



Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz

Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz • Postfach 2125 • 55011 Mainz

Damen und Herren
Büroleiter und Leiter Fachbereich 1
der Mitgliedsverwaltungen

des Gemeinde- und Städtebundes
Rheinland-Pfalz

nachrichtlich

Mitglieder des Vorstandes

Ihre Zeichen

Nachricht vom

Unsere Zeichen
070-04/HB/sr

Bearbeiter
Herr Höhle

Telefon-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-112

Telefax-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-9112

E-Mail
bhoehle@gstbrp.de

Datum
04.04.2016

Einladung zu den Büroleiterkonferenzen 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich komme zurück auf unser Schreiben vom 17.02.2016. Zu den Büroleiterkonferenzen am

**Mittwoch, 8. Juni 2016,
9:00 Uhr**

Stadtverwaltung Ingelheim
Neuer Markt 1
55218 Ingelheim

Ansprechpartner:
Büroleiter Stefan Rolletter
Tel.: 06132-782115
E-Mail: stefan.rolletter@ingelheim.de

Aufgrund der umfangreichen Bauarbeiten um das Ingelheimer Rathaus ist die Anfahrtsmöglichkeit (Sperrung der Bingerstraße in Höhe des Rathauses) beeinträchtigt und es stehen nur in sehr begrenztem Umfang Parkplätze direkt am Rathaus zur Verfügung.

Deshalb ist es ratsam auf die Parkplätze in der Tiefgarage in der „Neuen Mitte“ (Einfahrt Konrad-Adenauer-Straße gegenüber der Kreisverwaltung) auszuweichen (1. Stunde ist gebührenfrei, ab 2. Stunde 0,20 Euro Parkgebühr).

Der kurze Fußweg zum Rathaus führt dann über die Binger Straße und die Wilhelm-Leuschner-Straße zum barrierefreien Eingang in Höhe der Wilhelm-Leuschner-Straße 5.

.../ 2



Blatt
2

Zum Schreiben vom
04.04.2016

**Donnerstag, 9. Juni 2016,
9:00 Uhr**

Verbandsgemeinde Emmelshausen,
Zentrum am Park, Rhein-Mosel-Straße 45
56281 Emmelshausen

Ansprechpartner:
Büroleiter Klaus Kreuz
Tel.: 06747-12111
E-Mail: rathaus@emmelshausen.de

Parkplätze sind unmittelbar beim ZaP vorhanden. Bitte benutzen Sie die Parkplätze hinter dem Gebäude, da dort die Parkzeiten nicht eingeschränkt sind

**Freitag, 10. Juni 2016,
9:00 Uhr**

Stadtverwaltung Bad Dürkheim
Mannheimer Straße 24, 67098 Bad Dürkheim

Ansprechpartner:
Büroleiter Peter Gauweiler
Tel.: 06322-935120
E-Mail: peter.gauweiler@bad-duerkheim.de

Direkt beim Dürkheimer Haus ist eine Tiefgarage. Sollten die Parkmöglichkeiten hier bereits ausgelastet sein, besteht die Möglichkeit auf dem Wurstmarktplatz kostenfrei zu parken (Fußweg ca. 10 Minuten) oder beim Parkhaus „Am Obstmarkt“ (Fußweg ca. 10 Minuten)

lade ich herzlich ein.

Die Büroleiterkonferenzen enden gegen 12.30 Uhr

Da ich aus organisatorischen Gründen in diesem Jahre zu nur drei Konferenzen einladen kann, erfolgt keine regionale Zuordnung. Ich bitte um Verständnis.

Teilen Sie mir bitte mit, an welcher Konferenz Sie teilnehmen möchten.

Blatt
3

Zum Schreiben vom
04.04.2016

Folgende **Tagesordnung** ist vorgesehen:

1. **Neues Gutachten des Rechnungshofs zum Personalbedarf für Verbandsgemeinden; Information durch den Rechnungshof**
Hinweis: Anlage zum Schreiben vom 17.02.2016
2. **Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene**
Hinweis: GStB N 0245/2015
3. **Landestransparenzgesetz**
Hinweis: GStB N 0030/2016
4. **Kommunalrelevante Aussagen der Koalitionsvereinbarung (vorsorglich)**
5. **Verschiedenes**

Ich freue mich auf unsere Treffen. Bis dahin

mit freundlichen Grüßen

Ihr / Euer



Höhlein

Anlagen

Querschnittsprüfung „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“

- Sachstand und ausgewählte Ergebnisse -

-
- Rückblick und Sachstand
 - Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs
 - Ausgewählte Ergebnisse
 - Personalbedarfswerte
 - Fragen, Anregungen
-

Rückblick und Sachstand (1)

- Beginn des Projekts (Aktualisierung des Gutachtens) im Frühjahr 2013
 - Grundlage: Organisationsmodell „Gemeinde 21“ des Gemeinde- und Städtebunds aus dem Jahr 2011
 - Auswahl von 34 Verbandsgemeindeverwaltungen für örtliche Erhebungen (1992: 30)
 - Entwicklung von Vordrucken für örtliche Erhebungen sowie für Arbeitsplatzbeschreibungen
 - Erste Datenanforderungen im Mai 2013
-

Rückblick und Sachstand (2)

- 2.105 Arbeitsplatzbeschreibungen (APB) mit Angaben zum Stichtag 30. Juni 2013
- Zum Vergleich Querschnittsprüfung 1993: 1.200 APB
- Abgabetermin bis zu 7 Monate überschritten
- Hoher Korrekturaufwand und zahlreiche Rückfragen
- Zuordnung von Arbeitszeitanteilen nach dem Organisationsmodell „Gemeinde21“, unabhängig von der örtlichen Organisation
- Erfassung im Mai 2014 abgeschlossen

Rückblick und Sachstand (3)

Ausgewählte Verbandsgemeindeverwaltungen (1)

Verbandsgemeinde	Hahnstätten	Heßheim	Neuerburg	Altenglan	Dierdorf
Einwohner 30.6.2013	9.351	9.541	9.653	9.755	10.807
Anzahl der Ortsgemeinden	10	5	49	16	6
Fläche in km ²	57	25	245	81	66

Verbandsgemeinde	Bad Breisig	Adenau	Kusel	Bellheim	Gerolstein	Dahner Felsenl.
Einwohner 30.6.2013	12.849	13.148	13.224	13.420	13.658	14.449
Anzahl der Ortsgemeinden	4	37	18	4	13	15
Fläche in km ²	42	258	99	44	188	216

Hermeskeil	Vallendar	Landstuhl	Zell a. Mosel	Herrstein	Bad-Ems	Zweibr.-Land	Bad Sobern.	Bodenheim	Kirchheimbol.	Kirchberg	Grünstadt-L.
14.694	15.106	15.235	15.942	16.038	16.250	16.405	17.596	19.015	19.291	19.633	19.867
13	4	6	24	34	9	17	19	5	16	40	16
145	26	56	194	231	57	125	174	34	147	228	105

Rückblick und Sachstand (4)

Ausgewählte Verbandsgemeindeverwaltungen (2)

Verbandsgemeinde	Prüm	Wittlich-Land	Altenkirchen	Kirchen	Bad Bergzab.	Maifeld	Rüdesheim	Wörrstadt
Einwohner 30.6.2013	21.278	21.474	22.503	23.223	23.760	24.140	24.872	28.027
Anzahl der Ortsgemeinden	44	24	42	6	21	18	27	13
Fläche in km ²	465	235	154	127	165	161	172	113

Verbandsgemeinde	Konz	Nieder-Olm	Montabaur
Einwohner 30.6.2013	30.955	31.454	38.395
Anzahl der Ortsgemeinden	12	8	25
Fläche in km ²	130	73	151

Rückblick und Sachstand (5)

- Erhebungen bei 34 Verwaltungen von Mai 2014 bis Juni 2015 mit Unterbrechungen
 - Gespräche mit Verwaltungsführung und Fachbereichsleitern
 - Individueller Fragebögen für jede Verwaltung (20 bis 30 Seiten)
 - Korrektur der IST-Erfassung aus den Arbeitsplatzbeschreibungen
 - Erfassung aufgaben- und personenbezogener örtlicher Besonderheiten
 - Je Verwaltung 6 Arbeitstage einschließlich Vor- und Nachbereitung der Erhebungen
-

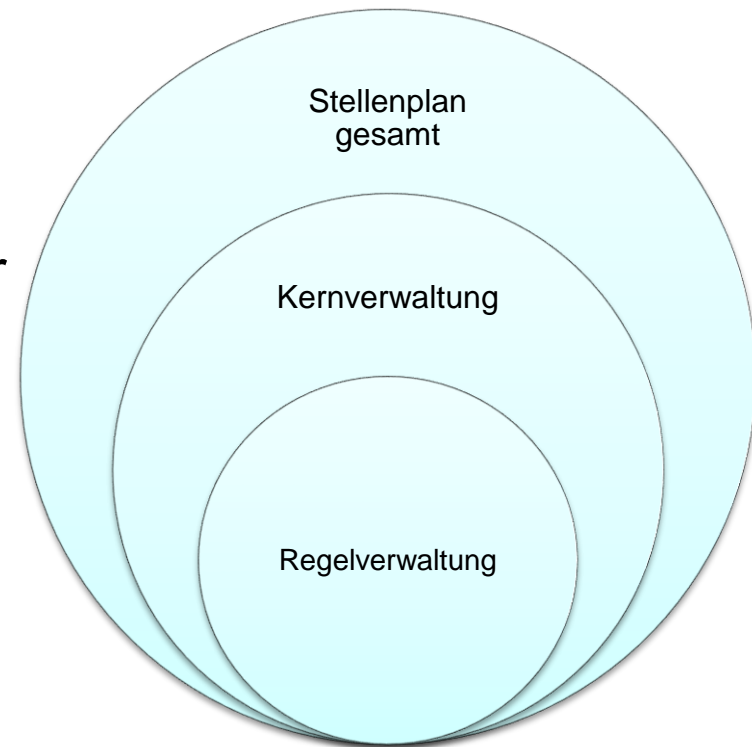
Rückblick und Sachstand (6)

- Auswertung der Ergebnisse der örtlichen Erhebungen bis August 2015
- Entwicklung von Soll-Werten bis Januar 2016
- Textliche Fassung des Gutachtens bis Februar/März 2016
- Ermittlung des Soll-Bedarfs mit örtlichen Besonderheiten für die teilnehmenden Verbandsgemeinden bis Februar/März 2016

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (1)

Personalbedarf für die

- Regelverwaltung innerhalb der
- Kernverwaltung



Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (2)

Keine Kernverwaltung

- Bürgermeister und Beigeordnete
- Personal in Kindertagesstätten und an Schulen
- Personal mit Aufgaben der Gebäudereinigung
- Sozialpädagogische Fachkräfte (zum Beispiel kommunale Jugendpfleger)
- Beschäftigte in Bauhöfen, Bädern, Bibliotheken, Musikschulen, Volkshochschulen, Feuerwehren, Museen und auf Friedhöfen sowie sonstigen vergleichbaren Einrichtungen, soweit sie nicht Verwaltungsaufgaben erledigen
- kommunale Forstkräfte
- Kräfte der Ortsgemeinden
- Anwärter, Auszubildende und Praktikanten

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (3)

Weitere Bereinigungen oder Zurechnungen

- Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst (z. B. Lehrtätigkeit)
- ehrenamtliche Tätigkeiten (z. B. Ortsbürgermeister, ehrenamtliche Beigeordnete, Wehrführer)
- Personalratsvorsitz
- Aufgaben für Eigenbetriebe
- Aufgabenerledigung für Dritte (z. B. Vollstreckung für andere Verbandsgemeinden)
- + Verwaltungspersonal der Ortsgemeinden (z. B. Friedhofsverwaltung, Sitzungsdienste), soweit Aufgaben der Verbandsgemeinde erledigt werden
- + Personal der Werke, soweit Aufgaben für Verbandsgemeinde oder Ortsgemeinden erledigt werden (z. B. Straßenbau, Gewässerunterhaltung)

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (4)

Keine Regelverwaltung

- Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde
- Zulassung von Kraftfahrzeugen
- Tourismus, Kultur sowie Wirtschaftsförderung (mit Ausnahme eines Grundbedarfs)
- Überwachung des fließenden Verkehrs
- Verwaltung von Bädern, Volkshochschulen und Musikschulen
- Übernahme von Aufgaben der örtlichen Träger oder des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Delegationskommunen)

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (5)

Einwohnergrößenklassen

Zwei Größenklassen nach Organisationsmodell „Gemeinde21“

Vier Größenklassen für Personalbedarfsermittlung

- < 12.000 Einwohner: 5 VG
- 12.000 – 19.999 Einwohner: 18 VG
- 20.000 – 29.999 Einwohner 8 VG
- Ab 30.000 Einwohner: 3 VG

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (6)

Einwohnerzahl

- Alle mit Allein- oder Hauptwohnung gemeldeten Einwohner (§ 5 Abs. 1 Bevölkerungsstatistikgesetz)
- Einwohnerzahl der amtlichen Statistik maßgeblich
- Nicht: Einwohnerzahl nach Melderegister
- Angehörige Stationierungstreitkräfte?
- Flüchtlinge, Asylbegehrende in Aufnahmeeinrichtungen des Landes?

