

Wegbeschreibung für die kommunale Praxis

Die (Nicht-)Öffentlichkeit der Sitzung

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

RF 6
(Rats- und
Fraktions-
arbeit)

1. Die Rechtsgrundlagen der Sitzungsöffentlichkeit

Die in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gemeinde- und Landkreisordnungen schreiben einvernehmlich vor, daß die Sitzungen der Vertretungskörperschaften öffentlich sind. Dieser historisch gewachsene „Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit“ ergänzt das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratieprinzip, an das die Gemeinden und Kreise gemäß Art. 28 GG gebunden sind. Das Öffentlichkeitsprinzip ist tragender Verfahrensgrundsatz des kommunalen Verfassungsrechts, dessen Sinn und Zweck dahin gehen, in bezug auf die Arbeit des kommunalen Vertretungsorgans gegenüber der Allgemeinheit Publizität, Information, Kontrolle und Integration zu vermitteln bzw. zu ermöglichen, um dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen (OVG Saarl, DÖV 1993, 964). Der Grundsatz unterwirft die Vertretungskörperschaften der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit und trägt dazu bei, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlußfassung vorzubeugen und den Anschein zu vermeiden, daß „hinter verschlossenen Türen“ etwa unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein können (vgl. 2.).

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist in allen Kommunalverfassungen übereinstimmend geregelt (§ 35 Abs. 1 BaWü, Art. 52 Abs. 2 Bay, §§ 44 Bran, 52 Abs. 1 Hess, 29 Abs. 5 MeVo, 45 Nds, 48 Abs. 2 NRW, 35 Abs. 1 RhPf, 40 Abs. 1 Saarl, 37 Abs. 1 Sachs, 50 Abs. 1 SachsAn, 35 Abs. 1 SchlH, 40 Abs. 1 Thür). Durch die genannten einfach-gesetzlichen Anordnungen wird die Sitzungsöffentlichkeit jedoch nur im Grundsatz gewährleistet. Alle Gemeinde- und Kreisordnungen enthalten Vorbehalte, nach denen auf Antrag oder aber beim Vorliegen einer bestimmten Voraussetzung die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann. Diese in den einfach-gesetzlichen Vorschriften enthaltenen Vorbehalte erfahren durch die „Geschäftsordnung“ der jeweiligen Vertretungskörperschaft (vgl. **Wegbeschreibung RF 2**) konkrete einzelfallbezogene oder generalklauselartige Regelungen.

Die Frage der Öffentlichkeit der **Ausschußsitzungen** ist in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt:

- ☒ In einigen Ländern sind die Sitzungen der **beschließenden** Ausschüsse in dem Umfang öffentlich, in welchem auch die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich sind. Sitzungen beschließender Ausschüsse, die nur zur Vorbereitung dienen, und Sitzungen **beratender** Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich (vgl. §§ 39 Abs. 5 BaWü, 46 Abs. 4 RhPf, 48 Abs. 5 Saarl, 43 Abs. 2 Sachs, 43 Abs. 1 Thür).

Diese Verfahrensweise ist im Hinblick auf das Demokratieprinzip nicht zu beanstanden (vgl. VGH München, NVwZ-RR 1990, 432).

- ☒ Hingegen sind die Sitzungen der Ausschüsse in einigen Bundesländern grundsätzlich öffentlich (so ausdrückl. §§ 51 Abs. 3 Bran, 35 Abs. 5 u. 36 Abs. 5 MeVo, 58 Abs. 2 NRW, 46 Abs. 7 SchlH).
- ☒ In Sachsen-Anhalt sind auch Sitzungen beschließender Ausschüsse nichtöffentlich (§ 50 Abs. 3 SachsAn).
- ☒ In Nds hat die Geschäftsordnung zu bestimmen, ob die Sitzungen der Ausschüsse öffentlich oder nichtöffentlich sind. Irgendwelche Voraussetzungen für die Bestimmung bestehen nicht, so daß der Rat bei seiner Regelung frei ist. Die Regelung muß nicht für alle Ausschüsse oder alle Angelegenheiten einheitlich getroffen werden.

