Anzahl dauerhaft nichtöffentlich bleibender Beschlüsse des Stadtrats zu reduzieren, indem

- a)** in nichtöffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind,
- b)** bei Fällen, bei denen nur geringfügige Teile der Sitzungsvorlage geheimhaltungsbedürftig sind, noch mehr darauf geachtet wird, ob diese entfallen bzw. anonymisiert oder ge-schwärzt werden können,

c) bei Fällen, in denen Anonymisierungen und Schwärzungen in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil aufgeteilt wird.

Dem Stadtrat wird spätestens Ende 2014 darüber berichtet, wie diese Maßnahmen sich ausgewirkt haben.“

Mit dieser Bekanntgabe wird diesem Berichtswunsch nachgekommen und über die seit der letzten Stadtratsbefassung getroffenen Maßnahmen berichtet sowie dargestellt, wie sich seitdem der Anteil der nichtöffentlichen Beschlussvorlagen entwickelt hat.

2. Veröffentlichung nichtöffentlicher Stadtratsbeschlüsse

Die Rechtsabteilung des Direktoriums hat zur Veröffentlichung nichtöffentlicher Stadtratsbeschlüsse nachfolgendes Verfahren entwickelt und hierzu nachfolgende Stellungnahme abgegeben:

„Um ein verwaltungsinternes Verfahren zur Veröffentlichung der in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse zu erarbeiten und abzustimmen, wurden von der Rechtsabteilung des Direktoriums mit allen Referaten sowie mit der Hauptabteilung II/Verwaltungsabteilung und dem diKa des Direktoriums Gespräche geführt. Dabei wurden die Hauptanwendungsfälle der nichtöffentlichen Beschlüsse eruiert und analysiert. Ziel der Rechtsabteilung war die Entwicklung eines möglichst einfach zu handhabenden Verfahrens. Der Stadtrat sollte nicht gezwungen sein, durch erneute Beschlussfassung über die Bekanntgabe des in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses entscheiden zu müssen, sondern diese Entscheidung bereits bei der erstmaligen Beschlussfassung treffen können. Dies hat auch den Vorteil, dass die Referate den zu veröffentlichenden Text schon im Zuge der Erarbeitung der Beschlussvorlage formulieren können und nicht im Nachhinein nochmals tätig werden müssen. Außerdem sollte die Veröffentlichung in das RIS eingebunden sein und nicht beispielsweise auf den Internetseiten der Referate erfolgen.

In Zusammenarbeit mit den Rechtsabteilungen und Beschlussabteilungen der Referate wurden außerdem für die Veröffentlichung der nichtöffentlichen Beschlüsse standardisierte Mustertexte für häufig wiederkehrende Beschlussarten, beispielsweise im Personalbereich und bei Vergaben, entworfen. Diese Mustertexte sind im RIS hinterlegt und können von den Referaten entsprechend ausgewählt werden. Folgende Texte sind beispielhaft hinterlegt:

„Ein Beschluss über die Bekanntgabe des in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses wurde nicht gefasst.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung, weil es sich um eine Personalangelegenheit handelt.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung, weil es sich um eine

Vertragsangelegenheit handelt.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung, weil persönliche Belange bzw. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eines Dritten betroffen sind.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung, weil Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der Stadt, eines städtischen Eigenbetriebs oder einer städtischen Beteiligungsgesellschaft betroffen sind.

Der Beschluss unterliegt auf Dauer der Geheimhaltung, weil die Kostenschätzung bzw. Kalkulationsgrundlage auch im Hinblick auf künftige Verfahren geheimhaltungsbedürftig ist.“

Natürlich können die Referate die vorgegebenen Mustertexte nach Bedarf anpassen oder auch eigene Texte formulieren und einstellen.

Ab 1. Januar 2014 beschließt der Stadtrat nunmehr regelmäßig bereits bei der erstmaligen Beschlussfassung über einen nichtöffentlichen Tagesordnungspunkt in einer gesonderten Beschlussziffer den Text, der später bekanntgegeben wird. Dieser Text wird nach Beschlussfassung oder ggf. zu einem späteren Zeitpunkt, der im RIS eingestellt werden kann, unter der Spalte „Entscheidung/Veröffentlichung“ bekanntgegeben und kann dort von jedermann eingesehen werden.

