

Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz

Die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaft müssen prinzipiell öffentlich sein (Öffentlichkeitsgrundsatz). Auch eine nichtöffentliche Vorberatung darf nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt.

Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen waren teils gravierende Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festzustellen.

1 Vorbemerkungen

- ¹ Es ist ein historisch gewachsener und wesentlicher Grundsatz des Kommunalrechts in ganz Deutschland, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften prinzipiell öffentlich sind.
- ² Dieser sog. Öffentlichkeitsgrundsatz ist im Freistaat Sachsen u. a. in § 37 Abs. 1 und § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO kodifiziert.

1.1 Öffentlichkeit der Sitzungen

- ³ § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO regelt, dass die Sitzungen des Gemeinderates öffentlich sind, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern.
- ⁴ Für beschließende Ausschüsse gilt dies gem. § 41 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO entsprechend. Soweit die Sitzungen der beschließenden Ausschüsse jedoch der **Vorberatung** von Angelegenheiten dienen, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist, sind sie in der Regel nichtöffentlich, § 41 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO.
- ⁵ Beratende Ausschüsse tagen hingegen (immer) nichtöffentlich, § 43 Abs. 2 SächsGemO. Deren Aufgabe ist gem. § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO die Vorberatung auf bestimmten Gebieten, d. h. die Erörterung bestimmter Angelegenheiten, bevor über diese der gesamte Gemeinderat die „eigentliche“ Beratung abhält.
- ⁶ Die nichtöffentliche Vorberatung darf schließlich nicht dazu führen, dass sie die Sachdiskussion der (nachfolgenden) öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vorwegnimmt, denn das würde Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes zuwiderlaufen. Zudem ist es Aufgabe von Ausschüssen, durch eine Vorberatung zur Klärung beizutragen.¹

1.2 Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen

- ⁷ § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO stellt mit dem Wort „sofern“ klar, dass die Voraussetzungen, welche eine nicht-öffentliche Sitzung des Gemeinderates erfordern können, in jedem Einzelfall sorgsam zu prüfen sind. Die Worte „erfordern“ und „berechtigte“ Interessen machen zudem deutlich, dass nur gewichtige und eindeutige Gründe es im Einzelfall rechtfertigen können, in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln.²
- ⁸ Ausdrücklich ist die Haushaltssatzung vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen, § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO.
- ⁹ Die Vorschriften über die Sitzungsöffentlichkeit sind zwingende Verfahrensvorschriften. Verstöße hiergegen stellen wesentliche Verfahrensfehler dar. Beschlüsse, welche unter Verstoß gegen diese Vorschriften gefasst wurden, sind rechtswidrig und damit unwirksam.³

¹ Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 42 zu § 37.

² Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 18 zu § 37.

³ Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 46 zu § 37.

- 10 Ob für den Ausschluss der Öffentlichkeit von der Sitzung des Gemeinderates entsprechende Gründe des öffentlichen Wohls oder berechtigte Interessen Einzelner vorlagen, unterliegt der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.⁴

2 Prüfungsergebnisse

- 11 Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wurden mehrfach Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz festgestellt. Der SRH beschränkt sich nachfolgend auf die Darstellung einzelner Beispiele.

