

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Einleitung und Aufgabenstellung	13
I. Anlass der Untersuchung	13
II. Ziel der Untersuchung	18
III. Themenbegrenzung	19
IV. Gang der Untersuchung	21
B. Grundlagen	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 verfassungsnormative Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips	35
1. Funktionen des parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzips	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
C.	Das Öffentlichkeitsprinzip im Kommunalrecht	91
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 Vertretungskörperschaft	110
1. Bekanntmachung der Sitzung	111
a) Bekanntmachung nicht öffentlicher Tagesordnungspunkte	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
(a) Eröffnung des Schutzbereichs	127
(β) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Aufnahmeverbots	132
(b) Zivilrechtliches Verhältnis	135
(aa) Urteil des OLG Celle vom 10.7.1985	135
(bb) Stellungnahme	136
(a) Zulässigkeit technischer Aufnahmen nach dem KUG	137
(β) Zulässigkeit technischer Aufnahmen 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 Ratsmitglieder	142
(3) Bild- und Tonaufnahmen durch die Kommune 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 Ratssitzungen	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 Ausschlussvoraussetzungen	174
(1) Erstes Zugriffsrecht des Ratsvorsitzenden	174
(2) Korrektur durch die kommunale Vertretungskörperschaft	176
(3) Korrektur durch die Rechtsaufsicht	178
(4) Korrektur durch die Gerichte	179
(a) Beurteilungsspielraum der Entscheidungsträger	180
(b) Volle richterliche Nachprüfung der Entscheidung über die Sitzungsöffentlichkeit	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 Vertretungskörperschaft	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 Öffentlichkeitsprinzips	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 kommunalen Öffentlichkeitsprinzips	256
1. Reformbedarf	256
2. Reformüberlegungen und Vorschläge für die kommunale Praxis	257
3. Ergänzende Hinweise für die kommunale Praxis	264
D. Zusammenfassung und abschließende Thesen	267
Literaturverzeichnis	275