



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 10/2016

1. Dezember 2016

Inhalt

	Seite
Der Kommunalwald	1-4
Sitzungsunterlagen geheim?	4-6
Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz–Buchbesprechung	6-9

Der Kommunalwald

Deutschland zählt zu den walddreichsten Ländern Europas. Sachsen hingegen gehört mit einem Waldanteil von 28,4 % zu den eher waldarmen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Den Besitz am Wald teilen sich in Sachsen private Personen, Körperschaften, der Staat und treuhänderische staatliche Einrichtungen. Von den insgesamt über 523 Tausend Hektar Gesamtwaldfläche befindet sich die knappe Hälfte mit 45,7% in privatem Eigentum von rund 85 Tausend Waldbesitzern, gefolgt vom sächsischen Landeswald mit 38,6%, dem Kommunalwald mit 7,6%, dem Bundeswald mit 6,0% und dem Kirchenwald mit 2,1%. In der gesamten Bundesrepublik Deutschland beträgt der Anteil des Kommunalwalds etwa 20% an der Gesamtwaldfläche.

Über die größten Stadtwälder in Sachsen verfügen die Städte

- Zittau seit dem Jahr 1365 (fast ununterbrochen) mit 4.155 Hektar,
- Plauen mit 2.300 Hektar,
- Löbau mit 1.767 Hektar und
- Leipzig, wo 1.163 Hektar des ca. 2.500 Hektar umfassenden Auwalds zur Stadt Leipzig gehören.

Historische Entwicklung

Die historische Entwicklung des Kommunalwaldes geht dort, wo es sich um Stadtwald handelt, vielfach bis in die Zeit der Stadtgründung zurück. Schon früh begannen die wachsenden Städte zusätzlich umliegende Waldflächen anzukaufen, um auf diese Weise die Brenn- und Bauholzversorgung ihrer Bürger zu sichern.

Wesentlich jünger ist meist der Waldbesitz der kleineren Städte und Gemeinden. Er ist häufig das Ergebnis der eigentumsrechtlichen Umwandlung der Mark- oder Allmendwälder, die bis dahin gemeinschaftlich von allen Ansässigen für die Holzgewinnung, den Weidebetrieb, die Imkerei u. a. genutzt wurden.

In den heute kommunalwaldreichen Gebieten Deutschlands wurde der Markwald meist ungeteilt an die politische Gemeinde überführt, während die berechtigten Bürger in den anderen Gebieten den gemeinschaftlichen Waldbesitz unter sich aufteilten. In vielen Gebieten Deutschlands ist erst auf diese Art der heute bestehende Kleinprivatwaldbesitz entstanden.

Da die Aufteilung der Markwälder oft nach einem sehr starren Schema (sozusagen mit dem Lineal auf der Landkarte) vorgenommen wurde, erklären sich die in den meisten Privatwaldgebieten noch immer vorherrschenden kleinen Parzellenformen, welche für eine Bewirtschaftung sehr ungünstig sind.¹

Bedeutung für die Bürger

Dem Kommunalwald kommt eine einzigartige Bedeutung zu, denn er gehört den Bürgerinnen und Bürgern einer Stadt oder Gemeinde. Sein Wert für sie ist ganz vielfältig. Die Waldbewirtschaftung sichert lokale Arbeitsplätze und versorgt die regionale Holzindustrie mit Rohstoffen. Die Einnahmen aus seiner Nutzung fließen direkt in den kommunalen Haushalt.

Für die Bevölkerung ist ihr Stadtwald die „Wellness-Oase“ um die Ecke, dort können sie sportlich aktiv sein oder einfach nur entspannen. Immer mehr Menschen nutzen den kommunalen Wald auch, um Brennholz zu gewinnen und damit den hauseigenen Energiebedarf oder zumindest einen Teil davon zu decken.

Doch er ist nicht nur von materiellem Wert, viele Menschen sind auch emotional eng mit dem Wald vor ihrer Haustür verbunden. Sein stets unverwechselbares „Gesicht“ prägt ihr Heimatgefühl und nicht zuletzt hängen oft wertvolle Kindheitserinnerungen mit dem „eigenen“ Wald zusammen.²

Interessenvertretung

Der Gemeinsame Forstausschuss der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände „Deutscher Kommunalwald“ vertritt den Kommunalwald in der Bundesrepublik Deutschland. Er ist damit auf Bundesebene die repräsentative Interessenvertretung Wald besitzender Städte und Gemeinden und setzt sich aus Vertretern des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages zusammen.

