

Öffentlichkeit vorberatender Ausschüsse – rechtliche Zulässigkeit und demokratische Funktion

1 Ausgangspunkt: Differenzierung der Bayerischen Gemeindeordnung

Die Bayerische Gemeindeordnung unterscheidet bewusst zwischen vorberatenden und beschließenden Ausschüssen (Art. 32, Art. 45 GO). Während für beschließende Ausschüsse die Vorschriften über den Geschäftsgang des Gemeinderats – einschließlich des Öffentlichkeitsgrundsatzes (Art. 52 GO) – ausdrücklich gelten, fehlt eine entsprechende Verweisung für vorberatende Ausschüsse.

Daraus folgt: Die Öffentlichkeit vorberatender Ausschüsse ist gesetzlich **nicht zwingend vorgegeben**, sondern Teil der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Gemeinderats.

Diese Auslegung wird durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bestätigt, wonach die Geschäftsordnung sowohl eine öffentliche als auch eine nichtöffentliche Behandlung vorberatender Ausschüsse vorsehen kann.

2 Demokratische Funktion der Nichtöffentlichkeit in der Vorberatung

Die Differenzierung des Gesetzes entspricht einer funktionalen Zweiteilung demokratischer Prozesse:

- **Vorberatung:** offene, ergebnisoffene Willensbildung
- **Beschlussfassung:** öffentliche Entscheidung und Verantwortungsübernahme

Gerade die Phase der Willensbildung erfordert einen geschützten Raum:

- Möglichkeit, Positionen zu hinterfragen und zu ändern
- Vermeidung von „Gesichtsverlust“ in der Öffentlichkeit
- sachorientierter Austausch statt positionsgebundener Statements

Fehlt ein solcher Raum, verlagert sich die eigentliche Diskussion regelmäßig in informelle Strukturen (Fraktionen, Arbeitsgruppen, Einzelabsprachen), die **nicht demokratisch legitimiert und nicht transparent sind**.

Nichtöffentliche Ausschüsse gewährleisten dagegen:

- Diskussion innerhalb eines formal legitimierten Gremiums

- Beteiligung aller Fraktionen
- nachvollziehbare Vorbereitung der Entscheidung

3 Grenzen und Sicherungen

Die Nichtöffentlichkeit der Vorberatung bedeutet keine Einschränkung demokratischer Kontrolle, sofern folgende Grundsätze gewahrt bleiben:

- **Öffentliche Beschlussfassung** im zuständigen Gremium (Art. 52 GO)
- **Darlegung der entscheidungserheblichen Tatsachen und Argumente** in öffentlicher Sitzung
- keine bloße „Abnickfunktion“ des beschließenden Gremiums

Damit bleibt die demokratische Verantwortlichkeit vollständig gewahrt.

4 Ergebnis

Die Festlegung, dass vorberatende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen, ist:

- **rechtlich zulässig** im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie
- **funktional sinnvoll**, um echte Willensbildung in demokratisch legitimierten Gremien zu ermöglichen
- **demokratisch unbedenklich**, solange die abschließende Entscheidung transparent und öffentlich erfolgt

Eine solche Regelung stärkt daher nicht die Intransparenz, sondern im Ergebnis die Qualität demokratischer Entscheidungsprozesse.