

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage Nr. 1324

des Abgeordneten Matthias Stefke (BVB / FREIE WÄHLER Fraktion)

Drucksache 7/3633

Ehrenamt unterstützen: Ungehinderte Mandatsausübung von Gemeindevertretern stärken

Namens der Landesregierung beantwortet der Minister des Innern und für Kommunales die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung des Fragestellers: Der Landtag Brandenburg hat sich in den vergangenen Monaten mehrfach zur Bedeutung einer ungehinderten Ausübung des kommunalen Ehrenamtes bekannt. Hierzu wurden verschiedene Anträge beschlossen und Projekte auf den Weg gebracht. Es gilt, die Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung mit allen Mitteln zu verhindern. So muss den Versuchen einer Einschüchterung entgegengetreten werden. Dazu können direkte Bedrohungen, aber auch subtilere Mittel gehören. Wenn ein Gemeindevertreter befürchten muss, aufgrund seiner Gremienarbeit mit Prozessen überzogen zu werden, wird die Möglichkeit der Mandatsausübung de facto ausgehöhlt.

Frage 1: Welche Möglichkeiten der rechtlichen Unterstützung bzw. Absicherung gibt es für ehrenamtlich tätige Vertreter in kommunalen Gremien, um verwaltungsgerichtliche Verfahren zu führen, um die Durchsetzung der Bestimmungen der BbgKVerf zu erreichen, soweit und solange die unteren Kommunalaufsichten trotz erkannter Rechtswidrigkeit nicht einschreiten?

Frage 2: Welche Möglichkeiten der rechtlichen Unterstützung bzw. Absicherung bzw. Zurwehrsetzung gibt es für ehrenamtlich tätige Vertreter in kommunalen Gremien, um zivilrechtliche Verfahren zu führen, wenn sie auf dem Zivilrechtsweg durch Hauptverwaltungsbeamte von Amts wegen (!) verklagt werden?

zu den Fragen 1 und 2: Die Kommunalaufsicht kann nur gegen rechtswidrige Maßnahmen und Beschlüsse der Gemeinde vorgehen. Die Verletzung bloß innergemeindlicher Rechtspositionen, die nicht zugleich zu einer Außenrechtswidrigkeit des gemeindlichen Handelns führt, ist durch die Kommunalaufsicht dagegen nicht zu sanktionieren. Zur Durchsetzung innergemeindlicher Rechtspositionen gibt es die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes im Rahmen des Kommunalverfassungsstreitverfahrens.

Die Kosten des Kommunalverfassungsstreitverfahrens trägt grundsätzlich die Gemeinde, sofern die Einleitung des Verfahrens nicht mutwillig war (vgl. VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1985, 284f.). Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Klage offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist, weil die kommunale Mandatsträgerin oder der kommunale Mandatsträger nicht eigene Rechte, sondern die Rechte eines anderen Organs oder Organteils einklagt oder die objektive Rechtswidrigkeit einer Maßnahme feststellen lassen will. Die Überwachung der objektiven Rechtmäßigkeit der Gemeindeverwaltung ist nicht Aufgabe der einzelnen Gemeindevertreterin oder des einzelnen Gemeindevertreters.

Allerdings legt die Rechtsprechung für den damit korrespondierenden grundsätzlichen Kostenersatzanspruch bedeutsame Grenzen fest (Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 24.04.2009, 15 A 981/06). So muss es sich bei der Auseinandersetzung tatsächlich um die Verteidigung innerorganisatorischer Kompetenzen der Gemeindevertreterin oder des Gemeindevertreters handeln, die diese als Organteil im Interesse der Gemeinde wahrzunehmen haben. Die Verfolgung subjektiver Rechte, die der Gemeindevertreterin oder dem Gemeindevertreter als Person zustehen, genügt ebenso wenig, wie die Geltendmachung einer bloß objektiven Rechtswidrigkeit der im Einzelfall angegriffenen Handlung oder Unterlassung. Da kommunale Mandatsträgerinnen und -träger ihre Innenrechtsbefugnisse nicht um ihrer selbst willen, sondern im Fremdinteresse der Gemeinde ausüben, sind sie bei der Durchführung ihrer Innenrechtsbefugnisse zur Rücksichtnahme und Treue gegenüber der Gemeinde verpflichtet. Soweit sie dieser Pflicht zuwiderhandeln, indem sie eine gerichtliche oder außergerichtliche Auseinandersetzung um ihre Befugnisse ohne vernünftigen Anlass führen, so können sie die ihnen entstandenen Aufwendungen nach dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben nicht ersetzt verlangen. Es ist eine Frage des Einzelfalls, wann diese Grenze überschritten ist.

Frage 3: Wie wird in solchen Fällen eine echte Chancengleichheit sichergestellt, wenn der Hauptverwaltungsbeamte von Amts wegen mit nahezu unbegrenzten Ressourcen operieren kann, der Gemeindevertreter/Stadtverordnete hingegen nicht?

zu Frage 3: Der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg liegt ein abgewogenes System der innergemeindlichen Funktions- und Zuständigkeitsverteilung sowie wechselseitiger Kontrolle und Einflussnahme zwischen den Organen der Gemeinde zugrunde. So unterliegt das Handeln der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten der Kontrolle durch die Gemeindevertretung mit Kontrollrechten auch der einzelnen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter (§ 29 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg). Die Gemeindevertretung ist zugleich Dienstvorgesetzte der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten (§ 61 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg). Der Gemeindevertretung ist u. a. gemäß § 28 Absatz 2 Nummer 15 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg die Entscheidung über die Haushaltssatzung, die Abnahme des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses, die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten und das Haushaltssicherungskonzept vorbehalten. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte ist Mitglied der Gemeindevertretung, hat ein Antragsrecht zur Tagesordnung (§ 35 Absatz 1 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg) und kann so die Entscheidungsfindung in der Vertretung beeinflussen. Zudem hat die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte nach § 55 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg Beschlüsse der Gemeindevertretung zu beanstanden,

wenn sie oder er der Auffassung ist, dass sie rechtswidrig sind. Insoweit ist die Aussage, die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte hätte nahezu unbegrenzte Ressourcen und Mittel, nicht korrekt.