Ziele des Ausschusses sind die Förderung der forstwirtschaftlichen, vermögensrechtlichen und wirtschaftlichen Belange der rund 12 Tausend Wald besitzenden Kommunen.

Der Gemeinsame Forstausschuss „Deutscher Kommunalwald“ ist außerdem ständiger Gesprächspartner der Ministerien auf Bundesebene, soweit es um forstliche und naturschutzrechtliche Fragen, z. B. im Gesetzgebungsverfahren, geht und ist weiterhin Ansprechpartner für Presse und Rundfunk in forstlichen Fragen der Kommunen. Zudem ist er zuständig für die Bestellung von Sachverständigen für Anhörungen in den Gremien des Deutschen Bundestages und für die Entsendung von Vertretern in forstliche und forstpolitische Zusammenschlüsse sowie entsprechende Organisationen auf Bundesebene.

Zukunft sichern

Damit der Spagat zwischen den verschiedenen Ansprüchen an den Kommunalwald gelingen kann, fordern der Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) sichere Rahmenbedingungen für Kommunen und Waldgebiete und warnen davor, in Zukunft am Schutz des Waldes zu sparen.

Der NABU ist sich der großen Herausforderungen, vor denen die Kommunalwälder stehen, bewusst. Ebenso klar ist jedoch, dass der Lebensraum vieler Tiere und Pflanzen gesichert werden muss. Der NABU hat sich deshalb im Rahmen mehrerer Fachgespräche gemeinsam mit kommunalen Waldbesitzern und Bürgermeistern, mit Akteuren aus der Politik, forstlichen Verbänden auf Landes- und Bundesebene, kommunalen Waldbewirtschaftern und Natur-

schutzexperten intensiv mit den aktuellen Entwicklungen auseinandergesetzt und gemeinsam mit den Akteuren nach Lösungswegen gesucht.

Als Ergebnis hat der NABU gemeinsam mit dem Forstausschuss der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände „Deutscher Kommunalwald“ 8 Thesen zur Zukunft des Kommunalwaldes formuliert.

Zunächst muss es darum gehen, aktiv Projekte anzustoßen und umzusetzen. In der vorliegenden Broschüre möchten wir Ihnen, als Politiker, Förster oder Bürger, ausgewählte Projekte vorstellen, die wir als besonders innovativ und zukunftsfähig ansehen. Sie sollen Ihnen Anregungen geben, wie auch Sie die Zukunft Ihres Waldes positiv gestalten können.

Der Gewinn liegt nicht nur auf der ökologischen Seite, auch wirtschaftlich und sozial stellen die Projekte einen Mehrwert dar. Sie zeigen die große Bandbreite der Möglichkeiten von der Entwicklung von Bürgerbeteiligungskonzepten über ein neues Waldbesitzermodell bis hin zur gewinnbringenden Umweltbildung in einem Schulwaldprojekt. Sie alle eint das Ziel, mit neuen Ideen ihren Kommunalwald dauerhaft zu erhalten und als wertvollen Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Bildungsraum zu schützen.

