

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen - ein Grundsatz kommunaler Demokratie

Von Achim Grunke

1. Sinn und Funktion des Öffentlichkeitsprinzips

Nach allen Kommunalverfassungen sind die Verhandlungen kommunaler Vertretungskörperschaften (Kreistage, Stadt- und Gemeinderäte, Ortschafträte) bis auf wenige Ausnahmen grundsätzlich öffentlich abzuhalten (Literaturverz. unten, vgl. 1, § 37; 2, § 33). Das Prinzip der Öffentlichkeit, ein *Axiom demokratisch verfaßter Ordnungen*, gehört auch zu den Säulen kommunaler Demokratie und gilt als ein *tragender Grundsatz des Kommunalrechts*.

Das Prinzip der Öffentlichkeit soll sicherstellen, daß die Bevölkerung sich über die Tätigkeit ihrer kommunalen Vertretungsorgane unmittelbar informieren kann. Dabei sollen die EinwohnerInnen und BürgerInnen auch zur Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung angeregt werden. Der *Meinungs- und Willensbildungsprozeß* in der Vertretung soll von außen *durchsichtig und nachvollziehbar* sein. Auf diese Weise soll auch das Vertrauen der Bevölkerung in die kommunalen Vertretungen gefördert werden. Die BürgerInnen sollen aus eigener Kenntnis und Beurteilung eine sachgerechte Kritik an Entscheidungen sowie an einzelnen MandatsträgerInnen anbringen können und eine Grundlage für ihre Entscheidung bei den nächsten Kommunalwahlen erhalten (vgl. Urteil OVG NRW v. 19.12.1978).

Das Öffentlichkeitsprinzip unterwirft die kommunalen Vertretungen der *allgemeinen Kontrolle* von außen und soll einer unzulässigen, demokratisch nicht legitimierten Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Vertretung vorbeugen. Es soll eine auf Gesetzlichkeit beruhende und sachorientierte Arbeit der kommunalen Vertretung fördern (vgl. 5, S.97; 7, S.50).

2. Was gehört zum Öffentlichkeitsprinzip

Das Prinzip der Öffentlichkeit *umfaßt im einzelnen* (vgl. 7, S.51):

- den öffentlichen Zugang zu den Sitzungen („Saalöffentlichkeit),
- die ortsübliche Bekanntgabe der Sitzung,
- die öffentliche Bekanntmachung der in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse,
- die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Verhandlungen.

3. Öffentlichkeit der Sitzung

Öffentlichkeit der Sitzung heißt zunächst: der Öffentlichkeit steht es zu, an den Sitzungen der kommunalen Vertretungen als Zuhörer und Zuschauer teilzunehmen, sofern nicht Gegenstände in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden müssen. Aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz leitet sich nicht zwingend ein Anspruch des Besuchers ab, zu fotografieren, zu filmen oder Tonmitschnitte vorzunehmen (vgl. 1, S.90). Zulässig sind Bild- oder Tonaufnahmen nur, wenn eine entsprechende Geschäftsordnungsregelung dies vorsieht (2, S. 105).

Der Öffentlichkeitsgrundsatz bestimmt einen öffentlichen Verhandlungsgang, zu dem eine *öffentliche Aussprache* (Debatte) zu den Verhandlungsgegenständen sowie eine *offene Stimmabgabe* gehören. Eine Abstimmung in Gemeinderat oder Kreistag zu einer Sache ohne vorherige Aussprache zur selben wäre im Regelfall ein Verstoß gegen den

Öffentlichkeitsgrundsatz, auch wenn darauf verwiesen wird, die Sache sei bereits ausgiebigst in entsprechenden Ausschüssen beredet worden.

