



Kommunale Mandatsträger in abhängiger Beschäftigung

Der Abgeordnete *Volker Olenicak* (AfD) richtete eine Kleine Anfrage zum Thema „Kommunale Mandatsträger in abhängiger Beschäftigung“ an die Landesregierung, die durch das Ministerium für Inneres und Sport beantwortet wurde (LT-Drs. 7/6204):

Vorbemerkung des Fragestellenden:

Das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) regelt unter anderem die Ausschlussgründe für die Wählbarkeit in ein ehrenamtliches Mandat der Gemeinden. Trotz der Ausführungen des KVG LSA, die Hinderungsgründe, im Rahmen des Interessenkonfliktes zwischen hauptamtlich Beschäftigten der Gemeinden bei der gleichzeitigen Ausübung eines ehrenamtlichen Mandats, festlegen, scheint es in der praktischen Umsetzung einzelne Fälle zu geben, bei denen es zu Diskrepanzen kommt. In deren Folge ist es denkbar oder real, dass Dienstpflichten und Mandatsausübung zu einer möglichen Unvereinbarkeit der Interessen führen.

Frage 1:

Über welche wesentlichen Kriterien (z. B. zeitlicher Beschäftigungsumfang, Arbeitsaufgaben u. a.) wird ein „hauptamtlich Beschäftigter“ einer Gemeinde definiert und welche Grenzwerte beziehungsweise Hinderungsgründe wirken dabei als Ausschlussgründe, um ein ehrenamtliches kommunales Mandat anzunehmen? Bitte entsprechend definieren, erläutern und auf die Rechtslage eingehen.

Antwort:

Nach § 41 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) darf ein gewähltes Mitglied des Gemeinderates nicht gleichzeitig hauptamtlich als Beschäftigter der Gemeinde oder der Verbandsgemeinde, der die Gemeinde angehört, tätig sein.

Ermächtigungsgrundlage für die Regelungen in § 41 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 des KVG LSA zur Unvereinbarkeit von Amt und Mandat ist Art. 137 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) bzw. Art. 91 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf LSA). Sinn und Zweck der Regelungen ist die Sicherung der organisatorischen Gewaltenteilung gegen Gefahren, die durch das Zusammentreffen von beruflicher Stellung und Mandatswahrnehmung entstehen können. Wegen der Schwierigkeiten, die Funktionsträger, deren konkrete Tätigkeiten einen Interessenkonflikt auslösen können, von denen abzugrenzen, deren Aufgaben mit einem solchen Konflikt nicht verbunden sind, ist dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum bei der Bestimmung der von der Unvereinbarkeitsregelung betroffenen beruflichen Stellungen zuzugestehen. Insbesondere darf er von der Ermächtigung des Art. 137 Abs. 1 GG bzw. Art. 91 Abs. 2 Verf LSA durch die Schaffung generalisierender Tatbestände Gebrauch machen und damit an die Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlage anknüpfen (vgl. BVerfGE 98, 145 <161>; BVerwGE 117, 11 <17>).

Hauptamtliche Beschäftigte nach § 41 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 KVG LSA sind alle in der Kommune hauptamtlich bzw. hauptberuflich beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer. Erfasst sind regelmäßig alle Beamten nach den Vorgaben des allgemeinen Beamtenrechts mit Ausnahme der Ehrenbeamten und der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst. Erfasst sind weiter alle Arbeitnehmer der Kommune, die in einem Dienstverhältnis (Dienstvertrag nach §§ 611 ff. BGB) zu der Kommune stehen und die eine nicht nur zeitlich untergeordnete Tätigkeit bei der Kommune ausüben. Eine Hauptamtlichkeit ist allerdings dann nicht anzunehmen, wenn Beschäftigte dauerhaft aus dem Dienstbetrieb ausgegliedert sind (z. B. im Fall einer längerfristigen Beurlaubung ohne Dienstbezüge oder bei Beschäftigten, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell befinden). Schließlich liegt keine Hauptamtlichkeit bei einer Nebentätigkeit bei der Kommune vor.

Frage 2:

In Abgrenzung zu Frage 1 beziehungsweise zur Klärung der Unterschiede: Ist ein „leitender Beschäftigter“ - im Sinne von § 41 Abs. 1 KVG LSA - einer Gemeinde grundsätzlich gleichzusetzen mit einem „hauptamtlichen Beschäftigten“? Wenn ja, woraus ergibt sich diese Sichtweise? Wenn nein, wie definieren sich die wesentlichen Unterschiede entsprechend der Rechtslage?

Antwort:

Leitende Beschäftigte im Sinne des § 41 Abs. 1 Nrn. 4 bis 6 sowie Abs. 3 Nrn. 3, 4 und 6 KVG LSA sind Beschäftigte, die nach ihrer Dienststellung befugt sind, Sachentscheidungen von nicht untergeordneter Bedeutung zu treffen. Ein leitender Beschäftigter ist für die Verwaltungsarbeit innerhalb einer verwaltungsinternen Organisationseinheit verantwortlich und besitzt entsprechende Weisungsbefugnis. Die Personengruppe der leitenden Beschäftigten ist mithin im besonderen Maße dazu bestimmt, die Verwaltungsarbeit einer juristischen Person oder Vereinigung mitzutragen und damit aber auch mit zu beeinflussen und zu gestalten (BVerfGE, 58, 177 <199>).

Frage 3:

Im Ergebnis der Fragen 1 und 2: Welche wesentlichen Hinderungsgründe bestehen somit, dass ein „hauptamtlicher Beschäftigter“ beziehungsweise „leitender Angestellter“ kein ehrenamtliches Mandat annehmen kann beziehungsweise, wo bestehen die Interessenkonflikte im Sinne der Unvereinbarkeit von abhängiger Beschäftigung/Dienstleistung und Mandat? Bitte bewerten.