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (7)

Vom Ist zum Soll

Ist \longrightarrow bereinigtes Ist \longrightarrow Soll \longrightarrow Soll mit örtl. Besonderheiten

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (8)

IST-Erfassung

- Erfassungsbogen in der Gliederung nach „Gemeinde21“
- Zahlreiche „davon“-Gliederungen
- Zuordnung von Arbeitszeitanteilen zu Aufgaben und Aufgabenbereichen

Nachname, Vorname des Beschäftigten	Vorzimmer Bürgermeister, Beigeordnete	Zentrale Dienste (Leitungsanteil)	Organisation (Leitungsanteil)	Büroleitung, Zentr. Steuerung, Strat. Planung	Zentraler Schreibdienst	Hausmeister Verwaltungsgebäude	Druckerei, Post- und Botendienste	Registrator, Archiv, Bibliothek	Telefon, Empfang	Versicherungssachbearbeitung	Personal u. Organisation, Informationstechnik	Personalverwaltung	Organisation	Informationstechnik
	1	1	1	1	davon	davon	davon	davon	davon	davon	1	davon	davon	davon
D		0,11	0,25	0,20							0,13	0,03	0,10	
E											0,59	0,57	0,02	
D											0,97		0,06	0,91
E											1,00			1,00
D	0,40			0,06							0,53	0,53		
E											0,98	0,98		
D	0,10			0,03	0,03						0,56	0,55	0,01	
E				0,06	0,05						0,11	0,11		
D				0,58		0,01	0,32		0,24		0,17		0,17	

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (9)

Bereinigtes IST

	Stellenanteil	tatsächliche Verteilung	
D	1,00	0,95	5% Personalratstätigkeit
E	0,77	0,73	4% Anteil Gleichstellungsbeauftragte abgezogen, da keine Kernverwaltung
F	0,79	0,44	mit 35 % außerhalb der Kernverwaltung als Schulsekretärin tätig
G		0,30	im Stellenplan der Ortsgemeinde, Personalkosten werden von VG erstattet

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (10)

- Abzug der Stellenanteile für Eigenbetriebe und aufgabenbezogene Korrekturen nach Angaben der Verwaltungen

SG	Bezeichnung	tatsächliche Besetzung 30.6.2013	Korrekturen für Eigenbetrieb	Sonstige Korrekturen	Bereinigtes IST	Bemerkungen
1.1.1	Büroleitung, Zentr. Steuerung, Strat. Planung	2,20	-0,11	-0,22	1,87	
davon	Zentraler Schreibdienst	0,08			0,08	
davon	Hausmeister Verwaltungsgebäude	0,73	-0,04		0,69	
davon	Druckerei, Post-, Botendienste	0,47	-0,02	-0,05	0,40	X (9) zu Kita, 3.4
davon	Registratur, Archiv, Bibliothek	0,25		-0,12	0,13	zu 1.1.7 Heimatpflege
davon	Telefon, Empfang	0,24	-0,02	-0,05	0,17	X (9) zu Schulen, 3.5
davon	Versicherungssachbearbeitung	0,11	-0,03		0,08	
1.1.2	Personal u. Organisation, Informationstechnik	5,26	-0,90		4,36	
davon	Personalverwaltung	2,98	-0,60		2,38	Werke für 73 Zahlfälle von 350
davon	Organisation	0,37			0,37	
davon	Informationstechnik	1,91	-0,30		1,61	etwa 20 von 130 PC = 0,29

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (11)

Sollwerte

- Berücksichtigung personenbedingter und sachlicher Besonderheiten
- Korrekturen auf Regelverwaltung

	Korrekturen bedingt durch personenbedingte Besonderheiten	Korrektur wg. örtl. /sachlichen Besonderheiten	Summe	Korrekturen auf Regelverwaltung	Bemerkungen
Personal u. Organisation, Informationstechnik	-0,10	-0,25	3,99	3,99	
Personalverwaltung	-0,10	-0,25	2,11	2,11	Leistungsminderung K. (41) gesamt 10 %; eigene Beihilfeabrechnung eigene Kindergeldkasse
Informationstechnik			1,51	1,51	

	Korrekturen bedingt durch personenbedingte Besonderheiten	Korrektur wg. örtl. /sachlichen Besonderheiten	Summe	Korrekturen auf Regelverwaltung	Bemerkungen
Tourismus, Kultur, Städtepartnerschaften		-0,60	2,76	0,30	
Touristinformation			2,46	0,00	keine Regelverwaltung
Kultur und kulturelle Einrichtungen		-0,60	0,27	0,27	XY Sommerspiele

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (12)

Soll-Werte

- Abweichungen zur Regelverwaltung analysiert
- Problem: Erkennen von Vollzugsdefiziten oder überobligatorischer Aufgabenerledigung
- Mittelwertbildung nicht immer zielführend
- Ausreißer eliminiert
- Zum Teil statistische Verwertbarkeit der Angaben untersucht
- Problem: nur geringe Zahl an Kommunen in GK 2b

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (13)

- Grundbedarf für Aufgaben, die im interkommunalen Vergleich sehr heterogen erledigt werden (insbesondere Tourismus, Wirtschaftsförderung, ruhender Verkehr, Vollzugsbeamte)
- Tatsächlicher Personalbedarf kann erheblich vom Grundbedarf abweichen

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (14)

Sollwerte einschließlich Mehr- und Minderbedarf

- Personenbezogener Mehr- und Minderbedarf:
 - Häufig nur temporär
 - Eingeschränkte Leistungsfähigkeit
 - Ausübung von Ehrenämtern während der Arbeitszeit, Teilnahme an längerfristigen Lehrgängen
 - Keine Zuweisung zu Aufgabenbereichen, sondern summarische Darstellung
 - Ggf. Minderbedarf wegen besonders leistungsfähigem Personal

Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs (15)

- Sachlicher Mehr- und Minderbedarf:
 - Flächengröße
 - Ggf. Zahl der Ortsgemeinden
 - Aufgabenbezogene Gründe
 - Größere Arbeitsrückstände (soweit nicht organisationsbedingt)

Kriterien für	
Mehrbedarf <ul style="list-style-type: none">- Eigene Familienkasse (0,1 bis 0,15 Stellenanteile)- Umfassende eigene Beihilfesachbearbeitung- Eigene (aktive) Stellenbewertungskommission- Unterdurchschnittliche Anzahl an Zahlfällen (bis zu 200)	Minderbedarf <ul style="list-style-type: none">- Personalauswahlverfahren durch Ortsgemeinden oder Fachbereiche der Verwaltung, insbesondere für Personal der Kindertagesstätten (dort ggf. Mehrbedarf)

Ausgewählte Ergebnisse (1)

- Zwischen drei und sieben Fachbereiche (einschließlich Fachbereiche für kommunale Betriebe)
- Elf Verbandsgemeinden mit mehr als vier Fachbereichen
- Mehr als fünf Fachbereiche auch in großen Verbandsgemeinden nicht erforderlich
- Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Ortsgemeinden grundsätzlich nicht sinnvoll
- Hauptamtliches Personal der VG in „Stadtbüros“ gegen Kostenerstattung durch Ortsgemeinde nicht sachgerecht

Ausgewählte Ergebnisse (2)

- Kaum eigene Organisationsuntersuchungen
- Vertretung für zentrale IT-Aufgaben häufig nicht gewährleistet
- Grundsätzlich kein Bedarf für Rechnungsprüfungsamt und Rechtsamt
- Zentrale Vergabestellen bislang nur selten eingerichtet
- Zahlstellen: Wirtschaftlichkeit/Kassensicherheit vs. Bürgerorientierung
- Zum Teil großzügige Öffnungszeiten in Bürgerbüros

Ausgewählte Ergebnisse (3)

- Vielfach keine Kappung von Arbeitszeitguthaben
- Teilzeitbeschäftigung: Auswirkungen auf den Personalbedarf?
- 61 % Stellen „einfacher/mittlerer Dienst“
- 37 % Stellen „gehobener Dienst“
- Durchschnittlich 23 % der Kräfte in der Kernverwaltung ohne Ausbildung bzw. ohne Verwaltungsausbildung
- Keine Aussagen zu Stellenbewertung im Gutachten

Ausgewählte Ergebnisse (4)

- 994 (47 %) Arbeitsplatzbeschreibungen entsprachen vollständig oder weitgehend den Musterstellenbeschreibungen nach dem Modell „Gemeinde21“
- Davon 309 Stellen höher bewertet gegenüber Musterbewertungen nach dem Modell „Gemeinde21“. Höhere Bewertung war nicht nachvollziehbar.
- Verwaltungskostenerstattungen überprüfungsbedürftig
- Beauftragte nach § 69 Abs. 1 GemO: nur selten bestellt
- Beiräte nach §§ 56, 56a und 56b GemO: nur geringe Arbeitszeitanteile

Ausgewählte Ergebnisse (5)

- Doppelhaushalte: Insbesondere bei VG mit vielen Ortsgemeinden wirtschaftlich
- Kaum Zusammenarbeit mit Werken in der Buchhaltung
- Zentrale Geschäftsbuchhaltung bei 18 der 34 Verwaltungen
- Zentrale Ausfertigung von Kassenanordnungen in der Kämmerei nicht sachgerecht
- 32 VGV haben Beihilfesachbearbeitung vergeben
- 27 VGV haben Bezüge- und Entgeltberechnung vergeben

Personalbedarfswerte (1)

Einwohnerwerte je Größenklasse

		Personalbedarf der Verbandsgemeinden	Größenklasse	1a	1b	2a	2b
			Ø Einwohner	9.821	15.882	23.660	33.601
			Ø Zahl der OG	17	16	24	15
			Ø Fläche km ²	95	132	199	118
FB	SG	Verwaltungslieferung nach Modell "Gemeinde21"		Kräfte je 1.000 Einwohner			
1	2	3	4	5	6	7	8
		Bürgermeister, hauptamtliche Beigeordnete					
		Vorzimmer Bürgermeister, Beigeordnete		0,0509	0,0441	0,0338	0,0298
		Sachgebietsgruppe Organisation		0,6591	0,6216	0,5083	0,4553
		Sachgebietsgruppe Finanzen		0,6769	0,5930	0,4916	0,4195
		Fachbereich 1		1,3360	1,2146	0,9999	0,8748
		Fachbereich 2		0,5488	0,5385	0,5157	0,5000
		Fachbereich 3		0,6456	0,6070	0,5034	0,4574
		Fachbereiche 1 bis 3 einschließlich Vorzimmer der Bürgermeister und hauptamtlichen Beigeordneten	Summe	2,5813	2,4042	2,0528	1,8620

Personalbedarfswerte (2)

Bedarfswerte (Kräfte je 1.000 Einwohner) aus 1994

- Bis 9.999 Einw.: **2,5**
- 10.000 Einw. bis 14.999 Einw.: **2,35**
- 15.000 Einw. bis 19.999 Einw.: **2,45**
- Ab 20.000 Einw.: **2,35**
- Nur eingeschränkte Vergleichbarkeit mit aktuellen Werten

Personalbedarfswerte (3)

Wesentliche Unterschiede 1994 zu 2016

- Erhöhung der Arbeitszeit bei Beschäftigten und Beamten
- Mehr Aufgabenbereiche als 1994 nicht der Regel- und Kernverwaltung zugeordnet (z. B. Aufgaben der Delegationsnehmer im Bereich Soziales, Tourismus, Verwaltung von Bädern)
- Zusätzliche Personalausstattung außerhalb der Kernverwaltung (Schulen, Kindertagesstätten)
- Zunehmender IT-Einsatz
- Wegfall des zentralen Schreibdienstes

Personalbedarfswerte (4)

Anlage zum Gutachten

- 57 einwohnerbezogene Sollwerte nach Größenklassen für die Gesamtverwaltung und für einzelne Organisationseinheiten in der Gliederung nach dem Modell „Gemeinde21“
- Personalbedarfskennzahlen zu insgesamt 13 ausgewählten Aufgabenbereichen bzw. Aufgaben
- Personalbedarf für Leitungsfunktionen (drei Fachbereiche und zwei Sachgebietsgruppen)
- Anhaltswerte für Personalbedarf (keine analytische Ermittlung)

Personalbedarfswerte (5)

Anlage zum Gutachten

- Aufgabenbeschreibung
- Personalbedarfswerte (ohne Mehr- und Minderbedarf)
- „Bestwerte“, soweit sinnvoll (interkommunaler Vergleich)
- Kriterien für Mehr- und Minderbedarf (nicht abschließend)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit
Fragen
Anregungen

Az.: 004-02 HB/sr

Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene; Hinweise der Geschäftsstelle des GStB

KI zu Nr. 0245/2015:

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 17.12.2015 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN das Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene (LT Drs. 16/5578) beschlossen. Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Fraktionsentwurf haben sich erwartungsgemäß nicht ergeben. Die Verkündung des Gesetzes im GVBl. ist noch nicht erfolgt. Auf die GStB N 0196/2015, 0206/2015, 0207/2015, 0215/2015 und 0240/2015 weisen wir hin.

Aufbewahrungsdauer dieser Nachricht: Dauernd

Das Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft (Artikel 5).

Im Übrigen geben wir zu den in der Gemeindeordnung vorgenommenen Änderungen folgende Hinweise:

1. Einwohnerantrag

- 1.1 Der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffende Einwohneranträge ist auf zwei Jahre verkürzt – derzeit: nur einmal in der Wahlzeit.
- 1.2 Das Mindestalter für die Teilnahme wird auf 14 Jahre herabgesetzt - derzeit: 16.
- 1.3 Das Unterschriftenquorum wird für alle Gemeindegroßen auf 2 v. H. der Einwohner abgesenkt, ohne Begrenzung in den Größenklassen bis 100.000 Einwohner – derzeit: 5 v. H. mit Obergrenzen.

2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

- 2.1 Das Antragsquorum ist prozentual gestaffelt. Die Staffelung nimmt mit zunehmender Gemeindegroße beginnend mit 9 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten ohne Obergrenzen gleichmäßig ab – derzeit: 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der Wahlberechtigten mit Obergrenzen.
- 2.2 Der derzeit beizubringende Kostendeckungsvorschlag entfällt. Dieses wegfallende Erfordernis wird durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- 2.3 Das Abstimmungsquorum wird von derzeit 20 v. H. auf 15 v. H. abgesenkt.

2.4. Neben den von den Gemeindeorganen bekanntzumachenden Auffassungen ist künftig auch die Auffassung der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens amtlich bekanntzumachen.

3. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit

3.1 Der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit wird „neu beschrieben“, ohne wirklich etwas zu ändern.

Es bleibt bei den in § 5 Abs. 2 MGeschO beschrieben Beratungsgegenständen die in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, auch wenn es sich nach Inkrafttreten des Gesetzes bei dieser Geschäftsordnungsbestimmung „nur noch“ um eine „bloße Auslegungshilfe“ handeln soll. Auf die Anmerkungen zu 4.1 wird außerdem verwiesen.

3.2 Ton- und Bildaufnahmen / Live-Übertragungen aus Sitzungen sollen nach Maßgabe der Hauptsatzung ermöglicht werden – auch bei Widerspruch einzelner Ratsmitglieder.

Die Geschäftsstelle beabsichtigt mit Blick auf die Vielfalt der örtlichen Gegebenheiten nicht, Formulierungshilfen für etwaige Hauptsatzungsregelungen zur Verfügung zu stellen.

3.3 Die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls entgegenstehen.

Diese Bestimmung ersetzt die Informationspflicht über die Ergebnisse von (öffentlichen und nichtöffentlichen) Ausschuss- und Ratssitzungen gemäß § 41 Abs. 5 GemO nicht. Die Regelung steht im Zusammenhang mit der in § 17 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GemO geregelten Vier-Monats-Frist, die von einem Bürgerbegehren im Falle eines Beschluss abwehrenden Bürgerbegehren einzuhalten ist. Rechtlich unbedenklich wäre, wenn unmittelbar nach der Beschlussfassung vom Vorsitzenden kurz die Öffentlichkeit der Sitzung hergestellt und dann das Ergebnis des unmittelbar zuvor gefassten Beschlusses noch in der Sitzung bekanntgemacht würde. Zur Behandlung etwaiger weiterer Tagesordnungspunkte im nichtöffentlichen Teil müsse dann wieder die Nichtöffentlichkeit hergestellt werden. In diesem Zusammenhang dürfen wir auf die VV Nr. 4 zu § 34 GemO verweisen.

4. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit bei Ausschusssitzungen

4.1 Für die nur vorbereitende Tätigkeit des Ausschusses wird an dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit nicht mehr festgehalten.

Auf das Urteil des VGH BW vom 23.06.2015 – 8 S 1386/14 – juris ([Anlage](#)), weisen wir hin.

