

# unabhängig · kritisch · unbequem

Herausgeber Dr. Helmut Frenzel und Wolf Stegemann

---

## Der Ausschluss der Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen ist immer wieder Gegenstand von Streitigkeiten

Publiziert am 3. Januar 2014



Von Wolf Stegemann

Warum werden manchmal wichtige Entscheidungen des Rates und der Ausschüsse hinter verschlossenen Türen getroffen? Der Bürger mag stutzig werden und sich fragen, was haben die zu tuscheln, zu mauscheln oder zu verbergen, was wir, die Bürger, nicht wissen sollen?

Vielleicht sollen die Bürger nicht wissen, wie die Ratsmitglieder

und die Verwaltung mit Geld jongliert oder wettet, um welche vertraglichen Absicherungen es bei Verträgen geht, beispielsweise mit den gewesenen Atlantis-Betreibern, auf die die Stadt allzu blauäugig hereingefallen ist, oder aktuell zu den gewesenen Verhandlungen zwischen Stadtspitze und dem „Mercaden“-Betreiber, die, so ist zu hoffen, nicht zu einem zweiten „Atlantis“-Niedergang führen werden (das Wort Untergang wird hier wohlweislich nicht gebraucht!).

### Ausnahmen gibt es immer

Warum entscheiden Politiker und Verwalter hinter verschlossenen Türen? Wo doch nach § 48 Abs. 2, Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) die Sitzungen des Rates öffentlich sind? Doch wie in jedem Paragrafenwerk gibt es auch hier Ausnahmen und Schlupflöcher, über die von Zeit zu Zeit die Obergerichte entscheiden müssen.

### Der Rat entscheidet, ob öffentlich oder nichtöffentlich

Denn der Rat selbst kann nach Satz 2 der Vorschrift durch eine sich selbst gegebene Geschäftsordnung die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausschließen. Wie vor einem Gericht, wo ebenfalls die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, bleibt die Öffentlichkeit durch die agierenden Personen, manchmal auch durch richterliche Bleibegenehmigung der Presse aufrecht erhalten. So ähnlich ist auch der Öffentlichkeitsausschluss im Rathaus zu verstehen.

Allerdings gibt es im Rathaus keine richterlichen Entscheidungen. Denn die Entscheidung liegt bei den Ratsmitgliedern selbst. Über Anträge aus der Mitte des Gemeinderats, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

Allerdings sind im Wortlaut des § 48 Abs. 2, Satz 2 GO NRW keine Kriterien enthalten, in welchen Angelegenheiten der Gemeinderat die Öffentlichkeit ausschließen darf. Hier handelt der Bürgermeister bzw. der Rat nach eigenem Gutdünken, sagen die einen, nach der Geschäftsordnung die anderen. Die Anwesenheit von Öffentlichkeit in Sitzungen hat eine grundsätzliche demokratische Bedeutung. Daher kann der Rat nicht einfach nach Gutdünken die Öffentlichkeit ausschließen, wie die einen meinen, sondern der Rat unterliegt schon Bindungen, wie das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster am 12. September 2008 entscheiden musste (15 A 2129/08). Das Gericht schrieb den Gemeinderäten vor, dass der § 48, Abs. 2, Satz 2 GO vielmehr voraussetze, dass aus anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher Art von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten sei. Das heißt auf Deutsch: Der Rat muss sich an Vorschriften und gesetzliche Regelungen halten, will er hinter verschlossenen Türen beraten und entscheiden und gegenüber der Öffentlichkeit (Presse, Bürger) darüber schweigen. Solche „heimlichen Entscheidungen“ (DER SPIEGEL) mögen bei der einen oder anderen Sache unangenehme Kritik an der Entscheidung verkürzen oder gar nicht erst aufkommen lassen. Denn außer Verwaltung und Rat „weiß niemand nichts Genaues“. Doch auch hier die Einschränkung: „Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder das berechtigte Interesse einzelner erfordern; über Gegenstände, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, muss nichtöffentlich verhandelt werden“ (Kommentator). Allerdings kann diesen Aspekt nur der Rat selbst beurteilen.