Eine offene Aussprache zu einer Sache kann nicht durch einfache Verfahrensanträge (Antrag auf sofortige Abstimmung, Antrag auf Schluß der Aussprache) abgewürgt werden. Erst wenn in der laufenden Sitzung alle Argumente ausgetauscht worden sind, kann ein Schlußantrag gestellt werden (vgl. 8, S.68f). Gerade durch eine öffentliche Aussprache in Gemeinderat oder Kreistag als den Hauptorganen kommunaler Selbstverwaltung wird dem Anliegen des Öffentlichkeitsprinzips entsprochen, den Meinungs- und Willensbildungsprozeß für die EinwohnerInnen und BürgerInnen nachvollziehbar aufzuzeigen. Wird allerdings zu einer Sache kein Redebedarf angemeldet, muß nicht zwingend eine Aussprache stattfinden und kann dann unmittelbar zur Abstimmung übergegangen werden.

Die **Abstimmungen** in kommunalen Vertretungen werden in der Regel **offen** durchgeführt. Nur aus wichtigen Gründen, dem öffentlichen Wohl und den berechtigten Interessen einzelner, kann eine geheime Abstimmung beschlossen werden (vgl. 1, § 39, Abs.6; 2, § 35, Abs.6). Auch hier verlangt die Zwecksetzung des Öffentlichkeitsprinzips, den Abstimmungsvorgang möglichst transparent zu gestalten und deshalb sehr strenge Maßstäbe dafür anzulegen, ob geheim abgestimmt werden darf.

Alle Kommunalverfassungen bestimmen die **öffentliche Sitzung** in kommunalen Vertretungen als den **Regelfall**. Nur in eng gefaßten Grenzen und im **Ausnahmefall darf nichtöffentlich** verhandelt werden. Beschlüsse, die unter Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes gefaßt wurden, sind rechtswidrig und sind grundsätzlich als nichtig zu betrachten (vgl. 2, S.107; 4, S.263f ; 7, S.50f).

Grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu verhandeln sind **Satzungen**, insbesondere solche über Abgaben und Gebühren, andere Rechtsverordnungen, grundsätzliche Gemeindeangelegenheiten wie z.B. der Flächennutzungsplan und Erschließungsmaßnahmen, Straßenbenennungen sowie alle die BürgerInnen allgemein betreffenden Angelegenheiten (vgl. 7, S.58ff). Satzungen, die unter Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips zustande gekommen sind, gelten als von Anfang an ungültig, eine Heilungsregelung besteht hier grundsätzlich nicht (vgl. 1, § 4, Abs.4 und 2, § 3, Abs.5).

Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit als tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts gilt auch für Sitzungen der Verbandsversammlung von **Zweckverbänden**. Der generelle Ausschluß der Öffentlichkeit wäre rechtswidrig (§ 19 SächsKomZG).

Für **beschließende Ausschüsse** kommunaler Vertretungen gilt das **Öffentlichkeitsprinzip in entsprechender Weise**. Findet eine **Vorberatung** von Gegenständen statt, die vom Gemeinderat oder Kreistag an den beschließenden Ausschuß zugewiesen wurde, kann die Beratung nichtöffentlich stattfinden, ohne daß ausdrücklich die Gründe „öffentliches Wohl“ oder „berechtigte Interessen Einzelner“ nachgewiesen werden müssen, da der beschließende Ausschuß in dem Falle wie ein beratender Ausschuß fungiert. Für die Hauptorgane Gemeinderat und Kreistag hingegen besteht die Möglichkeit einer solchen Vorberatung grundsätzlich nicht, es sei denn, einzelne Gegenstände erfordern eine Vorberatung, weil das „öffentliches Wohl“ oder „berechtigte Interessen Einzelner“ tangiert werden.

Die Sitzungen **beratender Ausschüsse** sind nach sächsischem Kommunalrecht prinzipiell nichtöffentlich (vgl. 1, § 43, Abs.2; 2, § 39). Dementsprechend gilt hier, das Niederschriften dieser stets nichtöffentlichen Sitzungen nicht als Mehrfertigung (an die Ausschußmitglieder) ausgegeben werden dürfen (vgl. 1, § 40, Abs.2; 2, § 36, Abs.2).