Das Gebot der Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften erfordert nicht, daß den Zuhörern alle Beschlußvorlagen im einzelnen zur Kenntnis gebracht werden (BayVGH, BayVBl. 1980, 339). Bei Überfüllung kann der Sitzungsraum in Ausübung der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden für weitere Zuhörer gesperrt werden (vgl. BVerwG, Beschluß vom 20.7.1972 – 4 CB 13 / 17 –, DVBl. 1973, 369).

2. Weshalb bedarf es der Sitzungsöffentlichkeit ?

Dem Grundsatz der Öffentlichkeit kommt, ähnlich wie im gerichtlichen Verfahren, auch im Kommunalrecht besondere Bedeutung zu. Er dient nicht nur dem Zweck, den Gedanken der Selbstverwaltung im Bewußtsein der Bürger zu verankern und zu festigen, sondern zielt ferner darauf ab, ihnen auch eine gewisse Kontrolle zu ermöglichen, damit sie aus dem Verhalten der Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) politische Konsequenzen bei der nächsten Wahl ziehen können. Um dementsprechend eine möglichst weitgehende Transparenz kommunaler Entscheidungsabläufe zu erreichen, sollen die Vertretungskörperschaften nur in begründeten Ausnahmefällen nichtöffentlich, „hinter verschlossenen Türen“ tagen (vgl. OVG Lüneburg, OVGE 39, 489). Die Sitzungsöffentlichkeit ermöglicht aber auch die permanente Kommu-

nikation zwischen Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) und Volk, indem die fiktive Anwesenheit des ganzen Volkes dem Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) trotz seiner gewis-sensmäßigen Unabhängigkeit (freies Mandat) ständig die Tatsache einer Stellung als delegierter Volksvertreter bewußt gemacht und sein Verantwortungsbe-wußtsein berührt wird. Dadurch wird unzulässigen Einwirkungen persönlicher Beziehungen, Einflüssen und Interessen auf die Beschlußfassung vorgebeugt und der Anschein vermieden, daß „hinter verschlossenen Türen“ unsachgemäße Motive für die getroffene Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten. Demokratische Kontrolle kann nur dann funktionieren, wenn die einzelnen politischen Positionen im Rahmen der parlamentarischen Auseinandersetzungen ständig sichtbar gemacht werden, um sie für die Öffentlichkeit verständlich, nachvollziehbar und damit kontrollierbar zu gestalten (vgl. OVG Münster, Der Städtetag 1979, 528).

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) schützt ausschließlich ein Interesse der Allgemeinheit und vermittelt dem einzelnen Gemeindevertreter keine subjektive Rechtsposition (vgl. VGH Mannheim, Der Städtetag 1992, 391).

3. Welche Verfahrensregelungen erfordert der Grundsatz der Öffentlichkeit?

Die rechtswirksame Anwendung des Grundsatzes der Öffentlichkeit erfordert verfahrensmäßig insbesondere:

3.1 Die öffentliche / ortsübliche Bekanntmachung von Tagesordnung, Zeit und Ort der Sitzung

Die öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung hat so rechtzeitig zu erfolgen, daß sich der an einem oder mehreren Tagesord-nungspunkten interessierte Bürger frei nehmen und an der Sitzung teilnehmen kann (§ 34 Abs. 1 Satz 6 BaWü – ortsüblich, Art. 52 Abs. 1 Bay – ortsüblich, §§ 42 Abs. 4 Bran, – öffentlich, 58 Abs. 6 Hess – öffentlich, 29 Abs. 6 MeVo – öffentlich, 41 Abs. 4 Nds – ortsüblich, 48 Abs. 1 Satz 5 NRW – öffentlich, 34 Abs. 6 RhPf – öffentlich, 41 Abs. 3 Saarl – öffentlich, 36 Abs. 4 Sachsen – ortsüblich, 50 Abs. 5 SachsAn – ortsüblich, 34 Abs. 4 Satz 2 SchlH – öffentlich, 35 Abs. 6 Thür – ortsüblich).

Soweit öffentliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist, erfolgt diese nach den in der Hauptsatzung festgelegten Bestimmun-gen, und zwar in der Regel in einer Tages- oder Wochenzeitung oder in einem Amtsblatt.