- These 1: Der Kommunalwald ist als wertvoller Vermögensbestandteil zu erhalten. Er ist bürgernah und ein Beispiel für Anteilnahme und stetige Beteiligung der lokalen Bevölkerung. Seine nachhaltige, naturnahe Bewirtschaftung kann ein Modell für den verantwortungsbewussten Umgang mit natürlichen Ressourcen, auch im Sinne der Generationengerechtigkeit, sein.
- These 2: Im Kommunalwald gelten die Grundprinzipien der Selbstverwaltung und der Selbstverantwortung. Der Gemeinderat bestimmt die Ziele für den Kommunalwald. An diesen Zielen richtet sich auch die Bewertung des betrieblichen Erfolgs aus.
- These 3: Der Kommunalwald ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Dieses Gemeinwohl hat eine ökologische, eine soziale und eine ökonomische Dimension. Es bleibt die zentrale Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger auch in schwierigen Zeiten einen ausgewogenen Ausgleich zwischen diesen drei Dimensionen herzustellen.
- These 4: Der naturnahe Waldbau ist derzeit die geeignetste Strategie, die unterschiedlichen Anforderungen an den Kommunalwald zu erfüllen. Der Umbau der Wälder hin zu strukturreichen Laubmischwäldern muss deshalb, auch als Risikovorsorge im Klimawandel, weiter vorangetrieben werden. Die Ziele des Waldnaturschutzes lassen sich überwiegend in die naturnahe Waldbewirtschaftung integrieren. Zum Schutz und zur Erhaltung von Lebensräumen und Arten, die an die natürliche Zerfallsphase von Wäldern gebunden sind, bedarf es auch ungenutzter Waldflächen. Es ist die Herausforderung der nächsten Jahre, den notwendigen Umfang und die Verteilung dieser Waldflächen genau zu bestimmen.
- These 5: Die wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen an die Gemeinwohlleistungen des Kommunalwaldes erfordern die konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips. Im Bereich des Natur- und Artenschutzes gilt dies insbesondere für die Umsetzung von Natura 2000. Gerade kleine, ländliche Gemeinden sind hierbei auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Deshalb muss der Kommunalwald zukünftig bei der EU-Mitfinanzierung des Managements von Natura 2000 als Förderpartner im EU-Budget 2014-2020 berücksichtigt werden. Zusätzliche Leistungen, welche die Kommunen über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehend erbringen, sollen auch verstärkt über Instrumente wie Vertragsnaturschutz und Ökokonto honoriert werden.
- These 6: Gravierende und fortwährende Wildschäden gefährden unvermindert die nachhaltige, naturnahe Bewirtschaftung des Waldes und führen bei kommunalen Waldbesitzern zu erheblichen finanziellen Mehraufwendungen und Mindererträgen. Darüber hinaus stehen sie auch im Widerspruch zu jagdgesetzlichen Vorgaben. Defizite im Vollzug bestehender gesetzlicher Vorgaben sind abzubauen, aber auch Weiterentwicklungen im Jagdrecht sind erforderlich.

- These 7: Kommunalwälder leisten einen wichtigen Beitrag zur Holzversorgung und zur Energiewende. Der Ausbau erneuerbarer Energien in und aus dem Wald muss jedoch umsichtig erfolgen, um negative Nebeneffekte zu vermeiden.
- These 8: Im Zuge der naturnahen Waldbewirtschaftung werden die Laubholzanteile im Kommunalwald erheblich steigen. Die Absatzmöglichkeit für diese Hölzer ist aber im Vergleich zum Nadelholz derzeit noch deutlich eingeschränkt. Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Forstbetriebe müssen daher die Verwendungsmöglichkeiten von Laubholz weiterentwickelt werden.

¹ Karl Reinhard Volz: *Wem gehört eigentlich der Wald? Waldeigentum im Spannungsfeld von privatem und allgemeinem Interesse*, in: *Der deutsche Wald, Schriftenreihe „Der Bürger im Staat“*, Heft 1/2001, Hrsg. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 52.

² Vgl. *Zukunft gestalten im Kommunalwald*. Hrsg. Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V., (www.NABU.de) in Verbindung mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund 2013.

Sitzungsunterlagen geheim?

Nach § 36 Abs. 3 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) werden zur Einberufung der Gemeinderatssitzung durch den Bürgermeister bei der Einladung der Gemeinderäte die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beigelegt, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen.

Im Rechtsstreit zwischen der Stadt F. und der Stadträtin N. hat das Sächsische Obergericht Bautzen (OVG Bautzen) mit seinem Beschluss vom 08.07.2016 (Az. 4 B 366/15) eine einstweilige Anordnung erlassen, in der die Stadträtin N. verpflichtet wird, es zu unterlassen, Unterlagen des Stadtrats vor Eintritt in die jeweilige öffentliche Sitzung des Stadtrats auf der Homepage des Kreisverbandes der Partei oder auf sonstige Weise zu veröffentlichen.

Es geht hier also darum, Sitzungsunterlagen, die eindeutig für eine öffentliche Stadtratsitzung bestimmt sind, für eine Veröffentlichung vor der Sitzung nicht zuzulassen.

Das OVG Bautzen schließt sich der Auffassung der Stadt F. an und begründet das damit, „dass es sich bei den Sitzungsunterlagen (für öffentliche Sitzungen!-AG) um rein interne Papiere der Verwaltung handelt und die Befugnis eines Stadtrats zur Überzeugungsbildung nicht so weit reicht, dass die Antragsgegnerin (Stadträtin N.) sämtliche verwaltungsinternen Schriftstücke und damit die Sitzungsunterlagen komplett veröffentlichen kann. Der Zweck der Sitzungsunterlagen besteht allein in der Verwendung innerhalb des Stadtrats ... Die Unterlagen dienen der Unterrichtung innerhalb des Stadtrats und der Vorbereitung von Abstimmungen im Stadtrat.“