Zudem hat jede öffentlich-rechtliche Körperschaft die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch ihre Organe ergeben. Bei der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung von den kommunalen Funktionsträgerinnen und -trägern zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen durch diese im Rahmen eines Kommunalverfassungskonflikts handelt es sich einschließlich der damit verbundenen Kostentragung um eine Aufgabe der Gemeinde. Es ist daher anerkannt, dass die Gemeinde grundsätzlich (im Rahmen der zu Frage 1 und 2 beschriebenen Grenzen) für die einer gemeindlichen Funktionsträgerin oder einem gemeindlichen Funktionsträger infolge eines Kommunalverfassungskonflikts als Kläger oder Beklagter entstandenen Kosten einstehen muss. Die grundsätzliche Kostentragungspflicht der Gemeinde besteht nicht nur gegenüber der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten, sondern auch gegenüber den mit eigenständigen Kompetenzen ausgestatteten Organen und Organteilen. Hierzu gehören u. a. die einzelnen Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

Frage 4: Wie wird sichergestellt, dass eine echte Kostenkontrolle gegenüber Hauptverwaltungsbeamten erfolgt, die unter Nutzung ihrer Weisungsbefugnis auf Rechnung des Kreises oder der Stadt/Gemeinde derartige Prozesse mit parteipolitischen Inhalt führen?

zu Frage 4: Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte unterliegt als Beamtin auf Zeit oder Beamter auf Zeit den Pflichten nach den §§ 33 ff. des Beamtenstatusgesetzes in Verbindung mit den ergänzenden Regelungen in den §§ 52 ff. des Landesbeamtengesetzes. Gemäß § 33 Absatz 1 Satz 2 des Beamtenstatusgesetzes haben sie ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Die Gemeindevertretung ist gemäß § 61 Absatz 2 Satz 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg Dienstvorgesetzte und oberste Dienstbehörde der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten. In dieser Funktion obliegt der Gemeindevertretung die Aufsicht über die Einhaltung der Dienstpflichten der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten und die Ahndung von Verstößen. Der Gemeindevertretung ist zudem gemäß § 28 Absatz 2 Nummer 15 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg die Entscheidung über die Haushaltssatzung, die Abnahme des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses, die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten, die Beschlussfassung über das Haushaltssicherungskonzept sowie gemäß § 28 Absatz 2 Nummer 16 in Verbindung mit § 70 Absatz 1 Satz 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg die Zustimmung zu erheblichen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen vorbehalten. Die Größenordnung, ab der über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen als erheblich anzusehen sind, ist in der Haushaltssatzung festzulegen. Insoweit hat die Gemeindevertretung auch eine Kostenkontrolle gegenüber der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten.

Frage 5: Wie verhält es sich in solchen Fällen mit der geforderten Amtsneutralität der Hauptverwaltungsbeamten?

zu Frage 5: Gemäß § 33 Absatz 1 Satz 2 des Beamtenstatusgesetzes haben Beamtinnen und Beamte ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohle der Allgemeinheit zu führen. Dieses Neutralitätsgebot dient dem Schutz der Chancengleichheit der politischen Parteien. Es verwehrt der kommunalen Wahlbeamtin oder dem kommunalen Wahlbeamten eine inhaltliche Positionierung, wenn sich diese auf eine politische Partei oder eine Wahlbewerberin oder einen Wahlbewerber bezieht. Kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte sind in Wahrnehmung ihrer amtlichen Position bei politischen Themen zu strenger Sachlichkeit verpflichtet.

Der Grundsatz der parteipolitischen Neutralität verbietet kommunalen Wahlbeamtinnen oder kommunalen Wahlbeamten, sich bei ihrer Amtsführung auf eine bestimmte parteipolitische Richtung festzulegen. Ihnen ist ein parteiergreifendes Verhalten im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit untersagt. Dies bedeutet nicht, dass sie sich im Amt völlig der Politik zu enthalten haben, sondern sie haben sich parteipolitisch neutral zu verhalten und dürfen sich nicht als Vollstrecker des Willens einer Partei verstehen.

Dennoch ist einer kommunalen Wahlbeamtin oder einem kommunalen Wahlbeamten eine Teilnahme am politischen Diskurs nicht gänzlich verwehrt. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) erlaubt ihnen, sich im Rahmen ihres Aufgabenbereichs zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu äußern. Sie dürfen in den politischen Meinungsbildungsprozess ausschließlich mittels sachlicher Argumente eingreifen. Aufgrund des bestehenden Willkürverbots dürfen etwaige Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen, sondern müssen auf einem sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern fußen. Eine lenkende Einflussnahme wäre unzulässig, wenn sich diese nicht auf den Austausch rationaler Argumente beschränkt. Vertreterinnen oder Vertreter anderer Meinungen dürfen weder ausgegrenzt noch gezielt diskreditiert werden, wenn diese die geltenden rechtlichen Grenzen einhalten. Der Austausch sachlicher Argumente ist Basis für die Demokratie. Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamte, die am politischen Diskurs teilnehmen, haben ihre Äußerungen entsprechend an dem Gebot eines sachlichen und rationalen Diskurses auszurichten.