

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1487

# Die kommunale Sitzungsöffentlichkeit und ihre Ausnahmetatbestände

Rechtfertigungsnotstand oder Nichtöffentlichkeit  
aus der Natur der Sache?

Von

Lisa Pientak



Duncker & Humblot · Berlin

LISA PIENTAK

Die kommunale Sitzungsöffentlichkeit  
und ihre Ausnahmetatbestände

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1487

# Die kommunale Sitzungsöffentlichkeit und ihre Ausnahmetatbestände

Rechtfertigungsnotstand oder Nichtöffentlichkeit  
aus der Natur der Sache?

Von

Lisa Pientak



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
hat diese Arbeit im Jahr 2020  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 61

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18613-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-58613-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Mutter Karin  
und Jens, Fiona und Claire*

*und*

*in Erinnerung  
an meinen Vater Karl-Heinz*

*Ich wäre nicht die, die ich bin, ohne Euch.*



## Vorwort

Die Abhandlung beruht auf einer Dissertation, die im Frühjahr 2019 der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf vorgelegen hat. Die inhaltliche Ausarbeitung des Werks wurde im Wesentlichen bereits Ende September 2016 abgeschlossen. Literatur, die nach diesem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, konnte vereinzelt noch berücksichtigt werden.

Die mündliche Prüfung durfte ich am 1. Oktober 2020 ablegen und dabei „Die Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens in Bezug auf die Einteilung von Kommunalwahlbezirken in NRW“ beleuchten.

Ich danke meinem Doktorvater, Prof. Dr. Martin Morlok, für seinen stetigen Zuspruch. Sein Hinweis, wer nach Vollständigkeit und Perfektion strebe, finde nie ein Ende, gab mir den Mut, einen Schlusspunkt unter die Ausarbeitung zu setzen – wissend, dass das Thema an vielen Stellen eine weitere Vertiefung zulassen würde.

Meinem Zweitkorrektor, Prof. Dr. Johannes Dietlein, bin ich für die schnelle Korrektur und Bewertung des umfangreichen Werks verbunden.

Für die unzähligen Stunden der Literaturrecherche gilt mein Dank Lydia Hannawald und Joris Schüller. Ohne Eure tatkräftige Unterstützung hätte ich in mancher Stunde den Glauben daran, die Arbeit fertigstellen zu können, verloren. Meiner Mutter, Daniel Zimmermann und Dr. Christoph Osiander bin ich für das wiederholte Korrekturlesen dankbar. Dr. Jochen Heide danke ich für die vielen fachlichen Gespräche, die mir immer wieder neue Perspektiven auf das Thema eröffnet haben.

Monheim am Rhein, Februar 2022

*Lisa Pientak*





# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	33
<b>B. Das verfassungsrechtliche Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit</b> .....	38
I. Historische Entwicklung der Sitzungsöffentlichkeit .....	38
1. Sitzungsöffentlichkeit in Europa .....	38
a) Ausgangssituation England .....	39
b) Exkurs USA .....	41
c) Die Französische Revolution .....	41
d) Exkurs: Philosophische Entwicklung der Öffentlichkeit .....	42
e) Die französische Sitzungsöffentlichkeit .....	43
2. Sitzungsöffentlichkeit in Deutschland .....	44
a) Öffentlichkeitsregelungen in Deutschland bis 1871 .....	45
b) § 36 Geschäftsordnung des Reichstags .....	46
c) Sitzungsöffentlichkeit in Weimarer Republik und BRD .....	47
3. Entwicklung auf Gemeindeebene .....	48
4. Aktuelle Rechtslage .....	50
II. Funktionen der Öffentlichkeit im Gefüge des Grundgesetzes .....	51
1. Demokratieprinzip und Öffentlichkeit .....	54
a) Demokratieelemente .....	54
aa) Volkssouveränität .....	54
bb) Regeln der Entscheidungsfindung .....	55
cc) Vorkehrungen zur Sicherung der Freiheit .....	56
dd) Schlussfolgerung: Notwendigkeit von Öffentlichkeit .....	56
b) Informationszugang und freie Willensbildung .....	57
aa) Verbot der staatlichen Einflussnahme auf die Willensbildung .....	59
bb) Generelle Öffentlichkeit als neutraler Informationszugang .....	61
c) (Wahl-)Freiheit durch Öffentlichkeit .....	63
d) Kontroll- und Integrationsfunktion der Öffentlichkeit .....	65
aa) Prinzipal-Agenten-Theorie .....	65
bb) Verantwortlichkeit des freien Mandats durch Kontrolle .....	66
cc) Begründungs- und Rechtfertigungsdruck regelmäßiger Wahlen .....	68
dd) Integrationsfunktion der Öffentlichkeit .....	70
ee) Partizipation und Mobilisierung .....	72
ff) Wahrheitsfindung durch Öffentlichkeit? .....	73
e) Vertrauen und Legitimation .....	75

f)	Zusammenfassung .....	78
2.	Rechtsstaatliche Öffentlichkeit .....	80
a)	Verfassungsrechtliche Verankerung und Inhalt des Rechtsstaatsprinzips .....	81
b)	Rechtsstaatlichkeit und Öffentlichkeit .....	84
3.	Republik und Öffentlichkeit .....	87
III.	Verfassungsrechtliche Öffentlichkeit als Prinzip .....	91
1.	Öffentlichkeit – ein verfassungsrechtliches Organisationsprinzip ..	91
2.	Der Prinzipiencharakter verfassungsrechtlicher Öffentlichkeit ....	95
IV.	Die Reichweite des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips ....	97
1.	Vertikale Wirkung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips .....	98
a)	Der Bund und die Länder .....	98
b)	Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und die kommunalen Volksvertretungen	99
2.	Horizontale Wirkung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips .....	102
a)	Legislative .....	103
aa)	Der Bundestag .....	103
bb)	Landesparlamente .....	104
cc)	Bundesrat .....	105
dd)	Sonderfall: Öffentlichkeit politischer Parteien .....	105
b)	Judikative .....	106
c)	Exekutive .....	108
aa)	Ablehnung einer verfassungsrechtlichen Verankerung ....	108
bb)	Verfassungsrechtliche Würdigung .....	110
(1)	Maßstab der Volkssouveränität .....	110
(2)	Legitimationsbedürfnis der Exekutive .....	112
(3)	Öffentlichkeit als republikanische und rechtsstaatliche Voraussetzung .....	113
(4)	Konkretisierungsnotwendigkeit nicht als Gesetzesvorbehalt .....	114
(5)	Schutz von höherrangigen Gütern .....	116
cc)	Zusammenfassung: Öffentlichkeit der Exekutive .....	118
d)	Kommunale Volksvertretungen .....	118
aa)	Rechtliche Einordnung kommunaler Volksvertretungen ...	118
bb)	Wirkung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips	120
3.	Fazit: grundsätzliche Geltung des Öffentlichkeitsprinzips .....	121
V.	Rechtfertigungsbedürfnis eines Öffentlichkeitsausschlusses .....	123
1.	Bedeutung formeller Ausschlusskriterien .....	124
a)	Wortlaut .....	126
b)	Rechtsrichtigkeit .....	127
c)	Richtigkeitsgewähr durch formelle Kriterien .....	127
aa)	Kein Zwang zur inhaltlichen Debatte .....	128