2.1 Nichtöffentliche Arbeits- und Vorberatungen des Stadt- und Gemeinderates

- 12 Im Stadtrat der Stadt Colditz fanden regelmäßig jeden Monat, jeweils etwa 2 Wochen vor der nächsten öffentlichen Stadtratssitzung, „Arbeitsberatungen“ des Stadtrates statt. Der Bürgermeister lud alle Ratsmitglieder zur Beratung und Vorbereitung der jeweiligen Tagesordnungspunkte für die nächste öffentliche Stadtratssitzung ein. Nach Auskunft des Bürgermeisters sei unter Beratung und Vorbereitung „die Darstellung von komplexen Sachverhalten und der Transport von Informationen zu den Ratsmitgliedern zu verstehen“, keinesfalls finde eine Willensbildung, Diskussion oder vorherige Abstimmung statt.
- 13 Diese „Arbeitsberatungen“ erfolgten grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung. Beispielhaft wurden in der „Arbeitsberatung“ vom 30. Juni 2022 u. a. der Haushalt für die Jahre 2022/2023, die Feststellung des Jahresabschlusses 2014 oder in der Arbeitsberatung vom 26. September 2022 u. a. die Baum- und Gehölzschutzsatzung besprochen. In der darauffolgenden öffentlichen Stadtratssitzung vom 14. Juli 2022 bzw. vom 6. Oktober 2022 wurden die entsprechenden Beschlüsse gefasst.
- 14 In der Gemeinde Raschau-Markersbach fanden im nichtöffentlichen Teil der Sitzungen des Gemeinderates Vorberatungen zu Verhandlungsgegenständen statt, über die zu einem späteren Zeitpunkt in öffentlicher Gemeinderatssitzung Beschlüsse gefasst wurden. Beispielsweise stimmte der Gemeinderat in nichtöffentlicher Sitzung vom 26. September 2019 dem Erwerb eines Fahrzeuges für den Bauhof zu; mit gleichem Datum löste der Bürgermeister den Auftrag aus. Der Gemeinderat fasste erst nachträglich in öffentlicher Sitzung vom 24. Oktober 2019 einen entsprechenden Beschluss. Am 10. Juni 2021 fand eine „Arbeitsberatung“ des Gemeinderates in nichtöffentlicher Sitzung zum Haushalt des Jahres 2021 statt. Den entsprechenden Beschluss fasste der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung vom 24. Juni 2021.
- 15 In der Gemeinde Ellefeld fand grundsätzlich entweder vor oder nach einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderates eine nichtöffentliche Sitzung statt. Beratungsgegenstände waren bspw. die Anpassung der Elternbeiträge (Sitzung vom 13. Juli 2022) und die Resolution für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit (Sitzung vom 1. Juli 2020). Der Gemeinderat fasste in nichtöffentlichen Sitzungen am 7. Juli 2021 einen Beschluss über die Vorfinanzierung eines örtlichen Vereins und am 13. Juli 2022 über die Aufhebung einer Ausschreibung.
- 16 Gründe, die den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderten, waren bei den beispielhaft genannten Kommunen weder dokumentiert noch ersichtlich. Die nichtöffentlichen Arbeits- und Vorberatungen des Stadt- bzw. Gemeinderates zu den o. g. Angelegenheiten widersprachen insofern der Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.
- 17 Die Stadt Colditz und die Gemeinde Raschau-Markersbach haben zudem nicht beachtet, dass § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO ausdrücklich die Beratung über die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung verlangt. Eine Einschränkung, wonach die Öffentlichkeit unter besonderen Umständen ausgeschlossen werden darf, ist gesetzlich nicht geregelt. Die (Vor-)Beratung von Haushaltssatzungen in nichtöffentlicher Ratssitzung ist insoweit unzulässig.
- 18 Künftig ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwiefern das öffentliche Wohl oder die berechtigten Interessen Einzelner eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung erfordern. Es empfiehlt sich, die Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Von nichtöffentlichen Beratungen des Stadt- oder Gemeinderates über die Haushaltssatzungen ist abzusehen.

⁴ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. September 2018 – 3 S 1465/18 – juris.

