

# Protokollführung

Beckmann / Walter

3. Auflage 2023  
ISBN 978-3-406-80937-8  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

des Bundestages sind – nach Artikel 40 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz – in einer sogenannten Geschäftsordnung geregelt, so auch für die Protokollführung. Denn über die Sitzungen des Bundestages wird ein wörtliches (= stenografisches) Protokoll verfasst.

Dies gilt im Wesentlichen auch für die Sitzungen des Bundesrats als – neben dem Bundestag bestehendes – weiteres staatliches Verfassungsorgan, durch das die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken, mit Sitz ebenfalls in Berlin. Auch hier werden nach Artikel 52 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz über die Geschäftsordnung des Bundesrats die Einzelheiten der Protokollführung („wörtliches Protokoll“) festgelegt.

Für die 16 Landtage bzw. Parlamente in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gilt Vergleichbares. So wird über die Sitzungen des Landesparlaments NRW mit Sitz in Düsseldorf nach § 101 S. 1 der Geschäftsordnung „ein wortgetreuer Bericht“ gefertigt; über die Sitzungen des Senats von Berlin wird beispielsweise nach § 15 Abs. 1 der Geschäftsordnung eine „Niederschrift über den wesentlichen Verlauf der Sitzung“ verfasst.

### **Merke**

Für den Bundestag und die Landesparlamente gibt es – wegen des Umfangs und der Bedeutung – einen eigenen Protokolldienst, mit zahlreichen Sondervorschriften, die es zu beachten gilt.

## **Kommunale Organe**

Für die Gemeinden und Gemeindeverbände – also die Landkreise und Ämter – schreiben die Kommunalverfassungen vor, dass über die Sitzungen der Gemeindevertretungen, der Kreistage und Amtsausschüsse ein Protokoll („Niederschrift“) zu fertigen ist. So wird z. B. mit § 52 Abs. 1 S. 1 GO NRW festgelegt, dass „über die im Rat gefassten Beschlüsse eine Niederschrift aufzunehmen ist“. Diese Niederschrift „ist vom Bürgermeister und einem vom Rat bestellten Schriftführer zu unterzeichnen“.

Vergleichbare Vorschriften enthalten die anderen Kommunalverfassungen anderer Bundesländer, beispielsweise § 42 Abs. 1 BbgKVerf:

„Über jede Sitzung der Gemeindevertretung ist eine Niederschrift zu fertigen. Sie muss mindestens

1. die Zeit und den Ort der Sitzung,
2. die Namen der Teilnehmer,
3. die Tagesordnung,
4. den Wortlaut der Anträge und Beschlüsse

sowie

5. die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen enthalten.“

Zusätzlich werden diese gesetzlichen Vorgaben im kommunalen und staatlichen Bereich durch einzelne Geschäftsordnungen ergänzt.

### **Beispiel für eine solche Geschäftsordnung:**

„Geschäftsordnung der Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald

## § 12

*Niederschrift*

*(1) Über jede Sitzung der Bürgerschaft ist eine Niederschrift anzufertigen. Die Sitzungsniederschrift muss enthalten:*

- a) Ort, Tag, Beginn und Ende der Sitzung*
- b) Namen der anwesenden und fehlenden Mitglieder der Bürgerschaft*
- c) die Anwesenheit des Oberbürgermeisters und seiner Stellvertreter sowie die Namen der geladenen Sachverständigen und Gäste.*
- d) Feststellung der Ordnungsmäßigkeit der Einladung*
- e) Feststellung der Beschlussfähigkeit*
- f) Fragen, Vorschläge und Anregungen der Einwohner*
- g) Anfragen der Mitglieder der Bürgerschaft*
- h) die Tagesordnung*
- i) Billigung der Sitzungsniederschrift der vorangegangenen Sitzung*
- j) den Wortlaut der Anträge mit Namen der Antragsteller, die Beschlüsse und die Ergebnisse der Abstimmungen*
- k) sonstige wesentliche Inhalte der Sitzung*
- l) Ausschluss und Wiederherstellung der Öffentlichkeit*
- m) vom Mitwirkungsverbot betroffene Bürgerschaftsmitglieder*
- n) Abstimmungsliste bei namentlicher Abstimmung*
- o) Liste der von den Fachausschüssen durchgeführten Beschlusskontrolle.*

*..."*

Der Gesetzgeber hat somit in aller Regel nur einen Rahmen vorgegeben, der sodann mit den Geschäftsordnungen vor Ort weiter ausgefüllt wird. Es ist im Kern ein Ergebnisprotokoll, das jedoch zu Beweis Zwecken auch den wesentlichen Verlauf der Dinge nachvollziehen soll. Im Übrigen regelt eine solche Geschäftsordnung den Rahmen und die einzuhaltenden Formvorschriften bis hin zur Notwendigkeit einer Unterschrift verbindlich.

