

1. Das Rederecht kommunaler Mandatsträger

1.1 Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) ist Verwaltungsorgan

Die „Volksvertreter der Ortsebene“, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind, sind Mitglieder des Organs „Gemeinderat“ (Rat, Gemeindevertretung). Es handelt sich um ein Verwaltungsorgan der Gemeinde. Der Rat wird zwar häufig als Kommunalparlament bezeichnet, doch ist er keine parlamentarische Institution im Sinne eines Gesetzgebungsorgans wie Bundestag und Landtag (vgl. BVerfGE 57, 43 ff. = NVwZ 1989, 46; BVerwG, NJW 1993, 441). Als Verwaltungsorgan obliegt dem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) die Aufgabe, die divergierenden Vorstellungen ihrer Mitglieder im Wege der Rede und Gegenrede und der nachfolgenden Abstimmung zu einem einheitlichen „Gemeindewillen“ zusammenzuführen und der Gemeinde so die nötige Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu verschaffen. Zu jedem Kollegialorgan, das seinen Willen naturgemäß erst aufgrund einer Diskussion bilden kann, gehört das Rederecht der Mitglieder (vgl. BVerfGE 10, 4). Daß Mandatsträger in den Sitzungen des Gemeinderats (Rat, Gemeindevertretung) das Wort ergreifen können, ist eine Selbstverständlichkeit und wird in den Kommunalgesetzen der Länder nicht eigens erwähnt (vgl. 1.2). Gleichwohl gehört das Rederecht zum kommunalverfassungsrechtlichen Status der Mandatsträger (Teilhaberecht). Von diesem Rederecht kann das einzelne Mitglied des Gemeinderates (Rats, Gemeindevertretung) aus verständlichen Gründen nicht nach seinem Belieben Gebrauch machen. Es hat sich beim Vorsitzenden¹⁾ zu Wort zu melden, das ihm dieser das Rederecht erteilen und gegebenenfalls auch wieder entziehen kann. Anders formuliert heißt das: Das Rederecht unterliegt den Einschränkungen der entsprechenden Vorschriften der Geschäftsordnung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung).

1.2 Gesetzgeber überläßt Regelung des Rederechts der Geschäftsordnung

Wer sich über das in seinem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) geltende „Rederecht“ informieren will, wird vergeblich in der Kommunalverfassung nachsehen. Das ist darauf zurückzuführen, daß die Gesetzgeber aller Flächenländer auf eine gesetzliche Regelung des Rederechts verzichtet und den einzelnen Gemeinden und Landkreisen überlassen haben, es in der

¹⁾ Nach allen Gemeindeordnungen steht dem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) ein **Vorsitzender** vor. Seine Bezeichnung, seine Wahl und seine Funktion sind indes unterschiedlich ausgestaltet.