Als eine Besonderheit ist für den **Jugendhilfeausschuß** bundesrechtlich in § 71 KJHG geregelt, daß seine Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind, soweit nicht das Wohl der Allgemeinheit, berechnete Interessen einzelner Personen oder schutzbedürftiger Gruppen entgegenstehen.

4. Der Ausschluß der Öffentlichkeit

Als Voraussetzungen für den Ausschluß der Öffentlichkeit werden allgemein als unbestimmte Rechtsbegriffe „*das öffentliche Wohl*“ und „*berechtigte Interessen Einzelner*“ definiert. D.h., inhaltlich sind diese Begriffe nicht durch einen festumrissenen Sachverhalt ausgefüllt, sondern bedürfen in ihrer Anwendung einer Einzelfallprüfung auf einen gegebenen Tatbestand. Daher erscheint es auch rechtlich bedenklich zu sein, durch Geschäftsordnungen oder allgemeine Beschlüsse von vornherein ganze Gruppen von Tatbeständen aus öffentlicher Verhandlung auszuklammern. Es bestände hier die Gefahr der Aufweichung des Öffentlichkeitsprinzips, weil solcherart Festschreibungen eine Reihe von Angelegenheiten dann stets einer öffentlichen Verhandlung entziehen würden (vgl. 5, S.98).

Es ist stets im **Einzelfall zu prüfen** und zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für eine nichtöffentliche Sitzung vorhanden sind, um dabei jedesmal die konkreten Umstände zu berücksichtigen (vgl. 7, S.57). So ist es grundsätzlich nicht zwingend, in solchen Angelegenheiten, in denen typischerweise im Regelfall nichtöffentlich verhandelt wird (z.B. Grundstücksangelegenheiten) immer die Öffentlichkeit auszuschließen.

Sobald in einer nichtöffentlichen Sitzung der Grund für die Nichtöffentlichkeit entfallen ist, ist die Öffentlichkeit wiederherzustellen. Jedoch muß die Öffentlichkeit auch davon Kenntnis haben und an der nunmehr öffentlichen Sitzung auch teilnehmen können. Ggf. ist unter Beachtung der erforderlichen rechtzeitigen und ortsüblichen Bekanntgabe ein neuer Termin für die Fortsetzung der Sitzung anzusetzen.

Das **öffentliche Wohl** als **Voraussetzung** für eine **nichtöffentliche Sitzung** zu einer Sache besteht dann, wenn Interessen und Belange des Bundes, des Landes, der Gemeinde, anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder der örtlichen Gemeinschaft durch eine öffentliche Behandlung gefährdet werden **können**, auch wenn dies tatsächlich nicht eintreten muß. Solche Gründe liegen jedenfalls dann vor, wenn durch **gesetzliche Vorschriften** Verschwiegenheit oder Geheimhaltung in bestimmten Angelegenheiten einzuhalten ist, z.B. beim Steuergeheimnis nach § 30 AO, bei § 35 SGB in Sozialangelegenheiten, bei einzelstatistischen Daten sowie den Datenschutz berührende Informationen, aus Gründen staatlicher Sicherheit oder der Landesverteidigung (vgl. 7, S.57f).

Unter das öffentliche Wohl fällt nicht das Interesse der Gemeinde- oder Kreisräte und -rätinnen, in heiklen Angelegenheiten ohne die Öffentlichkeit ungestört verhandeln zu wollen (vgl. 9, S.116).

Auch kann nicht bloß deshalb nichtöffentlich verhandelt werden, weil aus ihrem Auftreten oder Stimmverhalten einzelne Abgeordnete um ihren Ruf fürchten oder sonstige Nachteile für Privat- oder Berufsleben annehmen. Eine solche Denk- und Herangehensweise widerspricht gänzlich dem Sinn des Öffentlichkeitsprinzips. Beständen allerdings in einer zu behandelnden Sache für einzelne Gemeinde- oder Kreisräte berechnete Interessen einzelner, dann wäre das zwar ein hinreichender Grund für den Ausschluß der Öffentlichkeit, aber die betreffenden Räte und Rätinnen dürften wegen Befangenheit nicht mitberaten und mitentscheiden (vgl. 1, § 20).