bb) Missbrauchsgefahr . . . . .	129
cc) Fazit . . . . .	130
d) Rechtssicherheit . . . . .	130
e) Schutz der Autonomie des Bundestags . . . . .	132
f) Schutz des Geheimhaltungszwecks . . . . .	132
g) Minderheitenschutz . . . . .	133
2. Rechtfertigungsanforderungen für den Ausschluss der Öffentlichkeit . . . . .	134
a) Kein Ersatz durch formelle Kriterien . . . . .	134
b) Grundrechtsdimension der Öffentlichkeit . . . . .	135
c) Grenzen durch kollidierendes Verfassungsrecht . . . . .	136
d) Abstrakt-generelle Fallgruppen . . . . .	137
e) Fazit . . . . .	138
VI. Zusammenfassung: verfassungsrechtliche Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	139
<b>C. Die kommunale Sitzungsöffentlichkeit . . . . .</b>	<b>140</b>
I. Rechtsgrundlagen . . . . .	140
1. Grundgesetzliche Vorgaben . . . . .	141
2. Landesrechtliche Ausgestaltung . . . . .	145
3. Zusammenfassung . . . . .	147
II. Tatsächliche Voraussetzungen der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	147
1. Sitzungsvorbereitung . . . . .	148
a) Zuständigkeit . . . . .	148
aa) Begriff der Einberufung und der Sitzung . . . . .	149
bb) Abstimmungsnotwendigkeit bei der Aufstellung der Tagesordnung . . . . .	150
cc) Ermessensspielraum . . . . .	151
dd) Abgrenzung zur Einladung . . . . .	152
b) Bekanntmachung . . . . .	153
aa) Form und Verfahren der Bekanntmachung . . . . .	155
(1) Festlegung von Form und Verfahren der Bekanntmachung . . . . .	156
(2) Mindestanforderungen der verschiedenen Bekanntmachungsformen . . . . .	159
(3) Vollzug . . . . .	160
bb) Inhalt . . . . .	161
(1) Keine Verzichtbarkeit der Tagesordnung . . . . .	161
(2) Bekanntmachungspflicht nicht öffentlicher Sitzungen . . . . .	163
(3) Fortsetzungstermin . . . . .	167
cc) Ausnahme: Dringlichkeitssitzungen . . . . .	168
dd) Frist . . . . .	170
(1) Ausdrückliche Fristenregelungen . . . . .	170
(2) Unverzögliche Bekanntmachung . . . . .	171
(3) Rechtzeitige Bekanntmachung . . . . .	171

ee)	Bindungswirkung der Bekanntmachung . . . . .	176
c)	Terminierung . . . . .	177
aa)	Sitzungsbedarf . . . . .	178
bb)	Sitzungstag und -beginn . . . . .	179
(1)	Wahl des Sitzungstags . . . . .	180
(2)	Festlegung des Sitzungsbeginns . . . . .	181
(3)	Zulässige Sitzungszeiten . . . . .	183
(4)	Keine Bindung durch jahrelange Übung . . . . .	185
d)	Sitzungsort und -raum . . . . .	185
aa)	Örtlichkeit . . . . .	186
(1)	Sitzungen am Rand des Gemeindegebiets . . . . .	186
(2)	Sitzungen außerhalb der Gemeinde . . . . .	187
(3)	Wechselnde Sitzungsorte . . . . .	188
(4)	Mobile Sitzungsorte . . . . .	188
(5)	Maßstab: tatsächliche Erreichbarkeit . . . . .	189
bb)	Angemessener Sitzungsraum . . . . .	190
cc)	Barrierefreiheit . . . . .	192
(1)	Rechtsgrundlagen . . . . .	193
(2)	Physikalische Barrierefreiheit . . . . .	194
e)	Tagesordnung . . . . .	196
aa)	Form . . . . .	196
bb)	Inhalt . . . . .	198
cc)	Nachträgliche Änderungen der Tagesordnung . . . . .	201
(1)	Absetzen von Tagesordnungspunkten . . . . .	201
(2)	Erweiterung der Tagesordnung nach Bekanntmachung . . . . .	204
(3)	Grundsatz der Dringlichkeit und Unaufschiebbarkeit . . . . .	205
(4)	Rechtslage ohne ausdrückliche Normierung . . . . .	210
(5)	Erweiterung der nicht öffentlichen Tagesordnung . . . . .	212
(6)	Nachversand von Tagesordnungspunkten . . . . .	214
(7)	Verschiebung eines Tagesordnungspunkts vom nicht öffentlichen in den öffentlichen Teil einer Sitzung . . . . .	215
(8)	Fazit . . . . .	218
2.	Sitzungsdurchführung . . . . .	219
a)	Kommunikative Barrierefreiheit . . . . .	220
aa)	Lippenlesen . . . . .	221
bb)	Gebärdendolmetscher . . . . .	222
cc)	Fazit: passives Zugangsrecht . . . . .	225
b)	Sitzungsleitung . . . . .	226
3.	Sitzungsnachbereitung . . . . .	226
a)	Protokolleinsicht . . . . .	226
b)	Bekanntmachung . . . . .	227
c)	Nachträgliche Veröffentlichung nicht öffentlicher Beschlüsse . . . . .	228

