



Bayerischer Landtag Landtagsamt Maximilianeum 81627 München

Frau
Karin Bruder
Sonnenleite 4
91605 Gallmersgarten

Landtagsamt

11.12.2023
KI.0811.18

Kommunalrecht; Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen Petition vom 09.06.2023

Sehr geehrte Frau Bruder,

der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport hat Ihre Petition in der öffentlichen Sitzung vom 29.11.2023 beraten und beschlossen,

die Petition „aufgrund der Erklärung der Staatsregierung als erledigt“ zu betrachten (§ 80 Nr. 4 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag).

Der Ausschuss hat zu Ihrer Petition eine Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration eingeholt. Das Staatsministerium kam bei der Überprüfung des Sachverhalts zu dem Ergebnis, dass Ihrem Anliegen aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen nicht entsprochen werden sollte.

Nach sorgfältiger Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt hält der Ausschuss die Erklärung des Staatsministeriums für richtig und sieht deshalb keine Möglichkeit, Ihrer Petition zum Erfolg zu verhelfen.

Die Stellungnahme, die die Grundlage für das Beratungsergebnis darstellte, ist zu Ihrer näheren Information beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich

Anlage
1 Stellungnahme

Referat P II Ausschüsse,
Kommissionen
Maximilianeum
Max-Planck-Straße 1
81627 München
Telefon +49 (89) 41262438
Fax +49 (89) 41261768
petitionen@bayern.landtag.de

Kommunikation allgemein
Telefon +49 89 4126-0
Fax +49 4126-1392
landtag@bayern.landtag.de
www.bayern.landtag.de

Öffentliche Verkehrsmittel
U-Bahn U4/U5,
Max-Weber-Platz
Tram Linie 19, Maximilianeum



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Präsidentin
des Bayer. Landtags
Frau Ilse Aigner, MdL
Maximilianeum
81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
KI.0811.18
14.06.2023

Unser Zeichen
B1-1413-4-82

Telefon / - Fax
089 2192-4411 / -14411

Bearbeiter
Herr Steinhauer

Zimmer
KL1-0336

München
10.08.2023

E-Mail
Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Petition der Frau Karin Bruder in 91605 Gallmersgarten vom 09.06.2023 be- treffend Kommunalrecht; Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zu der Eingabe nehme ich wie folgt Stellung:

Die Petenten sind der Ansicht, dass erste Bürgermeisterinnen und Bürgermeister unbequeme Themen zunehmend in nichtöffentliche Sitzungen des Gemeinderates legen würden. Die Bürgerschaft würde deshalb nur zufällig von nichtöffentlich behandelten bürgerrelevanten Themen erfahren. Bürgerinnen und Bürger hätten keinen Einfluss auf die Entscheidung, was öffentlich und was nichtöffentlich behandelt werde. Eine Überprüfung finde nur durch die Kommunalaufsicht statt. Ziel der Petition sei es, eine Kontrollmöglichkeit gesetzlich zu regeln, die es Bürgerinnen und Bürgern ermögliche, gegen die Nichteinhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes in Art. 52 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) vorzugehen. Außerdem sollten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Gemeinderat schärfere rechtliche Konsequenzen drohen, wenn öffentlichkeitsrelevante Themen nichtöffentlich behandelt würden.

Nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO sind Sitzungen des Gemeinderats grundsätzlich öffentlich. Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, der im demokratischen Staat für die Allgemeinheit von grundlegender Bedeutung ist, hat die Funktion, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen sowie Bürgerinnen und Bürgern Einblicke in die Tätigkeit ihrer Vertretungskörperschaft zu ermöglichen. Das Öffentlichkeitsprinzip gehört damit zu den wesentlichen und tragenden Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts. Verfassungsrechtlich wurzelt dieser Grundsatz in erster Linie im Demokratieprinzip, an das auch die Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 1, Abs. 2 GG gebunden sind und wonach der Willensbildungsprozess für Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich durchschaubar sein muss.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz gilt aber nicht ausnahmslos. Nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO ist die Öffentlichkeit auszuschließen, soweit das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche Einzelner einer öffentlichen Beratung und Beschlussfassung entgegenstehen.

Abweichend von der Darstellung der Petenten berät und entscheidet nach Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GO der Gemeinderat über den Ausschluss der Öffentlichkeit und nicht die erste Bürgermeisterin bzw. der erste Bürgermeister. Die erste Bürgermeisterin bzw. der erste Bürgermeister hat bei der Aufstellung der Tagesordnung des Gemeinderats lediglich einzuschätzen, ob eine bestimmte Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln wäre, und dies dann dem Gemeinderat vorzuschlagen. Die Entscheidung selbst obliegt aber dann einzig dem Gemeinderat. Stehen das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche Einzelner einer öffentlichen Beratung und Beschlussfassung entgegen, ist der Gemeinderat aber nicht nur berechnigt, sondern verpflichtet, einen Beratungsgegenstand in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln.

