

## Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz

Bearbeitet von  
Dr. Klaus Thomas Krebs

1. Auflage 2016. Taschenbuch. Paperback  
ISBN 978 3 415 05633 6  
Format (B x L): 14 x 20 cm

Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht,  
Kommunalverfassung

Zu Leseprobe

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> . . . . .	5
<b>A. Einleitung und Aufgabenstellung</b> . . . . .	13
I. Anlass der Untersuchung . . . . .	13
II. Ziel der Untersuchung . . . . .	18
III. Themenbegrenzung . . . . .	19
IV. Gang der Untersuchung . . . . .	21
<b>B. Grundlagen</b> . . . . .	23
I. Begriffsklärungen . . . . .	23
1. Kreistag und Gemeinderat als Vertretungskörperschaften zwischen Legislative und Exekutive . . . . .	23
2. Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsprinzip . . . . .	25
a) Der Öffentlichkeitsbegriff und seine Ausprägungen . . . . .	25
b) Das Öffentlichkeitsprinzip und seine Ausprägungen . . . . .	30
c) Theorie der Öffentlichkeit . . . . .	33
II. Verfassungstheoretische Funktionen und verfassungsnor- mative Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips . . . . .	35
1. Funktionen des parlamentarischen Öffentlichkeits- prinzips . . . . .	35
a) Verfassungstheoretische Funktionen . . . . .	35
b) Verfassungsnormative Grundlagen . . . . .	38
2. Funktionen des gerichtlichen Öffentlichkeitsprinzips . . . . .	39
a) Verfassungstheoretische Funktionen . . . . .	39
b) Verfassungsnormative Grundlagen . . . . .	40
3. Funktionen des kommunalen Öffentlichkeitsprinzips . . . . .	43
a) Verfassungstheoretische Funktionen . . . . .	43
b) Verfassungsnormative Grundlagen . . . . .	45
4. Fazit . . . . .	46
III. Das parlamentarische Öffentlichkeitsprinzip . . . . .	50
1. Das Öffentlichkeitsprinzip im Europäischen Parlament und im Rat . . . . .	51
a) Europäisches Parlament . . . . .	51
b) Rat der Europäischen Union . . . . .	53

2.	Das Öffentlichkeitsprinzip im Deutschen Bundestag und Bundesrat . . . . .	55
a)	Geschichtliche Entwicklung . . . . .	55
b)	Bundestag . . . . .	57
c)	Bundesrat . . . . .	64
3.	Das Öffentlichkeitsprinzip in den deutschen Länderparlamenten . . . . .	66
4.	Fazit . . . . .	68
IV.	Das gerichtliche Öffentlichkeitsprinzip . . . . .	70
1.	Geschichtliche Entwicklung und Bedeutung des gerichtlichen Öffentlichkeitsprinzips . . . . .	71
2.	Recht auf Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	72
3.	Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen in öffentlichen Verhandlungen . . . . .	73
V.	Die Sitzungsöffentlichkeit in nicht-kommunalen Selbstverwaltungsorganisationen . . . . .	75
1.	Hochschulen . . . . .	76
2.	Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten . . . . .	81
3.	Industrie- und Handelskammern . . . . .	83
4.	Sozialversicherungsträger . . . . .	86
5.	Fazit . . . . .	88
<b>C.</b>	<b>Das Öffentlichkeitsprinzip im Kommunalrecht . . . . .</b>	<b>91</b>
I.	Geschichtliche Entwicklung . . . . .	91
1.	„Stein’sche Städteordnung“ von 1808: Nicht öffentliche Sitzungen zur Geburtsstunde der deutschen kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	91
2.	Reformbewegung von 1848: Sitzungsöffentlichkeit als liberale Nachgeburt der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	93
3.	Sitzungsöffentlichkeit in der Weimarer Republik . . . . .	95
4.	Sitzungsöffentlichkeit in der NS-Zeit . . . . .	96
5.	Sitzungsöffentlichkeit in der Nachkriegszeit . . . . .	98
6.	Entwicklung der Sitzungsöffentlichkeit in der Deutschen Demokratischen Republik . . . . .	102
7.	Entwicklung der Sitzungsöffentlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	102
a)	Sitzungsöffentlichkeit in den neu entstehenden Kommunalordnungen der Länder . . . . .	102
b)	Ausweitung öffentlicher Ausschusssitzungen in den 1970er-Jahren . . . . .	106
8.	Sitzungsöffentlichkeit in den neuen Bundesländern . . . . .	108