Mit dem Verweis auf § 19 Abs. 2 SächsGemO stellt das OVG Bautzen darauf ab, dass Beratungsunterlagen auch für öffentliche Sitzungen der Geheimhaltung unterliegen. Danach ist der ehrenamtlich Tätige (Stadt- und Gemeinderäte gehören dazu) „zur Verschwiegenheit u. a. über die Angelegenheiten verpflichtet, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist. Darunter fallen zunächst alle Angelegenheiten, deren Mitteilung an andere dem Gemeinwohl oder den schutzwürdigen Interessen einzelner Personen zuwider laufen würde. Darüber hinaus besteht eine Amtsverschwiegenheit aus der Natur der Sache bei internen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung.“

Bei Befürwortern der Geheimhaltung wurde in der öffentlichen Debatte außerdem die Meinung vertreten, dass durch Öffentlichtmachung der Sitzungsunterlagen die öffentliche Meinung bereits in hohem Maße festgelegt und angeblich eine freie, ungezwungene Beratung und Beschlussfassung in den Gremien zu sehr vorgeprägt und damit erschwert wäre.

Würde die Entscheidung des OVG Bautzen in die Praxis des sächsischen Kommunalrechts umgesetzt werden, hieße das streng genommen, dass Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte nach Erhalt der Unterlagen für die öffentliche Sitzung in der verbleibenden Zeit bis zur Sitzung mit diesen Unterlagen nicht öffentlich hantieren oder diese an Dritte weitergeben dürften. Da nach Auffassung des OVG die Unterlagen der Geheimhaltung unterlägen, dürften nach dieser Logik auch der Bürgermeister und die Verwaltung aus den Unterlagen nichts durch Presseerklärungen, Interviews etc. der Öffentlichkeit preisgeben. Außer der gesetzlich vorgeschriebenen ortsüblichen Bekanntgabe von Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzung dürfte darüber hinaus nichts über die kommende Sitzung an die Öffentlichkeit dringen.

Vor dem Hintergrund des Kommunalrechts und der gängigen kommunalen Praxis erweisen sich weder die juristisch begründete Argumentation des OVG noch die politische Argumentation der Befürworter der Geheimhaltung als überzeugend und stichhaltig.

Um es aus § 36 Abs. 3 SächsGemO zu wiederholen: mit der Einladung für die Gemeinderatsitzung dürfen ausschließlich Unterlagen beigelegt werden, die nicht dem öffentlichen Wohl oder berechtigten Interessen Einzelner entgegenstehen. Unterlägen alle Sitzungsunterlagen der Geheimhaltung, dürften sie nach der Vorschrift des § 36 Abs. 3 gar nicht erst zugestellt werden. Es stünde dann die Frage im Raum, ob dann dazu überhaupt eine öffentliche stattfinden könnte. An dieser Stelle wird wohl das Groteske an der Logik des OVG sichtbar. Wie es scheint, werden vom OVG die Maßstäbe, die für nichtöffentliche Sitzungen gelten, unter der Hand auf die Praxis der öffentlichen Sitzungen übertragen.

Aber auch das politische Argument, dass eine freie, ungezwungene Beratung und Beschlussfassung in den Gremien zu sehr vorgeprägt würde und damit erschwert würde, kann nicht zählen. Hier wird eine Begründung herangezogen, die üblicherweise für die nichtöffentlichen Vorberatungen in den Ausschüssen reklamiert wird, wo ja wirklich eine unbeeinträchtigte, die verschiedenen Tatsachen abwägende Meinungsbildung stattfinden soll.

Was der Geheimhaltung unterliegen muss, ist nach objektivierbaren rechtsstaatlichen Kriterien zu bestimmen und nicht nach politischer Opportunität.

Das Bedürfnis nach einer „freien, ungezwungenen Beratung und Beschlussfassung“ ist weder eine ausreichende Begründung noch eine kommunalrechtliche Kategorie, um Unterlagen, die für öffentliche Sitzungen bestimmt sind, für eine Veröffentlichung vor der Sitzung nicht zuzulassen. Nur wenn begründet werden kann, dass das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen, unterliegen Sitzungsunterlagen der Verschwiegenheitspflicht.

Zum Wesen kommunaler Demokratie gehört aber, dass sich Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte in Vorbereitung auf die öffentliche Sitzung für ihre Meinungsbildung bei der Durcharbeitung der Sitzungsunterlagen mit den Bürgerinnen und Bürgern beraten können. Hierzu gehört normalerweise auch ein Informationsaustausch über die Inhalte der bevorstehenden Sitzung und damit auch über die Sitzungsunterlagen. Aber wie soll das geschehen, wenn sämtliche Sitzungsunterlagen (so z.B. eine zu beschließende Hundesteuer-Satzung) vor der stattfindenden Sitzung der Geheimhaltung unterlägen?