Soweit ortsübliche Bekanntmachung vorgesehen ist, gelten grundsätzlich die gleichen Bekanntmachungsformen, jedoch kön-nen noch zusätzliche Bekanntmachungen durch Aushang an einer Bekanntmachungstafel erfolgen.

Die Tagesordnungspunkte für die nichtöffentlichen Sitzungen sind so bekanntzumachen, daß der Zweck der Nichtöffentlich-keit nicht gefährdet wird; sie werden daher nur allgemein bezeichnet (z. B. Personalsachen, Grundstückssachen, Abgaben-sachen).

Des weiteren sollen örtliche Vertreter der Presse mit der Bekanntmachung der Tagesordnung über die Einberufung einer Ratssitzung und in geeigneter Weise über die Beratungsgegenstände der öffentlichen Sitzung unterrichtet werden.

Eine nicht ordnungsgemäß bekanntgemachte Sitzung, insbesondere bei fehlender Angabe des Tages, des Ortes und der Ta-gesordnungspunkte hat zur Folge, daß die gefaßten Ratsbeschlüsse wegen wesentlicher Verfahrensmängel rechtsunwirksam sind.

Bei Unterbrechung einer Sitzung auch für mehrere Tage ist keine erneute Bekanntmachung des vertagten Teils erforderlich (OVG Lüneburg, GVRP 1985 / 432).

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist aber nicht nur dann verletzt, wenn die Vertretungskörperschaft hinter verschlossenen Türen tagt, sondern auch dann, wenn die Öffentlichkeit überhaupt keine Kenntnis von der Sitzung hat. Auch dann ist näm-lich die Teilnahme an der Sitzung praktisch ausgeschlossen (OVG Lüneburg, NVwZ 1983, 484).

3.2 Die Sicherstellung des Zuganges zu der Sitzung

Das Gebot der Öffentlichkeit der Verhandlungen bedeutet, daß die Verhandlungen in Räumen stattfinden müssen, zu denen während der Dauer der Verhandlungen grundsätzlich jedermann der Zutritt offensteht (BVerwG, Beschluß vom 20.7.1972, DVBl. 1973, 369). Grundsätzlich können auch in einer Bundeswehrkaserne durchgeführte Ratssitzungen dem Erfordernis der „Sitzungsöffentlichkeit“ genügen (OVG Münster, DVBl. 1990, 160).

3.3 Die öffentliche / ortsübliche Bekanntmachung der Beschlüsse

Die Einwohner der Gemeinde sind über den wesentlichen Inhalt der Beschlüsse des Gemeinderats zu informieren oder die Beschlüsse sind diesen in ortsüblicher Weise zugänglich zu machen (so ausdrückl. §§ 49 Abs. 5 Bran, 52 Abs. 2 NRW, 41 Abs. 5 RhPf).

Des weiteren sind die Einwohner über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde durch die Gemeindeverwaltung oder den Bürgermeister zu unterrichten (vgl. §§ 20 Abs. 1 BaWü, 16 Abs. 1 MeVo, 23 Abs. 1 NRW, 20 Abs. 1 Saarl, 15 Abs. 1 RhPf, 16 a SchlH, 15 Abs. 1 Thür).

4. In welchen Fällen ist die Öffentlichkeit auszuschließen?

Dem Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen wird von der Rechtsprechung große Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. VerfGH RhPf, Beschluß vom 30.12.1975). Demokratische Kontrolle kann nur dann funktionieren, wenn die einzelnen Positionen im Rahmen der parlamentarischen Auseinandersetzung ständig sichtbar gemacht werden, um sie für die Öffentlichkeit verständ-lich, nachvollziehbar und damit auch kontrollierbar zu gestalten.

Der Ausschluß der Öffentlichkeit kann für bestimmte Angelegenheiten durch die Geschäftsordnung oder für einzelne Ange-legenheiten auf Antrag durch Beschluß des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) angeordnet werden. Über Anträge aus der Mitte des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) einen Tagesordnungspunkt entgegen der Tagesordnung in öffent-licher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Hierfür ist die Mehrheit der Ratsmitglieder ausreichend, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit ist gesetzlich vorgeschrieben (so ausdrückl. §§ 35 Abs. 1 Satz 2 RhPf, 35 Abs. 2 SchlH – zwei Drittel der anwesenden Mitglieder).