- In **Baden-Württemberg** ist Vorsitzender der durch Volkswahl bestellte (i.d.R. hauptamtliche **Bürgermeister** (Oberbürgermeister). Er hat im Gemeinderat Stimmrecht.
- Ähnlich ist die Rechtslage in **Bayern**. Hier ist Vorsitzender der durch Volkswahl gewählte **Erste Bürgermeister**. Auch er hat Stimmrecht.
- In **Brandenburg** führt den Vorsitz in der Gemeindevertretung der ehrenamtliche Bürgermeister. In amtsfreien Gemeinden und in geschäftsführenden Gemeinden nach § 2 Abs. 2 der Amtsordnung wählt die Gemeindevertretung aus ihrer Mitte den Vorsitzenden und seine Vertreter.
- In **Hessen** führt den Vorsitz ein aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählter (ehrenamtlicher) Vorsitzender (Stadtverordnetenvorsteher). Auch er hat Stimmrecht.
- In **Mecklenburg-Vorpommern** wählt die Gemeindevertretung in hauptamtlich verwalteten Gemeinden aus ihrer Mitte ihren Vorsitzenden. In Städten führt er die Bezeichnung Vorsitzender der Stadtvertretung, soweit die Hauptsatzung nicht eine andere Bezeichnung vorsieht. In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden ist der Bürgermeister gleichzeitig Vorsitzender der Gemeindevertretung.
- In **Niedersachsen** ist Ratsvorsitzender der aus der Mitte des Rats gewählte **Vorsitzende** (§ 43 NGO). Er hat Stimmrecht.
- In **Nordrhein-Westfalen** ist Vorsitzender der **Bürgermeister** (§ 51 NRW).
- In **Rheinland-Pfalz** ist Vorsitzender der seit 1994 vom Volk gewählte **Bürgermeister**. Er besitzt Stimmrecht.
- Im **Saarland** führt den Gemeinderatsvorsitz der vom Volk gewählte **Bürgermeister**. Er hat kein Stimmrecht.
- In **Sachsen** ist Vorsitzender der durch die Volkswahl bestellte **Bürgermeister** (Oberbürgermeister). Er hat im Gemeinderat Stimmrecht.
- In **Sachsen-Anhalt** ist Vorsitzender des Gemeinderats in Gemeinden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern dieser, in den anderen Gemeinden ein Mitglied des Gemeinderats. Da der Bürgermeister **Mitglied des Gemeinderats** ist, kann er auch zum Vorsitzenden gewählt werden. Die hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeister haben Stimmrecht.
- In **Schleswig-Holstein** wählt die Gemeindevertretung aus ihrer Mitte den Vorsitzenden. Er führt in den Gemeinden und Städten die Bezeichnung **Bürgermeister**, in kreisfreien Städten die Bezeichnung **Stadtpräsident**. Der Vorsitzende hat Stimmrecht.
- In **Thüringen** führt den Vorsitz der **Bürgermeister**; im Falle der Verhinderung der Stellvertreter. Der Bürgermeister hat Stimmrecht. Der Stellvertreter hat ebenfalls Stimmrecht; dies gilt auch dann, wenn den Vorsitz ein Stellvertreter führt, der nicht Gemeinderatsmitglied ist. Die Hauptsatzung kann zu Beginn der Amtszeit des Gemeinderats bestimmen, daß den Vorsitz ein vom Gemeinderat gewähltes **Gemeinderatsmitglied**, im Falle seiner Verhinderung dessen Stellvertreter führt; weitere Aufgaben als die Sitzungsleitung können ihm nicht übertragen werden.

Geschäftsordnung des Gemeinderats / Kreistags den örtlichen Gegebenheiten entsprechend zu regeln. Regelungen in der Geschäftsordnung über das Rederecht im Vertretungsorgan sind zulässig und notwendig. Da die vom Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) aufgrund seiner Selbstorganisationshoheit erlassenen Geschäftsordnungen Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) normieren (vgl. **Wegbeschreibung RF 2**), sind sie untergesetzliche Vorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung. Die Gemeinden und Landkreise sind deshalb gut beraten, in ihre Geschäftsordnungen nur solche Vorschriften aufzunehmen, die einer gerichtlichen Nachprüfung standhalten. Es ist zu empfehlen, die von den Innenministerien der Länder oder von den Kommunalen Spitzenverbänden erarbeiteten Mustergeschäftsordnungen zugrunde zu legen.

1.3 Einschränkung des Rederechts durch Geschäftsordnung

Wollte jedes Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) zu jedem Punkt der Tagesordnung das Wort ergreifen und ohne ein zuvor festgesetztes Zeitlimit reden dürfen, würde ein vielköpfiger Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) arbeits„unfähig“. Um die Arbeitsfähigkeit des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) sicherzustellen, kann die Geschäftsordnung auch Regelungen enthalten, die die Redezeiten des einzelnen erheblich einschränken. Der VGH Kassel, DVBl. 1978, 821, hat hierzu unter anderem klargestellt:

- Die Redezeit kann beschränkt werden, um den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) funktionsfähig zu erhalten.
- Die Redezeit darf nur in vernünftigen Grenzen ausgeübt und nicht mißbraucht werden.
- Die Beschränkung der Redezeit darf nicht über das hinausgehen, was zur Sicherung der Arbeit des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) geboten ist.