aa)	Inhalt der nachträglichen Bekanntmachung . . . . .	229
(1)	Beschränkung auf das Beratungsergebnis? . . . . .	229
(2)	Bekanntmachung redigierter Beschlussergebnisse . . . . .	231
bb)	Erledigung durch Zeitablauf? . . . . .	233
(1)	Keine abstrakte Beurteilung möglich . . . . .	233
(2)	Gefahr der Aushöhlung der Bekanntmachungspflicht . . . . .	234
(3)	Legalitäts- und Rechtmäßigkeitskontrolle . . . . .	234
(4)	Fazit . . . . .	236
cc)	Form, Verfahren und Rechtsfolge der Bekanntmachungs- pflicht . . . . .	236
4.	Bedeutung digitaler Öffentlichkeit . . . . .	237
5.	Zusammenfassung . . . . .	239
a)	Obligatorische Anforderungen . . . . .	240
b)	Fakultative Regelungen . . . . .	240
III.	Inhalt der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	241
1.	Maxime der Verhandlungsöffentlichkeit . . . . .	241
a)	Abstimmungsöffentlichkeit? . . . . .	243
b)	Kein Ersatz durch Erklärungs- oder reine Berichterstatteröffent- lichkeit . . . . .	245
c)	Fazit . . . . .	248
2.	Das Recht der Sitzungsteilnahme . . . . .	248
a)	Saalöffentlichkeit – Keine aktive Sitzungsteilnahme . . . . .	248
b)	Medienöffentlichkeit – Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnah- men? . . . . .	250
aa)	Gesetzliche Regelungen . . . . .	251
bb)	Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur . . . . .	253
(1)	Schutz von Persönlichkeitsrechten . . . . .	254
(2)	Schutz der Funktionsfähigkeit . . . . .	256
cc)	Würdigung . . . . .	257
(1)	Verfassungsrechtliche Basis . . . . .	257
(2)	Keine Rechtfertigung durch die Verletzung von Per- sönlichkeitsrechten . . . . .	259
(3)	Keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit . . . . .	261
(4)	Regelvermutung: Zulässigkeit . . . . .	262
c)	Zugänglichkeit von Sitzungsunterlagen . . . . .	263
3.	Jedermanns-Recht der Zugänglichkeit . . . . .	267
a)	Qualitative Beschränkungen . . . . .	268
aa)	Ausschluss Minderjähriger? . . . . .	269
bb)	Ausschluss auf Grund des persönlichen Zustands . . . . .	270
cc)	Zulässigkeit von Einlasskontrollen . . . . .	272
(1)	Schutzgut der Einlasskontrollen . . . . .	272
(2)	Rechtsgrundlage für die Anordnung von Einlasskon- trollen . . . . .	273

(3) Verfassungsrechtliche Abwägung .....	276
(4) Ergebnis .....	277
b) Quantitative Beschränkungen .....	278
aa) Grenze der örtlichen Kapazitäten .....	278
bb) Rechtfertigungsmöglichkeit einer Zugangsregelung .....	279
cc) Rechtfertigungsgründe für Zugangsregelungen .....	280
dd) Zulässige Zugangsregelungen .....	281
(1) Grundsatz der Gleichbehandlung und der Willkürfreiheit .....	281
(2) Bevorzugung ortsansässiger Zuschauer .....	282
(3) Präferenzierung von Medienvertretern .....	283
IV. Die Reichweite der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit .....	284
1. Ausschussöffentlichkeit .....	285
a) Ausgestaltung in den Bundesländern .....	285
b) Rechtliche Würdigung .....	286
aa) Zulässigkeit genereller Nichtöffentlichkeit .....	286
bb) Zulässigkeit nicht öffentlicher Vorberatungen .....	288
2. Interne Entscheidungsvorbereitung .....	291
3. Öffentlichkeit kommunaler Aufsichtsräte? .....	292
a) Keine Flucht ins Privatrecht .....	294
b) Obligatorische Aufsichtsräte .....	297
aa) Aktienrechtliche Rechtsgrundlage .....	297
bb) Verhältnis zum kommunalverfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgebot .....	299
c) Fakultative Aufsichtsräte .....	303
aa) Anwendbarkeit des Grundsatzes der Nichtöffentlichkeit .....	303
bb) Disponibilität der Nichtöffentlichkeit .....	305
cc) Schutz des gesellschaftsrechtlichen Kernbereichs .....	308
dd) Gesellschaftsinteresse kommunaler Eigengesellschaften .....	309
(1) Öffentlicher Zweck als Unternehmensinteresse .....	309
(2) Demokratisches und rechtsstaatliches Interesse der Gesellschafterin „Kommune“ an Öffentlichkeit .....	312
(3) Keine entgegenstehenden Interessen .....	313
(4) Verantwortlichkeit der Aufsichtsratsmitglieder .....	314
(5) Haftung .....	315
(6) Schutz vertraulicher Informationen auch bei grundsätzlicher Sitzungsöffentlichkeit durch Öffentlichkeitsabschluss .....	317
(7) Umgehungsmöglichkeiten .....	317
ee) Zwischenergebnis .....	318
d) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	319
e) Mögliche Transparenzregelungen .....	320
f) Fazit .....	323

V.	Formelle und materielle Öffentlichkeit . . . . .	324
1.	Definition der Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	324
2.	Rechtliche und tatsächliche Öffentlichkeit . . . . .	326
a)	Formelle Nichtöffentlichkeit . . . . .	326
b)	Materielle Nichtöffentlichkeit . . . . .	327
c)	Auswirkung auf die Rechtfertigung . . . . .	328
<b>D.</b>	<b>Der kommunale Öffentlichkeitsausschluss . . . . .</b>	<b>329</b>
I.	Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich geschützten Position . . . . .	330
II.	Notwendige Eingriffsintensität . . . . .	330
III.	Rechtfertigung . . . . .	332
1.	Einzelfallentscheidung . . . . .	332
a)	Verfahren . . . . .	332
b)	Sonderfall Schleswig-Holstein . . . . .	334
c)	Ausschluss durch abstrakt-generelle, ortsrechtliche Regelungen . . . . .	335
2.	Einwilligung . . . . .	338
a)	Einwilligungsmöglichkeit . . . . .	338
b)	Pflicht zur Einholung einer Einwilligung . . . . .	341
c)	Konkludente Einwilligung . . . . .	342
3.	Gesetzesvorbehalt . . . . .	343
4.	Praktische Konkordanz . . . . .	343
5.	Verhältnismäßigkeit . . . . .	345
a)	Erforderlichkeit: Teilungs- oder Trennungsge- oder -verbot? . . . . .	345
b)	Angemessen . . . . .	350
IV.	Gebundene Entscheidung . . . . .	350
V.	Rechtsfolgen gerechtfertigter, kommunaler Nichtöffentlichkeit . . . . .	354
1.	Beschränkung des Zutrittsrechts . . . . .	354
a)	Materielle Nichtöffentlichkeit . . . . .	354
b)	Allgemein-formelle Nichtöffentlichkeit . . . . .	354
c)	Individuell-formelle Nichtöffentlichkeit . . . . .	355
2.	Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltung . . . . .	356
3.	Diskretionsstufen kommunaler Nichtöffentlichkeitsarten . . . . .	357
a)	Materiell oder individuell-formell nicht öffentliche Sitzungen . . . . .	358
b)	Allgemein-formell nicht öffentliche Sitzungen . . . . .	358
c)	Bindungswirkung der Verschwiegenheitspflicht . . . . .	359
aa)	Keine Durchbrechung wegen Rechtswidrigkeit . . . . .	360
bb)	Ende der Vertraulichkeit . . . . .	362
4.	Umfang der Vertraulichkeit . . . . .	362
<b>E.</b>	<b>Die Rechtfertigungs- und Ausschlussgründe . . . . .</b>	<b>365</b>
I.	Gesetzliche Grundlagen . . . . .	365
1.	Ausdrückliche Formulierungen . . . . .	366
2.	Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz . . . . .	366
3.	Zwischenergebnis . . . . .	368