### **Nichtöffentlich vorbehandelt, öffentlich entschieden**

Laut Gesetzeslage sind insbesondere öffentlich zu behandeln: Grundstücksveräußerungen, es sei denn, dass persönliche und private Umstände entgegenstehen oder die Gefahr einer Bodenspekulation besteht, Vergabe von Leistungen, ausgenommen bei Fragen der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bewerber, Satzungen, insbesondere Bebauungspläne. In der Praxis hat es sich eingebürgert, dass schwierige Angelegenheiten, die öffentlich zu verhandeln sind, in einer nichtöffentlichen Sitzung (des Stadtrates) vorbehandelt und dann in einer weiteren Sitzung öffentlich erledigt werden. Eine nichtöffentliche Vorberatung durch den Stadtrat widerspricht der klaren Gesetzeslage: Nichtöffentliche Vorberatung in den Ausschüssen ist in Ordnung – nur im Gemeinderat ist dies unzulässig. Ob die Voraussetzungen für nichtöffentliche Verhandlung gegeben sind bzw. waren, unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Nachprüfung.

### **Klagen kann nur der betroffene Bürger**

Ein einzelnes Gemeinderatsmitglied hat kein durchsetzbares Recht auf öffentliche Verhandlung eines Gegenstands. Oder anders ausgedrückt: Der Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot kann durch ein Ratsmitglied nicht als Beeinträchtigung von Mitgliedschaftsrechten im Wege einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit gerügt werden. Das heißt, ein Gemeinderatsmitglied kann nicht vor Gericht gehen, wenn das Öffentlichkeitsgebot verletzt wurde. Klagen kann nur ein Einwohner/eine Einwohnerin der/die vom Beschluss betroffen ist.

### **Frage nach der Zuverlässigkeit des Bieters nichtöffentlich klären**

Bei unberechtigtem Ausschluss der Öffentlichkeit muss der Stadtrat Zulassung der Öffentlichkeit und dabei gleichzeitig Vertagung auf eine öffentliche Sitzung verlangen.

Der Stadtrat kann in der Sitzung beschließen, dass entgegen der Tagesordnung einzelne Punkte öffentlich oder nichtöffentlich behandelt werden. Er ist dabei an das Gesetz gebunden und darf nicht nach freiem Ermessen entscheiden. Über einen derartigen Antrag, der auch noch im Verlauf der Erörterungen gestellt werden kann, ist in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln, weil ja dabei bereits die u. U. geheim zuhaltenden Gesichtspunkte dargestellt werden müssen.“ Beispiel: Bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags ist die Zuverlässigkeit eines Bieters ungeklärt. Um abzuklären, ob der Bieter zuverlässig und leistungsfähig ist, kann für diese Vorfrage der Ausschluss der Öffentlichkeit beschlossen werden. Nach der Abklärung dieser Teilfrage kann die Öffentlichkeit wieder hergestellt und über die endgültige Vergabe entschieden werden.

### **Steuergeheimnis durch Nichtöffentlichkeit wahren**

Denn der § 30 Abs. 1 Satz 1 und 2 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung sagt aus, dass wegen der Verschwiegenheitspflicht bei bestimmten Angelegenheiten der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beratung zulässig ist. Bestimmte Angelegenheiten sind solche, die von Natur aus geheimhaltungswürdig oder -pflichtig sind, wie beispielsweise das Steuergeheimnis, Liegenschaftsangelegenheiten oder finanzielle Transaktionen mit privaten Partnern, die und deren finanzielle Situation schützbedürftig sind. Beispielsweise soll es einen Vertrag zwischen Verwaltung und „Mercaden“-Planer geben, der Grundstücksfinanzielles regelt, sollte aus „Mercaden“ nichts werden. Dieser Vertrag wird offensichtlich unter Verschluss gehalten. Das ist aber spekuliert, weil es bislang keine Auskünfte gibt.