Die jeweilige Gemeindeordnung überläßt es den Vertretungskörperschaften selbst, entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung zu treffen. In den Mustergeschäftsordnungen wird empfohlen, folgende Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen:

4.1 Personalangelegenheiten einzelner Mitarbeiter der Gemeinde,

hierzu gehören insbesondere Einstellungen, Beförderungen, Höhergruppierungen, Entlassungen, Kündigungen und Dienstordnungsangelegenheiten,

4.2 Grundstücksangelegenheiten,

Angelegenheiten, die sich auf Grundstücke beziehen, müssen nicht in jedem Fall in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden werden; es müssen weitere Kriterien hinzutreten, die den Ausschluß der Öffentlichkeit erforderlich machen,

4.3 persönliche Angelegenheiten der Einwohner,

insbesondere im sozialen Bereich (vgl. OVG RhPf, DÖV 1987 S. 451 = DVBl. 1987, 147),

4.4 Abgabensachen einzelner Abgabepflichtiger,

insbesondere Billigkeitsmaßnahmen, Stundung, Erlaß, Niederschlagung,

4.5 Rechtsstreitigkeiten,

an denen die Gemeinde beteiligt ist, sofern sich deren Erörterung in öffentlicher Sitzung nachteilig für die Gemeinde auswirken könnte,

4.6 Vergabe von Aufträgen,

sofern schutzwürdige Belange der Bieter oder sonstiger Privatpersonen berührt werden und auf die Vertrauenswürdigkeit der einzelnen Anbieter eingegangen wird (vgl. § 25 Nr. 2 Abs. 2 VOB Teil A),

4.7 Angelegenheiten, in denen das öffentliche Wohl, insbesondere wichtige Belange des Bundes, des Landes, des Landkreises oder der Gemeinde ernsthaft gefährdet werden können,

dazu gehören stets Angelegenheiten, die im Interesse der Landesverteidigung geheimzuhalten sind,

4.8 Entscheidungen über das Vorliegen eines Sonderinteresses, (vgl. Wegbeschreibung RF 4),

4.9 Entscheidungen über den Ausschluß eines Ratsmitgliedes aus der Vertretungskörperschaft,

4.10 sonstige Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz vorgeschrieben,

nach der Natur der Sache erforderlich oder durch den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) im Interesse des öffentlichen Wohls oder im Interesse einzelner Bürger beschlossen wird,

4.11 der Rechnungsprüfungsausschuß wird bei Angelegenheiten der Rechnungsprüfung nichtöffentlich tagen, da die Rechnungsprüfung verwaltungsinterne Prüfung ist, bei der die Integrität der Verwaltung, also berechnete Interessen der mit den einzelnen Vorgängen befaßten Personen, den Ausschluß der Öffentlichkeit rechtfertigen (so VG Gelsenkirchen, VR 1983, 393). Erst bei der Entlastungsentscheidung ist Öffentlichkeit geboten (vgl. von Arnim, Gemeindehaushalt 1981, 258 ff.).

5. In welchen Fällen ist die Öffentlichkeit „nicht“ auszuschließen?

Die konkreten Einzelfälle, bei denen die Öffentlichkeit nicht auszuschließen ist, sind nach der Auffassung der Verwaltungsgerichte insbesondere folgende:

5.1 Beim Vorkaufsrecht nach den §§ 24 ff. BauGB

Nicht nur der Beschluß, sondern bereits die Beratung über die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach §§ 24 ff. BauGB haben in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats zu erfolgen (vgl. VGH Mannheim, BWGZ 1991, 147).

In **Rheinland-Pfalz** hat die Ausübung des Vorkaufsrechts dagegen in nichtöffentlicher Ratsitzung zu erfolgen (so ausdrückl. VG Koblenz, 1 K 496 / 95.Ko, vgl. OVG RhPf, 8 A 12462 / 93.OVG, bestätigt durch BVerwG, NVwZ 1995, 897).