II. Kollidierende Rechtsgüter . . . . .	369
1. Gründe des öffentlichen Wohls . . . . .	369
a) Das freie Mandat . . . . .	370
b) Bestand und Funktionsfähigkeit des Staats und der Kommunen	372
aa) Schutzwürdige kommunale Belange . . . . .	372
bb) Mangelnde Effizienz als Funktionsbeeinträchtigung . . . . .	373
cc) Staatssicherheit . . . . .	375
c) Kommunale Aufgabenerfüllung . . . . .	376
d) Rechtsstaatlichkeit . . . . .	378
2. Berechtigte Interessen Einzelner . . . . .	379
a) Persönliche Daten . . . . .	381
aa) Rechtsgrundlage . . . . .	382
bb) Begriff der Persönlichen Daten . . . . .	383
cc) Geschützte Informationen . . . . .	384
dd) Mögliche Eingriffe durch Öffentlichkeit . . . . .	385
ee) Gesetzesvorbehalt . . . . .	385
b) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse . . . . .	387
3. Natur des Beratungsgegenstands . . . . .	389
4. Fazit . . . . .	391
III. Typische Praxisfälle . . . . .	392
1. Militärische Geheimnisse/zivile Verteidigung . . . . .	392
2. Vertragsangelegenheiten . . . . .	392
a) Kommunale Beteiligungen . . . . .	395
b) Vergabeentscheidungen . . . . .	397
3. Grundstücksangelegenheiten . . . . .	399
a) Verkauf kommunaler Grundstücke . . . . .	400
aa) Bekanntgabe des Namens des Vertragspartners . . . . .	401
bb) Schutzwürdigkeit des Kaufpreises . . . . .	402
cc) Bekanntgabe gewährter Zuschüsse . . . . .	402
b) Grundstückskäufe durch die Kommune . . . . .	403
aa) Schutzbedürftigkeit der kommunalen Verhandlungsposition	403
bb) Gefahr einer Bodenspekulation . . . . .	403
c) Ausübung eines kommunalen Vorkaufsrechts . . . . .	404
aa) Meinungsstand . . . . .	404
bb) Grundsatz . . . . .	405
cc) Belange des öffentlichen Wohls . . . . .	406
dd) Berechtigte Interessen . . . . .	406
ee) Fazit . . . . .	408
d) Allgemeine Verkaufs- oder Ansiedlungskriterien . . . . .	408
e) Die kommunale Bauleitplanung . . . . .	408
aa) Gefahr der Bodenspekulation . . . . .	409
bb) Umgang mit Anregungen und Bedenken . . . . .	410

f) Die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens . . . . .	410
g) Entscheidungen über Bauvorhaben . . . . .	410
4. Beratungen über prozesstaktisches Vorgehen . . . . .	411
5. Rechnungsprüfungsangelegenheiten . . . . .	412
6. Beratung von Sparkassenangelegenheiten . . . . .	413
7. Die kommunale Rechtssetzung . . . . .	414
8. Die Behandlung von Personalangelegenheiten . . . . .	414
a) Die Beratung des Stellen- und Sollstellenplans . . . . .	415
b) Grundsatz zur Beratung von Personalangelegenheiten . . . . .	416
c) Herausgehobene Funktionen . . . . .	417
9. Die Vorbereitung von Schöffenwahlen . . . . .	420
10. Behandlung von Steuerangelegenheiten . . . . .	420
11. Individuelle Finanzangelegenheiten . . . . .	421
12. Eingaben aus der Bürgerschaft . . . . .	422
13. Befangenheit und Ordnungsmaßnahmen . . . . .	425
14. Übertragene Aufgaben . . . . .	425
IV. Definition: Rechtfertigungs- und Ausschlussgrund . . . . .	425
<b>F. Rechtsfolgen von Verstößen gegen das Gebot der Sitzungsöffentlichkeit</b>	<b>427</b>
I. Der ungerechtfertigte Öffentlichkeitsausschluss . . . . .	427
1. Fehlerfolge: Rechtswidrigkeit . . . . .	428
a) Rechtsnormcharakter der Voraussetzungen der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	429
b) Rechtswidrigkeitsfolge der Verletzung der kommunalen Sit- zungsöffentlichkeit . . . . .	430
c) Keine Verantwortungsabhängigkeit . . . . .	432
d) Keine Unbeachtlichkeit eines Verstoßes gegen Vorschriften der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit . . . . .	433
aa) Keine Unbeachtlichkeit von Bekanntmachungsmängeln . . . . .	434
bb) Keine Entbehrlichkeit der Tagesordnung . . . . .	437
cc) Keine Nachreichbarkeit fehlender oder ungenauer Orts- oder Zeitangaben . . . . .	438
dd) Keine Unbeachtlichkeit durch Zeitablauf . . . . .	439
e) Keine Heilungsmöglichkeit . . . . .	439
aa) Genehmigungsvorbehalt – Art. 52 Abs. 1 S. 2 GO BY . . . . .	440
bb) Präklusion durch rügeloses Einlassen – § 34 Abs. 4 GemO RP . . . . .	441
2. Sanktion: Nichtigkeit oder Vernichtbarkeit? . . . . .	441
a) Beschlüsse mit unmittelbarer Außenwirkung . . . . .	443
aa) Schwerwiegender Fehler . . . . .	445
bb) Offensichtlichkeit . . . . .	446
cc) Ergebnis: keine offensichtliche Fehlerhaftigkeit . . . . .	447
b) Sonstige Beschlüsse im Innenverhältnis: Grundsatz der Bin- dungswirkung im Innenverhältnis . . . . .	449

aa)	Rechtsrichtigkeit vs. Rechtssicherheit – Problemdarstellung und Meinungsstand . . . . .	449
bb)	Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers . . . . .	451
cc)	Öffentlich-rechtliche Fehlerfolgensystematik . . . . .	453
(1)	§ 43 VwVfG als Ausnahme oder beispielhafte Normierung . . . . .	453
(2)	Keine Normierung der Nichtigkeit . . . . .	453
(3)	Feststellungsnotwendigkeit der Unwirksamkeit . . . . .	454
(4)	Gesetzsystematische Wirksamkeitsvoraussetzung . . . . .	455
(5)	Keine Durchbrechung der Bindungswirkung durch einfache Rechtswidrigkeit . . . . .	456
(6)	Keine abschließende Sanktionslosigkeit . . . . .	457
(7)	Ergebnis: Grundsätzliche Bindungswirkung auch bei Rechtswidrigkeit . . . . .	458
dd)	Schlichter Beschluss . . . . .	459
c)	Umsetzungsakte im Außenverhältnis . . . . .	462
aa)	Normsetzung . . . . .	463
(1)	Grundsatz . . . . .	463
(2)	Bindungswirkung im Innenverhältnis . . . . .	463
bb)	Öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	464
cc)	Realakte . . . . .	465
dd)	Privatrechtliches Handeln . . . . .	466
ee)	Verwaltungsakt . . . . .	466
3.	Schadensersatzpflicht . . . . .	466
4.	Zusammenfassung . . . . .	467
II.	Die unzulässige öffentliche Behandlung . . . . .	469
1.	Fehlerfolge: Rechtswidrigkeit . . . . .	469
2.	Sanktion: Schadensersatz und strafrechtliche Konsequenzen . . . . .	471
III.	Rechtmäßigkeitskontrolle und Rechtsschutz . . . . .	472
1.	Privatpersonen . . . . .	473
a)	Außergerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	473
aa)	Widerspruchsverfahren . . . . .	473
bb)	Aufsichtsbeschwerde . . . . .	473
b)	Gerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	474
aa)	Primäre Ebene: Teilnahmerecht . . . . .	475
(1)	Bekanntmachungsfehler . . . . .	476
(2)	Nachwirkung . . . . .	478
(3)	Statthafte Klageart . . . . .	478
bb)	Sekundäre Ebene: Beschlusskontrolle . . . . .	479
(1)	Beschluss mit unmittelbarer Außenwirkung . . . . .	480
(2)	Inzidente Prüfung . . . . .	480
cc)	Zusammenfassung . . . . .	481
2.	Verwaltungsleitung . . . . .	481