Zum Schutzbedürfnis bei Liegenschaftssachen hat ebenfalls das OVG Münster Stellung genommen. Auf Liegenschaftssachen treffe ein nichtöffentliches Schutzbedürfnis bei abstrakt-genereller Betrachtung (was immer das sein mag) jedenfalls dann zu, wenn der Begriff auf Verträge über Grundstücke beschränkt sei. Der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beratung von Grundstücksverträgen dürfte in der Regel zulässig sein, da eine öffentliche Beratung die Verhandlungsposition der Gemeinde in etwaigen weiteren Vertragsverhandlungen schwächen könnte, so der Leitsatz des OVG.

### **Kein Ausschluss der Öffentlichkeit, wenn der Kämmerer mehr Geld will**

Nach dem eingangs zitierten § 48 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen setzt der Bürgermeister die Tagesordnung der Ratssitzungen fest. Dieses Recht ist zugleich eine gesetzliche Verpflichtung für die gesamte Wahlperiode. Dem Bürgermeister kommt dabei eine „eigene“ Stellung (als Organ) zu. In der Tagesordnung sind alle Angelegenheiten, die in der nächsten Sitzung behandelt werden sollen, mit einer laufenden Nummer zu versehen und konkret bezeichnet aufzuführen. Die Tagesordnung soll den Ratsmitgliedern, aber auch den Bürgern und Medien dazu dienen, sich zu informieren, um die Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen. Deshalb ist laut Gesetz die Tagesordnung öffentlich bekannt zu machen. Die vom Rat für sich selbst erlassene Geschäftsordnung enthält nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der Tagesordnung.

Beispielsweise darf die Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen werden, wenn der Kämmerer über Haushaltsangelegenheiten wie Gebühren- und Steuererhöhungen beraten will. Ein Verstoß gegen die in diesen Fragen grundsätzliche Sitzungsöffentlichkeit würde die Nichtigkeit aller gefassten Beschlüsse zur Folge haben. Dabei spielt es keine

Rolle, ob die Beschlüsse in öffentlicher Sitzung gleich oder anders ausgefallen wären, wie das OVG Münster, das OVG Lüneburg und Mannheim entschieden haben. Dass sich Gerichte mit der Frage von öffentlichen oder nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen oft befassen müssen, ist ein Indiz dafür, dass von Gemeinden oft dagegen verstoßen wird. Denn die Öffentlichkeit der Ratssitzungen fließt aus dem Demokratiegebot und ist damit ein tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts, so ist es in schlaunen Kommentaren zu lesen.

Unter "Aktuelles" ist zu lesen, dass der Ausschuss das Thema schnell vom Tisch gefegt hat. Das hat mittlerweile den Charakter einer Bananenrepublik. Aber Bürger und Kaufleute lassen sich alles gefallen, während sich die Leute im Rathaus die Hände reiben und sich über das phlegmatische Verhalten der Bürger freuen. Und wenn die ersten Läden schließen, dann ist das Geschreie wieder groß.



**jupp kowalski sagt:**

28. Januar 2014 um 14:31

Morgen (29. Januar, 17 Uhr) soll ja die HFA-Sitzung stattfinden, in der über den Antrag von Herrn Dr. Frenzel entschieden wird. Gab es dazu eigentlich einen Beitrag in der hiesigen Lokalzeitung (die mit dem Monopol?)

Interessant: Ein Ratsmitglied beantwortete einem Bürger die Frage nach der Agenda der Sitzung mit: "... Nicht so wichtig, da geht es nur(!) um eine kleine Fassadenänderung ..."

Ist das jetzt Dummheit oder Absicht???



**M. Neuhaus sagt:**

4. Januar 2014 um 10:19

Sehr froh bin ich darüber, dass ich mit Dorsten-transparent eine Quelle gefunden habe, die zuverlässig und ohne Polemik den Finger in die offene Wunde legt. Und das sofort. Jetzt, wo es nur noch eine Tageszeitung gibt, die "regierungstreu" berichtet, ist Dorsten-transparent für mich wichtiger denn je.