Zwar haben nach vorherrschender Rechtsmeinung interessierte Bürger keinen Rechtsanspruch auf Überlassung von Beratungs- und Beschlussvorlagen. Dennoch wird es als zulässig angesehen, Sitzungsunterlagen der öffentlichen Sitzungen z.B. an die Presse oder an örtliche Parteigliederungen auszuhändigen.¹

Zur konsequenten Umsetzung des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes gehöre auch die öffentliche Bereitstellung von Sitzungsunterlagen im zeitlichen Vorfeld der Sitzung, damit „interessierte Zuhörer ... soweit wie möglich in die Lage versetzt werden, den öffentlichen Ratssitzungen nicht nur beizuwohnen, sondern ihnen auch folgen zu können“, so in dem kürzlich erschienenen Fachbuch „Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz“² (siehe hierzu auch die Buchbesprechung“ in dieser Ausgabe).

Eine überzogene Geheimnistuerei beschädigt die kommunale Demokratie und trägt dazu bei, Demokratie- und Politikverdrossenheit zu fördern und dem Wutbürgertum weiteren Auftrieb zu geben. Deshalb mehr Transparenz in der kommunalen Demokratie und keine übersteigerte Geheimhaltung.

AG

¹ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 37, Randnummer 14.*

² Krebs: *Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz*, R. Boorberg Verlag 2016, S. 261.

Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz Eine Buchbesprechung

**Klaus Thomas Krebs: Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz,
R. Boorberg Verlag 2016.**

Bei der vorliegenden Monographie handelt es sich um eine von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwig-Universität Freiburg im Sommersemester 2015 angenommene Dissertation, die in den „Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht“ Band 48 mit Unterstützung des Deutschen Landkreistages erschienen ist.

Plädoyer für Transparenz

Der Autor geht davon aus, dass das Öffentlichkeitsprinzip das wichtigste Rechtsinstitut zur Herstellung von Transparenz in der kommunalen Gremienarbeit ist. In Literatur und Rechtsprechung wird das Öffentlichkeitsprinzip wiederholend als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, als tragender Grundsatz des Kommunalrechts und als einer der wesentlichen Grundsätze der Gemeindeverwaltung angesehen. (S. 13)

Allerdings werde das Öffentlichkeitsprinzip, wie der Autor bemerkt, in der kommunalen Praxis häufig nur unvollkommen umgesetzt. Die Sitzungsöffentlichkeit scheine praktisch oftmals zu einer „Pro-Forma-Öffentlichkeit“ zu denaturieren. (S. 14) Dass sich Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Wesentlichen auf der politischen Hinterbühne abspielen, sei aber keine kommunale Besonderheit.

Kommunale Selbstverwaltung ziele aber auf die Aktivierung der Bürgerschaft ab. Dieses Grundanliegen werde jedoch konterkariert, wenn wesentliche Angelegenheiten dem kontrollierenden und auf Information angewiesenen Blick der kommunalen Öffentlichkeit entzogen werden. (S. 15)

Das Buch von Herrn Klaus Thomas Krebs liest sich wie ein Plädoyer für Transparenz in der kommunalen Selbstverwaltung. Um das auf über 270 Seiten zu begründen, holt er weit aus, wie es heutzutage für Dissertationen üblich ist. Aber das tut dem Anliegen des Buches keinen Abbruch, denn für interessierte Leser wird ein weites Umfeld zum eigentlichen Thema mit ausgebreitet. Nachdem der Autor zunächst Anlass, Ziel und Gang seiner Untersuchung begründet, folgen darauf zunächst Begriffserklärungen und Darlegungen zu verfassungstheoretischen Funktionen zum Öffentlichkeitsprinzip und Betrachtungen zum Öffentlichkeitsprinzip im parlamentarischen, gerichtlichen und nicht-kommunalen Selbstverwaltungsbereich. Der Hauptteil der Arbeit widmet sich dann dem Öffentlichkeitsprinzip im Kommunalrecht. Der Autor stützt sich dabei auf eine breite Auswertung der vorliegenden Fachliteratur und der Rechtsprechung zum Thema. Der Schwerpunkt der Darstellung bezieht sich auf das Gemeinderecht und die Rechtsprechung in Baden-Württemberg. Soweit möglich und angezeigt, wer-

den aber auch die Kommunalgesetze anderer Bundesländer in die Untersuchung mit einbezogen. Das Inhaltsverzeichnis zum Buch kann unter www.boorberg.de eingesehen werden.