a) Widerspruchs- bzw. Beanstandungsverfahren . . . . .	482
b) Gerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	484
3. Aufsichtsbehörde . . . . .	485
a) Prävention . . . . .	485
b) Folgenbeseitigung . . . . .	486
4. Verwaltungsmitarbeiter . . . . .	488
5. Datenschutzbeauftragter . . . . .	488
6. Mandatsträger . . . . .	488
a) Verletzung mandatschaftlicher Rechte . . . . .	489
b) Statthafte Klageart im Kommunalverfassungsstreit . . . . .	495
7. Fraktionen . . . . .	498
<b>G. Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>499</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>504</b>
<b>Sachverzeichnis . . . . .</b>	<b>524</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des am 01.12.1999 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon
AfP	Archiv für Presserecht – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Die Aktiengesellschaft – Zeitschrift für das gesamte Aktienwesen, für deutsches, europäisches und internationales Kapitalmarktrecht
AktG	Aktiengesetz in der Fassung vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2446)
AO	Abgabenordnung in der Fassung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745)
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
BAGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808)
BayObLGSt	Sammlung des Bayerischen Oberlandesgerichts in Strafsachen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BB	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) in der Fassung vom 18.12.2007 (GVBl. I/07, [Nr. 19], S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.06.2018 (GVBl. I/18, [Nr. 15])
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung vom 27.01.1977 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097)
BDSG a. F.	Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung vom 27.01.1977 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618), außer Kraft getreten am 25.05.2018

BE	Berlin
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) in der Fassung vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.06.2017 (BGBl. I S. 1570)
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BekanntmVO BB	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung – BekanntmV) Brandenburg in der Fassung vom 01.12.2000 (GVBl. II/00, [Nr. 24], S.435), zuletzt geändert durch Art.I 4 des Gesetzes vom 20.04.2006 (GVBl. I/06, [Nr. 04], S. 46, 48)
BekanntmVO NRW	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht (Bekanntmachungsverordnung BekanntmVO) Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 11.06.1950 (GV. NRW S. 127), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.10.2016 (GV. NRW S. 860)
BekanntVO SH	Landesverordnung über die örtliche Bekanntmachung und Verkündung (Bekanntmachungsverordnung – BekanntVO) Schleswig-Holstein in der Fassung vom 11.11.2005 (GVObI. SH S. 527), zuletzt geändert durch Verordnung vom 08.11.2013 (GVObI. SH S. 439)
BekVO HE	Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise Hessen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.10.1977 (GVBl. I S. 409), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 16.12.2011 (GVBl. I S. 786)
BekVO SL	Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Bekanntmachungsverordnung – BekVO) Saarland in der Fassung vom 15.10.1981 (Amtsbl. S. 828), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15.11.2017 (Amtsbl. I S. 1007)
BezVG BE	Bezirksverwaltungsgesetz Berlin in der Fassung vom 10.11.2011 (GVBl. 2011, S. 692), zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 02.02.2018 (GVBl. S. 160)
BezVG HH	Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) Hamburg in der Fassung vom 06.12.2006 (HmbGVBl. S. 404, Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Reform der Bezirksverwaltung), zuletzt geändert am 30.10.2012 (HmbGVBl. S. 449, 452)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151)
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) in der Fassung vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), zuletzt geändert

	durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1117)
BGHSt	Sammlung der Entscheidungen des BGH in Strafsachen
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BK GG	Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Lfg. Juni 2020. Berlin
BLNVerf	Verfassung von Berlin in der Fassung vom 23.11.1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2016 (GVBl. S. 114)
BRS	Baurechtssammlung
BRV	Bismarcksche Reichsverfassung
BSGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWGZ	Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte; Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg – Die Gemeinde
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BY	Bayern
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities/UN-Behindertenrechtskonvention
DB	Der Betrieb
DEMO	Demokratische Gemeinde
Denkschriften der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften VI	Kaiserliche Akademie der Wissenschaften Philosophisch-Historische Classe (Hrsg.), Denkschriften der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften – Philosophisch-Historische Classe. Sechster Band, Wien 1855
Der Staat	Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
Die Fundstelle	Die Fundstelle für die Kommunalverwaltung in Niedersachsen
Die Gemeinde	Die Gemeinde – Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein
Die Verwaltung	Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
DNG	Die Niedersächsische Gemeinde
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

DRiK	Datenbank zur Rechtsprechung im Kommunalrecht unter <a href="http://drik.de">http://drik.de</a>
DrittelbG	Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat – Drittelbeteiligungsgesetz in der Fassung vom 18.05.2004 (BGBl. I S. 974), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642)
DSGVO	Verordnung Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) Amtsblatt L 119 vom 04.05.2016, S. 1, ber. Amtsblatt L 314 vom 22.11.2016, S. 72, Amtsblatt L 127 vom 23.05.2018, S. 2
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStT	Deutscher Städtetag
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DVP/RP	Deutsche Verwaltungspraxis Ausgabe Rheinland-Pfalz Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis in der öffentlichen Verwaltung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Verwaltungsgerichtshofes Hessen und Baden-Württemberg
EzKommR	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht
FG Herzfeld	Berges, Wilhelm (Hrsg.), Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, Festgabe für Hans Herzfeld anlässlich seines fünfundsechzigsten Geburtstages am 22. Juni 1957, Berlin, 1958
FS 50 J. BVerfG	Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift – 50 Jahre Bundesverfassungsgericht – zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001
FS Arndt	Ehmke, Horst/Schmidt, Carlo/Scharoun, Hans (Hrsg.), Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1969
FS Hoppe	Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Planung – Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000
FS Stein	Faber, Heiko/Frank, Götz/Stein, Ekkehart (Hrsg.), Demokratie in Staat und Wirtschaft – Festschrift für Ekkehart Stein zum 70. Geburtstag am 24.09.2002, Tübingen 2002
GemHH	der gemeindehaushalt [sic!]: Fachzeitschrift für das kommunale Haushalts- und Wirtschaftsrecht, das Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen sowie das gesamte kommunale Abgabenrecht