Der VGH BW hat zum Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit ausgeführt, dass dieser zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts gehört. „Er ist im demokratischen Rechtsstaat eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. Er hat die Funktion, dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie die Willensbildung zu schaffen, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass ‚hinter verschlossenen Türen‘ unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 09.11.1966 – I 5/65 - ESVGH 17,118 und 24.02.1992 – 1 S 2242/91 - juris Rn. 15, Beschluss vom 25.02.2013 - 1 S 2155/12 - juris Rn. 9). Der Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1

GemO geht daher über eine bloße Unterrichtung des Bürgers hinaus. Vielmehr dient er gerade dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.1966 a.a.O.). Die Bürger sollen aufgrund der öffentlichen Beratung wichtiger Gemeindeangelegenheiten auch einschätzen können, ob gegebenenfalls eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft an der Entscheidungsfindung erforderlich wird (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 19.10.2012 - 5 K 1969/12 - juris Rn. 49).“

Im entschiedenen Fall wurde die Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung des Gemeinderates vorberaten. In der späteren öffentlichen Gemeinderatssitzung, in der in der Sache entschieden wurde, wurde auf die Ergebnisse der nichtöffentlichen Vorberatung Bezug genommen, auf Einzelheiten der Vorberatung wurde nur cursorisch hingewiesen. Die tragenden Argumente wurden nicht in die Öffentlichkeit gegeben. Der VGH BW sah hierin eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und hob die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts – dies war Beratungsgegenstand – auf. Auch die der Entscheidung vorangegangenen Abwägungsvorgänge und streitigen Diskussionen hätten der Öffentlichkeit dargelegt werden müssen (Anlage).

In diesem Zusammenhang weisen wir auf das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 18.04.1966 – 6 A 16/65.OVG – hin (Anlage). Im zweiten Leitsatz ist ausgeführt: „Tritt der Gemeinderat zusammen, um über Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, so liegt eine Sitzung vor; dabei ist es gleichgültig, ob zu ihr eingeladen worden ist und ob es überhaupt zu einer Beschlussfassung kommt. Auch kommt es nicht darauf an, ob die Zusammenkunft förmlich als Sitzung bezeichnet worden ist.“

In der kommunalen Praxis werden sich daher informelle „Gesprächsrunden“, die mit Blick auf die OVG Entscheidung aus dem Jahre 1966 nicht als Sitzung identifiziert werden können, etablieren, die einen „geschützten“ Raum bieten, Argumente ohne „Ansehen der Person“ austauschen zu können.

5. Offener Haushalt

5.1 Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplanes oder seinen Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der 14 Tagesfrist erfolgen.


Nach der Gesetzesbegründung erfolgt diese Bürgerbeteiligung während des Beratungsverfahrens. Daraus folgt, dass unter „Zuleitung“ an den Gemeinderat die Einleitung zur ersten Haushaltssitzung zu verstehen ist.

Das Gesetz fordert keine besondere Aufbereitung der Haushaltssatzung, des Haushaltsplanes und der Anlagen hierzu. Im Prinzip reicht es aus, entsprechend der Auslegung nach § 97 Abs. 2 GemO zu verfahren.

Download:

[VGH BW, Urteil vom 23.06.2015, Az.: 8 S 1386/14.pdf](#)

[OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18.04.1966; Az.: 6 A 16/65.OVG.pdf](#)

Gericht:	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 8. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	23.06.2015	Normen:	§ 24 Abs 1 S 1 Nr 3 BauGB, § 28 Abs 2 S 1 BauGB, § 35 Abs 1 S 1 GemO BW, § 46 VwVfG BW
Aktenzeichen:	8 S 1386/14	Zitiervorschlag:	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Juni 2015 - 8 S 1386/14 -, juris
Dokumenttyp:	Urteil		

Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats - hier: Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts

Leitsatz

1. Ein in öffentlicher Sitzung gefasster Beschluss des Gemeinderats, ein gesetzliches Vorkaufsrecht auszuüben, verstößt gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) (Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats), wenn der Gemeinderat über die Ausübung des Vorkaufsrechts zuvor nur in nichtöffentlicher Sitzung beraten hat.(Rn.45)(Rn.47)
2. Eine wegen Verstoßes gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) rechtswidrige nicht-öffentliche Beratung des Gemeinderats kann durch einen nachträglichen Beschluss des Gemeinderats nicht für "gegenstandslos" erklärt werden.(Rn.53)
3. § 46 LVwVfG (juris: VwVfG BW) ist bei einem Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (juris: GemO BW) nicht anwendbar.(Rn.59)

weitere Fundstellen

ZfBR 2015, 708 (Leitsatz)
DÖV 2015, 931 (Leitsatz)

Verfahrensgang

vorgehend VG Sigmaringen, 28. Februar 2014, Az: 2 K 3238/12, Urteil
vorgehend VG Sigmaringen 2. Kammer, 28. Februar 2014, Az: 2 K 3104/12, Urteil

Tenor

Auf die Berufungen der Kläger werden die Urteile des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 28. Februar 2014 - 2 K 3238/12 und 2 K 3104/12 - geändert.

Der Bescheid der Beklagten vom 31. August 2011 und die Widerspruchsbescheide des Landratsamts Bodenseekreis vom 17. September 2012 werden aufgehoben.

Die Hinzuziehungen der Bevollmächtigten durch die Kläger im Vorverfahren werden für notwendig erklärt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger wenden sich gegen die Ausübung eines Vorkaufsrechts durch die Beklagte.
- 2 Mit notariellem Kaufvertrag vom 30.06.2011 (Urkunde Notariat Friedrichshafen II Nr. 53/2001) veräußerte der Kläger zu 1 an den Kläger zu 2 das mit einem Gebäude bebaute Grundstück Flst.Nr. ..., ..., in ... einem Kaufpreis von 285.000,- EUR. An das Grundstück schließt sich in süd-östlicher Richtung das der Beklagten gehörende Grundstück Flst.Nr. ... an, das mit einer Sport-halle (sog. „kleine Turnhalle“) bebaut ist. Beide Grundstücke liegen im Geltungsbereich des durch Satzung vom 22.09.2008 förmlich festgelegten Sanierungsgebietes „Östlicher Ortskern“ der Beklagten. Nach der vorbereitenden Untersuchung zu dem Untersuchungsgebiet besteht u.a. für das Turnhallengebäude ein dringender Sanierungsbedarf bzw. ein Bedarf für die Errich-tung eines Neubaus unter Einbeziehung benachbarter Grundstücke. Dem Abschluss des Kauf-vertrages zwischen den Klägern waren erfolglos verlaufende Verkaufsverhandlungen zwischen dem Kläger zu 1 und der Beklagten über das Grundstück vorausgegangen.
- 3 Mit Schreiben vom 01.07.2011, bei der Beklagten eingegangen am 04.07.2011, übersandte das Notariat Friedrichshafen II eine beglaubigte Abschrift des Kaufvertrages vom 30.06.2011 als Vorkaufsrechtsanzeige. Der Kläger zu 1 teilte der Beklagten unter dem 01.07.2011 gleichfalls den Abschluss des notariellen Kaufvertrages mit.
- 4 Der Gemeinderat der Beklagten befasste sich mit der Ausübung eines Vorkaufsrechts hinsicht-lich des Grundstücks nach §§ 24 ff. BauGB zunächst in nichtöffentlicher Sitzung am 25.07.2011. Die Einladung vom 15.07.2011 des Bürgermeisters der Beklagten zu der Gemeinderatssitzung am 25.07.2011 sah unter Tagesordnungspunkt 1. für den nichtöffentlichen Teil (Beginn 17.00 Uhr) vor:
 - 5 „Beratung zum Verwendungszweck der Flurstücke ... (kleine Turnhalle) und ... (...Straße ...) im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme „Östlicher Ortskern“ und Beschluss-fassung über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde zum Erwerb des Grund-stücks Flst. ... - (...) Über die Ausübung des Vorkaufsrechts und die zukünftige öffentliche Nutzung des Grundstücks ist zu beraten. Die Entscheidung über die öffentliche Nutzung und die Ausübung des Vorkaufsrechts hat in öffentlicher Sitzung zu erfolgen.“
- 6 Nach kontroverser Diskussion über die Ausübung des Vorkaufsrechtes erging in der nichtöffent-lichen Sitzung der Beschluss, vor einer weiteren Entscheidung zum Sachverhalt, die rechtliche Stellungnahme eines Fachanwaltes einzuholen. Nach dieser Stellungnahme solle eine nichtöf-fentliche Sondersitzung des Gemeinderats erfolgen, in der eine rechtliche Beratung über das Verfahren zur Ausübung eines Vorkaufsrechtes durch die Gemeinde durch einen Fachanwalt er-folgen solle.
- 7 Diese nichtöffentliche Sondersitzung des Gemeinderats fand am 01.08.2011 unter Teilnahme des Beklagtenvertreters statt. Nachdem der Bürgermeister den Sachverhalt dargelegt und klar-gestellt hatte, dass keine Sachdiskussion bezüglich der Ausübung des Vorkaufsrechts geführt werde, erläuterte der Beklagtenvertreter umfassend die rechtliche Lage. Er wies hierbei ein-gangs insbesondere darauf hin, dass Beratung und Beschluss über die Ausübung des Vorkaufs-rechts in öffentlicher Sitzung erfolgen müssten. Dabei reiche es auch nicht aus, wenn in einer nichtöffentlichen Sitzung beraten worden sei und anschließend in öffentlicher Sitzung trotz Ge-legenheit zur Wortmeldung keine Aussprache stattfinde, sondern wegen der Vorberatung in öf-fentlicher Sitzung nur noch die Ausübung des Vorkaufsrechts beschlossen werde. Die bisheri-gen Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung müssten daher als gegenstandslos behandelt wer-den. Die Beschlussfassung müsse unbefangen und unbeeindruckt von der nichtöffentlichen Be-ratung in öffentlicher Sitzung erfolgen, da nur so der Fehler der nichtöffentlichen Beratung wie-

der ausgeräumt werden könne. Nach zahlreichen Wortmeldungen der Gemeinderatsmitglieder und Rückfragen an den Beklagtenvertreter zu den Voraussetzungen, möglichen negativen rechtlichen Folgen sowie einer rechtlich sicheren Vorgehensweise bei der Ausübung des Vorkaufsrechts, fasste der Gemeinderat schließlich den nachfolgenden einstimmigen Beschluss:

- 8 1. „Herr Prof. ... wird mit der Begleitung der Ausübung des Vorkaufsrechts beauftragt.
 2. Es wird festgestellt, dass die Beratung und die Beschlussfassung über die Ausübung des Vorkaufsrechts erstmals in einer weiteren Gemeinderatssitzung stattfinden wird. Die Beratung in der nichtöffentlichen Sitzung am 25.07.2011 ist als gegenstandslos zu betrachten.“

- 9 Mit Schreiben vom 02.08.2011 teilte die Beklagte sowohl dem Kläger zu 1 als auch dem Kläger zu 2 mit, dass beabsichtigt sei, das Sanierungs- und Entwicklungskonzept im Sanierungsgebiet „Östlicher Ortskern“ fortzuschreiben und zu konkretisieren. Die Verwaltung werde dem Gemeinderat vorschlagen, das der Gemeinde gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB zustehende Vorkaufsrecht an dem Grundstück Flst.Nr. ... zum Wohle der Allgemeinheit auszuüben. Den Klägern wurde Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 17.08.2011 eingeräumt.

- 10 In der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 29.08.2011 beschloss der Gemeinderat zunächst die Fortschreibung und Konkretisierung des Entwicklungskonzepts im Sanierungsgebiet „Östlicher Ortskern“ u.a. zur Schaffung öffentlicher und privater Stellplätze unter Inanspruchnahme der Flst.Nrn. ... (... Straße ...) und ... (kleine Turnhalle). Danach schilderte der Bürgermeister unter dem nächsten Tagesordnungspunkt „Ausübung des Vorkaufsrechts“ die Situation zum städtebaulichen Sanierungsgebiet „Östlicher Ortskern“ sowie zum Kaufvertrag über die Veräußerung des Grundstücks ... Straße ... Im Folgenden verwies er auf die Vorberatung, die zusammen mit dem Beklagten-Vertreter bereits am 01.08.2011 stattgefunden habe. Gemeinderat Z. äußerte, der Gemeinderat müsse in jedem Fall von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch machen. Es sei schade, dass das Grundstück nicht bereits im Vorfeld auf „normale Art und Weise“ habe erworben werden können. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei von der Vorgehensweise aber nun rechtlich einwandfrei. Gemeinderat K. wies darauf hin, dass im Sinne des Allgemeinwohls das Vorkaufsrecht entsprechend dem Beschlussvorschlag ausgeübt werden solle. Gemeinderat M. schloss sich seinen Vorrednern an und äußerte, dass „die Sache entsprechend vorberaten“ worden sei. Der Gemeinderat beschloss sodann die Ausübung des Vorkaufsrechts am Grundstück Flst.Nr. ..., ... Straße ...

- 11 Mit Bescheid vom 31.08.2011 übte die Beklagte gegenüber dem Kläger zu 1 das Vorkaufsrecht an dem Grundstück Flst.Nr. ... aus. In ihrer Begründung verwies die Beklagte auf die Satzung über die förmliche Festsetzung des Sanierungsgebiets und den vorangegangenen Ergebnisbericht, der den erheblichen Erneuerungsbedarf der kleinen Halle festgestellt habe. In öffentlicher Sitzung vom 29.08.2011 habe der Gemeinderat das Satzungsziel konkretisiert und auf Grundlage von §§ 28 Abs. 2, 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB beschlossen, das Vorkaufsrecht für das Grundstück ... Straße ... auszuüben. Die Ausübung sei durch Gründe des Wohls der Allgemeinheit gerechtfertigt. Nach den am 29.08.2011 beschlossenen Satzungszielen sowie dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen solle die Halle unter Inanspruchnahme des Grundstücks ... Straße ... saniert oder neu aufgebaut werden. Zudem sei beabsichtigt, das Grundstück auch für die Herstellung öffentlicher und privater Stellplätze zu nutzen.

- 12 Der Ausübungsbescheid wurde dem Kläger zu 2 unter dem 31.08.2011 zur Kenntnisnahme übersandt.

- 13 Gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts erhob der Kläger zu 1 mit Schreiben vom 27.09.2011 Widerspruch, den er am 31.10.2011 im Wesentlichen damit begründete, dass der Gemeinderatsbeschluss vom 29.08.2011 rechtswidrig sei, da dem offenbar Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung vorausgegangen seien. Eine solche nichtöffentliche Vorberatung sei unzulässig und führe zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses vom 29.08.2011.