Demzufolge müssen die (statthaften) Regelungen über Redezeitbegrenzungen verhältnismäßig, vor allem der Größe des Vertretungsorgans angemessen sein. Die Beschränkung der Redezeit des einzelnen Ratsmitgliedes darf nicht darauf hinauslaufen, daß eine Sachdebatte für Fraktionslose nicht mehr möglich ist (vgl. 1.4). Bei allen Regelungen des Rederechts durch die Geschäftsordnung ist der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) zu beachten.

1.4 Einschränkungen des Rederechts durch Fraktionsbildung

Eine weitere Einschränkung erfährt das Rederecht, daß durch den Zusammenschluß der Fraktionen sich die Willensbildung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) auf die Fraktionen verlagert. In den **größeren** Gemeinden sprechen sich vor der Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) die Fraktionsvorsitzenden darüber ab, bei welchen Tagesordnungspunkten eine Debatte stattfinden soll und welche Redezeiten den einzelnen Gemeindefraktionen dafür zur Verfügung stehen sollen. Die einzelnen Fraktionen wiederum bestimmen, wer von der Fraktion zu welchem Tagesordnungspunkt sprechen soll. Hierzu hat der VGH Kassel, DVBl. 1978, 821, festgestellt:

- Die Redezeit kann zulässigerweise auch auf und für einzelne Fraktionen beschränkt werden, um die sachliche Arbeit des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu fördern.
- Eine Ausnahme gilt für nicht einer Fraktion und einer Minderheit angehörende Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung).
- Erklärungen persönlicher Art oder persönliche Bemerkungen dürfen einem Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) auch dann nicht abgeschnitten werden, wenn die Redezeit auf die Fraktionen beschränkt worden ist.

In **kleineren** Gemeinden, deren Gemeinderäte (Räte, Gemeindevertretungen) weniger als etwa 15 Mitglieder umfassen, bedarf es im allgemeinen keiner Einschränkung des Rederechts durch die Geschäftsordnung und auch nicht durch die Fraktionsbildung.

Rechtsprechung: BVerfGE 80, 188; OVG Lüneburg, DVBl. 1990, 159.

Schrifttum: Rothe „Gibt es noch ein Rederecht der kommunalen Mandatsträger?“, DÖV 1990, 737 bis 741, mit weiteren Nachweisen.

2. Stichwort: Verschwiegenheitspflicht der kommunalen Mandatsträger

2.1 Rechtsgrundlagen:

Die Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) sind zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten, die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit zur Kenntnis kommen, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist, verpflichtet. Keine Verschwiegenheitspflicht besteht für offenkundige Tatsachen. Sie dürfen ohne Genehmigung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) über solche Angelegenheiten, über die sie zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, weder gerichtlich noch außergerichtlich irgendwelche Angaben machen (§ 17 Abs. 2 BaWü, Art. 20 Bay, §§ 27 Bran, 24 Hess, 19 Abs. 4, 23 Abs. 6 MeVo, 25 Nds, 30 NRW, 20 Abs. 1 RhPf, 26 Abs. 3 Saarl, 19 Abs. 2 Sachsen, 30 Abs. 2 SachsAn, 21 SchlH, 12 Abs. 3 Thür). Eine wesentlich konkretere Regelung der Verschwiegenheitspflicht enthält § 84 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), der zumindest bei der Auslegung der kommunalrechtlichen Bestimmungen analog anzuwenden ist.

Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 37, 265 [268]) gehört die Verschwiegenheitspflicht zu den hergebrachten Grundsätzen im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Diese gemeinderechtliche Verschwiegenheitsverpflichtung ist, wie auf der Hand liegt, nicht gegen irgendeine Meinung als solche gerichtet, sie beruht auf „Vorschriften der allgemeinen Gesetze“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG, so daß eine Einschränkung der Meinungsfreiheit nicht ausgeschlossen ist (BVerwG [NVwZ]²⁾ 1989, 975 = der Landkreis 1990, 239).

