

BREMEN, 11. Mai 2021

Rechtliche Stellungnahme zum Beschluss des Regionalausschusses „Rennbahngelände“

I. Auftrag

Der Beirat Hemelingen hat in seiner öffentlichen Sitzung vom 11.07.2019 unter TOP 10 nach § 24 Abs. 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 (im Folgenden BremOBG) beschlossen, den Regionalausschuss „Rennbahngelände“ einzusetzen. Der Beirat Vahr hat einen solchen Beschluss in der öffentlichen Sitzung vom 16.07.2019 getroffen.

Nach der Beratung soll der Ausschuss dazu dienen, die Zukunft des Rennbahngeländes zu erörtern, indem die Vorschläge aus den Stadtteilen zur Gestaltung des Geländes gebündelt werden. Die Mitglieder des Regionalausschusses gehören zu Hälfte dem Beirat Vahr und zur anderen Hälfte dem Beirat Hemelingen an. Die Fläche der Galopprennbahn liegt zu 100% im Ortsamtsbereich Hemelingen. Der Regionalausschuss „Rennbahngelände“ hat in seiner Sitzung vom 27.01.2021 der Planung einer Wegeführung auf dem Rennbahngelände mit 12 Ja-Stimmen gegen eine Nein-Stimme zugestimmt.

Die CDU Fraktion stellt vor diesem Hintergrund sinngemäß folgende zwei Anfragen:

1. Hätte ein Regionalausschuss gebildet werden dürfen und, falls dem so ist:
2. Hat der vom Regionalausschuss gefasste Beschluss zur Planung einer Wegeführung empfehlenden Charakter für den Beirat Hemelingen, welcher sodann darüber abstimmen muss.

II. Stellungnahme

Zu 1.

Gem. § 24 Abs. 1 BremOBG, der die beiratsübergreifende Zusammenarbeit in Regionalausschüssen zum Gegenstand hat, können Beiräte im gegenseitigen Einvernehmen nicht ständig tagende Regionalausschüsse einsetzen, wenn Angelegenheiten mehrerer Beiratsbereiche betroffen sind.

a) Rechtliche Voraussetzungen für die Einsetzung eines Regionalausschusses

Zur Beantwortung der Frage, ob der Regionalausschuss Rennbahngelände überhaupt gebildet werden durfte, ist entscheidend, wie die Voraussetzung der Betroffenheit der Angelegenheiten mehrerer Beiratsbereiche zu verstehen ist. Geografisch ist lediglich der Beirat Hemelingen betroffen, da das Gelände der Galopprennbahn ausschließlich auf dem Gebiet des Ortsamtbereichs Hemelingen liegt.

Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist eine derart enge Auslegung auf eine örtliche Betroffenheit allerdings nicht vorgegeben. Auch die Systematik spricht für eine weitergehende Auslegung. Gem. § 5 Abs. 1 BremOBG berät und beschließt der Beirat über die örtlichen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. Diese Formulierung legt nahe, dass die jeweiligen Beiräte über Angelegenheiten entscheiden, die im örtlichen öffentlichen Interesse liegen und also nicht ausschließlich geografisch gebunden sind.

In der Gesetzesbegründung zu § 24 BremOBG, der die bisherige Möglichkeit einen Bauausschuss Bremen-Nord zu bilden, ersetzt hat, wird ausgeführt, dass Beiräte die Möglichkeiten haben sollen, sich gegenseitig auszutauschen und ihre Aktivitäten zu koordinieren (Mitteilung des Senats vom 18.08.2009, Drs. 17/366 S. 21). Der Sinn und Zweck des § 24 BremOBG besteht folglich darin, sich auszutauschen und zu koordinieren. Diese Zielrichtung spricht für eine Auslegung dahingehend, dass nicht bloß gemeinsame geografische Betroffenheit vorausgesetzt wird, sondern auch Austausch und Koordination ermöglicht werden soll, wenn die örtlichen Interessen mehrerer Beiräte betroffen sind. Auch die Vorgängerregelung zum Bauausschuss Bremen-Nord, § 21 Abs. 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 1. Juli 1989, regelte, dass dem Bauausschuss Bremen-Nord alle Bauvorhaben oder sonstigen baulichen Maßnahmen, die über einen Beiratsbereich hinaus von öffentlichem Interesse sind, zur Stellungnahme zuzuleiten sind (Mitteilung des Senats vom 25.04.1989, Drs. 12/294 S. 40). Hier wird auf das öffentliche Interesse an Bauvorhaben und baulichen Maßnah-

men abgestellt. Die Historie der Regelung spricht mithin dafür, dass die Gemeinsamkeit, insbesondere bei Bauvorhaben, nicht auf eine geografische Betroffenheit reduziert werden soll, sondern vielmehr auch ein örtliches, allgemeines öffentliches Interesse für die Möglichkeit der Bildung eines Regionalausschusses ausschlaggebend ist.