- 14 Der Kläger zu 2 erhob mit Schreiben vom 05.09.2011 Widerspruch gegen den Bescheid der Beklagten vom 31.08.2011. In der Widerspruchsbegründung vom 18.01.2012 wurde ebenso die Unwirksamkeit des Gemeinderatsbeschlusses vom 29.08.2011 wegen vorangegangener Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung geltend gemacht.
- 15 Mit in der Sache identischen Widerspruchsbescheiden vom 17.09.2012, zugestellt am 19.09.2012 und am 20.09.2012, wies das Landratsamt Bodenseekreis die Widersprüche der Kläger zurück. Dem Ausübungsbescheid habe ein wirksamer Beschluss des Gemeinderats in öffentlicher Sitzung vom 29.08.2011 gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO zu Grunde gelegen. In der Sitzung hätten die Gemeinderäte zunächst ausführlich über die Sanierung bzw. den Neubau der Turnhalle und der Verbesserung der Parkplatzsituation diskutiert. Unmittelbar daran sei der Tagesordnungspunkt zum Vorkaufsrecht aufgerufen worden. Es habe drei kurze Wortmeldungen gegeben. Nachdem kein weiterer Beratungsbedarf bestanden habe, sei abgestimmt worden. Ein solches Vorgehen sei nicht unüblich. Auch materiell lägen die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB für die Ausübung des Vorkaufsrechts vor.
- 16 Der Kläger zu 2 hat am 12.10.2012 unter dem Aktenzeichen 2 K 3104/12 und der Kläger zu 1 hat am 18.10.2012 unter dem Aktenzeichen 2 K 3238/12 Klage beim Verwaltungsgericht Sigmaringen erhoben. Die Kläger haben jeweils beantragt, den Bescheid der Beklagten vom 31.08.2011 und den Widerspruchsbescheid des Landratsamts Bodenseekreis vom 17.09.2012 aufzuheben. Die Beklagte hat Klageabweisung beantragt.
- 17 Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat die Klagen jeweils mit in der Begründung identischen Urteilen vom 28.02.2014 abgewiesen. Die Beklagte habe das Vorkaufsrecht in formell und materiell rechtmäßiger Weise ausgeübt. Insbesondere habe der Gemeinderat der Beklagten in seiner Sitzung vom 29.08.2011 verfahrensfehlerfrei über die Ausübung des Vorkaufsrechts beschlossen, ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO liege nicht vor. Die Beratung in der nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats am 25.07.2011 habe zwar den Erfordernissen des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO nicht entsprochen. Nach Erkennen seines Fehlers habe der Gemeinderat aber durch das weitere Vorgehen den Anforderungen des Öffentlichkeitsprinzips ausreichend Rechnung getragen. Mit dem Beschluss vom 01.08.2011 habe der Gemeinderat seinen Willen und seine Bereitschaft deutlich zum Ausdruck gebracht, neu in öffentlicher Sitzung zu verhandeln. Die Beratung und Beschlussfassung am 29.08.2011 genüge den Anforderungen des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO. Dass die der Beschlussfassung vorangestellte Beratung weder die Dauer noch die Intensität der Debatte vom 25.07.2011 erreicht habe, sei unerheblich. Eine Beratung setze keine Diskussion um der Diskussion willen voraus. Eine Diskussion könne sich sogar darin erschöpfen, dass die Beteiligten auf Wortmeldungen gänzlich verzichteten, wenn kein Gesprächsbedarf bestehe. Unschädlich sei auch, dass der Bürgermeister auf die Vorberatung, die zusammen mit dem Beklagtenvertreter bereits am 01.08.2011 stattgefunden habe, verwiesen habe. Dies bedeute nicht, dass hierdurch nichtöffentliche Beratungen des Gemeinderats Teil der Beratung vom 29.08.2011 geworden seien. Auch die Äußerung des Gemeinderats Ms., die Sache sei „entsprechend vorberaten worden“, ändere nichts an dem Umstand, dass der Gemeinderat im Rahmen der Sitzung den Sachverhalt umfassend beraten habe. Dass eine unzulässige Verlagerung der Beratung in die nichtöffentliche Sitzung nicht stattgefunden habe, zeige auch der Vergleich der Ergebnisse der Sitzungen vom 25.07.2011 und vom 29.08.2011. Gerade durch den Beschluss vom 01.08.2011 habe der Gemeinderat deutlich gemacht, dass er die Geschehnisse des 25.07.2011 nicht zur Grundlage seiner Entscheidung machen wolle, sondern mit den Kenntnissen aus der rechtlichen Beratung in öffentlicher Sitzung beraten und entscheiden wolle. So wie der Gemeinderat jederzeit einen Beschluss aufheben könne, wenn er dessen Fehlerhaftigkeit erkannt habe, und hierauf den Beschluss unter Beachtung der Verfahrensregeln neu fassen könne, habe der Gemeinderat vorliegend noch vor einer verfahrensfehlerhaften nichtöffentlichen Beschlussfassung sein Vorgehen korrigieren und in öffentlicher Sitzung ordnungsgemäß über die Ausübung des Vorkaufsrechts beraten und dieses beschließen können. Zwar sei den Klägern darin zuzustimmen, dass eine größtmögliche Transparenz durch die Einführung des Inhalts der Sitzungen vom 25.07.2011 und 01.08.2011 in der Sitzung vom 29.08.2011 erzielt worden wäre. Dies sei zur Wahrung des Öffentlichkeitsprinzips jedoch nicht zwingend erforderlich gewesen.

- 18 Die Kläger haben die mit Senatsbeschlüssen vom 23.07.2014 zugelassenen Berufungen nachfolgend begründet. Der Senat hat das Verfahren 8 S 1387/14 (Kläger zu 2. gegen die Beklagte) mit dem Verfahren 8 S 1386/14 (Kläger zu 1. gegen die Beklagte) mit Beschluss vom 24.03.2015 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden und unter dem Az. 8 S 1386/14 fortgeführt.
- 19 Zwischenzeitlich wurden am 17.11.2014 in einer öffentlicher Sitzung des - neu gewählten - Gemeinderats der Beklagten unter Teilnahme des Beklagtenvertreters dem Gemeinderat und der Öffentlichkeit die Grundzüge des Diskussionsinhalts sowie die Beschlüsse der nichtöffentlichen Sitzungen vom 25.07.2011 und vom 01.08.2011 zugänglich gemacht. Der Bürgermeister wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die neu gewählten Gemeinderatsmitglieder und er als neuer Bürgermeister hier das gleiche gemeinsame Schicksal hätten. Nachdem außer einer Verständnisfrage keine Wortmeldungen erfolgten, fasste der Gemeinderat den einstimmigen Beschluss:
- 20 „1. Der Gemeinderat nimmt den Diskussions- und Beschlussinhalt der nichtöffentlichen Sitzungen vom 25.07.2011 und 01.08.2011 zur Kenntnis.
2. Der Gemeinderat sieht keinen Anlass, den Beschluss des Gemeinderats vom 29.08.2011 zu ändern.“
- 21 Der Kläger zu 1. hat zur Begründung seiner Berufung angeführt:
- 22 Eine unter Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO erfolgte nichtöffentliche Beratung könne im Gegensatz zu einem fehlerhaften Beschluss nicht allein durch einen Aufhebungsbeschluss des Gemeinderats gegenstandslos werden, sondern müsse als zuvor der Öffentlichkeit entzogener Teil des Entscheidungsprozesses nachgeholt oder zumindest transparent gemacht werden. § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO verlange, dass die Sitzungen des Gemeinderats und damit der gesamte Verhandlungsgang öffentlich und insofern transparent und prüfbar für die Bürger sei. Dies könne im Einzelfall eine bloße Information des Gemeinderats durch Verwaltung und Kenntnisnahme bedeuten, im hier interessierenden Fall durch Sachvortrag, Beratung und Beschlussfassung. Dies seien Elemente einer Sitzung i.S.d. § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO, die nicht voneinander getrennt, hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips nicht unterschiedlich behandelt und auch in ihrer Reihenfolge nicht verändert werden könnten. Die Gemeinderatssitzung sei der organisatorische Rahmen, innerhalb dessen ein Vorgang behandelt und zur Entscheidung gebracht werden müsse. Dies schließe es nicht aus, dass die Entscheidung des Gemeinderates nicht in derselben, sondern etwa in einer folgenden öffentlichen Sitzung gefasst werde. Der Gesetzgeber habe die gewählten Vertreter bewusst unter einen Begründungszwang gestellt, weil der Bürger zumindest ansatzweise erkennen können solle, was sich der einzelne Vertreter bei seiner Entscheidung gedacht habe. Für eine Kontrolle durch die Bürger seien nicht nur das Votum des Repräsentanten, sondern auch seine Gründe hierfür jeweils von maßgeblicher Bedeutung. Bei einer Trennung von Beratung und Beschlussfassung würde der Willkür Tür und Tor geöffnet. Nicht nur würde der Rechtsschutz verkürzt oder erschwert, sondern es könnten auch vollendete Tatsachen geschaffen oder - wie hier - Entscheidungsfristen eingehalten werden, ohne dass sich das dafür zuständige Organ dafür zu rechtfertigen habe.
- 23 Eine Begründung könne nicht nachgeschoben werden. Gleichfalls könne ein neu gewählter Gemeinderat in neuer Zusammensetzung nicht darüber befinden, dass und warum der frühere Gemeinderat zu Recht eine bestimmte Entscheidung getroffen habe.
- 24 Der Kläger zu 2 hat zur Berufungsbegründung im Wesentlichen vorgetragen, dass eine Vorwegnahme der Sachdiskussion in einer nichtöffentlichen Sitzung auch bei nachfolgender Beschlussfassung in einer öffentlichen Sitzung gegen § 35 Abs. 1 GemO verstoße. Im vorliegenden Fall seien ganz wesentliche Aspekte der Ausübung des Vorkaufsrechts ausschließlich in den nichtöffentlichen Beratungen am 25.07.2011 und am 01.08.2011 besprochen worden, die in der öffentlichen Sitzung am 29.08.2011 nicht wieder aufgegriffen worden seien. Der von der Beklagten zur Heilung dieses Verstoßes gewählte Weg eines Beschlusses in einer nichtöffentlichen Sitzung, dass die bisherigen Beratungsgegenstände als gegenstandslos zu betrachten seien, sei gänzlich verfehlt, da er nicht dem Sinn der Öffentlichkeitsbeteiligung entsprochen habe. Ei-

ne Heilung setze vielmehr voraus, dass erneut beraten und sodann beschlossen werde. Dabei dürften jedoch die Beratung und die Beschlussfassung in der öffentlichen Sitzung nicht von der nichtöffentlichen Beratung losgelöst betrachtet werden. Die „Heilungsberatung“ müsse zumindest die Auswirkungen der Verletzung des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO ungeschehen machen. Nach dem Sinn der Öffentlichkeitsberatung, den Entscheidungsprozess plastisch und transparent zu machen, setze die „Heilungsberatung“ daher als Mindeststandard voraus, dass die bisherige Sachdiskussion offen gelegt werde. Dies könne entweder durch eine Einführung der nichtöffentlichen Sitzungsprotokolle in die öffentliche Sitzung oder jedenfalls durch eine Wiedergabe des wesentlichen Inhalts dieser Protokolle durch den Schriftführer oder durch den Bürgermeister geschehen. Diesen erhöhten Anforderungen genüge die Beratung am 29.08.2011 jedoch nicht, da der Bürgermeister der Beklagten in dieser Sitzung lediglich auf die Vorberatung am 01.08.2011 ohne jegliche Erörterung ihres Gegenstandes verwiesen und die Sitzung vom 25.07.2011 gänzlich unerwähnt gelassen habe, so dass der gesamte Verstoß einschließlich des Heilungsversuchs der Öffentlichkeit unbekannt geblieben sei. Der Öffentlichkeit sei damit ein wesentlicher Teil der Willensbildung vorenthalten worden. Ein solches Vorgehen berge insofern auch eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Andernfalls könne stets in nichtöffentlicher Sitzung so lange beraten werden, bis man sich einig sei, anschließend könne man sich durch einen Beschluss hiervon distanzieren und sodann eine öffentliche Sitzung einberufen, in der der Gemeinderat den vorberatenen Beschluss fassen könnte.

- 25 Die vorgeschlagene Vorgehensweise einer Veröffentlichung des wesentlichen Inhalts der Protokolle über die nichtöffentliche Sitzung verstoße auch nicht gegen § 35 Abs. 2 GemO, da eine Entbindung von der Verschwiegenheitspflicht durch den Bürgermeister notwendiger Bestandteil eines entsprechenden Heilungsversuches sei. Ebenso wenig sei das Recht der einzelnen Gemeinderäte auf informationelle Selbstbestimmung verletzt, da aufgrund des Tätigwerdens der Gemeinderäte nicht als Privatperson sondern als mandatierte Volksvertreter bereits der Schutzbereich nicht eröffnet sei, die Aufhebung der Schweigepflicht nach § 35 Abs. 2 GemO jedenfalls eine zulässige Beschränkung darstelle und darüber hinaus eine zusammenfassende Darstellung ohne Personennennung hiervon ohnehin unberührt bliebe.
- 26 Des Weiteren stehe auch nicht § 46 LVwVfG einer Aufhebung des Ausübungsbescheids entgegen, da angesichts der erheblichen Divergenz zwischen der Sitzung vom 25.07.2011 und derjenigen vom 29.08.2011 nicht offensichtlich sei, dass die Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe.
- 27 Schließlich könne die in der Gemeinderatssitzung am 17.11.2014 vorgenommene Beratung und Beschlussfassung keine nachträgliche Heilung mehr herbeiführen. Die vorgenommene Veröffentlichung sei überdies nicht hinreichend.
- 28 Die Kläger beantragen,
- 29 die Urteile des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 28.02.2014 - 2 K 3238/12 und - 2 K 3104/12 - abzuändern und den Bescheid der Beklagten vom 31.08.2011 und die Widerspruchsbescheide des Landratsamts Bodenseekreis vom 17.09.2012 aufzuheben; die Zuziehungen der Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 30 Die Beklagte beantragt,
- 31 die Berufungen zurückzuweisen.
- 32 Der in der öffentlichen Sitzung am 29.08.2011 gefasste Beschluss sei für sich betrachtet fehlerfrei erfolgt und habe den Vorschriften der Gemeindeordnung entsprochen, da insbesondere eine öffentliche Beratung und Beschlussfassung stattgefunden hätten. Es müsse streng getrennt werden zwischen der Frage, ob der Fehler der nichtöffentlichen Beratung geheilt werden könne und der Frage, ob diese Fehlerbehebung Voraussetzung für eine fehlerfreie Beratung und Beschlussfassung sei und eine Nachwirkung die öffentliche Beratung und Beschlussfassung „infi-

ziere“. Hierfür gebe es jedoch keine Anhaltspunkte. Vielmehr sei der Fehler aus dem vorangegangenen Verhalten schon dadurch geheilt worden, dass dem Gemeinderat deutlich gemacht worden sei, dass er sich von jeglicher Verbindung aus der nichtöffentlichen Sitzung „frei machen“ müsse. Zudem sei der Stand der Beratung nach der nichtöffentlichen Sitzung so kontrovers gewesen, dass sich daraus kein einheitlicher Willensentschluss ableiten ließe und die einheitliche Willensbildung daher offensichtlich erst nach der nichtöffentlichen Beratung stattgefunden habe. Die nichtöffentliche Vorberatung sei daher als selbstständiger Verfahrensteil zu sehen und rechtlich entsprechend zu bewerten.