²⁾ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

2.2 Welche Angelegenheiten verpflichten zur Verschwiegenheit?

Die Kommunalgesetze der Länder und spezielle Gesetze verpflichten die ehrenamtlich Tätigen zur Verschwiegenheit. Die speziellen Gesetze, welche die Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) zur Verschwiegenheit verpflichten, sind insbesondere

- § 30 der Abgabenordnung,
- § 5 des Bundesdatenschutzgesetzes,
- die Angelegenheiten, die unter dem Schutz der Verschlußsachenanweisung stehen.

Hierbei handelt es sich um Angelegenheiten, die der Vorsitzende auf die Tagesordnung der nichtöffentlichen Sitzung zu setzen hat.

Die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht auch, wenn sie durch Beschluß des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) besonders angeordnet wird oder ihrer Natur nach erforderlich ist. Die Geheimhaltung kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zum Schutze berechtigter Interessen einzelner besonders angeordnet werden. Die Anordnung ist aufzuheben, sobald sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Das setzt zugleich voraus, daß die Angelegenheit in der nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu beraten und zu entscheiden ist. Hierbei handelt es sich insbesondere um

- Personalangelegenheiten,
- Abgabensachen einzelner Abgabepflichtiger,
- Vergabe von Aufträgen, sofern schutzwürdige Belange der Bieter oder sonstiger Privatpersonen berührt werden,
- Grundstücksangelegenheiten.

Informationen, die aus nichtöffentlicher Sitzung gewonnen werden, sind in der Regel vertraulich zu behandeln. Die Verschwiegenheitspflicht für solche Informationen gilt nicht ohne jegliche Ausnahme. Vielmehr ist anzuerkennen, daß die Verschwiegenheitspflicht nicht in einseitiger Weise an die förmliche Behandlung in öffentlicher und nichtöffentlicher Sitzung angeknüpft werden kann, ohne die Grundsätze einer offenen demokratischen Kontrolle als Korrektiv heranzuziehen. Vielmehr kommt es auf die objektive Interessenbewertung im Blick auf das Gemeinwohl an (OVG RhPf, 7 A 12186/94.OVG). In der Rechtsprechung ist deshalb geklärt, daß bei dem Versuch der Mehrheit des Rates, den Öffentlichkeitsgrundsatz zu verletzen, dem einzelnen Ratsmitglied die Flucht in die Öffentlichkeit und damit der Bruch der Schweigepflicht möglich sein muß, wenn dies als ultima ratio zur Wahrung der demokratischen Teilhabe erforderlich ist. Das Ratsmitglied hat allerdings zunächst anderweitig auf Abhilfe zu dringen, insbesondere dem Rat Gelegenheit zur Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes zu geben und ggf. die Aufsichtsbehörde wegen der drohenden Rechtsverletzung zu informieren. Als letzte Möglichkeit ist der Bruch der Verschwiegenheit als rechtmäßig anzuerkennen, weil bei der notwendigen Abwägung zwischen den für die Geheimhaltung sprechenden Belangen einerseits und dem Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung im demokratisch organisierten Gemeinwesen andererseits auch angesichts des Grundrechts der Meinungsfreiheit der Mandatsträger (Art. 5 Abs. 1 GG) die formale Behandlung der Angelegenheit zurückzutreten hat, sofern es um die Öffentlichkeit wesentlich berührende Fragen geht. Auch die Offenbarung von in nichtöffentlicher Ausschusssitzung gewonnenen Erkenntnissen kommt dann in Betracht, wenn das Rats- oder Ausschußmitglied in dem beschriebenen unausweichlichen Konflikt steht.

