

1. Die Rechtsgrundlage

Die Niederschrift dient im wesentlichen der Beurkundung gefaßter Beschlüsse von kommunalen Gremien.

Zur Erstellung einer Niederschrift über die Ratssitzungen sind die Gemeinden durch die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften verpflichtet, die zugleich nähere Regelungen über die an der Erstellung beteiligten Personen, den Mindestinhalt, die Form, die Unterrichtung der Sitzungsteilnehmer, die Behandlung von Einwendungen und teils auch die Information der Einwohner enthalten (§ 38 Abs. 1 BaWü, Art. 54 Abs. 1 Bay, §§ 49 Abs. 1 Bran, 61 Abs. 1 Hess, 29 Abs. 8 MeVo – alle Regelungen sind der Geschäftsordnung überlassen –, 49 Abs. 1 Nds, 52 Abs. 1 Satz 1 NRW, 41 Abs. 1 RhPf, 47 Abs. 1 Saarl, 40 Abs. 1 Sachs, 56 Abs. 1 SachsAn, 41 Abs. 1 SchlH, 42 Abs. 1 Thür).

2. Notwendigkeit, Rechtswirkungen und -natur der Niederschrift

2.1 Notwendigkeit und Funktion der Niederschrift

Die Niederschrift soll nachweisen, daß die formellen Voraussetzungen für die Behandlung einer Angelegenheit im Rat erfüllt waren sowie die Ergebnisse darlegen.

Die Notwendigkeit, über die Verhandlungen in den öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinde-/Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung) und des Kreistages sowie deren Ausschüsse Niederschriften anzufertigen, ergibt sich aus dem Erfordernis, sich jederzeit über Einzelheiten dieser Sitzungen informieren zu können; außerdem ist sie für die Erledigung der betreffenden Angelegenheit (Vollzug), die Überwachung der Ausführung durch den Rat einschließlich der Kontrolle von Bedeutung. Die Niederschrift ermöglicht es, auch nach mehreren Jahren festzustellen,

- wann die Vertretung in der Angelegenheit „XYZ“ welchen Beschluß gefaßt hat,
- wie die Gemeinderatsmitglieder in einer namentlichen Abstimmung votiert haben und
- welche Stellungnahme / Empfehlung von der Verwaltung namentlich abgegeben worden ist.

Es bedarf keines besonderen Nachweises dafür, daß die Niederschrift nicht nur den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften, sondern auch der Gemeindeverwaltung, der Rechtsaufsichtsbehörde und den Gerichten wertvolle Aufschlüsse über strittige Angelegenheiten geben kann. Aus dieser Sicht kann die Niederschrift durchaus als das „Gedächtnis der Gemeinde“ bezeichnet werden.

2.2 Rechtswirkungen und -natur der Niederschrift

Die Vorschriften über die Niederschrift haben als Innenrechtsvorschriften lediglich formale Bedeutung. Da die Niederschrift als solche keine konstitutive Wirkung besitzt, hat sie auf die Beschlüsse der Vertretungskörperschaften etc. keinerlei Rechtswirkungen. Die Rechtswirkung eines Beschlusses tritt mit der rechtswirksamen Beschlußfassung ein und ist von der Niederschrift unabhängig (siehe auch BGH, DVBl. 1956, 236 = RiA 1956, 79), d.h. die Niederschrift hat keine rechtsbegründende Wirkung. Beschlüsse werden nicht erst durch Aufnahme in die Niederschrift wirksam. Sie dient nur der zuverlässigen Beurkundung eines Beschlusses.