Bei Grundstücksgeschäften (Erwerb, Veräußerung, Bestellung von Erbbaurechten, Ausübung von Vorkaufrechten), wird bei der Veröffentlichung, abgesehen von der Tatsache, ob ein Beschluss erfolgt ist, zusätzlich bekanntgegeben, dass nach Vollzug des Beschlusses im Rahmen einer Stadtratsbekanntgabe mitgeteilt wird, um welche Grundstücke es sich handelt. Die erste derartige „Sammelbekanntgabe“ wird voraussichtlich im ersten Quartal 2015 erfolgen.“

3. Maßnahmen zur Begrenzung der Zahl der nichtöffentlichen Vorlagen

Die Maßnahmen mit dem Ziel, die Zahl nichtöffentlicher Vorlagen zu begrenzen, wurden bereits in der Sitzungsvorlage 08-14 / V 11291 dargestellt. Seit 2012 werden im Direktorium die Beschlussvorlagen unter diesem Aspekt verstärkt geprüft und die Referate dazu ausführlich beraten. Es ist festzustellen, dass diese Maßnahmen mittlerweile Wirkung zeigen. Der Anteil der nichtöffentlichen Vorlagen betrug im Jahr 2012 noch 40,5 %. Seit der Beschlussfassung des Stadtrats im Juli 2013 über diese Thematik wurde der Anteil der nichtöffentlichen Vorlagen kontinuierlich ausgewertet. Er hat sich im 2. Halbjahr 2013 (fünf Sitzungszyklen der Vollversammlung nach der Sommerpause) auf durchschnittlich 28 % reduziert. Die Zahlen für das Jahr 2014 weisen in dieselbe Richtung. So betrug der Anteil der nichtöffentlichen Vorlagen 2014 bis zur Sommerpause durchschnittlich 29 %.

Damit konnte eine deutliche Reduzierung erreicht werden. Es ist davon auszugehen, dass sich der Anteil auf dem jetzigen Niveau halten wird, da in einzelnen Ausschüssen dauerhaft teilweise eine erhebliche Anzahl an nichtöffentlichen Vorlagen aus dem

Personalbereich, dem Grundstücksverkehr bzw. dem Vergabebereich ist. Da sehr kritisch bei jeder nichtöffentlichen Vorlage geprüft wird, ob sie tatsächlich und auch in vollem Umfang nichtöffentlich sein muss, also eine Teilung nicht in Betracht kommt, kann davon ausgegangen werden, dass eine weitere Absenkung der Quote tatsächlich nicht mehr möglich ist.

Nachfolgend werden die ergriffenen Maßnahmen nochmals erläutert und ergänzt um den aktuellen Sachstand:

1. Seit Anfang 2009 gilt die Regelung, dass jeder nichtöffentlichen Sitzungsvorlage eine Begründung voranzustellen ist, weshalb das Thema unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu behandeln ist. Dies wurde durch Verfügung des Oberbürgermeisters vom 27.02.2009 an alle Referentinnen und Referenten angeordnet.

2. Diese Verfügung des Oberbürgermeisters mündete in eine Änderung der Geschäftsordnung. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass nichtöffentliche Sitzungsvorlagen, die sich für eine teilweise Behandlung in öffentlicher Sitzung eignen, in einer gesonderten Vorlage einzubringen sind. Dementsprechend wurde mit Beschluss vom 06.10.2010 in § 45 Geschäftsordnung des Stadtrats folgender Absatz 2 neu eingefügt:

„Vorlagen, die nicht in öffentlicher Sitzung behandelt werden können, müssen eingangs unter Bezugnahme auf § 46 Abs. 1 und 2 eine kurze Begründung enthalten. Teile, die sich für eine Behandlung in öffentlicher Sitzung eignen, sind in einer gesonderten Vorlage einzubringen.“

Diese Aufteilung setzt natürlich voraus, dass sowohl der öffentliche als auch der nichtöffentliche Teil der Sitzungsvorlage aus sich heraus verständlich und beschlussfähig ist.