Dass Belange, die geplante Bauvorhaben betreffen, nicht geografisch auf das Plangebiet begrenzt sind, geht auch aus den Vorschriften des BauGB hervor. Nach dessen § 2 Abs. 2 sollen die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden und nach § 4 BauGB sind alle Träger öffentlicher Belange möglichst frühzeitig zu beteiligen, da ihre Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und miteinander abzuwägen sind. Die aufgelisteten Belange (§ 1 Abs. 6 BauGB) gehen dabei über das Planungsgebiet selbst hinaus. Hier geht es um Wohnbedürfnisse, soziale- und kulturelle Bedürfnisse, die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, umweltbezogene Auswirkungen, wirtschaftliche Strukturen und Verkehrsplanung, um nur einige zu nennen.

Würde man die Norm des § 24 BremOBG auf eine gemeinsame geografische Betroffenheit reduzieren, wäre der intendierte Austausch über all diese bauplanerischen Belange, die mehrere Beiratsbereiche betreffen, nicht möglich.

Im Ergebnis ist § 24 Abs. 1 BremOBG folglich so auszulegen, dass auch die Betroffenheit örtlicher öffentlicher Interessen als Voraussetzung für die Bildung eines Regionalausschusses genügt.

b) Betroffenheit mehrerer Beiratsbereiche in Bezug auf das Rennbahngelände

Schon die Tatsache, dass die Entwicklung des Rennbahngeländes zunächst durch einen Volksentscheid gestoppt wurde, spricht dafür, dass es sich bei der Entscheidung über die weitere Nutzung um ein öffentliches Interesse handelt.

Auch die Begründung des nun geltenden "Ortsgesetzes über das städtebauliche Konzept zur Erhaltung des Rennbahngeländes im Bremer Osten als Grün-, Erholungs- und gemeinschaftlich genutzte Fläche vom 25. Juni 2019" (Brem.GBl. 2019, S.516) spricht dafür, dass sowohl im Beiratsbereich Hemelingen wie im Beiratsbereich Vahr örtliche öffentliche Belange von der weiteren Nutzung des Rennbahngeländes betroffen sind. In der Begründung heißt es: *„Das Rennbahngelände ist für die Bürger der Vahr und Hemelingen eine Ausgleichsfläche für die starke Industrie- und Gewerbeansiedlung und die extreme Wohnbebauung. Zudem würde durch die geplante Bebauung die einzige "Grüne Lunge" in diesem Bereich zwischen Hemelingen und der Vahr zerstört werden. Eine Wohnumfeldverschlechterung in ganz erheblichen Ausmaß,*

auch was die verkehrstechnische Situation angeht, wäre die Folge." (Mitteilung des Senats vom 19. Februar 2019, Drs. 19/922 S. 3).

Die Einsetzung des Regionalausschusses war damit auch im konkreten Fall rechtmäßig.
Zu 2.

Nach § 23 Abs. 2 BremOBG kann ein Beirat bestimmte Angelegenheiten Ausschüssen zeitlich begrenzt und widerruflich zur endgültigen Beschlussfassung übertragen. Im Umkehrschluss haben Ausschüsse grundsätzlich keine Beschlussfassungsbefugnis. Fraglich ist allerdings, ob § 23 Abs. 2 BremOBG auch auf Regionalausschüsse anwendbar ist.

a) Anwendbarkeit des § 23 Abs. 2 BremOBG auf Regionalausschüsse

Auslegung des § 23 Abs. 2 BremOBG

Nach dem Wortlaut ist dies nicht ausgeschlossen, da unter Ausschüsse auch Regionalausschüsse gefasst werden können.

Die Systematik ist diesbezüglich nicht eindeutig. Einerseits ist die Möglichkeit, Regionalausschüsse zu bilden (§ 24 Abs. 1 BremOBG), im Abschnitt 5: Ausschüsse und beiratsübergreifende Zusammenarbeit geregelt, was dafür sprechen könnte, dass ein Regionalausschuss als Ausschuss behandelt wird. Dafür würde auch sprechen, dass die Regelung zwischen § 23, der Bildung von Ausschüssen und § 25, der Regelung zum Sitzungsablauf von Ausschüssen steht.