GemO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2018 (GBl. S. 221) m. W. v. 30.06.2018
GemO RP	Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 02.03.2017 (GVBl. 21)
GemO-VV zu § X GemO RP	Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung (GemO-VV) Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 03.05.1979 (MinBl. S. 179), zuletzt geändert durch Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 09.12.2016 (MinBl. S. 278–280)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347)
GKWG SH	Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG) in der Fassung vom 19.03.1997 (GVOBl. SH S. 151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2017 (GVOBl. SH S. 492)
GLKrWG BY	Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.11.2016 (GVBl. S. 834), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 22.03.2018 (GVBl. S. 145)
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz) in der Fassung vom 20.04.1892 (RGBl. I S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2446)
GmbHR	GmbH-Rundschau
GO BY	Gemeindeordnung (GO) Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 08.1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 15.05.2018 (GVBl. S. 260)
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung vom 14.07.1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 23.01.2017 (GV. NRW. S. 90)
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28.02.2003 (GVOBl. SH S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.01.2018 (GVOBl. SH S. 6)
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GORT	Geschäftsordnung des Reichstags

GOSTVV Brhv	Geschäftsordnung für die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven (GOSTVV) in der Fassung vom 16.12.1971
GS Jellinek	Bachof, Otto/Drath, Martin/Gönnewein, Otto/Walz, Ernst (Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 12. Juli 1885 – 9. Juni 1955, München 1955
GV	Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz: Fachzeitschrift für die kommunale Praxis.
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.05.1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 15.07.2005 (BGBl. I S. 2114, ber. 2009 S. 3850), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151)
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
Helmreich, GO BY	Widmann, Julius (Hrsg.). Bayerische Gemeindeordnung, 4. Aufl., München 1980
Helmreich/Grasser GO BY	Widmann, Julius/Grasser, Walter/Helmreich, Karl/Glaser, Erhard (Hrsg.), Bayerische Gemeindeordnung – Kommentar, Loseblattsammlung, 22. Lfg. Dez. 2014, München 1986/1987
HessVGRspr	Rechtsprechung der hessischen Verwaltungsgerichte
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung
HGO	Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.03.2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 21.06.2018 (GVBl. S. 291)
HGrS	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) in der Fassung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273) zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3139)
HH	Hansestadt Hamburg
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart JöR 1 (1951) herausgegeben von Häberle, Peter, JöR 26 (1977) herausgegeben von Leibholz, Gerhard
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JurionRS	digitale Rechtsbibliothek, betrieben durch die Wolters Kluwer Deutschland GmbH unter der Domain <a href="https://www.jurion.de">https://www.jurion.de</a> , Stand 24.11.2018

Juris	juris – Das Rechtsportal, betrieben durch die juris GmbH unter der Domain www.juris.de, Stand 23.11.2018
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KommJur	Kommunal Jurist
KommP By	KommunalPraxis Bayern
KommP MO	KommunalPraxis – Ausgabe für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen: Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht
KommP N	Kommunalpraxis – Ausgabe für Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen
KommWirtsch	Kommunalwirtschaft
Kopp/Ramsauer, VwVfG	Ramsauer, Ulrich (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 22. Aufl., München 2021
KPBl.	Kommunalpolitische Blätter
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
KSVG SL	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) Saarland in der Fassung vom 27.06.1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15.06.2016 (Amtsbl. I S. 840)
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) in der Fassung vom 13. Juli 2011 (GVBl. M-V S. 777)
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) in der Fassung vom 17.06.2014 (GVBl. LSA S. 288), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.06.2018 (GVBl. LSA S. 166)
KVR HE	n. n. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Hessen – Hessische Gemeindeordnung (HGO), Hessische Landkreisordnung (HKO), Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG), Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG), Loseblattsammlung, 39. Lfg. April 2015, Wiesbaden 1999
KVR RP	n. n. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz – Gemeindeordnung (GemO), Landkreisordnung (LKO), Bezirksordnung (BezO), Zweckverbandsgesetz (ZwVG), Kommunalwahlgesetz (KWG); Kommentare, Texte, Loseblattsammlung, 38. Lfg. Nov. 2014, Wiesbaden 1994
KWG HE	Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.03.2005 (GVBl. I S. 197), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618)
Lehné/Weirich, Saarländisches Kommunalrecht	Weirich, Rainer (Hrsg.), Saarländisches Kommunalrecht – Ein Ratgeber für Politik und Verwaltung, Loseblattsammlung, 21. Lfg. Juni 2014, St. Ingbert 1987

LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMK	Kommentierte BGH-Rechtsprechung Lindenmaier-Möhring
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 16.07.1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2005 (GVBl. LSA S. 44)
LStatG BW	Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.04.1991 (GBl. 1991, 215), zuletzt geändert durch Art. 15 der Verordnung vom 25.01.2012 (Gbl. S. 65, 66)
LVerf BB	Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 20.08.1992 (GVBl. I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.2015 (GVBl.I/15, [Nr. 6])
LVerf BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg in der Fassung vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.12.2015 (GBl. S. 1030, 1032)
LVerf BY	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung vom 02.12.1946, zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638–642)
LVerf HB	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung vom 21.10.1947 (Brem.GBl. S. 251), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2015 (Brem.GBl. S. 23)
LVerf HE	Verfassung des Landes Hessen in der Fassung vom 01.12.1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.10.2002 (GVBl. S. 626–628)
LVerf HH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in der Fassung vom 06.06.1952 (HmBl I 100-a), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.06.2012 (HmbGVBl. S. 253)
LVerf M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 15.11.1994, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30.06.2011 (GVOBl. M-V S. 375)
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 11.06.1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.10.2016 (GV. NRW S. 860)
LVerfGE Bb	Entscheidungssammlung des Landesverfassungsgerichts Brandenburg
LVerfGE HB	Entscheidungssammlung des Landesverfassungsgerichts Bremen
LVerfGE LSA	Entscheidungssammlung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt
LVerfGE MV	Entscheidungssammlung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