9. Sitzungsöffentlichkeit als Gegenstand neuerer Reform- entwicklungen . . . . .	110
II. Das Öffentlichkeitsprinzip in der kommunalen Vertretungs- körperschaft . . . . .	110
1. Bekanntmachung der Sitzung . . . . .	111
a) Bekanntmachung nicht öffentlicher Tagesordnungs- punkte . . . . .	112
b) Bekanntmachungsfrist . . . . .	114
c) Bekanntmachung bei Fortsetzungsterminen . . . . .	115
d) Fehlerfolgen bei Bekanntmachungsmängeln . . . . .	116
2. Öffentlicher Zugang zu den Sitzungen . . . . .	117
3. Reichweite und Grenzen der Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	121
a) Bild- und Tonaufnahmen in Ratssitzungen . . . . .	122
aa) Aufnahmen durch Private . . . . .	124
(1) Aufnahmen durch Rundfunkveranstalter und Presse . . . . .	124
(a) Öffentlich-rechtliches Verhältnis . . . . .	124
(aa) BVerwGE 85, 283 vom 9. August 1990 . . . . .	124
(bb) Reaktionen auf BVerwGE 85, 283 . . . . .	125
(cc) Urteil des VG Saarlouis vom 25. März 2011 . . . . .	126
(dd) Stellungnahme . . . . .	127
(α) Eröffnung des Schutzbereichs . . . . .	127
(β) Verfassungsrechtliche Rechtferti- gung eines Aufnahmeverbots . . . . .	132
(b) Zivilrechtliches Verhältnis . . . . .	135
(aa) Urteil des OLG Celle vom 10.7.1985 . . . . .	135
(bb) Stellungnahme . . . . .	136
(α) Zulässigkeit technischer Aufnah- men nach dem KUG . . . . .	137
(β) Zulässigkeit technischer Aufnah- men nach dem UrhG . . . . .	138
(2) Aufnahmen durch Zuhörer . . . . .	139
(a) Öffentlich-rechtliches Verhältnis . . . . .	139
(b) Zivilrechtliches Verhältnis . . . . .	139
(3) Zusammenfassende Würdigung privater Bild- und Tonaufnahmen in Ratssitzungen . . . . .	140
bb) Aufnahmen durch öffentlich-rechtliche Träger . . . . .	141
(1) Tonaufnahmen durch die Kommune zu Protokollierungszwecken . . . . .	142

(2) Bild- und Tonaufnahmen durch Ratsmit-	
glieder . . . . .	142
(3) Bild- und Tonaufnahmen durch die Kom-	
mune zu Übertragungszwecken . . . . .	144
(a) Ermächtigungsgrundlage . . . . .	144
(b) Datenschutzrechtliche Bedenken gegen	
Internetübertragungen . . . . .	146
cc) Gesetzesregelungen zu Bild- und Tonaufnahmen	
in einzelnen Bundesländern . . . . .	153
dd) Fazit zu Bild- und Tonaufnahmen in Ratssitzun-	
gen . . . . .	154
b) Der Ausschluss der Öffentlichkeit . . . . .	157
aa) Tatbestandsvoraussetzungen . . . . .	159
(1) Regelvoraussetzungen . . . . .	159
(a) Das öffentliche Wohl . . . . .	159
(b) Berechtigte Interessen Einzelner . . . . .	161
(c) Fallgruppen . . . . .	162
(aa) Personalangelegenheiten . . . . .	163
(bb) Prozesstaktische Überlegungen . . . . .	163
(cc) Grundstücksangelegenheiten . . . . .	164
(dd) Ausübung eines gemeindlichen	
Vorkaufsrechts . . . . .	166
(ee) Vergabeentscheidungen . . . . .	167
(ff) Bebauungspläne, Bauanträge,	
Bauvoranfragen . . . . .	169
(gg) Zwischenergebnis . . . . .	169
(2) Besondere Ausschlusstatbestände . . . . .	170
(3) Zwischenergebnis: Rechtsunsicherheit und	
Deutungsvielfalt der Ausschlusstatbestände . . . . .	173
bb) Deutungshoheit über die unbestimmten Aus-	
schlussvoraussetzungen . . . . .	174
(1) Erstes Zugriffsrecht des Ratsvorsitzenden . . . . .	174
(2) Korrektur durch die kommunale Vertre-	
tungskörperschaft . . . . .	176
(3) Korrektur durch die Rechtsaufsicht . . . . .	178
(4) Korrektur durch die Gerichte . . . . .	179
(a) Beurteilungsspielraum der Entschei-	
dungsträger . . . . .	180
(b) Volle richterliche Nachprüfung der Ent-	
scheidung über die Sitzungsöffentlich-	
keit . . . . .	180
(c) Stellungnahme . . . . .	180
(5) Zwischenergebnis . . . . .	183