Andererseits regelt § 24 die beiratsübergreifende Zusammenarbeit und auf die in § 24 Abs. 2 BremOBG ebenfalls geregelte Beirätekonferenz sind die Vorschriften zu den Ausschüssen nicht anwendbar. Für die Sitzungen des Regionalausschusses und der Beirätekonferenz ist in § 24 Abs. 3 gemeinsam geregelt, dass § 14 Abs. 1 bis 3 BremOBG entsprechend anwendbar sind. Diese Regelung spricht dafür, dass der Regionalausschuss systematisch eher unter die beiratsübergreifende Zusammenarbeit zu subsumieren, und damit mit der Beiratskonferenz vergleichbar ist. Auch der unter 1.) beschriebene Sinn und Zweck des § 24 – Austausch und Koordination – spricht eher dafür, Regionalausschüsse als Maßnahme beiratsübergreifender Zusammenarbeit zu verstehen und nicht als Ausschuss im Sinne des § 23 BremOBG. Auch für den historischen Vorgänger, den Bauausschuss Bremen Nord, war geregelt, dass alle Bauvorhaben, die über die Beiratsbereiche hinaus von öffentlichem Interesse waren, zur Stellungnahme zugeleitet werden und gerade nicht zur Entscheidung (Mitteilung des Senats vom 25.04.1989, Drs. 12/294 S. 40).

Wortlaut und Systematik sind bezüglich der Anwendbarkeit des § 23 BremOBG nicht eindeutig, allerdings sprechen Sinn und Zweck, sowie die Historie des § 24 BremOBG eher dafür, dass Regionalausschüssen keine Beschlussfassungsbefugnis eingeräumt werden sollte.

Erfordernis einer gesetzlichen Regelung

Es erscheint deswegen vorzugswürdig, die Entscheidung, ob auch Regionalausschüssen die Beschlussbefugnis gem. § 23 Abs. 2 BremOBG von den Beiräten eingeräumt werden kann, ausdrücklich gesetzlich zu regeln, um diesbezüglich Rechtssicherheit zu schaffen. Auch, weil von einer solchen Entscheidung die erforderlichen Stimmenmehrheiten zur Beschlussfassung nach § 16 Abs. 1 BremOBG betroffen wären, da ein Beschluss gegen die Mehrheit der Stimmen eines beteiligten Beirats gefasst werden könnte, was gegen die Vorgabe des § 16 Abs. 1 BremOBG verstoßen würde. Außerdem ist unklar, wie es sich auswirkt, dass die beteiligten Beiräte gem. § 23 Abs. 2 S. 2 BremOBG die Entscheidungen der Regionalausschüsse im Einzelfall jederzeit an sich ziehen und revidieren können. Wie sich eine mögliche Revision eines Beschlusses durch einen beteiligten Beirat nach § 23 Abs. 2 S. 2 BremOBG auf die Rechtswirksamkeit des Beschlusses des Regionalausschusses auswirkt ist nicht geregelt. Bereits die Tatsache, dass diese Fragen nicht geregelt wurden, ist ein Indiz dafür, dass Regionalausschüsse systematisch eher dem Bereich der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit zuzuordnen sind und für diesen Bereich die Regelung der Beschlussfassung nicht für nötig erachtet wurde.

Auch die Praxis stellt sich uneinheitlich dar. Bezüglich der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen treffen beispielsweise die Geschäftsordnungen des Beirats Hemelingen und des Beirats Vahr unterschiedliche Regelungen. Nach der Geschäftsordnung des Beirats Hemelingen für die Amtszeit 2019-2023¹, die auch für den Regionalausschuss „Rennbahngelände“ Anwendung finden soll, ist geregelt, dass Beschlüsse, die ein Ausschuss mit einfacher Mehrheit trifft, als Beiratsbeschlüsse gelten (§ 11 Abs. 1). Nach der Geschäftsordnung des Beirats Vahr, beschlossen in der öffentlichen Sitzung des Beirates Vahr am 16.07.2019² gilt, dass Beschlüsse, die ein Ausschuss einstimmig trifft, als Beiratsbeschlüsse gelten (§ 8 Abs. 1).

Dem Regionalausschuss Bremen Nord wurde eine eigene Geschäftsordnung³ gegeben. Diese regelt in § 4 die Beschlussfassung und in dessen Abs. 3, dass für einen

¹Zu finden unter: https://www.ortsamt-hemelingen.de/beirat/was_sind_beiraete_-1622, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

² Zu finden unter: <https://www.ortsamtschwachhausenvahr.bremen.de/vahr/beirat/protokolle-32225>, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

³ Zu finden unter: <https://www.transparenz.bremen.de/dokument/bremen194.c.23078.de>, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

Beschluss die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist. Die gesonderte Übertragung der Beschlussfassungsbefugnis ist nicht erfolgt. Die Geschäftsordnung des Regionalausschusses wurde durch den Regionalausschuss selbst in seiner öffentlichen Sitzung vom 25.09.2019 unter TOP 2 beschlossen, ohne auf § 23 Abs. 2 BremOBG einzugehen.