- 33 Darüber hinaus läge im vorliegenden Fall, selbst wenn man ein entsprechendes Heilungserfordernis bejahte, höchstens ein Verfahrensfehler vor, der gemäß § 46 LVwVfG mangels Kausalität nicht zur Aufhebung des Ausübungsbescheids führen könne. Dies zeige auch der neue Beschluss des Gemeinderats vom 17.11.2014, den Beschluss vom 29.08.2011 nicht zu ändern. Des Weiteren stehe der von den Klägern vorgeschlagene Weg einer Offenlegung der bisherigen Sachdiskussion im Widerspruch zu § 35 Abs. 2 GemO, der im Lichte des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung der Gemeinderäte auszulegen sei. Auch eine anonymisierte zusammenfassende Darstellung des Verlaufs einer unzulässigen nichtöffentlichen Beratung durch den Bürgermeister sei jedoch keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Durchführung einer nachfolgenden öffentlichen Sitzung. Schließlich habe der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung am 17.11.2014 den Beratungs-, Diskussions- und Beschlussinhalt der nichtöffentlichen Sitzungen vom 25.07.2011 und vom 01.08.2011 transparent gemacht, so dass der Fehler in jedem Fall nachträglich geheilt worden sei.
- 34 Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die einschlägigen Behördenakten der Beklagten sowie die Gerichtsakten des erstinstanzlichen Verfahrens und des Berufungsverfahrens Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 35 Die Berufungen der Kläger sind nach Zulassung durch den Senat statthaft und auch im Übrigen zulässig.
- 36 Auch wenn der Kläger zu 2 nicht Adressat des angefochtenen Ausübungsbescheides ist, ist er klagebefugt. Die Ausübung des Vorkaufsrechts durch eine Gemeinde ist ein privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt, der sich auch gegenüber dem Käufer als belastender Verwaltungsakt darstellt und gegen den sich dieser mit Widerspruch und Anfechtungsklage wehren kann (st. Rspr. BVerwG, Beschlüsse vom 25.05.1982 - 4 B 98.82 - BRS 39 Nr. 96, juris Rn. 3, vom 15.02.2000 - 4 B 10.00 - BauR 2000, 1027, juris Rn. 5 und vom 30.11.2009 - 4 B 52.09 - juris Rn. 5).
- 37 Das Verwaltungsgericht hat die Klagen zu Unrecht abgewiesen. Der Bescheid der Beklagten vom 31.08.2011 über die Ausübung des Vorkaufsrechts und die Widerspruchsbescheide des Landratsamts Bodenseekreis vom 17.09.2012 sind rechtswidrig und verletzen die Kläger in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.
- 38 1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides über die Ausübung des Vorkaufsrechts ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des Ausübungsbescheides vom 31.08.2011. Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist die Ausübung des Vorkaufsrechtes fristgebunden. Es handelt sich um eine materielle Ausschlussfrist, d.h. eine vom materiellen Recht gesetzte Frist, deren Nichteinhaltung den Verlust einer materiell-rechtlichen Rechtsposition zur Folge hat. Materiell-rechtliche Ausschlussfristen sind für Behörden und Beteiligte gleichermaßen verbindlich und stehen nicht zur Disposition der Verwaltung oder der Gerichte (BVerwG, u.a. Urteil vom 22.10.1993 - 6 C 119.92 - juris Rn.16 m.w.N.). Nach Ablauf der Frist kann der Anspruch nicht mehr geltend gemacht werden, so dass innerhalb der Frist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB sämtliche für die Ausübung des Vorkaufsrechts erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen gegeben sein müssen (vgl. Paetow in Berliner Kommentar

zum Baugesetzbuch, 3. Aufl., § 28 Rn. 10; Dolde, NJW 1984, 1713,1729; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.12.1997 - 8 A 12998/96 - juris Rn. 26 zum Vorkaufsrecht nach DSchPflG RP).

- 39 2. Rechtsgrundlage des Bescheids der Beklagten vom 31.08.2011 ist § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Danach steht der Gemeinde beim Kauf von Grundstücken in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht zu. Das Grundstück Flst.Nr. ..., das mit notariellem Kaufvertrag vom 30.06.2011 vom Kläger zu 1 an den Kläger zu 2 veräußert wurde, liegt unstreitig im Geltungsbereich des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes „Östlicher Ortskern“ der Beklagten. Die Ausübung des Vorkaufsrechts hat nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags gegenüber dem Verkäufer zu erfolgen. Auch diese Voraussetzung ist erfüllt, denn die Mitteilung über den Abschluss des Kaufvertrages ging bei der Beklagten am 04.07.2011 ein, so dass der angefochtene Bescheid vom 31.08.2011, der dem Kläger zu 1 am 02.09.2011 zugestellt wurde, die Frist wahrte.
- 40 3. Der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufsrechtes ist jedoch rechtswidrig, da er einen rechtswidrigen Gemeinderatsbeschluss der Beklagten vom 29.08.2011 vollzieht. Dieser Beschluss verstieß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO. Auf die Frage, ob die materiellen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegen haben, kommt es daher nicht (mehr) an.
- 41 a) Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist das Vorkaufsrecht durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer auszuüben. Da die Entscheidung hierüber eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung betrifft, ist eine Entscheidung des hierfür zuständigen Gemeindeorgans erforderlich. Dies ist hier der Gemeinderat. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO legt der Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Hier ist unstreitig weder die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 44 GemO eröffnet, noch hat eine Zuständigkeitsübertragung an den Bürgermeister der Beklagten stattgefunden.
- 42 b) Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich. Nichtöffentlich darf nach Satz 2 der Vorschrift nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner erfordern. Diese Voraussetzungen lagen offenkundig nicht vor, wovon auch die Beteiligten ausgehen.
- 43 Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen gehört zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Gemeinderechts. Er ist im demokratischen Rechtsstaat eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. Er hat die Funktion, dem Gemeindebürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie die Willensbildung zu schaffen, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass „hinter verschlossenen Türen“ unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 09.11.1966 - I 5/65 - ESVGH 17,118 und 24.02.1992 - 1 S 2242/91 - juris Rn. 15, Beschluss vom 25.02.2013 - 1 S 2155/12 - juris Rn. 9). Der Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO geht daher über eine bloße Unterrichtung des Bürgers hinaus. Vielmehr dient er gerade dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.1966 a.a.O.). Die Bürger sollen aufgrund der öffentlichen Beratung wichtiger Gemeindeangelegenheiten auch einschätzen können, ob gegebenenfalls eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft an der Entscheidungsfindung erforderlich wird (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 19.10.2012 - 5 K 1969/12 - juris Rn. 49).

- 44 Ein Verstoß gegen das Gebot der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen begründet daher regelmäßig eine schwerwiegende Verfahrensrechtsverletzung und damit die Rechtswidrigkeit des Gemeinderatsbeschlusses (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.02.2010 a.a.O. m.w.N; vgl. auch für die Mitwirkung befangener Gemeinderäte bei Satzungsbeschlüssen § 18 Abs. 5 GemO).
- 45 Der Öffentlichkeitsgrundsatz verlangt bei der Ausübung des Vorkaufsrechtes dabei nicht nur, dass der Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes in öffentlicher Sitzung gefasst wird, sondern dass über die Frage auch öffentlich beraten wird (vgl. st. Rspr. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 18.06.1980 - III 503/79 - VBIBW 1980, 33, vom 16.06.1981 - 3 S 271/81 und vom 08.08.1990 - 3 S 132/90 - NVwZ 1991, 284; OLG Stuttgart, Urteil vom 11.11.2013 - 102 U 1/13 - juris Rn. 31). Denn das Vorkaufsrecht darf nur dann ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit im Sinne der § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB den kommunalen Grundstückserwerb erfordert. Angesichts des städtebaulichen Einschätzungsspielraums, ob und in welcher Weise das jeweilige Grundstück für die kommunale Planung von Relevanz ist, kommt danach gerade bereits der öffentlichen Debatte im politischen Willensbildungsorgan eine besondere Bedeutung zu. Dabei wird im Regelfall die der Beschlussfassung vorausgehende Beratung in ein- und derselben öffentlichen Sitzung des Gemeinderats erfolgen. Fallen im Einzelfall die beiden Schritte auseinander, gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit für beide Einzelschritte.
- 46 c) Diesen Anforderungen entsprach das Vorgehen der Beklagten nicht.
- 47 aa) Der Gemeinderat der Beklagten hat hier zwar in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats vom 29.08.2011 den Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes gefasst. Die (eigentliche) Sachberatung- und diskussion hierüber erfolgte jedoch nicht in dieser öffentlichen Gemeinderatssitzung, sondern in nichtöffentlicher Sitzung. Da in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats die unter Verstoß gegen das Prinzip der Öffentlichkeit durchgeführte Beratung nicht offengelegt wurde, ist auch der Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechtes fehlerhaft.
- 48 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts erfolgte in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vom 29.08.2011 keine Beratung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes. Zwar fand unmittelbar vor der Beschlussfassung nach der Einführung durch den Bürgermeister eine kurze Aussprache statt, in der drei Gemeinderäte die einstimmige Zustimmung ihrer jeweiligen Fraktionen ankündigten. Allein der Umstand, dass insofern keine streitige Diskussion mit Rede und Gegenrede stattgefunden hat, begründet noch keinen Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO. Denn auf eine Beratung kann im Einzelfall auch ganz verzichtet werden (vgl. auch § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO).
- 49 Sowohl den Darlegungen des Bürgermeisters (Verweis auf eine Vorberatung, die zusammen mit dem Beklagten-Vertreter bereits am 01.08.2011 stattgefunden habe), als auch den Ausführungen der drei Gemeinderäte ist jedoch zu entnehmen, dass auf vorangegangene Beratungen Bezug genommen wurde. Hierdurch ist überhaupt erst offenbar geworden, dass ein Beratungsbedarf nur deshalb nicht mehr bestanden hat, da über die Ausübung des Vorkaufsrechtes zuvor mehrfach beraten wurde. Soweit das Verwaltungsgericht davon ausgeht, ein weiterer Beratungsbedarf habe sich in der öffentlichen Sitzung nicht ergeben, da unmittelbar vor diesem Tagesordnungspunkt das Entwicklungskonzept im Sanierungsgebiet „Östlicher Ortskern“ fortgeschrieben und konkretisiert worden sei, ist dem entgegenzuhalten, dass weder der Bürgermeister selbst noch die drei Gemeinderäte, die sich hierzu geäußert haben, bei der Befassung des Themas „Vorkaufsrecht“ auf diesen vorangegangenen Tagesordnungspunkt berufen haben. Vielmehr hat der Bürgermeister selbst auf eine Vorberatung vom 01.08.2011 Bezug genommen; auch Gemeinderat M. hat auf eine Vorberatung hingewiesen.
- 50 bb) Die der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 29.08.2011 vorangegangenen Beratungen über die Ausübung des Vorkaufsrechtes haben sämtlich in nichtöffentlicher Sitzung stattgefunden.

- 51 In der nichtöffentlichen Sitzung am 25.07.2011 hat der Bürgermeister u.a. darauf verwiesen, dass die Beschlussfassung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes in öffentlicher Gemeinderatssitzung zu erfolgen habe. Offenbar ging dieser davon aus, dass es unschädlich sei, hierüber in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten. Danach wurde ausführlich und kontrovers darüber diskutiert, ob für das Grundstück nach den bisher formulierten Sanierungszwecken überhaupt die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechtes vorliegen, der Bürgermeister wurde teilweise wegen der gescheiterten Verkaufsverhandlungen mit dem Kläger zu 1 kritisiert und es bestand insgesamt eine Unsicherheit, ob die rechtlichen Voraussetzungen über die Ausübung des Vorkaufsrechtes vorliegen. In dieser nichtöffentlichen Sitzung fand danach - unter Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO - bereits die wesentliche Sachdiskussion und nicht lediglich eine bloße Vorbehandlung einer schwierigen Angelegenheit in einer nichtöffentlichen Sitzung statt, die dann in einer weiteren öffentlichen Sitzung erledigt wird (vgl. dazu Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung, § 35 Rn. 12; vgl. auch zur Zulässigkeit der Vorberatung durch einen Ausschuss in nichtöffentlicher Sitzung: §§ 39 Abs. 5 Satz 2, 41 Abs. 3 GemO; vgl. zur Zulässigkeit der Klärung lediglich einer Einzelfrage im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens in nichtöffentlicher Sitzung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.03.2011 - 5 S 746/10 - juris Rn. 22). Eine analoge Anwendung des § 39 Abs. 5 Satz 2 GemO kommt entgegen der Ansicht des Beklagten-Vertreters nicht in Betracht. Die Vorschrift betrifft Vorberatungen eines beschließenden Ausschusses des Gemeinderats in nichtöffentlicher Sitzung. Eine nichtöffentliche Vorberatung durch den Gemeinderat widerspricht dagegen bereits grundsätzlich der klaren Regelung des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08.08.1990 - 3 S 132/90 - juris Rn. 26 ; Kunze/Bronner/Katz, a.a.O., § 35 Rn. 12), so dass eine solche stets unzulässig ist.
- 52 Der Gemeinderat hat in der Sitzung vom 25.07.2011 umfassend nichtöffentlich beraten und damit gerade die eigentliche und entscheidende Sachdiskussion der anschließenden öffentlichen Sitzung vorweggenommen, was Sinn und Zweck des § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO widerspricht (vgl. hierzu auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.07.2000 - 14 S 237/99 - juris Rn. 39; Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur GemO, § 35 Rn. 12).
- 53 Durch die Vorwegnahme der Sachdiskussion in der nichtöffentlichen Sitzung ist die der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen zukommende Legitimations-, Kontroll- und Beteiligungsfunktion erheblich beeinträchtigt worden. Hieran vermag auch der in der nachfolgenden nichtöffentlichen Sitzung am 01.08.2011 gefasste Beschluss, dass die Beratung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 25.07.2011 als gegenstandslos zu betrachten sei und die Beratung und die Beschlussfassung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes erstmals in einer weiteren Gemeinderatssitzung stattfinden werde, nichts zu ändern. Diese nur „kassatorische“ Maßnahme war zur Verwirklichung des Zwecks des Öffentlichkeitsgebots nicht ausreichend. Denn die bloße förmliche Distanzierung von der vorherigen Beratung änderte jedenfalls nichts daran, dass den Gemeindebürgern der tatsächliche Willensbildungsprozess des Gemeinderats vollständig verborgen blieb. Sowohl die ursprünglichen Kritikpunkte an der Ausübung des Vorkaufsrechtes als auch die spätere Ausräumung dieser Bedenken und die damit verbundene Bejahung des Vorliegens der Voraussetzungen blieben den Gemeindebürgern gänzlich unbekannt. Damit war der Distanzierungsbeschluss nicht geeignet, eine Informationsgrundlage für die Bürger zu schaffen, die ihnen die Wahrnehmung der Kontrolle des Gemeinderats und die Willensbildung im Hinblick auf künftige Wahlen ermöglicht.
- 54 Hinzu kommt, dass in der weiteren nichtöffentlichen Sitzung am 01.08.2011 der Gemeinderat, obwohl der Bürgermeister als auch der Beklagten-Vertreter ausdrücklich darauf hingewiesen hatten, dass in der Sitzung keine Sachdiskussion zur Vorkaufsrechtsausübung geführt werde, in der Sache dann doch konkret über die Ausübung des Vorkaufsrechtes gesprochen wurde. Der Beklagten-Vertreter hat nach Darlegung der allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen über die Ausübung eines Vorkaufsrechtes, Fragen einzelner Gemeinderäte beantwortet, die nicht nur allgemeiner Natur waren, sondern die sich konkret auf das Grundstück ... Straße ... bezogen haben. So wurden etwa Fragen nach Chancen für ein Rechtsmittel des Käufers oder Erwerbers beantwortet; auch die Notwendigkeit der Konkretisierung der Sanierungsziele für die kleine Turnhalle wurde angesprochen. Es fand nicht lediglich eine Information über die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen der Ausübung des Vorkaufsrechtes statt, wie dies in dem Proto-

koll (S. 5) vermerkt wird. In Anknüpfung an die vorausgegangene nichtöffentliche Beratung vom 25.07.2011 wurden vielmehr Zweifel daran, dass die materiellen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechtes vorliegen, nun durch die rechtliche Beratung zerstreut. In dieser nichtöffentlichen Sitzung wurde zudem der einstimmige Beschluss gefasst, den Beklagtenvertreter mit der Begleitung „zur Ausübung des Vorkaufsrechtes“ zu beauftragen. Aus der Sicht eines objektiven Beobachters stellt sich auch dieses Verhalten bereits als eine wesentliche Entscheidung des Gemeinderats dar, das Vorkaufsrechts auszuüben.