Die über eine Ratssitzung geführte Niederschrift ist eine öffentliche Urkunde im Sinne des §§ 415, 417 und 418 ZPO, die den vollen Beweis des beurkundeten Vorganges (§ 415 ZPO), ihres Inhaltes (§ 417 ZPO) und der darin bezeugten Tatsachen (§ 418 ZPO) begründet (vgl. VGH Mannheim, BWVP 1990, 237 = NVwZ-RR 1989, 153). Nach § 98 VwGO finden die genannten Vorschriften auch im Verwaltungsprozeß entsprechende Anwendung. Eine förmlich zustande gekommene Niederschrift hat Urkundscharakter im Sinne der §§ 267, 271 und 272 StGB, so daß eine Fälschung durch Radieren, Ausstreichen, Überschreiben, Ändern usw. nach ihrer Unterzeichnung wie eine Fälschung strafbar ist.

3. Der Inhalt der Niederschrift

Der Mindestinhalt einer Niederschrift ergibt sich in der Regel aus den einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung und in Ergänzung hierzu aus der Geschäftsordnung. Besondere Vorkommnisse müssen aufgenommen werden, ohne daß dies ausdrücklich im Gesetz gesagt ist, so z.B. wenn die Öffentlichkeit ausgeschlossen (vgl. **Wegbeschreibung RF 6**) oder

wenn ein ehrenamtlich Tätiger wegen Interessenwiderstreit (Sonderinteresse) ausgeschlossen wurde (vgl. **Wegbeschreibung RF 4**). Sie muß insbesondere enthalten:

- Ort, Tag, Beginn und Ende der Sitzung sowie etwaige Sitzungsunterbrechungen,
- Namen des Vorsitzenden und der anwesenden Beigeordneten,
- die Namen der anwesenden und fehlenden Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung),
- Namen des Schriftführers und der sonstigen anwesenden Sitzungsteilnehmer,
- die Tagesordnung und Gegenstände der Verhandlung unter Angabe, ob die Beratung öffentlich oder nichtöffentlich stattgefunden hat,
- die gestellten Anträge unter Angabe der Fraktionen oder Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), die diese eingebracht haben,
- die Beschlüsse im Wortlaut mit dem genauen Abstimmungsergebnis sowie die Ergebnisse bei durchgeführten Wahlen.

Hinzu kommt, daß in der Regel der Vollständigkeit halber die Geschäftsordnung folgenden weiteren Regularienteil enthält:

- Bestimmungen über förmliche Ordnungsrufe einschl. des Ausschlusses von Ratsmitgliedern wegen ungebührlichen Verhaltens,
- Ausschluß von Ratsmitgliedern wegen Vorliegens eines Sonderinteresses.

Des weiteren sollte die Niederschrift enthalten:

- die Namen der Ratsmitglieder, die eine Sitzung vorzeitig verlassen, unter Angabe von Zeit oder des Tagesordnungspunktes,
- den Wechsel im Vorsitz,
- den Wechsel des Schriftführers,
- das Stimmverhalten der Ratsmitglieder bei namentlichen Abstimmungen,
- die Änderung der Form der Sitzung,
- den vorübergehenden oder dauernden Übergang von der öffentlichen zur nichtöffentlichen Sitzung,
- vorübergehender Ausschluß der Öffentlichkeit und
- Unterbrechung der Sitzung,
- sonstige wesentliche Vermerke über den Ablauf der Sitzung (z. B. Verlauf der Einwohnerfragestunde, Unterbrechung, Ordnungsmaßnahmen),
- Abgabe von Erklärungen, deren Aufnahme zur Niederschrift ausdrücklich von dem Redner gewünscht wird.

Den Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaft steht es allerdings frei, für ihre Geschäftsordnung eine von der „Muster-Geschäftsordnung“ abweichende Fassung zu verwenden. Aufgrund einer entsprechenden Bestimmung der Geschäftsordnung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) dürfen in die Sitzungsniederschrift auch Vermerke über Störungen der Sitzung durch Zuhörer und über diesen gegenüber in der Sitzung getroffene Ordnungsmaßnahmen aufgenommen werden, wenn die insoweit bezeugten Tatsachen der Wahrheit entsprechen und die Vorkommnisse so wesentlich sind, daß ihre ausdrückliche Erwähnung nach Form und Inhalt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht widerspricht (so OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 1989, 42 = DÖV 1989, 35).