3. Mit Rundschreiben vom 15.05.2012 des Direktoriums sind den Referaten nochmals wichtige Informationen zur Erstellung der Sitzungsvorlagen gegeben worden. Dabei wurde auch auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Stadtratssitzungen hingewiesen. Soll eine Sitzungsvorlage ausnahmsweise in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, so ist dies, wie oben bereits erwähnt, von den Referaten eigenverantwortlich zu prüfen. Diese Prüfung muss sich nicht nur auf personenbezogene Daten, sondern auch auf sonstige vertrauliche Hinweise, wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, beziehen.

4. Im Rundschreiben vom 25.01.2013 zum stadtweiten Beschlusswesen hat das Direktorium die Referate zu den Themen Datenschutz, Schwärzungen sowie dem Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungsvorlagen erneut ausführlich beraten. Bei der Beurteilung, ob eine Sitzungsvorlage für den nichtöffentlichen Teil der Tagesordnung angemeldet werden soll, ist von den Referaten restriktiv zu verfahren. Insbesondere ist zu prüfen, ob in Fällen, bei denen nur geringfügige Teile der Sitzungsvorlage geheimhaltungsbedürftig sind, diese tatsächlich genannt werden müssen oder entfallen bzw. anonymisiert oder geschwärzt werden können. Falls diese Prüfung bejaht wird, spricht grundsätzlich nichts dagegen, die Vorlage mit diesen kleinen Änderungen in öffentlicher Sitzung zu behandeln.

Reichen Anonymisierungen oder Schwärzungen nicht aus, müssen die Referate prüfen, ob eine Aufteilung der Sitzungsvorlage in zwei Teile, einen öffentlichen und einen nichtöf-

fentlichen, möglich ist.

Für 2012 sind keine Daten erhoben worden, jedoch wird das Instrument der Aufteilung in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil der Beschlussvorlage seit ca. zwei Jahren verstärkt eingesetzt. Seit Mitte 2013 bis zum jetzigen Zeitpunkt hat die Zählung ergeben, dass die gesplitteten Vorlagen im Schnitt ca. 9 % aller nicht öffentlichen Vorlagen ausmachen. Bei diesem Wert ist allerdings zu berücksichtigen, dass in demselben Zeitraum die Verfahrensweise bei Vergabeverfahren geändert worden ist. Die Stadtratsentscheidung wird inzwischen vor Beginn des Vergabeverfahrens eingeholt. Dabei wird regelmäßig die Beschlussvorlage in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil (voraussichtliche Vergabesumme) aufgeteilt.

5. Das Direktorium hat seit Ende 2013 eine Intranetseite zum gesamtstädtischen Beschlusswesen eingerichtet. Auf dieser Intranetseite werden den Referaten alle für das Beschlusswesen relevanten Informationen nochmals zur Verfügung gestellt. Insbesondere befinden sich dort auch alle einschlägigen Regelungen und Rundschreiben neueren Datums.

Wie bereits eingangs erwähnt, achtet das Direktorium im Rahmen der formalen Prüfung der Beschlussvorlagen darauf, dass die genannten Regelungen eingehalten werden und unterstützt die Referate, eine sachgerechte Entscheidung in der Abwägung zwischen zwingenden datenschutzrechtlichen Belangen und dem Grundsatz der Öffentlichkeit zu treffen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung)

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die/Der Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/in
ea. Stadtrat/ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

**IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst**

**an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.**

V. Wv. Direktorium HA II/Verwaltungsabteilung

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Büro des Oberbürgermeisters
An das Büro 2. Bürgermeister
An das Büro 3. Bürgermeisterin
An das Baureferat
An das Kommunalreferat
An das Kreisverwaltungsreferat
An das Kulturreferat
An das Personal- und Organisationsreferat
An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
An das Referat für Gesundheit und Umwelt
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Referat für Bildung und Sport
An das Sozialreferat
An die Stadtkämmerei**

**An das Direktorium - GL
An das Direktorium – GL/3
An das Direktorium – R**

z. K.
Am