Die Geschäftsordnung des beteiligten Beirates Blumenthal für die Wahlperiode 2019-2023⁴ sieht gem. § 5 Abs. 7 vor, dass Anträge gem. § 16 Abs. 1 BremOBG mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Für die Ausschussarbeit wird geregelt, dass die Vorschriften der Geschäftsordnung entsprechend gelten (§ 11 Abs. 1) und in § 11 Abs. 3, dass der Ausschuss Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fasst. In § 11 Abs. 9 werden die Ausschüsse aufgelistet, nach Abs. 12 entsendet der Beirat drei gewählte Mitglieder in den Regionalausschuss Bremen-Nord. Eine Übertragung der Beschlussfassungsbefugnis nach § 23 Abs. 2 BremOBG findet nicht gesondert statt.

Die Geschäftsordnung des auch am Regionalausschuss Bremen-Nord beteiligten Beirates Vegesack für die 16. Legislaturperiode 2019-2023⁵ sieht in § 13 Abs. 7 vor, dass im Falle der Übertragung von Angelegenheiten gem. § 23 Abs. 2 des Beirätegesetzes, ein einstimmig gefasster Beschluss einem Beschluss des Beirates gleichkommt.

Nach § 10 Abs. 7 der Geschäftsordnung des XX. Beirats Burglesum (Beschlossen am 2. Juli 2019, zuletzt geändert am 26.01.2021)⁶ gelten Beschlüsse, die ein Ausschuss einstimmig trifft, als Beiratsbeschlüsse.

Die unterschiedlichen, teilweise nicht miteinander in Einklang stehenden, Geschäftsordnungsvorschriften machen deutlich, dass die bezeichneten Rechtsunsicherheiten auch in der Praxis nicht durch entsprechende Regelungen in den Geschäftsordnungen beseitigt werden. Regelungen zu Konfliktfällen sind überhaupt nicht zu finden. Darüber hinaus zeigt die uneinheitliche Praxis, dass bezüglich der Beschlussfassung durch Regionalausschüsse ein Regelungsbedürfnis besteht, da gegenwärtig weder gesetzlich geregelt ist, ob die Beschlussfassungsbefugnis überhaupt nach § 23 Abs. 2 BremOBG übertragen werden kann, noch welche Beschlussfassungsmodalitäten Anwendung finden könnten. Eine entsprechende Regelung sollte Konfliktfälle abschließend regeln und der besonderen Zusammensetzung der Regionalausschüsse aus mehreren stimmberechtigten Mitgliedern aus unterschiedenen Beiräten Rechnung tragen.

⁴ Zu finden unter: <https://www.ortsamt-blumenthal.bremen.de/beirat/grundlagen-4030>, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

⁵ Zu finden unter: https://www.ortsamt-vegesack.bremen.de/der_beirat/ortsgesetz_ueber_beiraeete_und_ortsaeamter-10276, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

⁶ Zu finden unter: https://www.ortsamt-burglesum.bremen.de/beirat/geschaeftsordnung_des_beirates-14819, zuletzt aufgerufen am 07.05.2021.

Es wird deswegen empfohlen die dargestellten Rechtsunsicherheiten gesetzlich zu beseitigen, um allgemeinverbindliche Regelungen in allen Beiratsbereichen zu schaffen.

b) Beschlussbefugnis des Regionalausschusses „Rennbahngelände“

Die Frage der Anwendbarkeit des § 23 Abs. 2 BremOBG auf Regionalausschüsse kann im vorliegenden Fall allerdings dahinstehen, da der Beirat Hemelingen dem Regionalausschuss „Rennbahngelände“ im konkreten Fall jedenfalls eine solche Beschlussbefugnis nicht eingeräumt hat.