4. Schriftführer, Anfertigung und Unterzeichnung der Niederschrift

4.1 Die Bestellung des Schriftführers

Die Bestellung eines Schriftführers obliegt dem Vorsitzenden, soweit nicht gesetzliche Vorschriften eine Wahl durch den Rat vorsehen (so ausdrückl. § 61 Abs. 2 Hess). Als Schriftführer sollten nur solche Personen bestellt werden, die über ein ausreichendes Fachwissen verfügen, sich mit den auf der Tagesordnung stehenden Angelegenheiten auskennen und den jeweiligen Sitzungsvorsitzenden unterstützen können.

Auch wenn der Ablauf einer Sitzung nicht wörtlich mitstenographiert wird, sollte der Schriftführer über ausreichende Kenntnisse verfügen, um zumindest den Wortlaut der Anträge und Beschlüsse mitschreiben zu können.

Schriftführer kann ein Angehöriger der Verwaltung sein. Ist der Schriftführer kein Angehöriger der Verwaltung, so handelt es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit. Deshalb besteht auch eine Verpflichtung zur Übernahme.

4.2 Die Anfertigung der Niederschrift

In einigen Gemeindeordnungen ist vorgegeben, daß der wesentliche Inhalt der Verhandlung des Rats in die Niederschrift aufzunehmen ist (§§ 38 Abs. 1 BaWü, 61 Abs. 1 Hess, 49 Abs. 1 Hess, 49 Abs. 1 Nds, 40 Sachs). Das geht über ein sog. Beschlußprotokoll hinaus, da der Ablauf der Beratung eines Tagesordnungspunktes – die Ausführungen der einzelnen Ratsmitglieder und die von ihnen vorgebrachten Ergänzungs- und Änderungsanträge – inhaltlich, jedoch nicht wörtlich, wiedergegeben ist. Solche Darstellungen des Ablaufs einer Beratung können die Gemeinden in den Ländern, die nur auf einen Mindestinhalt abstellen, ebenfalls in die Niederschrift aufnehmen, sei es aufgrund von Regelungen in der Geschäftsordnung oder auf Anordnung des Vorsitzenden als Verantwortlichen für die Niederschrift. Die inhaltliche Wiedergabe des Ablaufs einer Beratung ist bei Gegenständen zu empfehlen, bei denen die vom Rat vorzunehmenden Abwägungen, z. B. der Beratung und Beschlußfassung von Bauleitplänen und der Herstellung des Einvernehmens gem. § 36 BauGB, in einem späteren Verwaltungsgerichtsverfahren erkennbar sein müssen. Im übrigen genügen Ergebnisprotokolle. Für Ergebnisprotokolle spricht der Grundsatz der Verwaltungsvereinfachung und Wirtschaftlichkeit. Anspruch auf wörtliche Protokollierung hat ein Sitzungsteilnehmer lediglich in Sonderfällen, z.B. persönliche Erklärung, Richtigstellung, wenn er deren Aufnahme in die Niederschrift ausdrücklich fordert. Die Forderung nach Aufnahme von Aussagen und Erklärungen muß in der Sitzung gestellt werden. Dafür spricht schon, daß zumindest dann, wenn keine Tonbandaufzeichnungen angefertigt werden, zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr die Möglichkeit besteht, den genauen Wortlaut zu protokollieren.

Die Beratungen sind objektiv und unparteiisch darzustellen. Der Hinweis allein auf Vorberichte genügt nicht, sondern der Inhalt ist bei der Darstellung des Beratungsgegenstandes wiederzugeben. Die inhaltliche Wiedergabe des Beratungsablaufs sollte grundsätzlich ausgewogen sein. Es ist allerdings nicht zu bemängeln, daß die Darlegungen des Bürgermeisters und der Sprecher der politischen Gruppen in einem unterschiedlichen Umfang wiedergegeben werden (VG Koblenz, VZ GStB RhPf 1980, 113).