Berechtigte Interessen Einzelner, die einen nichtöffentlichen Verhandlungsgang verlangen, sind rechtlich geschützte oder anerkannte Interessen, die auf rechtlich erlaubtes gerichtet sind. **Einzelne** können sein: natürliche Personen, juristische Personen oder Personengruppen. Berechnete Interessen einzelner liegen dann vor, wenn in der öffentlichen Verhandlung das

Bekanntwerden persönlicher, wirtschaftlicher oder anderer Verhältnisse nachteilige Folgen für den einzelnen hätte, hinsichtlich seiner allgemeinen Wertschätzung, seiner privaten oder gesellschaftlichen Existenz und seinem weiteren Fortkommen. Für einen Ausschluß der Öffentlichkeit reicht es jedoch nicht aus, daß private Interessen allein schon tangiert werden. Sie müssen schon so gewichtig sein, daß es zu den tatsächlichen nachteiligen Auswirkungen kommen kann und daher der Ausschluß der Öffentlichkeit *erforderlich* wird. Darunter fallen in der Regel (*nicht in jedem Einzelfall!*) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, Werturteile, Angaben über Einkommen und Vermögen, familiäre Verhältnisse, Vorstrafen, Bankgeheimnisse, Bedürftigkeitsfragen und Eignungsbewertungen. Dazu zählen *einzelne* Personal-, Besoldungs- und Disziplinarangelegenheiten, *einzelne* Grundstücksangelegenheiten und Fälle von Vorkaufsrechten, Schätzungen sowie Einzelfallentscheidungen in Abgaben-, Miet-, Kredit-, Wohnungs- und Sozialhilfeangelegenheiten. Auch bei Rechtsstreitigkeiten kann nichtöffentlich verhandelt werden, weil bei öffentlicher Behandlung möglicherweise der gegnerischen Seite Argumente offengelegt werden, die der Gemeinde zum Nachteil gereichen.

Würden Bauvoranfragen und Bauanträge grundsätzlich nur nichtöffentlich behandelt, verstieße das gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz (vgl. Urteil VG Köln v. 25.1.1985), gleiches gilt für Verhandlungen zum Vorkaufsrecht einer Gemeinde an Grundstücken nach § 24 BauGB (vgl. Urteil VGH BW v. 16.6.1981).

Auch Vergaben sind in öffentlicher Sitzung zu verhandeln. Der Grundsatz der Öffentlichkeit steht höher als die Geheimhaltungsvorschriften der VOB. Nichtöffentlich darf nur soweit verhandelt werden, als Interessen der einzelnen Bieter dies verlangen, wenn z.B. Betriebsinternas, Kalkulationsdaten oder auch Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit von Bietern dargestellt werden (vgl., 7, S.61).

In der Praxis geschieht es nicht selten, z.B. in Grundstücksangelegenheiten, daß öffentliches Wohl und berechtigte Interessen einzelner miteinander verflochten sind und aus beiderlei Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann. Sollte in Einzelfallsituationen öffentliches Wohl mit privaten Einzelinteressen in Konflikt geraten, dann hat das öffentliche Wohl prinzipiell Vorrang gegenüber den Privatinteressen.

5. Die Pflicht zur Verschwiegenheit

Über *alle* in *nichtöffentlicher Sitzung* behandelten Angelegenheiten sind die Anwesenden solange zur *Verschwiegenheit* verpflichtet, bis Gemeinderat / Kreistag im Einvernehmen mit dem Bürgermeister/Landrat die Verschwiegenheitspflicht aufheben (vgl. 1, § 37, Abs.2 u. 2, § 33, Abs.2). Die Verschwiegenheitspflicht erstreckt sich auf den *gesamten Verlauf der Verhandlung*, nicht nur auf das Ergebnis (vgl. 7, S.63), sowie auf alle an der Verhandlung teilnehmenden Personen. Die Verschwiegenheitspflicht besteht natürlich nicht für allgemein in der Öffentlichkeit bekannte Tatsachen.