Nach § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Beirates Hemelingen für die Amtszeit 2019-2023 gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse entsprechend, sofern in diesem Paragraphen nichts anderes bestimmt ist. *„Ausschüsse haben sieben stimmberechtigte Mitglieder. Vorgänge, die eindeutig einem Fachausschuss zuzuordnen sind, leitet das Ortsamt diesem Fachausschuss zu. Beschlüsse, die ein Ausschuss mit einfacher Mehrheit trifft, gelten als Beiratsbeschlüsse. Das Recht des Beirates, die Entscheidung im Einzelfall jederzeit an sich zu ziehen oder Entscheidungen von Ausschüssen zu revidieren, bleibt unberührt.“*

§ 12 der Geschäftsordnung des Beirates Hemelingen für die Amtszeit 2019-2023 zur Übertragung von Aufgaben an Ausschüsse, regelt:

„Der Beirat Hemelingen überträgt gem. § 23 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter folgende Entscheidungsbefugnisse widerruflich auf die Beiratsausschüsse. Die Ausschüsse können mit einfacher Mehrheit Angelegenheiten von besonderem öffentlichem Interesse oder wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an den Beirat zurückverweisen. Beschlüsse, die ein Ausschuss mit einfacher Mehrheit trifft, gelten als Beiratsbeschlüsse.“

In der Folge sind die Ausschüsse aufgelistet, denen Entscheidungsbefugnisse in diesem Sinne eingeräumt werden. Außerdem werden ihre sachlichen Aufgabenbereiche festgelegt. Der Regionalausschuss ist in der Liste nicht aufgeführt.

Insofern hat der Beirat Hemelingen nach dem Wortlaut der Geschäftsordnung Entscheidungsbefugnisse nach § 23 Abs. 2 BremOBG lediglich den aufgelisteten Ausschüssen übertragen.

Auch im Einsetzungsbeschluss sind keine Entscheidungsbefugnisse im Sinne des § 23 Abs. 2 BremOBG übertragen worden.

§ 11 der Geschäftsordnung kann nach dem Wortlaut schon nicht so verstanden werden, dass pauschal allen Ausschüssen Beschlussfassungsbefugnisse eingeräumt werden, da zum einen die Regelung des § 12 Abs. 1 in diesem Fall überflüssig wäre

und zum anderen hier ausdrücklich festgelegt ist, dass Ausschüsse sieben stimmberechtigte Mitglieder haben, was in Bezug auf den Regionalausschuss ja gerade nicht der Fall ist, weil er sich aus Mitgliedern zweier Beiräte zusammensetzt und damit insgesamt 14 stimmberechtigte Mitglieder hat.

Da dem Regionalausschuss demnach nicht ausdrücklich Beschlussfassungsbefugnisse vom Beirat Hemelingen übertragen wurden und Ausschüsse grundsätzlich nicht befugt sind, Beschlüsse endgültig zu fassen, bedarf es eines Beschlusses des Beirats Hemelingen über die Entscheidungen des Regionalausschusses.

In der Geschäftsordnung des Beirats Vahr ist in § 8 Abs.1 geregelt, dass Beschlüsse, die ein Ausschuss einstimmig trifft, als Beiratsbeschlüsse gelten.

Diese Regelung enthält keine Auflistung bestimmter Ausschüsse und nimmt damit auch keine Einschränkungen vor. Vertritt man die Auffassung, dass eine Beschlussbefugnis grundsätzlich auch Regionalausschüssen eingeräumt werden kann, wäre hier folglich nur dann ein erneuter Beschluss erforderlich, wenn Beschlüsse im Ausschuss nicht einstimmig getroffen wurden. Die Entscheidung zur Planung einer Wegeführung auf dem Rennbahngelände am 27.01.2021 wurde mit 12 Ja-Stimmen gegen eine Nein-Stimme getroffen und war mithin nicht einstimmig. Unklar ist, wie sich diese Vorschrift zur Vorschrift der Geschäftsordnung des Beirats Hemelingen verhält, die für den Regionalausschuss „Rennbahngelände“ Anwendung finden soll. Auch im Beirat Vahr bedarf es im Zweifel noch eines gesonderten Beschlusses diesbezüglich.

III. Zusammenfassende Ergebnisse

Zusammenfassend gilt,

- 1.) Der Regionalausschuss konnte nach § 24 Abs. 1 BremOBG eingesetzt werden.
- 2.) Es besteht erhebliche Rechtsunsicherheit darüber, ob § 23 Abs. 2 BremOBG auf Regionalausschüsse überhaupt anwendbar ist und wie eine solche Übertragung von Beschlussfassungsbefugnissen auf Regionalausschüsse konkret funktioniert. Allerdings muss diese Frage in der vorliegenden Stellungnahme nicht abschließend geklärt werden, da eine solche Übertragung der Beschlussfassungsbefugnis nach § 23 Abs. 2 BremOBG auf den Regionalausschuss „Rennbahngelände“ durch den Beirat Hemelingen jedenfalls nicht stattgefunden hat.

Dr. Gianna M. Schlichte