- 19 In ihrer Stellungnahme vom 5. März 2024 legte die Stadt Colditz u. a. ihre Rechtsauffassung dar, dass Arbeitsberatungen zur Vermittlung komplexer Themen in nichtöffentlicher Sitzung nicht der Gemeindeordnung widersprechen. Alle Informationen, welche in Arbeitsberatungen genannt werden, würden auch in der öffentlichen Sitzung wiedergegeben. Es sei festzustellen, dass die Arbeitsberatung die Willensbildung in der öffentlichen Sitzung unterstütze und § 41 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO vorsehe, dass im Ausschuss nichtöffentlich vorberaten würde. Schließlich teilte die Stadt mit, dass - unabhängig von den Feststellungen des SRH - angedacht sei, die Arbeitsberatungen des Stadtrates zu Gunsten von beratenden oder beschließenden Ausschüssen nach der Kommunalwahl abzulösen.
- 20 Zudem vertrat die Stadt Colditz in ihrer Stellungnahme vom 17. Juli 2024 die Auffassung, den gesetzlichen Vorschriften durch Beratung und Beschlussfassung des Stadtrates über die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung entsprochen zu haben. Sie verwies auf Wortbeiträge im Protokoll über eine Stadtratssitzung, die u. a. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung für die Jahre 2022 und 2023 zum Gegenstand hatte.
- 21 Der SRH begrüßt, dass die Stadt eine Änderung der bisherigen Verfahrensweise hinsichtlich der Arbeitsberatungen des Stadtrates in Betracht zieht und verweist im Übrigen darauf, dass alle Beratungen des Stadtrates über die Haushaltssatzungen ausschließlich in öffentlicher Sitzung durchzuführen sind. Gleichwohl ist es der Stadt unbenommen, einem beratenden Ausschuss die Vorberatung über die Haushaltssatzung zur Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung zu übertragen.
- 22 Die Gemeinde Raschau-Markersbach sicherte in ihrer Stellungnahme vom 9. Juli 2024 zu, den Öffentlichkeitsgrundsatz nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO künftig zu beachten und die Beratung des Gemeinderates zur Haushaltssatzung 2024 bereits in öffentlicher Sitzung durchgeführt zu haben.
- 23 Die Gemeinde Ellefeld sah in ihrer Stellungnahme von einer Äußerung ab.

2.2 Vorwegnahme der Sachdiskussion im Ausschuss

- 24 Der Hauptausschuss der Stadt Falkenstein/Vogtl. beriet als beratender Ausschuss Angelegenheiten des Stadtrates vor. Er bestand aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden und 9 Mitgliedern. Auskunftsgemäß lud der Bürgermeister zu den Sitzungen alle Stadträte ein. So wurde bspw. das Thema „Bericht zur örtlichen Prüfung der Jahresrechnung 2014“ in der Sitzung des Hauptausschusses vom 10. September 2020 ausführlich unter Wortbeiträgen erörtert. Dem Protokoll der diesen TOP behandelnden Stadtratssitzung am 24. September 2020 waren entsprechende Wortbeiträge nicht zu entnehmen.
- 25 Zur Vorberatung von Angelegenheiten des Gemeinderates bildete die Gemeinde Grünbach den technischen Ausschuss und den Hauptausschuss, denen jeweils der Bürgermeister als Vorsitzender und 5 weitere Mitglieder angehörten. Ausweislich der Protokolle wurden stets alle Gemeinderatsmitglieder zu den Sitzungen der beratenden Ausschüsse eingeladen. Beispielsweise werteten die beratenden Ausschüsse in gemeinsamer Sitzung am 16. September 2020 die Haushaltssituation zum Stand 30. Juni 2020 aus. Das Protokoll der am 30. September 2020 stattfindenden Gemeinderatssitzung enthielt keine entsprechenden Wortbeiträge.
- 26 Die Gemeinde Neustadt/Vogtl. bildete den Hauptausschuss als beratenden Ausschuss. Auskunftsgemäß lud der Bürgermeister zu den Sitzungen alle Gemeinderäte ein. Beispielsweise wurde die Vergabe von Winterdienstleistungen 2019/2020 in der Sitzung des Hauptausschusses vom 4. September 2019 ausführlich und unter Wortbeiträgen erörtert; dem Protokoll der Gemeinderatssitzung am 11. September 2019 waren keine entsprechenden Wortbeiträge zu entnehmen. In (nichtöffentlicher) Sitzung des Hauptausschusses vom 17. Mai 2019 beriet der Gemeinderat umfangreich über die Themen Kredittilgung und die Vergabe der Trainingsbeleuchtung des Sportplatzes vor der am selben Tag stattfindenden Gemeinderatssitzung.
- 27 Gemäß § 43 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 42 Abs. 4 SächsGemO hatten sämtliche Stadt- und Gemeinderäte, die keine Ausschussmitglieder sind, zwar das Recht, an allen Sitzungen des Ausschusses als **Zuhörer** teilzunehmen. Das Rederecht ist hingegen ausschließlich den Ausschussmitgliedern vorbehalten, was durch die beispielhaft genannten Kommunen nicht beachtet wurde.