Die Verschwiegenheitspflicht besteht nicht mehr, *wenn* und *soweit* (vgl. 7, S.63) die in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse öffentlich bekanntgegeben worden sind. Die in einer *nichtöffentlichen Sitzung* gefaßten *Beschlüsse* sind nach Wiederherstellung der *Öffentlichkeit* oder in der *nächsten öffentlichen Sitzung bekanntzugeben*, sofern nicht öffentliches Wohl oder berechtigte Einzelinteressen dagegen stehen. Die *Bekanntgabe umfaßt nur die Beschlußfassung*, nicht den Verhandlungsgang im ganzen.

Die Mitnahme persönlicher Notizen aus nichtöffentlichen Sitzungen verstößt nicht gegen das Gebot der Verschwiegenheit (vgl. 4, S.263).

Sofern Personen gegen das Verschwiegenheitsgebot verstoßen, vor allem wenn es grob fahrlässig oder vorsätzlich geschieht, können sich Regressansprüche aus § 823, Abs.2 BGB

ergeben und/oder Strafvorschriften aus den §§ 353a und 355 StGB wirksam werden (vgl. 1, §§ 19, Abs.2, 37, Abs.2 u.7, S.64).

6. Die rechtzeitige und ortsübliche Bekanntgabe der Sitzung

Eine öffentliche Sitzung ist rechtzeitig und ortsüblich hinsichtlich *Zeit, Ort und Tagesordnung* öffentlich bekanntzugeben (vgl. 1, § 36, Abs.4 und 2, § 32, Abs.4). Die öffentliche Bekanntmachung wird in der Geschäftsordnung geregelt. Von der rechtzeitigen öffentlichen Bekanntmachung ist zu *unterscheiden* die *Einberufung zur Sitzung* (gerichtet an die Gemeinde- bzw. Kreisräte). Die öffentliche Bekanntmachung kann in kürzerer Frist als die Einberufung erfolgen, sollte aber auch ca. eine Woche betragen (vgl. 2, S.103, 8, S.31ff), aber auch eine Frist von 3 Tagen wird als ausreichend betrachtet (vgl. 1, S. 88).

Bis zur Einberufung der Sitzung bestimmen Bürgermeister oder Landrat mit der Festsetzung der Tagesordnung zunächst allein, ob ein Gegenstand öffentlich oder nichtöffentlich behandelt werden soll. Gibt es Änderungsanträge aus der Mitte des Vertretungsorgans, für eine nichtöffentliche Behandlung von Tagesordnungsgegenständen, dann muß über diese Anträge auch nichtöffentlich verhandelt werden.

Für die ortsübliche Bekanntgabe gibt es keine gesetzlich vorgeschriebene Form. Die Art der Bekanntmachung hängt von der Größe und Struktur des jeweiligen kommunalen Siedlungsgebiets ab. Als Formen kommen in Betracht: Bekanntgabe an Anschlagtafeln der Gemeinde, Mitteilung im Amtsblatt oder in einer lokalen Tageszeitung.

Nur in *Eilfällen* kann zu einer Sitzung *ohne Frist und formlos* und nur unter Angabe der Verhandlungsgegenstände eingeladen werden. Dabei läßt sich naturgemäß eine rechtzeitige öffentliche Bekanntgabe der Sitzung kaum realisieren. Eine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips wäre in diesem Falle nicht anzumahnen. Ein *Eilfall* als *strenger Ausnahmefall* tritt dann ein, wenn Gefahren von der Gemeinde / vom Kreis oder den EinwohnerInnen abzuwenden sind. Als Gefahren können angesehen werden: Naturkatastrophen, Seuchengefahren u.a., aber auch Vermögensschäden bei Fristablauf zur Einlegung von Rechtsmitteln. In jedem Falle muß eine zeitliche Dringlichkeit vorliegen, die unaufschiebbar eine unverzügliche Entscheidung durch die kommunale Vertretung erfordert.