MitbestG	Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz – MitbestG) in der Fassung vom 04.05.1976 (BGBl. I S. 1153), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642)
Mitt. NWStGB	Mitteilungen Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds	Niedersachsen
Nds Verf	Niedersächsische Verfassung in der Fassung vom 01.06.1993, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30.06.2011 (NdS. GVBl. S. 210)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) in der Fassung vom 17.12.2010 (NdS. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.06.2018 (NdS. GVBl. S. 113)
n. n.	Name/n war/en nicht ermittelbar
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWE	Rechtsprechungsdatenbank der Gerichte in Nordrhein-Westfalen
NST-N	Nachrichten für kreisfreie und kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden/Niedersächsischer Städtetag
NStVb SH	Nachrichten des Städteverbandes Schleswig-Holstein
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
openJur	digitale Rechtsprechungsdatenbank, betrieben durch den openJur e.V. unter der Domain <a href="https://openjur.de">https://openjur.de</a> , Stand 23.11.2018
OVGE BE	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts Berlin
OVGE MüLü	Entscheidungssammlung der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
Publikationen KFS	Publikationen Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
PUBLIZISTIK	PUBLIZISTIK – Zeitschrift für Wissenschaft von Presse, Rundfunk, Film, Rhetorik, Wertung und Meinungsbildung
PVS	Politische Vierteljahresschrift – Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft
R&R	Rathaus und Recht

RbHb	Rechtsboard Handelsblatt
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 18.05.1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.05.2015 (GVBl. S. 35)
RP	Rheinland-Pfalz
RspDb VerfGH TH	digitale Rechtsprechungsdatenbank des Thüringer Verfassungsgerichtshofes
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in der Fassung vom 09.03.2014 (SächsGVBl. S. 146), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 13.12.2017 (SächsGVBl. S. 626)
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen in der Fassung vom 27.05.1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.07.2013 (SächsGVBl. S. 502)
Schmidt-Bleibtreu, GG	Hofmann, Hans/Hopfau, Axel (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil in der Fassung vom 11.12.1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3214)
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.01.2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1117)
SH	Schleswig-Holstein
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift
SL	Saarland
SLK	Sachsenlandkurier
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StädtT	Der Städtetag
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618)
Studium Generale	Studium Generale: Zeitschrift für interdisziplinäre Studien
StuGe	Stadt und Gemeinde
StuGer	Städte- und Gemeinderat

SVerf	Verfassung des Saarlandes in der Fassung vom 15.12.1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.06.2011 (Amtsbl. S. 236)
Tagesspiegel	Der Tagesspiegel
TH	Thüringen
ThürBekVO	Thüringer Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen der Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise (Thüringer Bekanntmachungsverordnung – ThürBekVO) in der Fassung vom 22.08.1994 (GVBl. S. 1045)
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung vom 28.01.2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.04.2018 (GVBl. S. 74)
ThürKWG	Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz – ThürKWG) in der Fassung vom 16.08.1993 (GVBl. S. 530), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen in der Fassung vom 25.10.1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.10.2004 (GVBl. S. 745)
Überblick	Der Überblick – Verbandszeitschrift des Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommern
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
Verf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02.12.2014 (GVOBl. SH S. 334), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016 (GVOBl. SH 1008)
VerfBrhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) in der Fassung vom 03.12.2015 (Brem. GBl. S. 670)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und dem Verwaltungsrecht
VGHE BY	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ..., Teil 1: Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1117)
von Mangoldt/Klein/ Starck	Mangoldt/Klein/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018

von Münch/Kunig, GG	Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar – Band 1: Präambel bis Art. 69, 6. Aufl., München 2012
VR	Vergleichende Rechtswissenschaft
VR	Verwaltungsrundschau – Zeitschrift für Verwaltung und Praxis
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwRR N	Verwaltungsrechtsreport N – Beilage der KommP N
VwV GemO BW zu § X	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 01.12.1985 (GABl. S. 1113), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschriften vom 24.11.1989 (GABl. S. 1276 Az.: IV 3/728I)
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
ZBVR online	Rechtsprechungsdienst der Zeitschrift für Betriebsverfassungsrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik





## A. Einleitung

Die Öffentlichkeit gewählter Volksvertretungen ist ein zentraler Baustein unserer Demokratie. Bereits im 14. Jahrhundert formulierte Heinrich der Teichner:

„Wan die êre treit man öffentlichen,  
lafter fiht man in winkel flichen.“<sup>1</sup>

\*

Erst die Öffentlichkeit menschlichen Handelns ermöglicht deren Beurteilung<sup>2</sup>.

Klein führt mit den Worten,

„Gute Obrigkeit scheut nicht das Licht“,

in die Kommentierung zur Öffentlichkeit der Sitzungen des Bundestags ein<sup>3</sup>.

Gemein ist diesen Aussprüchen die Grundannahme, dass die Akzeptanz von Politik und Staatsführung durch das Volk Transparenz braucht. Für die repräsentative Demokratie folgt daraus, dass die Nichtöffentlichkeit von Entscheidungen gewählter Volksvertretungen ein Fremdkörper ist<sup>4</sup>.

Vielfach wird die Sitzungsöffentlichkeit heutzutage als Selbstverständlichkeit hingenommen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sie das auch heute noch nicht ist. So stehen in dem Zeitraum des Bestehens des Deutschen Bundestags von 1949 bis 1999 unter Berücksichtigung der Sitzungen des Plenums und seiner Ausschüsse 7.700 öffentliche Sitzungen 57.547 nicht öffentlichen Sitzungen gegenüber<sup>5</sup>.

Ungeachtet des langen Prozesses, welcher der Etablierung der Sitzungsöffentlichkeit in den Bereichen, in denen sie heute praktiziert wird, zu Grunde liegt, sind zunehmende Bestrebungen festzustellen, die Öffentlichkeit – insbesondere zugunsten des Datenschutzes – zurückzudrängen. Be-

---

<sup>1</sup> von *Karajan*, in: Denkschriften der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften VI, S. 85, 149 Fn. 217.

<sup>2</sup> *Hölscher*, in: Brunner/Conze/Koselleck, Geschichtliche Grundbegriffe, S. 413 (416).

<sup>3</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 61. Lfg., Art. 42 Rn. 5.

<sup>4</sup> *Rösch*, Geheimhaltung in der rechtsstaatlichen Demokratie, S. 131 spricht von einer Anomalie.

<sup>5</sup> *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 42 Rn. 40.

günstigt wird dies dadurch, dass Inhalt und Umfang des Öffentlichkeitsbegriffs nach wie vor umstritten sind. Deutlich zeigt sich beispielhaft an der Diskussion ob und ggf. inwieweit Sitzungsöffentlichkeit auch Medienöffentlichkeit, das heißt das Recht Bild- und Tonaufnahmen in Sitzungen anzufertigen, umfasst.

Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen ist auch immer wieder die Frage, wann die Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Volksvertretungen ausgeschlossen werden darf. Dem kommt auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung zu, denn der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen kommunaler Volksvertretungen ist keine Ausnahme, sondern die Regel. Zwar gelten in allen Bundesländern Publizitätsbestimmungen für die kommunalen Volksvertretungen<sup>6</sup>, die Regelungen erwecken jedoch den Eindruck, „die Öffentlichkeit könne nach Belieben und quasi gleichwertig ausgeschlossen oder zugelassen werden“<sup>7</sup>, denn Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der kommunalen Volksvertretung sind nicht in allen Bundesländern normiert<sup>8</sup>. Sofern materiell-rechtliche Voraussetzungen für eine Einschränkung der kommunalen Sitzungsöffentlichkeit gemacht werden, erfolgt dies durch auslegungsbedürftige Begriffe, wie dem „öffentlichen Wohl“<sup>9</sup>, dem „Wohl der Allgemeinheit“<sup>10</sup>, dem „Gemeinwohl“, den „berechtigten[n] Interesse[n] Einzelner“<sup>11</sup> oder der „Natur des Beratungsgegenstands“<sup>12</sup>, die einen sehr weiten Interpretationsspielraum lassen.

---

<sup>6</sup> § 35 Abs. 1 S. 1 GemO BW; Art. 52 Abs. 2 S. 1 GO BY; § 8 Abs. 6 S. 1 BezVG BE; § 44 S. 1 BB; Art. 91 i. V. m. § 148 Abs. 1 S. 2 LVerf HB; § 31 VerfBrhv; § 14 Abs. 1 HH; § 52 Abs. 1 S. 1 HGO; § 29 Abs. 5 S. 1 KV M-V; § 64 Abs. 1 S. 1 NKomVG; § 48 Abs. 2 S. 1 GO NRW; § 35 Abs. 1 S. 1 GemO RP; § 40 Abs. 1 KSVG SL; § 37 Abs. 1 S. 1 SächsGemO; § 50 Abs. 1 LSA; § 35 Abs. 1 S. 1 GO SH; § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

<sup>7</sup> *Teschke*, in: Bennemann/Daneke/Steiß, KVR HE, HGO, § 52 Rn. 22.

<sup>8</sup> Wie Art. 42 GG verlangen auch § 8 Abs. 6 S. 6 BezVerwG Berlin, Art. 148 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Art. 91 LVerfG Bremen, § 31 S. 2 VerfBrhv und § 52 Abs. 2 S. 2 HGO nach ihrem Wortlaut lediglich die Einhaltung von Formalien. § 48 Abs. 2 S. 2 GO NRW schreibt die Spezifizierung durch eine ortsrechtliche abstrakt-generelle Regelung vor.

<sup>9</sup> § 35 Abs. 1 S. 2 GemO BW; § 44 S. 2 GO BB; § 14 Abs. 2 S. 2 BezVG HH; § 29 Abs. 5 S. 2 KV M-V; § 64 Abs. 1 S. 1 NKomVG; § 40 Abs. 1 KSVG SL; § 37 Abs. 1 S. 1 SächsGemO; § 52 Abs. 2 S. 1 KVG LSA; § 35 Abs. 1 S. 2 GO SH.

<sup>10</sup> Art. 52 Abs. 2 2. Hs. GO BY; § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

<sup>11</sup> § 35 Abs. 1 S. 2 GemO BW; Art. 52 Abs. 2 2. Hs. GO BY, § 44 S. 2 GO BB; § 14 Abs. 2 S. 2 BezVG HH; § 29 Abs. 5 S. 2 KV M-V; § 64 Abs. 1 S. 1 NKomVG; § 40 Abs. 1 KSVG SL; § 37 Abs. 1 S. 1 SächsGemO; § 52 Abs. 2 S. 1 KVG LSA; § 35 Abs. 1 S. 2 GO SH; § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

<sup>12</sup> § 35 Abs. 1 S. 1 GemO RP.

Besondere Brisanz erhält dies dadurch, dass Kommunalpolitik überwiegend von Laienpolitikern<sup>13</sup> geleistet wird, die dem Mandat neben ihrem eigentlichen Beruf nachkommen. Kommunale Politik wird überwiegend ehrenamtlich, unentgeltlich in der Freizeit quasi als Hobby betrieben.

Aus der Ehrenamtlichkeit kommunalpolitischer Tätigkeit folgt ein strukturelles Wissensgefälle zwischen den hauptberuflichen Mitarbeitern der Kommunalverwaltung und den gewählten, ehrenamtlichen Mandatsträgern. Dies ermöglicht den Missbrauch eines Öffentlichkeitsausschlusses zu politischen Zwecken. Kommunalpolitikern steht zur Erfüllung ihrer Gestaltungs- und Kontrollfunktion in der Kommune kein eigenes Personal, wie dies für Landtags- oder Bundestagsabgeordnete üblich ist, zur Verfügung. Angesichts der vielfältigen Angelegenheiten, die in kommunalen Volksvertretungen zu entscheiden sind und dem Umstand, dass das kommunale Mandat nebenberuflich ausgeübt werden muss, ist es den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen rein tatsächlich nicht möglich sich in allen Fragen eine eigene, umfassende Expertise anzueignen. Sie müssen sich oftmals, insbesondere bei rechtlichen Fragestellungen, auf die Einschätzungen der Kommunalverwaltung verlassen. Es besteht damit die Gefahr, dass die Mandatsträger mittels der Verschwiegenheitspflicht, die eine nicht öffentliche Sitzung auslöst, „mundtot“ gemacht werden, indem seitens der Kommunalverwaltung auf einen Öffentlichkeitsausschluss hingewirkt wird. Eine politische Dimension erhält diese Situation dadurch, dass die Verwaltungsleitung, in Person des Bürgermeisters, auf Zeit gewählt ist. Dadurch kann das Eigeninteresse der Verwaltung, Informationen geheim zu halten, einer objektiven Beratung der Mandatsträger im Wege stehen.

Unabhängig davon ist alleine die Verlockung, unpopuläre oder unliebsame Themen aus der Öffentlichkeit herauszuhalten, wenn deren Brisanz erahnt wird, groß.

Der Verfasserin ist der Zwiespalt zwischen Verschwiegenheitspflicht und politischer Verantwortung aus ihrer kommunalpolitischen Erfahrung aus 14 Jahren Mitgliedschaft im Rat der Stadt Monheim am Rhein, einer kreisangehörigen Gemeinde in Nordrhein-Westfalen mit rund 43.000 Einwohnern, aus ihrer persönlichen Erfahrung bekannt. Beispielhaft ist der in nicht öffentlicher Sitzung gefasste Beschluss des Rats der Stadt Monheim am Rhein aus dem Jahr 2009, ein Schrottvorwertungsunternehmen in einem zentralen Gewerbegebiet anzusiedeln<sup>14</sup>. Dabei wurde die Nichtöffentlichkeit von Seiten

---

<sup>13</sup> Soweit im Text nur die männliche Form verwendet wird, geschah dies alleine aus Gründen der Lesbarkeit. Nichtdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehöriger aller Geschlechter.

<sup>14</sup> Siehe zum Vorhaben die öffentlich beratende Vorabeteiligung der Stadt Monheim am Rhein im Rahmen der Vollständigkeitsprüfung zum BImSch-Verfahren der