Antwort:

Die Unvereinbarkeitsregelungen in § 41 Abs. 1 bis 3 KVG LSA dienen der Sicherung der Gewaltenteilung, um zu verhindern, dass durch eine Personalunion die Mitglieder der Vertretung als Kontrolleure der Verwaltung sich selbst kontrollieren, soweit sie zugleich Aufgaben und Verantwortung innerhalb der kommunalen Verwaltung wahrnehmen (LVerfG LSA, LVerfGE 2, 345 <372>).

Grundgedanke der Regelungen in § 41 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 sowie Abs. 3 Nr. 2 KVG LSA ist die Funktionentrennung. Durch den Ausschluss der hauptamtlichen Beschäftigten der Kernverwaltung der Kommune und leitenden Beschäftigten in den von der Kernverwaltung abgesetzten kommunalen Einrichtungen von der Mandatstätigkeit in der Kommune sollen Interessenkonflikte verhindert werden, die dadurch entstehen können, dass jemand in Personalunion einerseits als Beschäftigter der Verwaltung die Beschlüsse der Vertretung ausführt, andererseits als Mitglied der Vertretung die Durchführung der Beschlüsse und den Ablauf der Kommunalverwaltung überwacht.

Die Regelungen in § 41 Abs. 1 Nr. 7 sowie Abs. 3 Nr. 5 KVG LSA verfolgen das gemeinsame Anliegen, die jeweils auf nächsthöherer Verwaltungsebene vorbereitend oder entscheidend unmittelbar Aufgaben der Rechts- oder Fachaufsicht wahrnehmenden Beschäftigten daran zu hindern, zugleich in der Vertretung der unter Aufsicht stehenden Kommune ehrenamtlich tätig zu sein. Das Gleiche gilt nach § 41 Abs. 1 Nr. 7 KVG LSA auch für Beschäftigte, die vorbereitend oder entscheidend unmittelbar Aufgaben der Rechnungsprüfung über die Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden wahrnehmen; diese können nicht Gemeinderäte einer kreisangehörigen Gemeinde oder Verbandsgemeinderäte einer Verbandsgemeinde im Landkreis sein. Einen entsprechenden Interessenskonflikt sieht der Gesetzgeber zudem auch noch für leitende Beschäftigte der obersten Kommunalaufsichtsbehörde und des Landesrechnungshofes; diese dürfen wegen der bestehenden Möglichkeit der mittelbaren Einflussnahme in Aufsichts- oder Rechnungsprüfungsangelegenheiten nach § 41 Abs. 3 Nr. 6 KVG LSA nicht Kreistagsmitglieder eines Landkreises sein.

Aufgrund der Vielfalt der Sachfragen, in denen der Landkreis gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden fachlich beratend, unterstützend, koordinierend und rechtsauslegend tätig wird und der hiervon nur schwer abgrenzbaren Aufsichtsfunktion als untere Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde schließt § 41 Abs. 1 Nr. 4 KVG LSA die leitenden Beschäftigten im Dienst eines Landkreises, dem die Gemeinde angehört, von Mandaten im Gemeinderat bzw. Verbandsgemeinderat aus.

Das System der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat wird schließlich komplettiert, in dem § 41 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 sowie Abs. 3 Nrn. 3 und 4 KVG LSA ausschließlich die leitenden Beschäftigten der von der Kommune abhängigen juristischen Personen oder Vereinigungen einem Hinderungsgrund unterstellt.

Frage 4:

Im Ergebnis zu Frage 3: Wenn bei einer hauptamtlich beschäftigten Person der Gemeinde mit gleichzeitigem Mandat nachweislich ein Interessenkonflikt besteht bzw. zu erwarten ist: Wer entscheidet, ob eine Unvereinbarkeit oder Hinderungsgründe vorliegen? Bitte auf den Verfahrensablauf entsprechend der Rechtslage eingehen.

Frage 5:

Wenn eine entsprechende Person wissentlich in einem derartigen Interessenkonflikt - hauptamtlich beschäftigte Person der Gemeinde mit gleichzeitigem Mandat - steht und dann das Mandat angenommen hat und ausübt, stellt sich die Frage: Welche Formen der Haftung (§ 34 KVG LSA) dann wirksam werden? Welche Bewertung erlangen „moralische Schäden“, die durch die Ausübung des Mandats in dieser Konstellation verursacht wurden beziehungsweise werden?

Antwort:

Die Fragen 4 und 5 werden zusammenhängend beantwortet.

Nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA verliert ein ehrenamtliches Mitglied der Vertretung während der Wahlperiode sein Mandat, wenn ein Hinderungsgrund nach § 41 Abs. 1, 2 oder 3 KVG LSA bereits zum Zeitpunkt der Annahme der Wahl vorliegt oder im Laufe der Wahlperiode eintritt. Die Vertretung stellt unverzüglich fest, ob die Voraussetzungen nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA vorliegen (§ 42 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA); mit der Unanfechtbarkeit der Feststellung der Vertretung scheidet das ehrenamtliche Mitglied der Vertretung aus der Vertretung aus (§ 42 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KVG LSA).

Durch das Ausscheiden eines ehrenamtlichen Mitgliedes der Vertretung wird die Rechtswirksamkeit seiner bisherigen Tätigkeit nicht berührt (§ 42 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA); alle unter Mitwirkung eines erst im Laufe der Wahlperiode ausscheidenden Mitgliedes der Vertretung gefassten Beschlüsse sind gültig. Aus diesem Grund kann aus der ehrenamtlichen Tätigkeit als solcher kein Schaden im Sinne der Haftungsregelung des § 34 Abs. 1 KVG LSA entstehen.