Die Teile einer Niederschrift zu einem Tagesordnungspunkt, die Ausführungen von Sitzungsteilnehmern wiedergeben, werden in der Regel von den Ratsmitgliedern kritisch geprüft und sind häufig Gegenstände von Einwendungen. Die wörtliche Wiedergabe der Ausführungen kann allerdings nicht verlangt werden. Hierzu wird auf das Urteil des VG Saarland (VZ GStB RhPf 1980, 260) zur inhaltlichen Wiedergabe von persönlichen Erklärungen verwiesen. Nach einigen Gemeindeordnungen haben Ratsmitglieder das Recht, zu verlangen, daß persönliche Erklärungen und Erwidern sowie das Abstimmungsverhalten in die Niederschrift aufzunehmen sind (§ 38 Abs. 1 BaWü – Erklärungen und Abstimmungsverhalten, Art. 54 Abs. 1 Bay – Abstimmungsverhalten, §§ 49 Abs. 2 Bran – Abstimmungsverhalten, 49 Abs. 1 Nds – Abstimmungsverhalten, 47 Abs. 3 Saarl – Abweichende Auffassung und vorgebrachte Anträge, 40 Abs. 1 Sachs – Erklärungen und Abstimmungsverhalten, 56 Abs. 1 SachsAn – Erklärungen, § 42 Abs. 1 Thür – Abstimmungsverhalten).

Entsprechende Regelungen können in den Gemeinden, bei denen solche gesetzlichen Vorgaben nicht bestehen, auch in die Geschäftsordnung aufgenommen werden.

Unproblematisch ist das Festhalten des Abstimmungsverhaltens und der gestellten Anträge. Bei der Wiedergabe von Auffassungen und Erklärungen kann nur eine inhaltliche Wiedergabe und nicht die Aufnahme der gesamten Ausführung verlangt werden. Nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, wenn allein nur die wörtliche Wiedergabe ausreichend ist, ist der Wortlaut der Erklärung aufzunehmen. Nicht für jede in der Beratung dargestellte Auffassung kann eine Aufnahme in die Niederschrift verlangt werden, sondern nur für die abweichende Meinung zu einem Beschluß (VG Saarland, a.a.O.).

Nicht unbestritten ist die Verwendung von Tonbändern. Wie sich schon aus dem Wort Niederschrift ergibt, kann das Tonband niemals ein reguläres, unterzeichnetes Protokoll ersetzen. Aus der Unzulässigkeit des Tonbandprotokolls als Ersatz für die Niederschrift folgt noch nicht seine Unzulässigkeit als vorbereitendes Hilfsmittel für die Niederschrift (Stober, SKV 1975, 324 f.; VGH Kassel, DÖV 1988, 37).

Werden zur Erleichterung der Anfertigung der Niederschrift Tonträger verwendet, sind die Sitzungsteilnehmer zuvor um ihr Einverständnis zu ersuchen und müssen damit einverstanden sein (siehe hierzu VGH Kassel, DÖV 1988, 37 mit w. Nw.). Tonbandaufzeichnungen sind aber auch ohne Einverständnis der Sitzungsteilnehmer zulässig, soweit das öffentliche Interesse an der Richtigkeit der Niederschrift das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen überwiegt. In Brandenburg (§ 49 Abs. 2) sind Tonbandaufnahmen zur Erleichterung der Niederschrift allerdings nur mit Zustimmung aller Mitglieder der Gemeindevertretung zulässig.

4.3 Die Unterzeichnung der Niederschrift

Die Niederschrift ist vom Vorsitzenden, dem Schriftführer und auch durch eine bestimmte Zahl von Ratsmitgliedern zu unterzeichnen (so ausdrückl. §§ 38 Abs. 2 BaWü – zwei Ratsmitglieder, 49 Abs. 3 Bran – ein Ratsmitglied, 41 Abs. 1 RhPf – mindestens zwei Ratsmitglieder, 47 Abs. 4 Saarl – mindestens zwei Ratsmitglieder, 40 Abs. 2 Sachs – zwei Gemeinderäte, 41 Abs. 1 SchlH – ein Ratsmitglied).