Die Verschwiegenheitspflicht eines Gemeinderatsmitglieds (Ratsmitglieds, Mitglieds der Gemeindevertretung) erstreckt sich nicht auf Tatsachen, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen; dies ist – so das OLG Frankfurt / Main, NVwZ 1982, 215 – dann der Fall, wenn sie der Öffentlichkeit bereits bekannt sind. Offenkundig sind die allgemein oder einem größeren Personenkreis bekannten Tatsachen.

2.3 Verschwiegenheitspflicht mündet in Aussageverbot

Will ein Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) von der Verschwiegenheitspflicht entbunden werden, bedarf dies der Genehmigung des Vorsitzenden bzw. des Gemeinderats (im Einvernehmen mit dem Bürgermeister, so § 37 Abs. 2 Sachs) oder des Bürgermeisters (ausdrücl. §§ 35 Abs. 2 BaWü, 50 Abs. 4 SachsAn). Genehmigungspflichtig sind alle der Verschwiegenheit unterliegenden Aussagen und Erklärungen. Die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, darf nach § 84 VwVfG nur versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle der Gemeinde Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. § 84 VwVfG enthält eine Regelung, die hier analog angewendet werden kann. Die Aussagegenehmigung ist ihrer Rechtsnatur nach ein Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG), der im Verwaltungsrechtsweg erstritten oder angefochten werden kann (vgl. BVerwGE 18, 58 [59] und 34, 252 [254]).

2.4 Über die Dauer der Verschwiegenheitspflicht

Die Verschwiegenheitspflicht dauert auch nach dem Ende der Tätigkeit als Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) an. Ungeachtet dessen werden sich bestimmte Angelegenheiten durch Zeitablauf von selbst erledigen, wie beispielsweise der Ankauf von Grundstücken für bestimmte Vorhaben. Nach dem Ankauf der Grundstücke können deren Preise nicht mehr hochgetrieben werden und der gezahlte Kaufpreis ergibt sich aus dem Haushaltsplan oder der Jahresrechnung.

2.5 Folgen der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht

Hat ein Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) die ihm obliegende Verschwiegenheitspflicht verletzt, so kann ihm ein Ordnungsgeld auferlegt oder – in Baden-Württemberg – befristet auch das Bürgerrecht aberkannt werden. In Hessen (§ 24 a), Niedersachsen (§ 24 Abs. 2), im Saarland (§ 26 Abs. 4) und in Sachsen-Anhalt (§ 30 Abs. 4) ist die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens möglich.

Die Entscheidung über die Auferlegung dieser Sanktionen kann nach Lage des Einzelfalls sowohl in öffentlicher als auch in nichtöffentlicher Sitzung zu treffen sein.

Die Auferlegung eines Ordnungsgeldes ist ein Verwaltungsakt des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung). Gleiches gilt für die Aberkennung des Bürgerrechts (vgl. §§ 17 Abs. 4, 16 Abs. 3 BaWü; Art. 20 Abs. 4 Bay; §§ 27 Abs. 6, 26 Abs. 2 Bran; 24 a Hess; 25 Abs. 2, 24 Abs. 3 Nds; 30 Abs. 6, 29 Abs. 3 NRW; 20 Abs. 2, 19 Abs. 3 RhPf; 26 Abs. 4, 25 Abs. 2 Saarl; 19 Abs. 4 Sachs; 30 Abs. 4, 29 Abs. 2 SachsAn; 12 Abs. 2 und 3 Thür). Anzumerken ist auch, daß die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften ehrenamtlich tätige „Amtswalter“ sind, im Rahmen ihrer Amtstätigkeit als „Beamte“ im haftungsrechtlichen Sinne gelten (BGHZ 84, 292 [298], 92, 34 [51] und 106, 323 [330]) und gegebenenfalls strafrechtlich belangt werden können. Siehe hierzu §§ 133, 201 Abs. 3, 202 a, 203 f., 353 b, 355 und 358 Strafgesetzbuch (StGB). Zur entschädigungsrechtlichen Seite einer Amtspflichtverletzung ist auf § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG zu verweisen.