

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 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 |
| 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 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 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 Ausschlussstatbestände | 170 |
| (3) Zwischenergebnis: Rechtsunsicherheit und Deutungsvielfalt der Ausschlussstatbestände | 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 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 |
| D. | Zusammenfassung und abschließende Thesen | 267 |
| | Literaturverzeichnis | 275 |