

55. Über die Tragweite der Vorschrift, daß die Sitzungen der Stadtverordneten, des Amtsausschusses, des Kreistages, des Provinziallandtages öffentlich sind.

Preuß. Städte-Ordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 § 45; Preuß. Kreisordnung vom 13. Dezember 1872/19. März 1881 §§ 54 Abs. 1, 120; Preuß. Provinzial-Ordnung vom 29. Juni 1875/22. März 1881 § 28.

III. Zivilsenat. Ur. v. 24. Februar 1920 i. S. G. (Rl.) w. Amtsverband G. F. (Vekl.). III 249/19.

I. Landgericht III Berlin.

II. Kammergericht daselbst.

Der vom Beklagten als Assistent auf dreimonatige Kündigung angestellte Kläger wurde auf Grund des Beschlusses des Amtsausschusses vom 21. Dezember 1914 mittels schriftlicher Kündigung des Amtsvorstehers vom 27. Dezember 1914 mit dem 31. März 1915 entlassen. Er erachtet diese Kündigung wegen formeller Gesezwidrigkeiten des Beschlusses des Amtsausschusses vom 21. Dezember 1914 für unwirksam und fordert für die Zeit vom 1. April 1915 ab das ihm bei der Anstellung bewilligte Gehalt. Die Instanzen haben abgewiesen.

Nach dem Statute des Amtsbezirks, betreffend die Anstellung der Beamten, darf die Kündigung nur auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses des Amtsausschusses erfolgen. Der Amtsausschuß bestand aus drei stimmberechtigten Personen: dem stellvertretenden Amtsvorsteher X., dem Vertreter eines Gutsbezirks Dr. Y. und dem Vertreter eines zweiten Gutsbezirks namens Z. Die Sitzung des Amtsausschusses vom 21. Dezember 1914 fand in der an den Amtsbezirk anstoßenden Stadt Berlin und zwar im Gebäude des Landwirtschaftsministeriums im Amtszimmer des Dr. Y. statt und hatte als einzigen Gegenstand die Lösung des Anstellungsverhältnisses des Klägers. Zu der Sitzung waren in Vollzug einer schriftlichen Verfügung des Amtsvorstehers vom 15. November 1914 Dr. Y. und Z. unter Mitteilung dieser Tagesordnung in das Landwirtschaftsministerium mündlich geladen; erschienen waren nur der Amtsvorsteher und Dr. Y. und diese beschlossen die Kündigung zum 31. März 1915.

Die Revision rügt — unter Absehen von den anderweiten früher vorgebrachten formellen Bemängelungen des Beschlusses — nur noch Verletzung der Gesezsvorschrift in § 54 Abs. 1 Satz 2, 3 der Kreisordnung „die Sitzungen des Amtsausschusses sind öffentlich. Für einzelne Gegenstände kann durch einen in geheimer Sitzung zu fassenden Beschluß die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden“. Sie macht geltend, die Sitzung sei eine heimliche gewesen, ohne daß ein Beschluß im Sinne des § 54, die Öffentlichkeit auszuschließen, gefaßt wurde. Der entscheidende Grund des Berufungsrichters, es habe schon der Wille geheim zu verhandeln genügt, sei irrig.

Die Revision wurde zurückgewiesen aus folgenden

Gründen:

„Mit Recht geht der Berufungsrichter davon aus, daß in den die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preußischen Staates näher bestimmenden Gesezen (Art. 105 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850) Vorschriften fehlen, welche