Das kommunale Öffentlichkeitsprinzip

In seiner Untersuchung stellt der Autor dem parlamentarischen und dem gerichtlichen Öffentlichkeitsprinzip das kommunale Öffentlichkeitsprinzip „als eigenständige, dritte Ausprägung“ gegenüber. Obgleich das kommunale Öffentlichkeitsprinzip gegenüber den beiden anderen diverse Parallelen aufweise, unterscheide es sich dadurch, „da die kommunale Vertretungskörperschaft ... grundsätzlich dem Exekutivbereich zuzuordnen ist.“ (S. 31) [Gemeint ist hier wohl, dass nach Kommunalrecht die kommunale Vertretungskörperschaft ein Teil der Kommunalverwaltung ist]. Nach Ansicht des Autors unterliege nach herrschender Meinung dieser Bereich trotz zunehmender Öffentlichkeitstendenzen noch immer keinem allgemeinem Öffentlichkeitsprinzip. Der Gehalt des kommunalen Öffentlichkeitsprinzips wird bisher mit 5 Elementen umschrieben:

- der ortsüblichen Bekanntgabe der Sitzungen,
- dem öffentlichen Zugang zu diesen Sitzungen,
- der Öffentlichkeit der Sitzung selbst,
- der Einsicht in die Niederschriften der Sitzungen und
- der öffentlichen Bekanntmachung der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse. (S. 32)

Für die *Sitzungsöffentlichkeit* geht der Autor auf *zwei Funktionen* zurück, die der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg besonders hervorhebt:

„Die *allgemeine Kontrollfunktion* soll einerseits der Einwirkung persönlicher Beziehungen und Interessen auf die Beschlussfassung vorbeugen und andererseits bereits den Anschein vermeiden, dass ‚hinter verschlossenen Türen‘ unsachliche Motive für die Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten.

Die *Einsichtsmöglichkeit* der Bürger in die Tätigkeit des Rates soll sicherstellen, dass sich die Gemeindeeinwohner einen unmittelbaren Eindruck von der Ratsarbeit ihrer kommunalen Repräsentanten machen und so ihren Willen für künftige Wahlen reflektieren können.“ (S. 43)

Vom Demokratieprinzip abgeleitet

Für die verfassungsrechtliche Ableitung verweist der Autor auf die wiederholt in Literatur und Rechtsprechung getroffene Aussage, dass der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz vornehmlich ein „Ausfluss des Demokratieprinzips“ sei. Mitunter werde gar eine im Vergleich zu Bund und Ländern erhöhte normative Wirkung des Demokratieprinzips für Kommunen mit der Begründung angenommen, da die Öffentlichkeit hier besonders wichtig und wirksam ist, weil Bürger die örtlichen Probleme eher aus eigener Anschauung kennen als im Land oder Bund und deshalb im Allgemeinen auch größeres politisches Interesse und größere Anteilnahme vorausgesetzt werden können. Deshalb verlange das Demokratieprinzip, „dass die wesentlichen Entscheidungen in der Zuständigkeit des gesamten Rates unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden, da anders eine demokratische Kontrolle und Teilhabe der Bürger nicht gewährleistet werden kann.“ (S. 45f)

In seinem Fazit fasst der Autor zusammen: „Der über die Sitzungsöffentlichkeit hergestellte Informationsfluss ist Voraussetzung für die Beteiligung der Bürger am öffentlichen Geschehen. Die Ermöglichung von Bürgerbeteiligung begründet zusammen mit der Pflicht zur demokratischen Rückkopplung zumindest bei wesentlichen kommunalen Entscheidungen einen Zwang zur öffentlichen Darstellung. Öffentliche Sitzungen könnten ihren Zweck nicht erfüllen, wenn die darin zur Abstimmung stehenden Tagesordnungspunkte aufgrund nicht öffentlicher Vorbesprechungen stets diskussionslos beschlossen würden. Die Vertretungskörperschaft verkümmerte sonst zu einem ‚Ratifikationsorgan‘, wodurch die Funktionen der Öffentlichkeit

unterminiert würden. Die Öffentlichkeit kann ihre gesetzlich zugewiesene Beobachterrolle und Kontrollfunktion kaum wahrnehmen, wenn ihr allein die Entscheidungen mitgeteilt werden, ohne auch den Entscheidungskontext und die Entscheidungsmotive der Mandatsträger zumindest in groben Zügen darzustellen. Die Entscheidungen blieben sonst zumeist unverständlich.“ (S. 47f)