- 55 Zwar können rechtswidrige Beschlüsse eines Gemeinderates in einer nachfolgenden öffentlichen Sitzung aufgehoben und erneut gefasst werden. Für rechtswidrig nichtöffentliche Beratungen kommt dies - etwa mittels eines Distanzierungsbeschluss - aufgrund der vorgenannten Erwägungen der Sache nach aber nicht in Betracht. Eine wegen Verstoßes gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO rechtswidrige Beratung kann durch einen nachträglichen Beschluss des Gemeinderats daher auch nicht für „gegenstandslos“ erklärt werden.
- 56 cc) Der Öffentlichkeitsgrundsatz gebietet daher für solche „infizierten“ Beratungen, dass in der öffentlichen Sitzung, in der die Beschlussfassung erfolgen soll, der zugrunde liegende (eigentliche) Willensbildungsprozess des Gemeinderats aus den vorangegangenen nichtöffentlichen Sitzungen zumindest in seinen Grundzügen offen gelegt wird. Demnach hätte in der öffentlichen Sitzung am 29.08.2011 die Öffentlichkeit zumindest über die wesentlichen Grundzüge der Sachdiskussion sowie über die rechtliche Argumentation in den nichtöffentlichen Sitzungen vom 25.07.2011 und vom 01.08.2011 informiert werden müssen, was unstreitig nicht geschehen ist.
- 57 Einer solchen Information stehen - entgegen der Auffassung der Beklagten - grundsätzlich aber weder § 35 Abs. 2 GemO, wonach die Gemeinderäte zur Verschwiegenheit über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten so lange verpflichtet sind, bis sie der Bürgermeister von der Schweigepflicht entbindet, noch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Gemeinderäte entgegen. Zwar ist anerkannt, dass die Gemeinderäte auch dann zur Verschwiegenheit bezüglich aller in nichtöffentlicher Sitzung bekanntgewordener Angelegenheiten nach § 35 Abs. 2 GemO verpflichtet sind, wenn sie der Auffassung sind, dass öffentlich hätte verhandelt werden müssen (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Auflage, § 35 Rn. 17). Die Schweigepflicht der Gemeinderäte gilt jedoch nur so lange, bis der Bürgermeister sie aufhebt. Auf die Aufhebung der Schweigepflicht ist im Interesse der Schaffung klarer Verhältnisse besonderer Wert zu legen. Ihre Aufhebung ist aber auch konkludent möglich. Eine Entbindung von der Schweigepflicht ist daher als notwendiger Bestandteil der Information der Öffentlichkeit durch den Bürgermeister in seiner Funktion als Vorsitzender des Gemeinderats zu sehen. Mit der Information über den Inhalt einer Sitzung in Fällen, in denen die Öffentlichkeit rechtswidrig ausgeschlossen wurde, macht der Bürgermeister zugleich deutlich, dass bezüglich dieser Angelegenheiten keine Verschwiegenheit mehr gewahrt werden muss. Dem steht auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Gemeinderäte nicht entgegen. Denn entgegen der Auffassung der Beklagten gebietet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Gemeinderäte keine Auslegung des § 35 Abs. 2 GemO, die zur Unzulässigkeit einer Offenlegung der unberechtigterweise nichtöffentlich beratenen Gegenstände führt. Dem informationellen Selbstbestimmungsrecht kommt zwar im Rahmen des § 35 GemO ein gewichtiger Stellenwert zu (vgl. insofern auch § 48 Abs. 3 GO NRW). Dies bezieht sich jedoch maßgeblich auf die von den Beratungsgegenständen persönlich betroffenen Personen, zu deren Gunsten die Öffentlichkeit gegebenenfalls auszuschließen ist. Die Gemeinderäte, die im Rahmen der Sitzung als mandatierte Volksvertreter und nicht in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen auftreten, sind regelmäßig nicht in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt. Die Information über die wesentlichen Grundzüge der Sachdiskussion in unberechtigterweise nichtöffentlichen Sitzungen betrifft in aller Regel nicht die personenbezogenen Daten der Gemeinderäte. Auch im vorliegenden Fall wären bei einer Information durch den Bürgermeister jedenfalls keine personenbezogenen Daten der Gemeinderäte preisgegeben worden. Hiervon geht nunmehr auch die Beklagte aus, da sie in der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 17.11.2014 den Sach- und Diskussionsstand aus den nichtöffentlichen Sitzungen vom 25.07.2011 und 01.08.2011 offengelegt hat.
- 58 4. Die Rechtswidrigkeit des Gemeinderatsbeschlusses vom 29.08.2011 führt auch zur Rechtswidrigkeit des Ausübungsbescheides vom 31.08.2011. Dieser Bescheid stellt den Vollzug des

Beschlusses des Gemeinderats dar, der nicht hätte ergehen dürfen, weil der Bürgermeister nur gesetzmäßig gefasste Beschlüsse vollziehen darf (§ 43 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GemO; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08.08.1990 - 3 S 132/90 - a.a.O).

- 59 5. Der wegen Rechtswidrigkeit des Beschlusses bestehende Aufhebungsanspruch der Kläger ist entgegen der Ansicht der Beklagten nicht nach § 46 LVwVfG ausgeschlossen.
- 60 Nach § 46 LVwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach § 44 LVwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Zwar muss es sich bei den verletzen Verfahrensvorschriften nicht um solche des Verwaltungsverfahrensgesetzes handeln, auch entsprechende Vorschriften in anderen Gesetzen werden erfasst (für § 46 VwVfG:Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 46 Rn. 7; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., § 46 Rn. 30).
- 61 Die Vorschrift über die Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen geht jedoch gemäß § 1 Abs. 1 LVwVfG der Vorschrift des § 46 LVwVfG vor. Aufgrund der dargestellten Bedeutung des Prinzips der Öffentlichkeit handelt es sich bei dessen Beachtung um ein die Anwendung von § 46 LVwVfG ausschließendes absolutes Verfahrenserfordernis, das unabhängig von der Richtigkeit der von der Beklagten getroffenen Entscheidung beachtet werden muss (vgl. zum Beteiligungsrecht von Naturschutzverbänden nach § 29 BNatSchG a.F.: BVerwG, Urteil vom 12.11.1997 - 11 A 49.96 - BVerGE 105, 348 <353>). Die Vorschrift des § 35 Abs. 1 Satz 2 GemO ist keine lediglich formale Ordnungsvorschrift, deren Adressat allein der Gemeinderat ist. Dies belegen gerade auch die Regelungen des § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 GemO, wonach die Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeit der Wirksamkeit einer Satzung stets entgegengehalten werden kann sowie des § 18 Abs. 6 GemO zur Rechtswidrigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen unter Mitwirkung befangener Gemeinderäte. Eine Anwendung des § 46 LVwVfG scheidet bei einem Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO danach von vornherein aus (a.A. Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10. Aufl., § 14 Rn. 153). Auf den Gemeinderatsbeschluss der Beklagten vom 17.11.2014, der nach den Darlegungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung gerade auch zeigen sollte, dass in der Sache keine andere Entscheidung getroffen worden wäre, braucht daher nicht weiter eingegangen zu werden.
- 62 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Hinzuziehungen der Bevollmächtigten im Vorverfahren durch die Kläger sind nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären.
- 63 Gründe für die Zulassung der Revision aus § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.
- 64 **Beschluss**
- 65 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 39 Abs. 1 GKG auf **10.000,- EUR** festgesetzt (entsprechend den Streitwertfestsetzungen im ersten Rechtszug).
- 66 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

6 A 16/65.OVG

Gericht OVG Rheinland-Pfalz **Aktenzeichen** 6 A 16/65.OVG

Entscheidungsart Urteil **Datum** 18.04.1966

veröffentlicht in AS 10, 55 **rechtskräftig** Ja

Leitsatz

1. Ist ein Ratsmitglied zu einer Sitzung des Gemeinderates nicht eingeladen worden, so kann er nicht auf die Ungültigkeitserklärung der in der Sitzung gefassten Beschlüsse, sondern nur auf die Feststellung klagen, der Bürgermeister sei zur Einladung verpflichtet gewesen (Fortführung OVG Koblenz, 8. März 1965, 6 A 22/64).

2. Tritt der Gemeinderat zusammen, um über Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, so liegt eine Sitzung vor; dabei ist es gleichgültig, ob zu ihr eingeladen worden ist und ob es überhaupt zu einer Beschlussfassung kommt. Auch kommt es nicht darauf an, ob die Zusammenkunft förmlich als Sitzung bezeichnet worden ist.

Das Urteil ist rechtskräftig.

Rechtsgebiete Kommunalrecht

Schlagworte Kommunalrecht, Gemeinderatssitzung, Mitgliedschaftsrecht, Kommunalverfassungsstreit, Einladungspflicht, Sitzungsbezeichnung, Nichteinladung

Normen

Volltext OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

6 A 16/65

URTEIL

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

wegen Nichteinladung zu einer Sitzung des Gemeinderates

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. April 1966, an der teilgenommen haben

...

für Recht erkannt:

Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz - 3. Kammer in Trier - vom 27. Januar 1965 wird festgestellt, daß der Beklagte verpflichtet war, den Kläger zu der Sitzung des Gemeinderates Hamm am 25. November 1962 einzuladen.

Die Kosten beider Rechtszüge trägt der Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist seit 1956 Mitglied des Gemeinderates der Gemeinde ... (Kreis ...).

Im Jahre 1959 wurde die in Ost-West-Richtung verlaufende Ortsstraße durch die Gemeinde ausgebaut. Die Bauleitung hatte die Gemeinde dem Kreisbauamt Saarburg übertragen. Der Kläger, der mit seinem Hausgrundstück Anlieger dieser Straße ist, fühlte sich durch die Höherlegung der Straße vor seinem Grundstück benachteiligt und machte in verschiedenen Eingaben beim Landratsamt geltend, das auf der anderen Seite der Straße bei Regenfällen stark anfallende Wasser fließe unter der neuen Straße hindurch auf sein Grundstück und sogar in den Keller seines Hauses; außerdem sei durch die Höherlegung die Zufahrt erschwert. Das Landratsamt machte daraufhin den Vorschlag, es solle von der Gemeinde eine Tiefendrainage zur Abführung des anfallenden Wassers angelegt werden. Diese Maßnahme scheiterte jedoch daran, daß die für die Drainage erforderliche Inanspruchnahme privater Grundstücke von den Eigentümern verweigert wurde. Bei der endgültigen Abnahme der ausgebauten Ortsstraße durch das Kreisbauamt am 9. April 1962 wurde nochmals die Frage der Wasserabführung erörtert und vereinbart, daß von dem Kreisbauamt ein Kostenanschlag erstellt werden solle, der zwei Vorschläge zur Verlegung einer Sickerleitung enthalten werde. Außerdem wurde bei der Abnahme darüber gesprochen, daß Zuschüsse für den restlichen Ausbau der Ortsstraße bewilligt seien, bei dem das Kreisbauamt wieder die Bauleitung übernehmen sollte. Ein schriftlicher Auftrag wurde durch die Amtsverwaltung am 12. April 1962 dem Kreisbauamt erteilt. Das Kreisbauamt erklärte daraufhin, daß es sich zur Übernahme der Bauleitung außerstande sehe, wenn die Gemeinde wegen des früheren Straßenbaues mit ihm Differenzen habe. Es machte die Übernahme der Bauleitung davon abhängig, daß der Gemeinderat ihm sein Vertrauen ausspreche und sich nicht mit den Eingaben des Klägers, der dem Kreisbauamt fehlerhafte Bauleitung vorwerfe, identisch erkläre. Daraufhin beschloß der Gemeinderat am 15. April 1962, daß die Auseinandersetzung des Klägers mit dem Kreisbauamt nicht Sache der Gemeindevertretung sei, und daß die Gemeinde noch niemals daran gedacht habe, in dieser Sache gegen das Kreisbauamt zu klagen. Am 19. September 1962 beschloß dann der

Gemeinderat gegen die Stimme des Klägers, zur Entwässerung der Straße gegenüber dem Hause ... (des Klägers) eine Tiefendrainage unter der Trockenmauer zu verlegen.

Der Kläger wandte sich mit Schreiben vom 24. September 1962 an das Landratsamt und begehrte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses mit der Begründung, daß dieser den Interessen der Gemeinde widerspreche und vermutlich unter dem Druck des Kreisbauamtes zustande gekommen sei. Das Landratsamt forderte daraufhin mit Schreiben vom 8. November 1962 eine Stellungnahme des Bürgermeisters der Gemeinde darüber an, ob der Gemeinderat zu dem Beschluß über die Anlegung einer Drainage erpreßt worden sei. Der Bürgermeister ließ die Mitglieder des Gemeinderates mit Ausnahme des Klägers zu sich kommen und besprach mit ihnen eine bereits von ihm ausgearbeitete Stellungnahme zu der Eingabe des Klägers, die er von den Gemeinderatsmitgliedern unterschreiben ließ. In dem Schreiben heißt es, eine Tieferlegung der Straße, wie sie der Kläger zur Beseitigung des Wassers erstrebe, lehne nicht nur der Gemeinderat, sondern die ganze Einwohnerschaft ab. Der Vorwurf, der Beschluß über den Bau einer Tiefendrainage sei unter Druck zustande gekommen, werde entschieden zurückgewiesen. Am Schluß der Stellungnahme heißt es:

"Wir erklären ausdrücklich, daß wir als gewählte Vertreter uns der ganzen Gemeinde verantwortlich fühlen und unsere Entscheidungen so treffen, wie es nach unserer Ansicht zum Wohle der Allgemeinheit ist ..."