den § 551 Nr. 6 ZPO. und § 377 Nr. 6 StPO. entsprechen. Nach diesen Prozeßgesetzen ist das Urteil stets als auf einer Verletzung des Gesetzes beruhend anzusehen, wenn bei der mündlichen Verhandlung die Vorschriften über die Öffentlichkeit des Verfahrens verletzt sind. Die Motive zu § 551 Nr. 6 ZPO. bemerkten: „die Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeit des Verfahrens ist von einer unberechenbaren Wirkung“, und bei Beratung der §§ 170 fgg. OVG. führte der Regierungsvertreter aus, die verbündeten Regierungen seien davon ausgegangen, daß Mündlichkeit und Öffentlichkeit die Grundlage des Prozesses bilden, und daß nur unter Festhaltung dieser Basen eine ordentliche Rechtspflege gedeihen könne. Eine derart strenge Bewertung der Öffentlichkeit als einer die Rechtsmäßigkeit und Wirksamkeit der ergehenden Beschlüsse schlechthin bedingenden Verfahrensnotwendigkeit findet sich in den vor den Prozeßgesetzen erlassenen Vorschriften über die Öffentlichkeit der Beratungen der Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen nirgends, auch nicht in ihren Materialien; vgl. Nr. 4 des Art. 105 der Verfassung in der ursprünglichen Fassung vom 31. Januar 1850; § 45 Satz 2 der Städteordnung vom 30. Mai 1853; § 28 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875; § 120 der Kreisordnung, gleichlautend mit § 54 Abs. 1 Satz 2 und 3. Zu diesem § 120 besagten die Motive nur: „die Bestimmung über die Öffentlichkeit der Kreistags-sitzungen kann einem Bedenken nicht unterliegen; sie entspricht den in betreff der städtischen Verwaltungen bestehenden Vorschriften und steht in Übereinstimmung mit der Entwicklung des gesamten öffentlichen Lebens“. Ebenfowenig lassen die den Prozeßordnungen nachfolgenden Verwaltungsgesetze, das Landesverwaltungs-gesetz vom 30. Juli 1883, die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 (§ 109) und das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (§ 23), irgend erkennen, daß die Gültigkeit der Beschlüsse von Einhaltung der Öffentlichkeitsvorschrift abhängig sein solle. Das Landesverwaltungs-gesetz scheidet das Verfahren des Kreis-ausschusses und des Bezirks-ausschusses in Verwaltungsstreitverfahren und Beschlußverfahren. Dabei regelt es die Öffentlichkeit nur für die mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren (§ 72) und im Beschlußverfahren (§ 119 Abs. 2, 3) und läßt die Revision an das Oberverwaltungsgericht zu, wenn „das Verfahren an wesentlichen Mängeln leidet“ (§ 94 Nr. 2); es bezeichnet also sogar für die Berufungsurteile keinen Mangel als unbedingt wesentlich, sondern stellt ab auf die Prüfung des Revisionsgerichts im Einzelfall, ob das Urteil auf dem Mangel beruht. Entsprechend handeln die auf Grund des § 56 des Landesverwaltungs-gesetzes am 28. Februar 1884 erlassenen ministeriellen Regulative für den Geschäftsgang und das Verfahren bei den Provinzialräten (§§ 10, 13), den Bezirks-ausschüssen (§ 13) und den Kreis-ausschüssen (§ 13)

von der Öffentlichkeit nur für die mündliche Verhandlung durch Verweisung auf § 72 des Landesverwaltungsgesetzes. Die gleichlautende Öffentlichkeitsvorschrift in der Kreisordnung § 54 Abs. 1 Satz 2, 3 und § 120 und in der Provinzialordnung § 28 hat demnach nicht entfernt die Tragweite, daß ihre Verletzung die Ungültigkeit der gefaßten Beschlüsse zur Folge hat. Die Öffentlichkeit der Sitzungen dieser Verwaltungskörper soll vielmehr das Bewußtsein und die Überzeugung von der Bedeutsamkeit dieser Verwaltungsakte für die Allgemeinheit in der gesamten Bürgerschaft wecken und pflegen. Sie soll das allgemeine Interesse an der Selbstverwaltung erzeugen, fördern, verbreiten und befriedigen und soll so die Selbstverwaltung als einen wichtigen Zweig des öffentlichen Lebens in dem lebendigen, teilnehmenden und so durch allgemeine Teilnahme mitwirkenden Rechtsbewußtsein aller Bürger verankern. Weiter gibt die Öffentlichkeitsvorschrift den an dem einzelnen Gegenstand Interessierten die Befugnis, den Gang der Verhandlung durch eigenes Mitanhören und Mitansetzen zu verfolgen und so unmittelbar eine genauere und sicherere Grundlage für die Würdigung der ergehenden Entscheidung zu gewinnen, als durch Lesen oder Hören nachträglicher Berichte möglich ist. Die Öffentlichkeit stellt endlich die Sitzungen der Verwaltungskörper unter die Kontrolle der Zutrittsmöglichkeit für jedermann und bildet so, durch das Aufmerken eines gegenwärtigen, ohne Beschränkung und Auswahl erschienenen Publikums, einen weiteren Schutz gegen die Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen.

Keiner dieser Zwecke der Öffentlichkeit kann zu der Folgerung führen, daß der Kündigungsbeschluß vom 21. Dezember 1914 nichtig war, falls bei seiner Fassung die Öffentlichkeitsvorschrift des § 54 verletzt wurde. Um so weniger, als dem Kläger das Rechtsmittel der Beschwerde gesetzlich zustand. Von diesem Rechtsmittel hat er Gebrauch gemacht; seine Beschwerde gegen den Beschluß des Kreisausschusses vom 15. Februar 1916 ist durch Beschluß des Bezirksausschusses vom 4. April 1916 mit der Begründung abgewiesen, daß die Vorschrift des § 54 zwar nicht genau innegehalten sei, daß dies aber irgend-einen Einfluß auf das Ergebnis der Sitzung nicht habe ausüben können. Damit wurde das Vorliegen eines wesentlichen Mangels, d. h. eines Mangels, auf dem der Kündigungsbeschluß beruht, verneint, der Angriff des Klägers also sogar bei entsprechender Anwendung des § 94 Nr. 2 des Landesverwaltungsgesetzes auf das Beschlußverfahren für unberechtigt erachtet.