Mit dem Erstellen dieses Protokolls/dieser Niederschrift in Verbindung mit der/den Unterschrift/-en wird eine so genannte öffentliche Urkunde erstellt. Das heißt, diese Urkunde trägt zunächst einmal den Beweis über die Richtigkeit des dokumentierten Geschehensablaufs in sich. Das Protokoll ist in der Regel bis zur nächsten ordentlichen Sitzung des Gremiums zu erstellen (vgl. z. B. § 12 Abs. 2 S. 1 Geschäftsordnung der Universitäts- und Hansestadt ... Greifswald). Gegebenenfalls können – je nach Gesetzeslage – die Mitglieder des Gremiums Einwendungen erheben, über deren Berechtigung sodann das Gremium mit seiner Mehrheit zu befinden hat.

### **Merke**

Auf keinen Fall ist es so, dass die Erstellung des Protokolls/der Niederschrift etwa Wirksamkeitsvoraussetzung für die gefassten Beschlüsse wäre.

Anders ausgedrückt: Wurde ein rechtmäßiger Beschluss gefasst, so ist dieser nicht deshalb ungültig, weil darüber kein Protokoll erstellt wurde.

Regelmäßig wird das End-Protokoll den Teilnehmern, aber auch den Bürgern zusätzlich im Internet zur Einsicht zur Verfü-

gung gestellt. Darüber hinaus können sich die Bürger auf ihre Kosten Kopien anfertigen lassen (siehe z. B. § 12 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Universitäts- und Hansestadt Greifswald).

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Sitzungen der kommunalen Organe regelmäßig in einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Teil unterteilt werden.

### **Merke**

Grundsätzlich sind die Sitzungen für alle Bürger – im Rahmen der vorhandenen Kapazität – frei zugänglich; das heißt ebenfalls öffentlich.

Die Bürger können daher im Rahmen der vorhandenen Sitz-/Stehplätze an den öffentlichen Sitzungen teilnehmen, aber nur als Zuhörer. Denn der Bürger hält sich im „Zuschauerbereich“ auf. Es ist kein „Zurednerbereich“; reden dürfen nur die Teilnehmer der Sitzung.

Aus besonderen Gründen kann jedoch in den Sitzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (z. B. bei überwiegenden Belangen des öffentlichen Wohls, Grundstücksangelegenheiten, Vertragsangelegenheiten, berechtigten Interessen Einzelner etc.). Dann finden diese Tagesordnungspunkte im nicht-öffentlichen Teil der Sitzung statt. An diesen Tagesordnungspunkten dürfen nur die Teilnehmer der Sitzung teilnehmen, nicht die Bürger.

Also gibt es für diese Fälle folgerichtig auch einen nicht-öffentlichen Teil des Protokolls. Für diesen nicht-öffentlichen Teil des Protokolls/der Niederschrift besteht natürlich ebenfalls eine Protokollierungspflicht, in der Regel nicht jedoch eine Veröffentlichungspflicht. Das heißt, dem Bürger steht ein Einsichtsrecht in diesen Teil des Protokolls nicht zu.

### **Merke**

Die Protokollpflicht im öffentlichen Bereich – vor allem im kommunalen Bereich – ist in den gesetzlichen Grundlagen – den Kommunalverfassungen – vorgegeben. Sie geben allerdings nur den Rahmen vor, der durch Geschäftsordnungsvorschriften weiter ergänzt wird. Der Umfang der Protokollpflicht ist je nach Bundesland unterschiedlich.

## **Privat-rechtlich geregelter Bereich**

### *Eigengesellschaften der öffentlichen Hand*

Hier ist zunächst einmal festzuhalten, dass diese Eigengesellschaften – also die Tochterunternehmen der staatlichen und kommunalen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – gleichfalls der öffentlichen Aufgabenstellung unterliegen. Sie nehmen also für die öffentlich-rechtlichen Rechtsträger Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Bürger wahr (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Schwimmbad, Sparkasse, Theater, Umweltvorsorge, Verkehrsbetriebe, etc.).