- 28 Sofern alle Mitglieder des Stadt- bzw. Gemeinderates an den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen nicht nur teilnehmen, sondern grundsätzlich auch mitdiskutieren (können), besteht die Gefahr, dass in den nichtöffentlichen (Vor-)Beratungen des Ausschusses die eigentliche und entscheidende Sachdiskussion der öffentlichen Sitzung des Stadt- bzw. Gemeinderates vorweggenommen wird. Die nichtöffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse kamen einer Beratung des Rates in nichtöffentlicher Sitzung gleich und widersprachen damit Sinn und Zweck des § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.
- 29 Künftig ist sicherzustellen, dass die maßgeblichen Sachdiskussionen des Stadt- bzw. Gemeinderates über Gegenstände, die der öffentlichen Behandlung bedürfen, nicht der öffentlichen Wahrnehmung entzogen werden.
- 30 In ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsberichten führten die Stadt Falkenstein/Vogtl. sowie die Gemeinden Grünbach und Neustadt/Vogtl. aus, dass sie schon bisher eine klare Abgrenzung zwischen Ausschusssitzungen und Stadtratssitzungen vorgenommen hätten, aber zukünftig auf eine noch strengere Trennung der Sitzungen achten würden. Die Kommunen verzichteten auf eine Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag.

3 Stellungnahme des SMI

- 31 Das SMI führte in seiner Stellungnahme vom 13. März 2024 u. a. aus, dass zu den genannten Fällen die unteren RAB Stellung genommen haben.
- 32 Insoweit teilte das SMI mit, dass dem Landkreis Leipzig die Kritik des SRH an der Vorgehensweise der Stadt Colditz bisher nicht bekannt gewesen sei. Er vertrete die Ansicht, dass Arbeitsberatungen des Stadtrats, die zur Vermittlung komplexer Themen vorgesehen sind, nichtöffentlich stattfinden können. Richtig sei, dass die nicht-öffentliche Vorberatung einer Gemeinderatssitzung gemäß den Regelungen der Sächsischen Gemeindeordnung nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Sie könne zulässig sein, um in Einzelfällen die Gemeinderäte zu informieren oder größere Themen vorzubereiten. Die Grenze zur Unzulässigkeit sei aber überschritten, wenn die Sach- und Abwägungsdiskussion der öffentlichen Wahrnehmung entzogen wird. Die Stadt Colditz werde die Feststellung des SRH zum Anlass nehmen, nach der Neuwahl des Stadtrates im Juni 2024 beratende und beschließende Ausschüsse zu bilden und die Arbeitsberatungen des Stadtrates aufzugeben.
- 33 Weiter teilte das SMI mit, dass das Landratsamt des Vogtlandkreises der Einschätzung des SRH hinsichtlich der Stadt Falkenstein/Vogtl. folge. Eine Rücksprache mit der Stadtverwaltung Falkenstein/Vogtl. habe ergeben, dass diese Vorgehensweise mittlerweile eingestellt worden sei.
- 34 In seiner Stellungnahme vom 13. August 2024 zum modifizierten Jahresberichtsbeitrag äußerte das SMI, dass es die Erwägungen des SRH in den Randnummern 18 und 29 teile. Indem alle aufgeführten Städte und Gemeinden von den jeweiligen Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern angehört und den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden die Prüfergebnisse mitgeteilt worden seien, sei ein Anlass für ein darüberhinausgehendes rechtsaufsichtliches Handeln nicht erkennbar.

4 Schlussbemerkungen

- 35 Der SRH empfiehlt, als Ausfluss des Demokratieprinzips gerade bei Beratungen zum Haushaltsplan besonders auf die Gewährleistung der Öffentlichkeit zu achten.