Der Kündigungsbeschluß vom 21. Dezember 1914 ist demnach gültig; aus etwaiger Verletzung des § 54 folgt die Nichtigkeit des Beschlusses überhaupt nicht. Ob hiervon etwa eine Ausnahme zu machen ist, ob nämlich vielleicht kraft ganz besonderer verknüpfender

Umstände die Nichtbeachtung der Öffentlichkeitsvorschrift einen bestimmten einzelnen Verwaltungsbeschluß nichtig machen kann, bedarf keiner Erörterung; denn vorliegend ist es allerdings völlig ausgeschlossen, daß der Ründigungsbeschluß auf Verletzung des § 54 beruhen könnte.

Eine Verletzung des § 54 Abs. 1 Satz 2, 3 liegt aber überhaupt nicht vor. Diese Bestimmung ist nirgends näher im einzelnen ausgestaltet, weder im Gesetze noch in einem Regulativ noch in einer Geschäftsordnung; eine Geschäftsordnung für den Amtsausschuß hat der Beklagte unbestritten nicht. Es bestehen also keine Vorschriften über Sitzungsort, über Sitzungszeiten und über ortsüblich oder durch Aushang vor dem Sitzungszimmer oder sonstwie erfolgende Bekanntmachung der Sitzungen und der Tagesordnung (vgl. Landgemeindeordnung § 109, Regulative § 11). Der § 54 selbst fordert nicht, daß der Beschluß auf Ausschluß der Öffentlichkeit öffentlich zu verkünden ist (so § 72 des Landesverwaltungsgesetzes und Regulative § 11), und er fordert auch nicht, daß der geheimen Sitzung, die den Ausschluß der Öffentlichkeit beschließt, eine öffentlich begonnene Sitzung vorausgegangen sein müßte. Der Berufungsrichter meint, bei einer nicht im Amtslokal und zumal in einer fremden Stadt abgehaltenen Sitzung müßte zur Erfüllung der Öffentlichkeitsvorschrift eine vorherige öffentliche Ankündigung des Sitzungsortes und der Sitzungszeit gefordert werden, und auch der Bezirksausschuß vermißt eine öffentliche Bekanntmachung; wie diese Bekanntmachung durchgeführt werden sollte (durch die Presse, durch Aushang, durch ortsüblichen Ausruf), und daß sie auch die Tagesordnung angeben müßte, sagt dabei weder der Berufungsrichter noch der Bezirksausschuß. Dem kann nicht beigetreten werden. Der einzige Gegenstand der Sitzung war die Entlassung des Klägers im Wege der Ründigung, also — wie schon der Bezirksausschuß zutreffend betont — eine höchst persönliche, der Natur der Sache und der allgemeinen Praxis nach gerade im Interesse des Klägers geheim zu behandelnde Angelegenheit. Weder der Amtsvorsteher noch die unter Mitteilung dieser Tagesordnung vorher geladenen beiden Gutsvorsteher konnten von vornherein irgendeinen Zweifel daran haben, daß geheim beraten und beschlossen werden müßte. Falls trotzdem eine öffentliche Ankündigung des Ortes und der Zeit der Sitzung erlassen wäre, so konnte ein mehr oder minder zahlreiches Publikum zwar erscheinen, es müßte sich aber kraft des sofort zu fassenden Beschlusses auf Ausschluß der Öffentlichkeit alsbald wieder entfernen, ohne auch nur von dem Gegenstande der Beratung, geschweige von dieser selbst und von dem Ergebnis irgendeine Kenntnis erlangen zu können. Die öffentliche Ankündigung hatte also keinen Sinn und keinen Zweck; sie wäre sogar nur eine Irreführung des Publikums gewesen, da nach der Natur des einzigen

zu erledigenden Gegenstandes der Ausschluß der Öffentlichkeit schon von vornherein feststand. — Daß die beiden zur Sitzung erschienenen Amtspersonen, der Amtsvorsteher und der Gutsvorsteher Dr. V., die so beschaffene Sache geheim verhandeln wollten, unterliegt keinem Zweifel. Daß sie keinen formellen Beschluß auf Heimlichkeit der Sitzung faßten (dies rügt der Bezirksausschuß), und daß sie ihren Willen nicht nach außen erkenntlich machten (dies rügt der Berufungsrichter), muß ohne jeden Belang bleiben; es bedurfte keiner öffentlichen Verkündigung des Beschlusses, also keiner sonstigen Kenntlichmachung nach außen hin. Ob die Heimlichkeit formell beschlossen oder kraft schlüssigen Handelns sofort betätigt wurde, berührt darum nicht mehr die Frage der Öffentlichkeit, sondern nur noch den internen Geschäftsgang.“