Dies bedeutet, dass diese Eigengesellschaften dem öffentlichen Auftrag verpflichtet sind, also ebenso wie die sonstigen öffentlichen Rechtsträger ihre Aufgaben zum Wohl der Bürger erledigen müssen. Dies gilt auch dann, wenn diese Eigengesellschaften am Wirtschaftsleben teilnehmen und ihre Tätigkeit darauf ausgerichtet ist, Gewinn zu erzielen.

Protokollführung in diesen Eigengesellschaften soll dargestellt werden am Beispiel einer Stadtwerke GmbH:

Die gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit einer Stadtwerke GmbH findet sich u. a. im GmbH-Gesetz. Das Gesetz weist dabei als Organe eine Geschäftsführung, je nach Größe einen freiwilligen oder pflichtigen Aufsichtsrat und eine Gesellschafterversammlung aus.

- **Geschäftsführung:** In der Regel unterteilt sich die Geschäftsführung einer Stadtwerke GmbH in eine „Kaufmännische Geschäftsführung“ und „Technische Geschäftsführung“. Dies bedeutet, diese beiden Teile der Geschäftsführung müssen sich abstimmen. Darüber werden in aller Regel Protokolle gefertigt, mindestens aber über die grundlegenden getroffenen Entscheidungen.
- **Aufsichtsrat:** Dem Aufsichtsrat kommt nach § 52 GmbH-Gesetz – wie der Wortlaut es schon vermuten lässt – die Aufsicht über die Geschäftsführung der GmbH zu. Da der Aufsichtsrat ebenfalls aus mehreren Personen besteht, ist auch hier über die Sitzungen des Aufsichtsrats ein Protokoll anzufertigen.
- **Gesellschafterversammlung:** Dies gilt in gleichem Maße auch für die Gesellschafterversammlung – also der Versammlung der die GmbH tragenden Gesellschafter. Die Tätigkeit einer GmbH richtet sich nach den Vorgaben der Gesellschafterversammlung. Deshalb ist es notwendig, auch über die Sitzungen der Gesellschafterversammlung ein Protokoll zu erstellen.

Leider ist es jedoch so, dass das GmbH-Gesetz – im Gegensatz zum sonstigen öffentlichen Bereich (wie aufgezeigt) – keine näheren Angaben zur Anfertigung von Protokollen macht; selbst eine grundlegende gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Protokolls existiert nicht. Nur für den Fall,



dass alle Anteile der Gesellschaft in einer Hand vereinigt sind, schreibt § 48 Abs. 3 GmbH-Gesetz eine Niederschrift über die gefassten Beschlüsse der Gesellschafterversammlung vor. Aus diesem Grunde ist es für die GmbH sinnvoll, sich für den Ablauf der Verwaltungsgeschäfte in der Geschäftsführung, im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung eine Verfahrensordnung (= Geschäftsordnung) zu geben, vergleichbar den Geschäftsordnungen im sonstigen öffentlichen Bereich. Daraus folgt, dass auch für die Anfertigung von Protokollen dieser Sitzungen diese erlassene Geschäftsordnung den Inhalt und den Rahmen vorgibt.

### *Beispiel: Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat einer Stadtwerke GmbH*

„§ 7

#### *Sitzungsleitung und Niederschrift*

- (1) Der Vorsitzende leitet die Sitzung. Über die Sitzung ist eine Niederschrift anzufertigen, die gem. § 10 Ziff. 6 des Gesellschaftsvertrages der Unterschrift des Vorsitzenden und eines von der Geschäftsführung zu bestimmenden Schriftführers bedarf.*
- (2) Die Niederschrift wird als Beschlussniederschrift abgefasst. Auf Antrag kann eine andere Protokollführung erfolgen.*
- (3) Die Niederschriften werden von der Geschäftsführung aufbewahrt. Eine Ausfertigung der jeweiligen Niederschrift ist allen Mitgliedern zuzuleiten.*
- (4) Einwände gegen die Niederschrift sind innerhalb von 2 Wochen nach der Zustellung über die Geschäfts-*