



## Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:  
1.300 - Recht

Bearbeitung: Sebastian Ziemann (E-Mail: Sebastian.Ziemann@luebeck.de Telefon: 122-3003)

## Verschwiegenheitspflicht über Ablauf und Inhalt nichtöffentlicher Beratungen in Bürgerschaft und Ausschüssen

### Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
28.04.2025	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
06.05.2025	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

### **Anlass:**

In der Sitzung des Hauptausschusses am 10. September 2024 bat AM Fürter den Bereich Recht darum, eine Handreichung zu erstellen, aus der hervorgeht, wie mit nichtöffentlichen Vorlagen seitens der Fraktionen umzugehen sei und unter welchen Umständen ggf. aus diesen Vorlagen zitiert werden dürfe, um beispielsweise bestimmte öffentliche Sachverhalte näher zu erläutern.

Der Bereich Recht wurde um eine schriftliche Stellungnahme gebeten.

### **Bericht:**

Die rechtliche Prüfung hat Folgendes ergeben:

1.

Ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger haben nach § 21 Abs. 2 GO über die ihnen bei dieser

Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen (§ 21 Abs. 2 Satz 2 GO). § 21 Abs. 2 gilt gemäß § 32 Abs. 3 Satz 1 GO auch für Bürgerschaftsmitglieder und über § 46 Abs. 12 GO auch für Ausschussmitglieder.

Dass der Verschwiegenheitspflicht auch alle Angelegenheiten unterliegen, die der Rat in nichtöffentlicher Sitzung berät, ist allgemein anerkannt (vgl. u.a. OVG NRW, Beschluss vom 7.4.2011 - 15 A 441/11; OVG NRW, Urteil vom 22.09.1965 - III A. 1360/63 - DÖV 1966, 504, 505; BayVGh, Beschluss vom 29.01.2004 - 4 ZB 03.174). Dazu zählen nach Rechtsprechung und Literatur insbesondere die eigentliche Beratung und das Abstimmungsergebnis. Die für die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein einschlägige und aktuelle Kommentierung (Dehn/Wolf, Gemeindeordnung, 18.A., Anm. 9 zu § 35 Abs. 2) führt hierzu Folgendes aus:

*„Personen, die an nicht öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung teilgenommen haben, sind verpflichtet, über den Ablauf und den Inhalt der Beratung **Verschwiegenheit** zu bewahren... . Das OVG NRW hat in einem Einzelfall ausdrücklich hervorgehoben (Der Ge-*

meinderat 2012 S. 78), dass ein Beschluss über die Ausschließung der Öffentlichkeit zugleich bedeute, dass die jeweilige Angelegenheit geheim zu halten sei. Wird in der Sitzungseinladung oder in der Tagesordnung angekündigt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit bei bestimmten Tagesordnungspunkten erforderlich ist, so gilt die Verpflichtung zur Verschwiegenheit von Anfang an, d. h. seit der Einladung zur Sitzung unter Übermittlung der Tagesordnung und etwaiger Sitzungsvorlagen (VG Köln, DVP 2013 S. 127). Hierin liegt eine gewisse (zulässige) Beschränkung des freien Mandates der Mitglieder der Vertretungskörperschaft (§ 32 Abs. 1 GO), die diese hinzunehmen haben, soweit die Ausschließung der Öffentlichkeit rechtlich erforderlich war. Bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Ausschlusses und damit an der damit verbundenen Verschwiegenheitsverpflichtung, so kann von den Mitgliedern der Gemeindevertretung der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden (OVG NRW, DVP 2002 S. 256, OVG NRW, a. a. O.).“

In der (älteren) Kommentierung von Rentsch/Ziertmann (Gemeindeverfassungsrecht, § 21 Rn 4) heißt es:

„Der Ablauf nichtöffentlicher Sitzungen gemäß § 35 Abs. 1 Satz 2 unterliegt grundsätzlich der Verschwiegenheitspflicht, und zwar sowohl in **formeller** als auch in **materieller** Hinsicht. Die formelle Verschwiegenheitspflicht bezieht sich dabei auf Sitzungsablauf, Gang der Diskussion, Äußerungs- und Abstimmungsverhalten einzelner Teilnehmer, während die materielle Verschwiegenheitspflicht der Verhandlungsgegenstand selbst betrifft.“

Der dargestellten Rechtsmeinung kann uneingeschränkt gefolgt werden. Ernstzunehmende Gegenstimmen sind weder aus der einschlägigen Literatur noch der Rechtsprechung ersichtlich. Damit kann festgehalten werden, dass sich die Verschwiegenheitspflicht nicht nur über Beratungsinhalte, sondern auch über das Abstimmungsverhalten in nichtöffentlichen Sitzungen erstreckt.

2.

Ob auch die **eigene Abstimmung** zur Verschwiegenheitspflicht gehört, ist nicht ganz so einfach zu beantworten (bejahend Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, Art. 20 Rn. 4 mit Hinweis auf a.A. Säcker, Aktuelle Probleme der Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder, NJW 1986, 803/807). Dies wird man jedenfalls **dann annehmen** müssen, wenn mit der Offenbarung der eigenen Abstimmung **Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten anderer** gezogen werden können. Eine klare Antwort, wie in anderen Fällen zu verfahren ist, gibt es hierzu derzeit nicht. In Zweifelsfällen ist zu raten, das eigene Abstimmungsverhalten nicht öffentlich zu machen.

3.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf Folgendes hingewiesen: Da die Rechtsprechung in dem Beschluss, die Öffentlichkeit auszuschließen, zugleich den Beschluss sieht, die Angelegenheit geheim zu halten, kann auch ein zu Unrecht erfolgter Ausschluss der Öffentlichkeit grundsätzlich die Verschwiegenheitspflicht nach sich ziehen (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 23. Dezember 2009 15 A 2126/09 -, NWVBl. 2010, 237; VG Oldenburg, Urteil vom 29.09.2005, 2 A 68/03) Das OVG RheinlandPfalz hatte in einem Urteil vom 13.06.1995 - 7 A 12186/94 – insoweit eine „Flucht in die Öffentlichkeit“ nur für rechtmäßig erachtet, wenn das Ratsmitglied zuvor dem Rat Gelegenheit gegeben hat, von seiner Auffassung Kenntnis zu nehmen und sich zudem zunächst an die Aufsichtsbehörde wendet.

4.

Ein Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 134 GO dar. Unter bestimmten Umständen kann auch eine Strafverfolgung in Betracht kommen (vgl. Dehn/Wolf, GO SH, § 21 Abs. 2 Rn. 14 ff.).

### **Ergebnis:**

Die Verschwiegenheitspflicht bei nichtöffentlichen Sitzungen gilt für Sitzungsablauf, Gang der Diskussion, Äußerungs- und Abstimmungsverhalten, Verhandlungsgegenstand und Beratungsinhalte. Das eigene Abstimmungsverhalten unterliegt jedenfalls dann der Verschwie-

genheitspflicht, wenn mit dessen Offenbarung Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten anderer gezogen werden könnten. Auch ein zu Unrecht erfolgter Ausschluss der Öffentlichkeit zieht grundsätzlich eine Verschwiegenheitspflicht nach sich.

Anmerkung: Die bloße Wiedergabe des Inhalts der für die Bekanntmachung der nichtöffentlich gefassten Beschlüsse formulierten Beschlusstexte gemäß § 35 Abs. 3 GO wird hiervon nicht erfasst und ist also zulässig.

**Anlagen:**

-

Bürgermeister Jan Lindenau