Der Kläger erfuhr erst Anfang Januar 1963 von der Zusammenkunft der übrigen Gemeinderatsmitglieder bei dem Bürgermeister. Als der Kläger beim Landratsamt darüber Beschwerde führte, daß er nicht zu dieser Zusammenkunft eingeladen worden sei, wurde er dahin beschieden, es habe sich bei dieser Zusammenkunft nicht um eine Sitzung gehandelt, in der Beschlüsse über Gemeindeangelegenheiten gefaßt worden seien; es sei lediglich eine Stellungnahme der Gemeinde zu seinen Eingaben wegen der Straßenentwässerung abgesprochen worden. Auf eine weitere Beschwerde an die Bezirksregierung Trier teilte diese dem Kläger mit, die Unterrichtung der Gemeinderatsmitglieder und die Unterzeichnung der Stellungnahme habe nicht im Rahmen einer Gemeinderatssitzung, sondern im Rahmen einer zwanglosen Zusammenkunft stattgefunden, zu der nicht förmlich eingeladen worden sei.

Der Kläger hat Klage erhoben und vorgetragen, die Zusammenkunft der übrigen Gemeinderatsmitglieder bei dem Bürgermeister sei eine Gemeinderatssitzung gewesen, zu der er habe eingeladen werden müssen. Die Unterscheidung zwischen förmlicher und nicht förmlicher Gemeinderatssitzung sei der Gemeindeordnung unbekannt. Auch sei eine Beschlußfassung für den Begriff der Sitzung nicht Voraussetzung. Der Bürgermeister habe ihm erklärt, er sei deshalb nicht eingeladen worden, weil er der am meisten Geschädigte sei. Damit könne aber das Verhalten des Bürgermeisters nicht gerechtfertigt werden. Ob ein ihn von der Beratung und Abstimmung ausschließendes Sonderinteresse vorgelegen habe, habe nicht der Bürgermeister, sondern nur die Gemeindevertretung entscheiden können. Ein solches Sonderinteresse sei auch nicht gegeben, weil es nicht nur um sein Anwesen, was fälschlich unterstellt werde, sondern um insgesamt drei Anwesen gehe, die durch den falschen Wasserabfluß geschädigt würden. Erhandele gerade im Interesse der

Gemeinde, wenn er Kosten von ihr fernhalten wolle, die durch Fehler des Kreisbauamtes verursacht worden seien. Die Gemeinde sei überschuldet. Die jetzt gegebene Begründung für die Übernahme der Drainagekosten, der frühere Bürgermeister ... trage die Schuld daran, daß keine Entwässerung angelegt worden sei, sei unrichtig, weil dieser keinen Einfluß auf den technischen Ausbau gehabt habe. Die ihm vorgelegte Stellungnahme der Gemeinde vom 25. November 1962 stimme nicht mit dem Original überein, das er beim Amt eingesehen habe. Einige Wendungen seien in diesem Original nicht vorhanden.

Der Kläger beantragt,

1. die Gemeinderatssitzung vom 25. November 1962 für ungültig zu erklären, 2. die Wiederholung der Gemeinderatssitzung in seinem Beisein anzuordnen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat geltend gemacht, eine Gemeinderatssitzung habe am 25. November 1962 nicht stattgefunden. Der Bürgermeister habe sich lediglich durch einige Gemeinderatsmitglieder über eine Stellungnahme zu der Eingabe des Klägers beraten lassen.

Das Verwaltungsgericht hat, nachdem der Kläger seine ursprünglich gegen den Bürgermeister gerichtete Klage auf Anraten des Gerichts auf den Gemeinderat, umgestellt hatte, mit Urteil vom 27. Januar 1965 die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, es handele sich um ein kommunalverfassungsrechtliches Streitverfahren, für das grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg offenstehe. Der Zulässigkeit des Klagebegehrens stehe jedoch entgegen, daß der Kläger die Feststellung der Unzulässigkeit eines Ratsbeschlusses begehre. Für die er ein berechtigtes Interesse nicht darzutun vermöge. Der Kläger benötige die Feststellung der Ungültigkeit des Beschlusses zur Wahrung seiner Mitgliedschaftsrechte deshalb nicht, weil mit einer Wiederholung derartiger Vorkommnisse in der Zukunft nicht zu rechnen sei. Auch für sein Hauptanliegen, auf die von der Gemeinde beschlossene Maßnahme über den Bau einer Sickerleitung Einfluß zu nehmen, sei die erstrebte Feststellung ohne Bedeutung, weil die früheren Gemeinderatsbeschlüsse in Kraft blieben. Auch das Begehren auf Wiederholung der Gemeinderatssitzung sei nicht gerechtfertigt. Eine solche Wiederholung kenne das Gemeinderecht nicht. Eine dahin gehende Regelung sei auch überflüssig, weil einzelne Mitglieder jederzeit die Einberufung des Gemeinderates verlangen könnten. Das Begehren müsse aber von einem Drittel der Mitglieder gestellt werden. Der Kläger allein könne den Antrag nicht stellen und sei durch die Ablehnung nicht in seinen Mitgliedschaftsrechten verletzt.

Der Kläger hat gegen das ihm am 22. März 1965 zugestellte Urteil am 20. April 1965 Berufung eingelegt.

Er rügt, das Verwaltungsgericht habe seine Klage als gegen den Gemeinderat gerichtet angesehen, obwohl er in der Klageschrift den Bürgermeister als Beklagten bezeichnet habe.

Der Senat hat mit Zwischenurteil vom heutigen Tage die Wiederumstellung der Klage auf den Bürgermeister der Gemeinde als Beklagten als sachdienlich zugelassen.

Zur Sache trägt er vor, er sei als einziges Gemeinderatsmitglied deshalb nicht eingeladen worden, um eine Niederschrift, die überwiegend von der Tagesordnung abweiche, zustande zu bringen. Die von ihm benannten Zeugen... und ... seien von dem Verwaltungsgericht nicht vernommen worden. Er beantragte ihre Vernehmung vor dem Berufungsgericht.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils festzustellen, daß er zu der Gemeinderatssitzung vom 25. November 1962 als Gemeinderatsmitglied hätte eingeladen werden müssen. Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er wiederholt sein bisheriges Vorbringen und trägt ergänzend vor, über die Zusammenkunft der Gemeinderäte am 25. November 1962 sei nie eine Beschlußniederschrift gefertigt worden. Die Vermutung, daß ein Beschluß dieser Art beim Einbinden des Beschlußbuches, das man bis dahin als lose Blattsammlung geführt habe, entfernt worden sei, treffe nicht zu.

Der Senat hat Beweis erhoben über den Hergang der Zusammenkunft vom 25. November 1962 durch Vernehmung der Zeugen ..., ... und ... Wegen des Ergebnisses wird auf die Niederschrift vom 18. April 1966 verwiesen.

Dem Senat liegen folgende Beiakten vor: 1. Beschlußbuch der Gemeinde ... bei .. vom 8. Dezember 1948 bis 10. Juni 1963, 2. Akten des Landratsamtes Saarburg - 029/022-09 - über die Beschwerden des Klägers wegen Nachteile durch Ausbau der Ortsstraße in ..., 3. Akten des Kreisrechtsausschusses Saarburg - 2/64 -.

Wegen des Sach- und Streitstandes im einzelnen wird auf die Schriftsätze der Parteien und auf die vorbezeichneten Akten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Klägers ist zulässig; sie ist auch begründet.

Gegen die Zulässigkeit der Klage bestehen keine Bedenken. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, für die gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Der Streit über die Frage, ob am 25. November 1962 eine Sitzung des Gemeinderates der Gemeinde ... stattgefunden hat, zu der der Kläger hätte eingeladen werden müssen, ist eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit. Dieser in der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster entwickelte Begriff (vgl. OVG Lüneburg, OVG Bd. 2 S. 225 = DÖV 1951 S. 539; OVG Münster, VerwRspr. Bd. 15 S. 215 = DÖV 1962 S. 710) hat auch im Schrifttum allgemein Anerkennung gefunden (Köttgen, Wesen und Rechtsformen der Gemeindeverbände, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. I S. 320; Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963 S. 361; Zuhorn-Hoppe,

Gemeindeverfassung, 2. Aufl., S. 234; Werner, Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl 1952 S. 549; Henrichs, Kommunale Verfassungsstreitverfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBl 1959 S. 548; Kottenberg, Zur Rechtsprechung im Kommunalverfassungsstreitverfahren, SKV 1964 S. 29). Unter Kommunalverfassungsstreitverfahren sind solche Streitigkeiten zu verstehen, die zwischen Organen einer Selbstverwaltungskörperschaft oder innerhalb der einzelnen Organe ausgetragen werden. Im vorliegenden Falle besteht der Streit innerhalb eines Organs der Gemeinde, nämlich innerhalb des Gemeinderates. Der Kläger machte eine Verletzung des ihm als Mitglied der Gemeindevertretung zustehenden Rechts auf Teilnahme an den Ratssitzungen geltend. Dieser Anspruch richtet sich allerdings nicht, wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, gegen den Gemeinderat, sondern gegen den Bürgermeister, dem als Vorsitzenden der Gemeindevertretung gemäß § 30 Abs. 1 der Gemeindeordnung -GO - vom 5. Oktober 1954 (GVBl S. 112), die in dieser Fassung im vorliegenden Rechtsstreit anzuwenden ist, die Pflicht zur Einladung der Gemeinderatsmitglieder obliegt. Der Senat hat aus diesem Grunde auch durch Zwischenurteil vom heutigen Tage die Wiederumstellung der Klage auf den Bürgermeister als sachdienlich zugelassen.

Der Kläger hat auch richtigerweise seinen ursprünglich auf die Ungültigkeitserklärung der Gemeinderatssitzung vom 25. November 1962 gerichteten Klageantrag dahin gefaßt, daß von ihm die Feststellung begehrt wird, der Beklagte habe ihn zu dieser Sitzung einladen müssen. Der Senat hat bereits in dem zur Veröffentlichung vorgesehenen Urteil vom 8. März 1965 - 6 A 22/24 -, in dem er sich mit der Zulässigkeit von kommunalen Verfassungsstreitigkeiten in Rheinland-Pfalz befaßt und sie bejaht hat, ausgeführt, daß diese Streitigkeiten, bei denen die Verwaltungsgerichte als "Hüter der Kommunalverfassung" tätig werden, grundsätzlich keine besondere Klageart darstellen, sondern öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiete des Kommunalrechts sind, die nach den allgemeinen Regeln der Prozeßordnung ausgetragen werden. Dabei ist es allerdings begrifflich ausgeschlossen, daß diese Verfahren ein Über- und Unterordnungsverhältnis betreffen, weil es gerade zum Wesen der Stellung kommunaler Verfassungsorgane und der Organteile untereinander gehört, daß sie sich gleichgeordnet mit genau festgelegten Rechten und Pflichten gegenüberstehen, so daß Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen ausscheiden. Das zwingt aber nicht dazu, eine besondere Klageart anzunehmen. Die Verwaltungsgerichtsordnung und die zur Ergänzung heranzuziehende Zivilprozeßordnung kennen genügende und ausreichende Möglichkeiten zur Gewährung von Rechtsschutz, die auch in Kommunalverfassungsstreitverfahren zu befriedigenden Ergebnissen führen. Besteht zwischen Organen und Organteilen Streit über das Bestehen und den Umfang von Rechten und Pflichten, so ist, wenn dieser Streit einen konkreten Anlaß hat, und nicht nur der Klärung abstrakter Rechtsfragen dienen soll, die Feststellungsklage in der Regel das richtige Mittel zur Erlangung des Rechtsschutzes. Wird aus einem Recht ein bestimmter Anspruch hergeleitet, so z.B. auf Einladung zu einer künftigen Sitzung, so ist die Leistungsklage der richtige prozessuale Weg, den der Kläger einschlagen muß. Im Rahmen der Leistungsklage besteht darüber hinaus die Möglichkeit, nicht nur auf ein Tun, sondern auch auf ein Unterlassen zu klagen, weil beides von dem Begriff der Leistung umfaßt wird. Ein Anlaß, das Kommunalverfassungsstreitverfahren als einen Prozeß sui generis zu behandeln, in dem eine der Feststellungsklage

angenäherte Entscheidung zu ergehen hat (vgl. OVG Münster, a.a.O.), besteht nach alledem nicht. Es ist deshalb nicht richtig, wenn ein Gemeinderatsmitglied wegen Verletzung seiner Mitgliedschaftsrechte - von Ausnahmefällen abgesehen - auf die Feststellung der Ungültigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen klagt. Das würde, soweit die Beschlüsse eine Normsetzung enthalten, auf eine - im Lande Rheinland-Pfalz nicht eingeführte - Normenkontrollklage hinauslaufen. Im Kommunalverfassungsstreitverfahren geht es um die Feststellung von Rechten und Pflichten, nicht aber um die Folgen, die sich aus der Verletzung von Rechten ergeben. Mit diesen Folgen hat sich die Aufsichtsbehörde zu befassen, außerdem können sie in anderen Rechtsstreiten, in denen es auf die Gültigkeit von Beschlüssen des Gemeinderates oder auf sonstige rechtserhebliche Handlungen eines Organs oder Organteils ankommt, als Vorfrage erheblich sein, wobei dann inzidenter über die Frage der Gültigkeit zu entscheiden ist. Bei Streitigkeiten innerhalb der Gemeinde geht es jedoch nur um die Feststellung einer Rechtsverletzung, soweit ihr noch vorbeugende Wirkung für die Zukunft zukommt, oder um die Verurteilung zu einer bestimmten Leistung, die auch in einem Unterlassen bestehen kann. Im vorliegenden Falle geht es dem Kläger darum, ob er zu der am 25. November 1962 stattgefundenen Zusammenkunft des Bürgermeisters mit den übrigen Gemeinderatsmitgliedern hätte eingeladen werden müssen. Eine Verpflichtung des Beklagten, die Einladung vorzunehmen, kommt nicht in Betracht, weil sie wegen Zeitablaufs nicht mehr besteht. Andererseits ist ein berechtigtes Interesse des Klägers an der von ihm begehrten Feststellung anzuerkennen, weil ähnliche Fälle sich jederzeit wiederholen können und damit wieder die hier streitige Frage aktuelle Bedeutung erlangt. Außerdem bedarf die in der begehrten Feststellung mitenthaltene Frage, ob eine Sitzung des Gemeinderates nur dann vorliegt, wenn sie als solche bezeichnet wird oder wenn dazu eine förmliche Einladung ergeht, der alsbaldigen Klärung, weil anderenfalls zu besorgen ist, daß mit Hilfe solcher Bezeichnungen einzelne Mitglieder des Gemeinderates ihrer Rechte beraubt werden. Der Fall gibt dabei auch Anlaß klarzustellen, daß dem Bürgermeister als Vorsitzenden des Gemeinderates keine Berechtigung zukommt, durch Nichteinladung eines Gemeinderatsmitglieds darüber zu entscheiden, ob bei dem Nichteingeladenen ein Sonderinteresse vorliegt, das ihn von der Beratung und Abstimmung ausschließt.

Die Klage ist auch nach dem im Berufungsrechtszug richtiggestellten Antrag des Klägers begründet.