Teils ist die Unterschrift des Vorsitzenden und Schriftführers ausreichend (so Art. 54 Bay. §§ 61 Abs. 2 Hess, 49 Abs. 2 Nds – zusätzlich die Unterschrift des Gemeindedirektors –, 52 Abs. 1 NRW, 56 Abs. 1 SachsAn, 42 Abs. 2 Thür). Alle Personen, die die Niederschrift unterzeichnen, müssen selbst an der Sitzung teilgenommen haben und deshalb „vor“ der Sitzung bestellt worden sein (vgl. OVG Münster, VR 1983, 221).

Die Unterzeichnenden müssen Einigkeit über den Inhalt der Niederschrift erzielen. Bei Weigerung der Mitunterzeichnung ist dies zu vermerken und ein Beschluß über den Inhalt, wie er von der Mehrheit gewünscht wird, in der Niederschrift anzugeben.

Die Niederschrift ist erst dann vollständig abgeschlossen, wenn sie mit allen erforderlichen Unterschriften versehen ist.

5. Bekanntgabe und Einwendungen

5.1 Die Bekanntgabe der Niederschrift

Die von den beteiligten Personen unterzeichnete Niederschrift ist dem Rat zur Kenntnis zu geben. Dies erfolgt durch Zuleitung des öffentlichen Teils an jedes Ratsmitglied (vgl. §§ 38 Abs. 3 BaWü, 41 Abs. 2 RhPf, 40 Abs. 2 Sachs) oder durch Verlesen in der nächsten Sitzung (vgl. § 47 Abs. 5 Saarl). Niederschriften über nichtöffentliche Sitzungen sind den Rats- bzw. Ausschußmitgliedern auf Verlangen zur Einsicht vorzulegen (vgl. § 41 Abs. 2 Satz 2 RhPf). Die unterschiedliche Behandlung der Niederschriften über öffentliche Sitzungen oder über nichtöffentliche Sitzungen ist gerechtfertigt. Während die Niederschriften öffentlicher Beratungen durchweg keines erhöhten Schutzes bedürfen, müssen bei sensibleren Informationen besondere Erläuterungen zum Grad der Vertraulichkeit mit besonderem Hinweis auf die Schweigepflicht und das informationelle Selbstbestimmungsrecht eine angemessene Datensicherheit bewirken.

Das Einsichtsrecht in Niederschriften über nichtöffentliche Sitzungen steht Ratsmitgliedern nur zu, wenn sie zu der dort behandelten Angelegenheit wegen Sonderinteresses nicht ausgeschlossen waren und im Zeitpunkt der protokollierten oder nächsten Sitzung Ratsmitglieder waren (OVG RhPf, DVBl. 1987, 148); a.A. Thiele, Niedersächsische Gemeindeordnung, 5. Auflage, Erl. 4 zu § 49 NGO).

Des weiteren bedarf die Niederschrift über die abgelaufene Ratssitzung der Genehmigung durch den Rat (so ausdrückl. Art. 54 Abs. 2 Bay, 49 Abs. 2 Satz 2 Nds, 42 Abs. 2 Thür). Soweit die Gemeindeordnung keine Bestimmungen über das Inkennetsetzen der Ratsmitglieder über den Inhalt der Niederschrift enthält, können entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung getroffen werden.

5.2 Einwendungen gegen den Inhalt der Niederschrift

Erhebt ein Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Niederschrift Bedenken, so hat der Rat in der nächsten Sitzung über die vorgetragenen Einwendungen und gegebenenfalls über die Änderung zu entscheiden (§§ 38 Abs. 2 Satz 3 BaWü, 49 Abs. 4 Bran, 61 Abs. 3 Satz 3 Hess, 41 Abs. 3 RhPf, 41 Abs. 5 Satz 3 Saarl, 40 Abs. 2 Satz 4 Sachs, 56 Abs. 2 SachsAn, 41 Abs. 2 SchlH).