Die beiden Ausnahmen tragen dem Gesichtspunkt Rechnung, dass Rechte und gravierende Interessen einer unbeschränkten Öffentlichkeit im Einzelfall entgegenstehen können. Beispielsweise kann es um besonders zu schützende personenbezogene Daten eines Gemeindemitarbeiters oder einer Bürgerin oder eines Bürgers gehen. Auch können es zu schützende Interessen der Gemeinde, beispielsweise während laufender Grundstücksverhandlungen oder in manchen Vergabe-

verfahren, erfordern, bestimmte Diskussionen und Entscheidungen vorerst vertraulich zu behandeln. Das Gesetz muss diese Rechte und Interessen schützen, sodass im Einzelfall auch bürgerrelevante Vorgänge nur in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden können. Die tatbestandlichen Ausnahmevoraussetzungen „Wohl der Allgemeinheit“ und „berechtigte Ansprüche Einzelner“ schaffen hierfür die gesetzliche Grundlage, stellen aber zugleich sicher, dass ein Gemeinderat Angelegenheiten nicht voraussetzungslos in nichtöffentlicher Sitzung behandeln kann.

Die Kontrolle der Verwaltung durch gewählte Gremien ist zwar ein konstitutives Element der Demokratie. Auf Gemeindeebene wird diese Aufgabe aber vom Gemeinderat bereits ausgeübt. Nach Art. 30 Abs. 3 GO überwacht der Gemeinderat die gesamte Gemeindeverwaltung. Soweit der Vorschlag der Petenten die Einrichtung eines Kontrollinstruments für Bürgerinnen und Bürger fordert, übt der Gemeinderat diese Aufgabe als Kollegialgremium grundsätzlich also bereits aus. Ein weiteres von Bürgerinnen und Bürgern gewähltes Kontrollgremium, das wiederum den Gemeinderat kontrolliert, wäre weder zielführend noch erforderlich. Bei einer öffentlichen Kontrollmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger ist außerdem nicht erkennbar, wie hierbei die durch die Nichtöffentlichkeit gerade bezweckte Geheimhaltung aus Rücksicht auf das Wohl der Allgemeinheit oder berechtigte Ansprüche Einzelner sichergestellt werden könnte. Schon durch die öffentliche Überprüfung der Gründe für die Geheimhaltung würde die im Einzelfall gesetzlich zwingende Geheimhaltung gefährdet. Gerade deshalb berät und entscheidet nach Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GO der Gemeinderat über den Ausschluss der Öffentlichkeit in nichtöffentlicher Sitzung.

Ein zunächst innergemeindliches Kontrollverfahren enthält außerdem Art. 59 Abs. 2 GO. Danach ist die erste Bürgermeisterin bzw. der erste Bürgermeister verpflichtet, die Entscheidung des Gemeinderats über den Ausschluss der Öffentlichkeit zu beanstanden, falls die erste Bürgermeisterin bzw. der erste Bürgermeister sie für rechtswidrig hält. Zudem ist dann eine Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeizuführen. Gleichzeitig hat auch die Rechtsaufsichtsbehörde nach Art. 109 GO die Möglichkeit, von Amts wegen eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes zu beanstanden.

Sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind, sind schließlich die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse der Öffentlichkeit bekanntzugeben

(Art. 52 Abs. 3 GO). Dies soll – soweit möglich – eine nachträgliche Unterrichtung der Allgemeinheit gewährleisten. Mit der nachträglichen Unterrichtung hat dann auch die in Kenntnis gesetzte Allgemeinheit die Möglichkeit, die Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit einer rechtsaufsichtlichen Überprüfung zuzuführen.

Die weitere Forderung der Petenten nach schärferen rechtlichen Konsequenzen für erste Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Gemeinderäte für den Fall eines rechtswidrigen Ausschlusses der Öffentlichkeit widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, Mitglieder des Gemeinderats vor Sanktionen wegen eines Abstimmungsverhaltens gerade zu bewahren. Nach Art. 51 Abs. 2 Satz 1 GO darf grundsätzlich kein Mitglied des Gemeinderats zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Gemeinderats zur Verantwortung gezogen werden. Müssten ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder und erste Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bei jeder Abstimmung über den Ausschluss der Öffentlichkeit persönliche rechtliche Konsequenzen fürchten, würde dies absehbar die Entscheidungsfreude der Mitglieder des Gemeinderates beeinträchtigen. Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ein kommunales Ehrenamt zu übernehmen, würde durch die Einführung von speziellen Sanktionsmöglichkeiten absehbar leiden.

Im Übrigen kann das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration die Einschätzung der Petenten, wonach Gemeinderäte bürgerrelevante Diskussionen zunehmend in nichtöffentlichen Sitzungen behandeln würden, nicht bestätigen. Dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration liegen keine Erkenntnisse vor, die diese Einschätzung tragen. Die Gemeinderäte nehmen den Öffentlichkeitsgrundsatz sehr ernst und entscheiden grundsätzlich verantwortungsvoll über einen im Einzelfall gesetzlich notwendigen Ausschluss der Öffentlichkeit. Dies schon deshalb, weil zudem das Risiko besteht, dass ein zu Unrecht in nicht-öffentlicher Sitzung gefasster Beschluss rechtswidrig bzw. nichtig sein kann.

Im Ergebnis sieht das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration derzeit keinen Anlass für die von den Petenten vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Joachim Herrmann
Staatsminister