Der Beklagte war gemäß § 30 Abs. 1 GO verpflichtet, den Kläger zu der Zusammenkunft der übrigen Gemeinderatsmitglieder mit ihm dem Bürgermeister, einzuladen. Hierbei handelte es sich nämlich um eine Sitzung des Gemeinderates. Der Begriff der Sitzung ist in der Gemeindeordnung nicht gesetzlich bestimmt, sondern wird als bekannt vorausgesetzt. Sein Sinngehalt muß daher aus den Vorschriften der Gemeindeordnung, die sich mit den Aufgaben des Gemeinderates befassen, ermittelt werden. Aufgabe der Gemeindevertretung ist es, über alle Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, soweit die Beschlußfassung nicht einem Ausschuß übertragen oder der Bürgermeister zuständig ist (§ 28 GO). Tritt der Gemeinderat zusammen, um über Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, so liegt eine Sitzung vor; dabei ist es gleichgültig, ob zu ihr eingeladen worden ist und ob es

überhaupt zu einer Beschlußfassung kommt. Ebenso unerheblich ist es auch, ob diese Zusammenkunft förmlich als Sitzung bezeichnet worden ist oder nicht. Die für den Rechtsstreit entscheidende Frage geht dahin, ob die Stellungnahme, die auf Aufforderungen des Landratsamtes abzugeben war, eine der Beschlußfassung des Gemeinderates unterliegende Gemeindeangelegenheiten war. Diese Frage ist entschieden zu bejahen. Zwar haben Landratsamt und Amtsbürgermeister den Beklagten als Bürgermeister zur Abgabe der Stellungnahme aufgefordert. Damit ist aber noch nicht die Zuständigkeit des Bürgermeisters als Gemeindevorstand begründet worden. Denn es liegt außerhalb des Machtbereiches des Landratsamtes und des Amtsbürgermeisters, darüber zu bestimmen, was eine Gemeindeangelegenheit ist, die in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Gemeindevorstandes fällt. Eine Zuständigkeit des Bürgermeisters als Gemeindevorstand wäre nur dann gegeben, wenn es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 GO). Das war aber hier nicht der Fall, denn die von dem Landratsamt erbetene Stellungnahme bezog sich auf einen in der Sitzung des Gemeinderates vom 19. September 1962 gefaßten Beschluß, zu dem der Gemeinderat nach der Behauptung des Klägers erpreßt worden sein sollte. Dazu konnte sich naturgemäß nur der Gemeinderat selbst äußern, so daß es sich, wie auch der Beklagte richtig erkannt hat, um eine dem Gemeinderat zu unterbreitende Angelegenheit handelte. Die auf der Zusammenkunft der drei übrigen Gemeinderatsmitglieder mit dem Bürgermeister am 25. November 1962 gefertigte Stellungnahme ist, wie sich aus ihrem Wortlaut eindeutig ergibt, von dem Gemeinderat abgegeben und auch allenthalben als eine Stellungnahme des Gemeinderates angesehen worden. So heißt es ausdrücklich in dem Schreiben der Amtsverwaltung ... an das Landratsamt Saarburg vom 12. Dezember 1962: "Zu dem Schreiben des Herrn ... vom 24. September 1962 haben wir die Stellungnahme des Gemeinderates ... vom 25. November 1962 eingeholt und beigefügt." Zwar ist es richtig, daß der Beklagte, als die übrigen Gemeinderatsmitglieder bei ihm erschienen, den Wortlaut der Stellungnahme bereits ausgearbeitet hatte und ihn diesen vorlas, wobei er sie fragte, ob sie damit einverstanden seien. Mit der Einverständniserklärung war ein Beschluß der Gemeindevertretung gefaßt worden, eine Stellungnahme des vorgelesenen Inhalts dem Landratsamt gegenüber abzugeben. Die Behauptung, es habe eine Beratung des Beklagten durch die drei anderen Gemeinderatsmitglieder über eine von ihm abzugebende Stellungnahme stattgefunden, wird schon dadurch widerlegt, daß die Gemeinderatsmitglieder diese unterschrieben haben. Damit wird aber auch nach außen hin eindeutig bestätigt, daß es sich um eine Äußerung des Gemeinderates handelt. Da es sich nach alledem um eine Sitzung des Gemeinderates in dem oben dargelegten Sinne gehandelt hat, hätte der Kläger ebenso wie die übrigen Gemeinderatsmitglieder eingeladen werden müssen. Der Beklagte hat später, als ihn der Kläger dieserhalb zur Rede stellte, erklärt, er habe ihn - den Kläger - deshalb nicht eingeladen, weil er der am meisten Geschädigte sei.

Damit sollte offenbar zum Ausdruck gebracht werden, eine Einladung habe sich deshalb erübrigt, weil bei dem Kläger ein ihm von der Beratung und Abstimmung ausschließendes Sonderinteresse im Sinne des § 35 Abs. 1 GO vorgelegen habe. Ob das der Fall gewesen ist, kann hier dahin stehen. Jedenfalls konnte der Beklagte nicht eindeutig darüber entscheiden, sondern es hätte hierüber, da der Kläger das Vorliegen eines solchen Sonderinteresses bestritt und behauptete, er handele ausschließlich im

Interesse der Gemeinde, der Gemeinderat entscheiden müssen (§ 35 Abs. 3 GO), gegen dessen Entscheidung der Kläger hätte gegebenenfalls vorgehen können. Keinesfalls konnte aber der Beklagte eigenmächtig einfach in der Weise darüber entscheiden, indem er den Kläger nicht einlud. Damit maßte er sich eine in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung fallende Entscheidung an. Selbst wenn die Gemeindevertretung eine Entscheidung getroffen hätte, derzufolge der Kläger in dieser Angelegenheit von der Beratung und Abstimmung ausgeschlossen gewesen wäre, so hätte er als Zuhörer an der Sitzung teilnehmen können. Die Auffassung, das ausgeschlossene Mitglied müsse den Saal verlassen (Zuhorn-Hoppe, a.a.O. S. 194), widerspricht der gesetzlichen Regelung, die das Mitglied nur von der Beratung und Abstimmung, nicht aber von der Sitzung schlechthin ausschließt. Die Richtigkeit dieser Auffassung ergibt sich auch aus einem Vergleich mit § 33 GO. Dort ist nämlich die Befugnis des Vorsitzenden, ein Ratsmitglied von der Sitzung auszuschließen, geregelt.

Da somit die Klage im vollen Umfang Erfolg hat, sind die Kosten des Rechtsstreits gemäß § 154 Abs. 1 VwGO dem Beklagten aufzuerlegen.

Die Anordnung der vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO.

Die Revision ist nicht zugelassen worden, weil Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO aufgeführten Art nicht vorliegen.

Beschluß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für beide Rechtszüge auf 3.000,00 DM festgesetzt (§§ 3, 5 Abs. 1 VGKG, § 23 Abs. 1 Satz 3 GKG).

Az.: 004-02 AP/nm

Landestransparenzgesetz (LTranspG) in Kraft getreten

KI zu Nr. 0030:

Zum 01.01.2016 ist das rheinland-pfälzische Landestransparenzgesetz in Kraft getreten, welches nach einem Übergangszeitraum von 2 bis 3 Jahren für die Kommunen eine eingeschränkte Veröffentlichungspflicht von Informationen auf einer hierzu eingerichteten Transparenzplattform des Landes vorsieht. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung werden derzeit noch offene Fragen mit der Landesregierung geklärt. Der Gemeinde- und Städtebund erwartet vom Land für die Kommunen die Bereitstellung praktikabler Prozesse sowie eine Handlungsanweisungen zur Umsetzung.

Aufbewahrungsdauer dieser Nachricht: Dauernd

1. Transparenzplattform

Kernstück des Gesetzes ist die Etablierung einer Transparenzplattform, auf welcher behördliche und staatliche Informationen seitens der öffentlichen Stellen proaktiv und von Amts wegen bereitgestellt werden. Dazu wird seitens des Landes eine elektronische Plattform geschaffen, die sich derzeit im Aufbau befindet und unter folgendem Link aufgerufen werden kann:

<http://tpp.rlp.de/de/startseite/>

Die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts) stellen – soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben – transparenzpflichtige Stellen i.S.d. Landestransparenzgesetzes dar.

Hinsichtlich der elektronischen Transparenzplattform haben sie jedoch nur eine eingeschränkte Veröffentlichungspflicht. Gemäß § 7 Abs. 4 LTranspG sind die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtet, auf der Transparenzplattform zu veröffentlichen:

- Organisationspläne
- Umweltinformationen i.S.d. § 7 Abs. 2 LTranspG

Ungeachtet dessen bleibt die bislang im Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) und im Landesumweltinformationsgesetz normierte Pflicht, auf Antrag Zugang zu Informationen zu gewähren, unverändert bestehen (s.u. „4. Bisherige Regelungen des LIFG und LUIG“).

2. Übergangsregelungen

Für die Veröffentlichungspflichten nach dem Landestransparenzgesetz sieht § 26 Abs. 2 LTranspG Übergangsfristen vor.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz (LDI) legt derzeit das Transparenzgesetz und die damit verbundenen Übergangsregelungen nach den zu veröffentlichenden Informationen aus. Danach beträgt die Umsetzungsfrist für die in § 7 Abs. 2 Nummer 4, 5 und 6 LTranspG genannten **Umweltinformationen 3 Jahre (Ende 2018)**, für die Pflicht zur Veröffentlichung der **Organisationspläne** gemäß § 7 Abs. 4 LTranspG beträgt sie **2 Jahre (Ende 2017)**.

Letztlich kann die Verpflichtung zur Bereitstellung der Informationen auf der Plattform erst greifen, wenn diese voll funktionsfähig ist. Die in § 26 Abs. 2 LTranspG genannten Fristen beziehen sich daher auch auf den Zeitraum, innerhalb dessen die Funktionsfähigkeit hergestellt werden soll.

Hinsichtlich der Umweltinformationen ist zu beachten, dass bis zur vollständigen Funktionsfähigkeit bzw. bis zum Ablauf der Übergangsfrist § 10 LUIG weiter Geltung hat.

3. Darüber hinausgehende Mitwirkung der Kommunen an der Transparenzplattform auf freiwilliger Basis

Weiter ist die Bereitstellung weiterer Informationen und eine diesbezügliche Beteiligung an der Transparenzplattform seitens der Kommunen auf freiwilliger Basis möglich.

Derzeit werden im Rahmen der „Arbeitsgemeinschaft Transparenzgesetz“, die sich aus Vertretern der Staatskanzlei, des Innenministeriums, der Kommunalen Spitzenverbände und der KommWIS zusammensetzt, Optionen erörtert, wie die technischen Voraussetzungen geschaffen werden können, um den Kommunen ein kostengünstiges freiwilliges Befüllen zu ermöglichen. Hierzu wird untersucht, inwieweit hierfür Ratsinformationssysteme ein geeigneter Ansatzpunkt sein können.

4. Bisherige Regelungen des LIFG und LUIG

Ferner führt das Landestransparenzgesetz das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) und das Landesumweltinformationsgesetz (LUIG) zusammen. Beide Gesetze sind mit Inkrafttreten des LTranspG außer Kraft getreten. Gemäß § 26 Abs. 5 ist für die Veröffentlichung von Umweltinformationen § 10 LUIG bis zur vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenzplattform weiter anzuwenden.

Die bisherigen Regelungen des LIFG und LUIG sind in Teil 3 „Informationszugang auf Antrag“ und Teil 4 „Entgegenstehende Belange“, §§ 11 – 17 LTranspG, überführt worden. Neu hinzugekommen ist insoweit die Regelung des § 17 LTranspG, welcher die Abwägung im Falle entgegenstehender schützenswerter Belange konkretisiert.

Nach § 11 LTranspG wird (wie zuvor) der Zugang zu den vorhandenen Informationen auf Antrag gewährt, sofern es nach §§ 14 und 16 LTranspG keine entgegenstehenden öffentlichen oder andere Belange gibt.

Das bisherige Antragsverfahren wurde insoweit konkretisiert, dass nunmehr gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG für einen ordnungsgemäßen Antrag die Erkennbarkeit des der Identität des Antragstellers erforderlich ist.

Eine Vereinfachung wurde für die Fallkonstellationen vorgenommen, in denen nach dem LIFG zunächst das Einverständnis des Antragstellers hinsichtlich der Unkenntlichmachung von Inhalten erforderlich gewesen wäre, da die begehrte Information personenbezogene

Daten enthält (so noch § 5 Abs. 3 Satz 2 LIFG). Gemäß § 12 Abs. 2 LTranspG können nunmehr auch in diesen Konstellationen von vornherein die Passagen mit den personenbezogenen Daten geschwärzt werden, ohne dass zunächst mit dem Antragsteller zu klären ist, ob dieser sich mit der Unkenntlichmachung dieser Daten einverstanden erklärt. Sollte der Antragsteller danach explizit diese Informationen einfordern, wäre ein Drittbeteiligungsverfahren (§ 13 LTranspG) einzuleiten.

5. Führen von Verzeichnissen, § 9 Abs. 1 LTranspG

Nach § 9 LTranspG haben transparenzpflichtige Stellen praktische Vorkehrungen zur Erleichterungen des Informationszugangs zu treffen. Beispielhaft werden genannt:

- die **Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen** und
- soweit sich diese Angaben nicht bereits aus der Transparenz-Plattform ergeben, durch das Führen und Veröffentlichen von Verzeichnissen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen und von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen.

6. Landesbeauftragter für Informationsfreiheit

Der oder die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit hat entsprechend der bisherigen Regelungen nach dem LIFG sowie dem LUIG für die Einhaltung der Bestimmungen Sorge zu tragen.

7. Maßnahmen und Entscheidungen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen

Da das Wahlrecht ein originäres Selbstgestaltungs- und Selbstorganisationsrecht des Bundes, der Länder sowie der Kommunen ist, stellen die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen durch Wahlorgane weder verwaltungsmäßige Gesetzesausführung noch Verwaltungsverfahren dar. Voraussetzung für die Annahme einer Transparenzpflicht nach dem Transparenzgesetz ist, dass die Behörde Verwaltungstätigkeit ausübt, welche die Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt. Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. LVerwVerfG sind Verfahren nach dem Landeswahlgesetz und dem Kommunalwahlgesetz vom Anwendungsbereich des LVerwVerfG ausgenommen. **Maßnahmen und Entscheidungen bei der Vorbereitung und Durchführung der Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen werden daher nicht vom Anwendungsbereich erfasst.**

8. Derzeitige Abstimmung mit dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (ISIM)

Bislang liegen keine Informationen vor, auf welchem Weg und in welcher Form die Informationen, zu denen die Kommunen zur Veröffentlichung verpflichtet sind (Organisationspläne, Umweltinformationen) auf der Transparenzplattform eingepflegt werden sollen.

Vor diesem Hintergrund hat der Gemeinde- und Städtebund auf konkrete Hilfestellungen seitens des Landes gedrungen. Der Gemeinde- und Städtebund erwartet vom Land für die Kommunen die Bereitstellung praktikabler Prozesse sowie eine Handlungsanweisungen zur Umsetzung/Auslegungshilfe.