Die Behandlung von Einwendungen darf nicht zu einer erneuten Beratung der Angelegenheit und unter Umständen zu einer Änderung der protokollierten Entscheidung führen.

Weder eine Genehmigung durch den Rat, noch die Entscheidung über Einwendungen von Ratsmitgliedern durch den Rat ist in Nordrhein-Westfalen vorgesehen (vgl. § 52 NRW).

6. Aufbewahrung und Einsicht in die Niederschrift

6.1 Die Aufbewahrung der Niederschrift

Die Originale der Niederschriften sind in einem Beschluß in der zeitlichen Reihenfolge eingeführt und nach Jahrgängen geordnet einbruchssicher aufzubewahren.

6.2 Das Einsichtsrecht in die Niederschrift

Den Einwohnern oder Bürgern kann das Recht der Einsichtnahme in die Niederschriften der öffentlichen Sitzungen gestattet werden (so ausdrückl. §§ 38 Abs. 2 Satz 4 BaWü, 41 Abs. 4 RhPf, 47 Abs. 6 Saarl, 40 Abs. 2 Satz 4 Sachs, 56 Abs. 3 SachsAn, 41 Abs. 3 SchlH, 42 Abs. 3 Thür).

Fehlt es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung über ein Einsichtsrecht der Bürger / Einwohner, besteht grundsätzlich kein Anspruch (OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 496; BVerwG, DVBl. 1971, 512). In diesen Gemeinden steht es dem Rat frei, in der Geschäftsordnung festzulegen, daß Einwohner / Bürger auch Einsicht in die Niederschrift der öffentlichen Sitzung nehmen können.

Nach der Auffassung des OVG Koblenz, DVBl. 1987, 148 steht das Recht auf Einsicht in die Niederschrift über nichtöffentliche Sitzungen grundsätzlich nur denjenigen zu, die im Zeitpunkt der protokollierten oder der nächsten Sitzung Ratsmitglieder waren und deshalb die in der Gemeindeordnung vorgesehene Einwendungs- oder Kontrollbefugnis ausüben können.

Nach niedersächsischem Landesrecht steht den Kreiseinwohnern kein Rechtsanspruch darauf zu, in die Niederschrift über die öffentlichen Sitzungen des Kreistags Einsicht zu nehmen (so OVG Lüneburg, der Landkreis 1986, 471).

7. Unterrichtung der Öffentlichkeit

Die Gemeindeordnungen einiger Länder (vgl. § 52 Abs. 2 NRW, § 41 Abs. 5 RhPf) verpflichten die Gemeindeverwaltung, die Einwohner in geeigneter Form über die Ergebnisse der Ratssitzungen zu unterrichten. Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde ist eine im Demokratieprinzip wurzelnde als Komplementärfunktion zur Pressefreiheit verfassungsrechtlich verbürgte Pflichtaufgabe der Gemeinde (vgl. Kirchhof, der Landkreis 1980, 611 ff.). Sie darf jedoch nicht zu Wahlkampfzwecken mißbraucht werden. Daher dürfen Publikationen, welche die Wahlchancen der Mehrheitspartei oder eines Bürgermeisterkandidaten positiv beeinflussen können, in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes nicht herausgegeben werden. Veröffentlichungen aus akutem Anlaß sowie die üblichen Presseerklärungen und Pressegespräche unterliegen jedoch keinen Einschränkungen (vgl. BVerfGE 44, 125; OVG Münster, NVwBl. 1989, 16). Die „heiße Phase“ des Kommunalwahlkampfes ist allerdings kürzer als die bei Bundestagswahlen und dürfte bei zwölf Wochen liegen (vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1992, 467).