5.2 Bei Bauanträgen und Bauvoranfragen

Eine grundsätzliche Ausschließung der Öffentlichkeit für die Behandlung von Bauanträgen und Bauvoranfragen ist – auch unter Berücksichtigung des Datenschutzes – nicht mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit vereinbar (VG Köln, Mitt. NWStGB 1985, 314 = HSGZ 1986, 89).

Dies wird insbesondere in **Bayern** so gesehen (Art. 52 Abs. 2 BayGO i. V. m. Art. 91 BayBO). Danach hat die öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung für die Gemeinderatssitzung die Bezeichnung des Bauvorhabens, bestehend aus der Angabe des Bauortes, Art des Bauvorhabens und Name des Bauherrn zu enthalten.

Da Baugenehmigungen nur Berechtigungen enthalten, sind Rückschlüsse auf die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers nicht möglich (ebenso VG Köln, MittNWStGB 1985, 314).

Die Herstellung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB wird in **Rheinland-Pfalz** als Teil des nichtöffentlichen Baugenehmigungsverfahrens gewertet (so ausdrückl. ISM-RhPf, Schreiben vom 29.11.1994 – GStB RhPf 1992 / 2), so daß dieses in nichtöffentlicher Rats- oder Ausschußsitzung zu erfolgen hat.

5.3 Der Satzungsbeschluß nach § 10 BauGB

Der Beschluß über den Bebauungsplan ist – wie bei jeder anderen Satzung auch – in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu beraten und zu beschließen; andernfalls ist dieser unwirksam (VGH BW, GStB RhPf 1966 / 78 und 1974 / 187; OVG Saarland, Urteil vom 26.1.1973, GStB, RhPf 1974 / 271).

6. Die Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

Ein Verstoß gegen den „Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit“ hat die Nichtigkeit der Beschlüsse zur Folge, ohne daß der Nachweis geführt werden müßte, daß die Beschlüsse bei öffentlicher Sitzung anders ausgefallen wären (vgl. OVG Münster, Der Städtetag 1979, 528). Siehe ferner OVG Lüneburg, NVwZ 1983, 484 und VGH Mannheim, DÖV 1983, 76. Denn die Öffentlichkeit der Ratssitzungen fließt aus dem Demokratiegebot und ist damit ein tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts. Streitig ist, ob ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz einen Ratsbeschluß, soweit dieser Verwaltungsakt ist (§ 35 VwVfG), nur vernichtbar (so VGH Kassel, DÖV 1990, 622) oder nichtig macht (so OVG Münster, DÖV 1961, 295). Maßgebend ist § 44 VwVfG. Danach ist die Nichtigkeit in der Regel nicht gegeben.

Der Vorsitzende ist verantwortlich für die Wahrung des Grundsatzes, ebenso dafür, dass, soweit erforderlich, die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird. Allerdings vermittelt der Öffentlichkeitsgrundsatz weder eine subjektive Rechtsposition für einzelne Ratsmitglieder noch hat der einzelne Bürger einen Anspruch darauf, daß der Bürgermeister die Ausführung eines unter Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit zustande gekommenen Ratsbeschlusses unterläßt, wenn er nicht zugleich geltend macht, durch den Inhalt des Beschlusses in seinen Rechten verletzt zu sein (OVG Koblenz, HessStGZ 1990, 333).

Wenn ein Ratsmitglied der Meinung ist, daß der Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) eine Angelegenheit unzulässigerweise nichtöffentlich behandelt hat, so darf er erst dann an die Öffentlichkeit gehen, wenn dies als letzte Lösung zur Wahrung der demokratischen Teilhabe erforderlich ist. Das Ratsmitglied hat zunächst auf Abhilfe zu drängen (vgl. OVG Koblenz, Die Gemeinde 1997, 117).

Schrifttum: Gramlich, Zur Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen, DÖV 1982, 139 ff.; Stober, Zur Tonbandaufzeichnung in öffentlichen Gemeinderatssitzungen, DVBl. 1976, 371 ff.