cc)	Folgen der „Auslegungshoheit“ des Ratsvorsitzenden in der Verwaltungswirklichkeit . . . . .	184
(1)	Faktische Einschränkungen des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes . . . . .	184
(2)	Verletzungen der Verschwiegenheitspflicht . . . . .	185
dd)	Folgen bei Missachtung der Ausschlussvoraussetzungen . . . . .	186
(1)	Recht zur Flucht in die Öffentlichkeit . . . . .	186
(2)	Fehlerfolgen für Sachbeschlüsse . . . . .	188
(a)	Folgenlosigkeit . . . . .	189
(b)	Rechtswidrigkeit versus Nichtigkeit . . . . .	189
(c)	Stellungnahme . . . . .	190
(3)	Subjektive Rechtsverletzung / Antrags- und Klagerechte . . . . .	194
(a)	Subjektive Rechtsposition aus einfachem Recht . . . . .	195
(aa)	Meinungsstand . . . . .	195
(1)	Subjektives Recht von Privatpersonen und Presse . . . . .	195
(2)	Wehrfähiges Organrecht von Ratsmitgliedern und Fraktionen . . . . .	196
(bb)	Würdigung . . . . .	199
(b)	Subjektive Rechtsposition nach dem Grundgesetz . . . . .	207
(aa)	Meinungsstand . . . . .	207
(bb)	Würdigung . . . . .	207
c)	Ergebnis . . . . .	210
4.	Einsicht der Öffentlichkeit in die Sitzungsniederschriften . . . . .	211
5.	Öffentliche Bekanntgabe von Beschlüssen . . . . .	214
a)	Bekanntgabe nicht öffentlich gefasster Beschlüsse . . . . .	214
b)	Bekanntgabe öffentlich gefasster Beschlüsse . . . . .	219
III.	Das Öffentlichkeitsprinzip in kommunalen Ausschüssen . . . . .	220
1.	(Nicht-)Öffentliche Ausschusssitzungen in den einzelnen Bundesländern . . . . .	220
2.	„Öffentlichkeitsmodelle“ kommunaler Ausschüsse . . . . .	226
a)	Bildung von „Öffentlichkeitsmodellen“ . . . . .	226
b)	Rechtspolitische Bewertung der „Öffentlichkeitsmodelle“ . . . . .	227
aa)	Einwände gegen öffentliche Ausschussvorberatungen . . . . .	227

bb)	Inkurs: Vorwegnahme der Sachdiskussion / Beratungspflicht in der kommunalen Ver- tretungskörperschaft . . . . .	231
cc)	Vorzüge öffentlicher Ausschussvorberatungen . . . . .	233
c)	Reformpläne in Baden-Württemberg . . . . .	237
IV.	Das Öffentlichkeitsprinzip in kommunalen Unternehmen . . . . .	238
1.	Das Öffentlichkeitsprinzip in Organisationsformen des öffentlichen Rechts . . . . .	240
a)	Eigen- und Regiebetriebe . . . . .	240
b)	Exkurs: Handeln des Rates oder des Bürgermeisters/ Landrats? – Zum Grenzverlauf des Öffentlichkeits- prinzips . . . . .	241
c)	Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	243
d)	Zweckverbände . . . . .	245
2.	Das Öffentlichkeitsprinzip in Organisationsformen des Privatrechts . . . . .	246
a)	Gesellschaft mit beschränkter Haftung . . . . .	247
b)	Aktiengesellschaft . . . . .	253
V.	Vorschläge zur rechtspraktischen Ertüchtigung des kommu- nalen Öffentlichkeitsprinzips . . . . .	256
1.	Reformbedarf . . . . .	256
2.	Reformüberlegungen und Vorschläge für die kommunale Praxis . . . . .	257
3.	Ergänzende Hinweise für die kommunale Praxis . . . . .	264
<b>D.</b>	<b>Zusammenfassung und abschließende Thesen . . . . .</b>	<b>267</b>
	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>275</b>