7. Öffentlicher Zugang zur Sitzung

Während der *Dauer* der *öffentlichen Sitzung* ist zu gewährleisten, daß grundsätzlich für *jedermann und frau*, also nicht nur für BürgerInnen und EinwohnerInnen, ein *ungehinderter Zugang* zum Sitzungsraum bestehen muß. Dabei muß der Sitzungsraum nicht jedem Andrang gewachsen sein, ausreichend ist ein Platzangebot, das dem gängigen Interesse an Sitzungen entspricht. Die Ausgabe von Einlaßkarten ist zulässig, darf aber nicht zur Bevorzugung bestimmter Personen oder Personengruppen führen. Dem Öffentlichkeitsgrundsatz steht nicht entgegen, wenn der Vorsitzende von seinem Hausrecht Gebrauch macht und Maßnahmen trifft, die einen ungestörten Ablauf der Sitzung gewährleisten sollen (z.B. Hausverbot für Ruhestörer, angetrunkene Personen usw.).

Die Sitzungen kommunaler Vertretungen haben grundsätzlich im jeweiligen territorialen Siedlungsgebiet stattzufinden. Eine Gemeinderatssitzung z.B. außerhalb des Gemeindegebiets gilt als Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip, widerspräche seinem demokratischen Anliegen, die GemeindebürgerInnen in die kommunale Selbstverwaltung einzubeziehen.

Zu einer öffentlichen Sitzung ist entsprechend dem Landespresserecht *insbesondere* den Vertretern der *Presse* ein freier Zugang zu gewährleisten. In der Geschäftsordnung kann festgehalten werden, daß für die Presse im Sitzungsraum Plätze freizuhalten sind. Den

JournalistInnen steht das Recht auf freie Informationsbeschaffung zu (Art. 5 GG). Dies setzt aber nicht zwingend voraus, die öffentliche Sitzung per Tonband aufzuzeichnen (Urteil BVerwG v. 3.8.1990). Hierzu bedarf es zumindest einer mehrheitlichen Zustimmung des Gemeinderats bzw. einer entsprechenden Geschäftsordnungsregelung.

Literatur:

- (1)U. Menke / H.Arens: Sächsische Gemeindeordnung. Textausgabe mit Erläuterungen, 3. Auflage, Kohlhammer 1999
- (2)W.-U.Sponer/A.Jacob/U.Menke: Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen. Handkommentar mit erg. Vorschriften, 2. Aufl., R.Boorberg Verlag 1999.
- (3)A.Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl., Verlag C.H. Beck 2000.
- (4)A.Gern, Deutsches Kommunalrecht, Nomos Verlagsgesellschaft 1994.
- (5)Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2, Springer Verlag 1982.
- (6)D.Hegele/K.-P.Ewert, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, R.Boorberg Verlag 1995.
- (7)R.Seeger, Handbuch für die Gemeinderatssitzung (B.-Württ.), 5.neubearb.Aufl., Verlag W.Kohlhammer 1994.
- (8)E.Rehn, Geschäftsordnung für Gemeinderat und Ausschüsse in Sachsen. Kommentar (Muster-Geschäftsordnung), Deutscher Gemeindeverlag 1994.
- (9)H. Wettling, Kommunalrecht, Reihe: Sächsisches Landesrecht, Nomos Verlagsgesellschaft 1995.
- (10)E. Rehn / A.v.Mutius (Hrsg.), Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht. (Loseblatt-) Entscheidungssammlung ... , Verlag Reckinger & Co., Siegburg
- (11)U. Menke, Die Handhabung des Öffentlichkeitsgrundsatzes in den Gemeinderatssitzungen, in: Sachsenlandkurier, Heft 10 / 2002.