Öffentlichkeitsprinzip im Kommunalrecht

Die Vorschriften über die Sitzungsöffentlichkeit liegen nicht nur im Gemeinwohlinteresse, sondern auch *im Interesse* der kommunalen *Vertretungskörperschaft mit ihren Räten und Fraktionen*. Insbesondere seien die Minderheiten auf Öffentlichkeit angewiesen, um wirksam Kritik üben zu können. Öffentlichkeit dient ihnen im Willensbildungsprozess des Rates als Medium, das bei unterschiedlicher Interessenverfolgung machtausgleichendes Potenzial besitze. Werden etwa brisante Themen aus verwaltungspolitischem Kalkül nicht öffentlich beraten und beschlossen, werde jede öffentlichkeitswirksame Kritik und Überzeugungsbildung für den eigenen politischen Standpunkt durch die mit der nichtöffentlichen Sitzung einhergehende Verschwiegenheitspflicht unmöglich gemacht. Dadurch werde auch das freie Mandat beeinträchtigt. (S. 202)

Nach einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Niedersachsen umfasse das *Recht auf freie Mandatsausübung* auch die Befugnis des Ratsmitglieds, außerhalb von Ratssitzungen als Mittler zwischen den Bürgern und den kommunalen Selbstverwaltungsorganen aufzutreten. Dazu gehöre nicht nur, außerhalb der Gemeindevertretung bei aktuellen Themen an der öffentlichen Diskussion und politischen Meinungsbildung mitzuwirken, sondern auch in der Öffentlichkeit zu getroffenen Entscheidungen Rede und Antwort zu stehen sowie abgeschlossene Entscheidungsprozesse transparent und nachvollziehbar darzustellen. (S. 202f)

Jedoch bestehe für ein Gemeinderatsmitglied *kein* „*Recht zur Flucht in die Öffentlichkeit*“, sollten unzulässig Angelegenheiten in eine nichtöffentliche Sitzung verschoben werden. In einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 19.6.1995 wurde einem Ratsmitglied ein Recht zur Durchbrechung der Schweigepflicht nur dann zugestanden, wenn die Flucht in die Öffentlichkeit als *Ultima Ratio* zur Wahrung der demokratischen Teilhabe erforderlich sei. Bevor sich ein Ratsmitglied über die Verschwiegenheitspflicht hinwegsetzen dürfe, müsse es in diesem Sinne zunächst auf anderweitige Abhilfe drängen, insbesondere dem Rat Gelegenheit zur Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes geben und sofern dies nicht weiterhelfe die Aufsichtsbehörde einschalten. (S. 186f)

Zur konsequenten Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips gehöre nach Ansicht des Autors, die von der Verwaltung für die Gemeinderäte ausgearbeiteten *Beschlussvorlagen für öffentliche Sitzungen auch öffentlich zu machen*. „Der interessierte Zuhörer sollte soweit wie möglich in die Lage versetzt werden, den öffentlichen Ratssitzungen nicht nur beizuwohnen, sondern ihnen auch folgen zu können. Ohne Kenntnis der Beratungsvorlagen fällt das zumeist besonders schwer. Durch eine frühzeitige Zurverfügungstellung der Beratungsunterlagen des öffentlichen Sitzungsteils könnte der Informationsrückstand, den die Zuhörer gegenüber den Räten und der Verwaltung haben, reduziert werden. Technisch lassen sich Beratungsunterlagen heute leicht und kostenneutral über das Internet zur Verfügung stellen. Teilweise wird hiervon auch bereits Gebrauch gemacht. Der verstärkte Einsatz dieses Mittels zur frühzeitigen Information könnte dazu beitragen, die öffentlichen Beratungen und Entscheidungen für den interessierten Bürger leichter verständlich zu machen.“ (S. 261)

Als Regelvoraussetzungen für den *Ausschluss der Öffentlichkeit* gelten als unbestimmte Rechtsbegriffe „das öffentliche Wohl“ und „berechtignte Interessen Einzelner“. Um zu einem rechtssicheren Umgang mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit zu kommen, rät der Autor, die Ausschlussgründe durch Regelbeispiele zu konkretisieren, warnt aber gleichzeitig, „dass Regelbeispiele für den Ausschluss der Öffentlichkeit in der Kommunalpraxis eine allzu schema-

tische Anwendung erfahren könnten.“ (S. 259) In seiner Untersuchung geht der Autor auf einzelne Fallgruppen ein:

☐ *Personalangelegenheiten* gelten gemeinhin als Beratungs- und Beschlussgegenstände, die wegen berechtigter Interessen Einzelner grundsätzlich nicht öffentlich zu behandeln sind, da regelmäßig persönliche Belange, etwa die Fähigkeiten und Leistungen von Stellenbewerbern oder Bediensteten, zur Sprache kommen. Aber Personalangelegenheiten sind „dann öffentlich zu verhandeln, wenn Personalsituationen allgemein thematisiert werden sollen, oder es um eine ganze Gruppe von Bediensteten geht, deren individuelle Verhältnisse nicht zum Verhandlungsgegenstand gemacht werden sollen. Ebenso können Vorstellungen und Wahlen von Beigeordneten, Dezernenten und ähnlich herausgehobenen Positionen innerhalb der Kommune grundsätzlich in öffentlicher Sitzung erfolgen; eine vertiefte Aussprache über die Persönlichkeit des Bewerbers mit seinen Stärken und Schwächen müsste hingegen nicht öffentlich geführt werden.“ (S. 163)

☐ *Prozesstaktische Überlegungen* bei Rechtsstreitigkeiten der Kommune verlangen regelmäßig aus Gründen des öffentlichen Wohls eine nichtöffentliche Beratung und Beschlussfassung. (S. 163)

☐ *Grundstücksangelegenheiten* unterliegen nicht generell dem Vorbehalt der Nichtöffentlichkeit. Eine vertrauliche Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung ist dann geboten, wenn in der Debatte die persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse des Käufers bzw. Verkäufers zur Sprache kommen. Dann wäre es sinnvoll, den betreffenden Tagesordnungspunkt in zwei Sitzungsteile, einem nichtöffentlichen und einen öffentlichen, aufzuspalten. Der Beschluss durch den Rat ist dann öffentlich zu fassen, denn für die Öffentlichkeit besteht das Interesse „an der transparenten Behandlung von Liegenschaftssachen, die häufig erhebliche Finanzvolumen erreichen und damit für die Kommune und deren Einwohner von herausragendem Interesse sind.“ (S. 164)

☐ *Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts*: Hier besteht nach Meinung des Autors grundsätzlich kein Gebot, nichtöffentlich zu verhandeln, da die Vertragsbedingungen aufgrund des Vorkaufsfalls nach §§ 27a, 28 Baugesetzbuch bereits feststehen. Sollten in der Debatte aus besonderen Gründen persönliche oder wirtschaftliche Einzelangaben von Käufern wie etwa die Kreditwürdigkeit zur Sprache kommen, kann vorübergehend in eine nicht öffentliche Sitzung übergegangen werden. (S. 167)

☐ Bei *Vergabeentscheidungen* ist in der Regel insofern nichtöffentlich zu verhandeln, „wenn betriebsinterne Fragen, Kalkulationsgrundlagen oder Fragen der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit erörtert werden“. Jedoch ist der Beschluss über die Vergabe mit der Angebotssumme für den Zuschlag in öffentlicher Sitzung zu fassen. (S. 168)

☐ *Bebauungspläne* sind grundsätzlich öffentlich zu diskutieren und zu beschließen. *Bauanträge und Bauvoranfragen* müssen nach herrschender Auffassung regelmäßig in öffentlicher Sitzung behandelt werden. Teilweise wird Letzteres mit dem Argument in Zweifel gezogen, dass Bauanträge und Bauvoranfragen Rückschlüsse auf die Vermögensverhältnisse von Bauwilligen zuließen. Eine anonymisierte Behandlung des Baugesuchs sollte daher in aller Regel problemlos möglich sein. (S. 169)

In der zusammenfassenden Wertung kommt der Autor zu dem Schluss, dass die einzelnen Fallgruppen pauschal weder als öffentliche noch als nichtöffentliche kategorisiert werden können. Deshalb sei schließlich in *jedem Einzelfall* zu prüfen, ob nichtöffentlich verhandelt werden muss und „ob die Ausschlussgründe neben der vertraulichen Beratung auch eine nichtöffentliche Beschlussfassung erfordern.“ (S. 169f)

In einem gesonderten Kapitel befasst sich der Autor mit dem Öffentlichkeitsprinzip in kommunalen Unternehmen. Im letzten Kapitel folgen dann „Vorschläge zur rechtspraktischen Ertüchtigung des Öffentlichkeitsprinzips“ und ganz zum Schluss eine Zusammenfassung mit abschließenden Thesen.

AG

Impressum:
Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha