

Az.: 4 A 536/12
7 K 1584/10

Ausfertigung



verkündet am: 28.05.2013
gez. Ufer
Urkundsbeamtin

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Kreistag des Landkreises Bautzen
vertreten durch den Landrat
Bahnhofstraße 9, 02625 Bautzen

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Empfehlung des Kreistages an ein Mitglied zur Mandatsniederlegung
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 28. Mai 2013

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 25. Januar 2011 - 7 K 1584/10 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1 Die Klägerin ist Kreisrätin des Landkreises Bautzen und wendet sich gegen einen Beschluss des Beklagten, mit dem dieser den Empfehlungen der von ihm eingerichteten Bewertungskommission folgt, der Klägerin die Niederlegung ihres Mandats zu empfehlen.

2 Bei der letzten Kommunalwahl wurde die Klägerin als Kreisrätin des Landkreises Bautzen gewählt. Sie ist seitdem Mitglied des Beklagten. Am 25. August 2008 beschloss der Beklagte (Beschluss Nr. 1/009/08) die Überprüfung der Kreisräte des Beklagten und der Mitarbeiter der Kreisverwaltung hinsichtlich offizieller bzw. inoffizieller Mitarbeit für das MfS/AfNS der ehemaligen DDR auf Grundlage des Stasi-Unterlagengesetzes (Ziffer 1), die Bildung einer Bewertungskommission mit dem Landrat als Vorsitzendem und deren weitere Besetzung (Ziffer 2) sowie die Verfahrensweise zu den Ergebnissen der Überprüfung (Ziffer 3). Danach sollte der oder dem Belasteten im Falle einer Belastung durch die Kommission das Recht der Anhörung gewährt werden. Der Kreistag solle nach dem Vortrag des Landrates oder eines Mitglieds der Bewertungskommission in nichtöffentlicher Sitzung entscheiden, ob die Niederlegung des Mandates empfohlen werde. Der Landrat solle in öffentlicher Sitzung über Mandatsveränderungen berichten. Am 30. März 2009 wählte der Kreistag aus seiner Mitte zehn Mitglieder der Bewertungskommission.

- 3 Nach nichtöffentlichen Sitzungen der Bewertungskommission am 19. August 2009, 7. September 2009 und 8. Februar 2010 ersuchte die Bewertungskommission am 9. Februar 2010 die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR um die Übersendung von Unterlagen zu der Klägerin. Am 10. März 2010 stellte sie beim Landeskriminalamt Sachsen ein Amtshilfeersuchen auf kriminaltechnische Untersuchung von handschriftlichen Schreibleistungen der Klägerin. Das erstellte Schriftgutachten vom.. April 2010 kam zu dem Ergebnis, dass zwischen der Unterschrift unter der maschinenschriftlichen „Bereitschaftserklärung“ vom... September 1987 und den von der Klägerin stammenden Vergleichsschreibleistungen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit keine Urheberidentität bestehe. Mit Schreiben vom 23. April 2010 teilte die Klägerin dem Landkreis Bautzen u. a. mit, dass sie keine Verpflichtung für die Staatssicherheit unterschrieben und keine Berichte verfasst sowie keine Geld- bzw. Sachgeschenke entgegengenommen habe. Sie wies auch darauf hin, dass ihr die 1994 in der Gemeinde K..... tätige Bewertungskommission das Vertrauen ausgesprochen habe.
- 4 In ihrer nichtöffentlichen Sitzung am 12. Mai 2010 beschloss die Bewertungskommission, den Kreistag zu informieren und die Empfehlung zur Mandatsniederlegung auszusprechen. Mit Schreiben vom 9. Juni 2010 lud der Landrat die Mitglieder des Beklagten zur Kreistagssitzung am 21. Juni 2010 ein. Die Tagesordnung enthielt für den nichtöffentlichen Teil der Sitzung unter Ziffer 3 den Tagesordnungspunkt „Bericht der Bewertungskommission“. In seiner nichtöffentlichen Sitzung am 21. Juni 2010 beschloss der Beklagte, „den Empfehlungen der Bewertungskommission, verlesen in der Sitzung des Kreistages am 21./22. Juni 2010 zu folgen“.
- 5 Am 9. August 2010 erhielt der Landrat des Landkreises Bautzen von der Gemeinde K....., ein Bewertungsprotokoll der Gemeinde vom 14. Februar 1995 hinsichtlich der Stasi-Unterlagen der Klägerin. Danach sei aus der vorliegenden Akte und der Anhörung der Klägerin keine Belastung zu erkennen. Am 30. September 2010 stand in der Sächsischen Zeitung, dass eine nichtöffentliche Kreistagskommission der Klägerin, die zu diesem Zeitpunkt Hauptamtsleiterin der Gemeinde K..... war, Kontakte zum Ministerium für Staatssicherheit attestiert habe.

6 Am 4. Oktober 2010 hat die Klägerin Klage auf Feststellung erhoben, dass der Beschluss des Beklagten vom 21. Juni 2010 rechtswidrig ist. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen ausgeführt, das Vorgehen der Beklagten sei vom Sächsischen Kommunalwahlgesetz nicht vorgesehen. Es gebe zwar eine gesetzliche Grundlage für die Stasi-Überprüfung, nicht aber für den angegriffenen Beschluss. Die von der Bewertungskommission abgegebene Empfehlung und der angegriffene Beschluss hielten einer rechtsstaatlichen Überprüfung aus verschiedenen Gründen nicht stand. Die Abstimmung über die Empfehlung habe nicht auf der Tagesordnung der Kreistagssitzung gestanden. Darüber hinaus sei der Beschluss durch Indiskretion öffentlich geworden, was die Klägerin in persönliche und arbeitsrechtliche Schwierigkeiten gebracht habe.

7 Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Die Klägerin habe kein Rechtsschutzbedürfnis, da ihr ihre Mitgliedsrechte im Kreistag nicht entzogen worden seien. Zu den Kreistags- und Ausschusssitzungen nach dem 21. Juni 2010 sei die Klägerin ordnungsgemäß eingeladen worden. Die Bewertungskommission sei ein beratender Ausschuss, deren Sitzungen nicht öffentlich seien.

8 Mit Urteil vom 25. Januar 2011 hat das Verwaltungsgericht Dresden festgestellt, dass der Beschluss des Beklagten vom 21./22. Juni 2010, TOP 3 des nichtöffentlichen Teils der Sitzung („Bericht der Bewertungskommission“) rechtswidrig ist, soweit er die Klägerin betrifft. Zur Begründung seiner Entscheidung führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus:

9 Mit dem Beschluss greife der Beklagte in die sich aus ihrer Wahl ergebenden Mandatsausübungsrechte der Klägerin ein. Auch die Empfehlung stelle einen beachtlichen Eingriff in die Rechtssphäre der Klägerin dar. Mit der ausgesprochenen Aufforderung sei psychischer Druck aufgebaut worden, um die Klägerin zu einer Mandatsaufgabe zu bewegen.

10 Der Beschluss sei ohne die nötige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zustande gekommen. Die Bestimmungen, aus denen sich mittelbar Wählbarkeitseinschränkungen wegen einer Tätigkeit für das Ministerium für Staatsicherheit/Amt für nationale Sicherheit ergäben, seien auf kommunale

Wahlbeamte beschränkt und seien im maßgeblichen Beamtenrecht verankert. Die Sächsische Landkreisordnung erlaube ein Ausscheiden nur auf Verlangen des jeweiligen Kreistagsmitgliedes aus wichtigem Grund. Auch das StUG enthalte nur eine Ermächtigung der aufbewahrenden Stelle zur Herausgabe von Unterlagen. Des Weiteren sei der Beschluss unter Verletzung von formellen Vorschriften über die Beschlussfassung im Kreistag zustande gekommen. Der Kreistag sei zur Einrichtung der Bewertungskommission nicht befugt gewesen. Die Kommission entspreche nicht dem in der Landkreisordnung vorgesehenen System beratender und beschließender Ausschüsse. Sie stelle auch keinen besonderen beratenden Ausschuss dar, weil sie für den Kreistag nicht bloße Vorbereitungsleistungen habe erbringen sollen, sondern die alleinige Herrschaft über die Entscheidungsgrundlagen habe behalten sollen. Gleichwohl habe der Kreistag eine Sachentscheidung treffen sollen. Unabhängig davon, ob die sachlichen Grundlagen der Beschlussvorlage tatsächlich objektiv zutreffend gewesen seien, hätten die Kreisräte nicht ohne eigene Kenntnis aller sachlichen Entscheidungsgrundlagen entscheiden dürfen.

11 Auf den Antrag des Beklagten hat der Senat mit Beschluss vom 25. Juli 2012 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen ernstlicher Zweifel zugelassen.

12 Zur Begründung der Berufung führt der Beklagte im Wesentlichen aus:

13 Die Klage sei unzulässig. Die Klägerin sei nicht klagebefugt. Die Klägerin habe keine wehrhafte Rechtsposition, die sie im Kommunalverfassungsverstreit rügen könne. Bei der Wahrnehmung ihres Kreistagsmandats könne sie sich nicht auf Grundrechte berufen. Der angefochtene Beschluss beeinträchtige sie nicht in ihrem Besitzstand als Mitglied des Organs Kreistag. Die Empfehlung habe keine rechtliche Wirkung und verursache keine Nachteile. Der Klägerin fehle es wegen des zeitlichen Abstands zwischen der Einsetzung der Kommission und der Klageerhebung auch am Rechtsschutzbedürfnis.

14 Die Klage sei auch unbegründet.

15

Das in § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsLKrO festgeschriebene Selbstverwaltungsrecht stelle eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Untersuchungen des Beklagten und

seine Empfehlung zur Mandatsniederlegung dar. Das Selbstverwaltungsrecht garantiere die lokale Aufgabenwahrnehmung örtlicher Angelegenheiten und die Eigenverantwortlichkeit. Im Interesse der Erfüllung der Bedürfnisse der Kreisbevölkerung müsse es möglich sein, Voraussetzungen dafür zu schaffen, Personen, die für das MfS tätig gewesen seien, eine Missbilligung auszusprechen und die Mandatsniederlegung nahezu legen.

- 16 Der Beklagte habe mit der Bewertungskommission als besonderen beratenden Ausschuss einen „maßgeschneiderten“ Ausschusstyp errichten dürfen. Dieser sei eine Mischform zwischen einem beratenden und einem beschließenden Ausschuss. Es gebe keinen Numerus Clausus an Ausschussformen. Die Empfehlung einer Mandatsniederlegung überschreite das zulässige Maß der Arbeit von Ausschüssen und des Kreistages nicht. Die Bewertung von Informationen sei der Ausschussarbeit immanent. Trotz der (teilweisen) Auslagerung der Überprüfung auf die Bewertungskommission habe sich der Beklagte das Letztentscheidungsrecht vorbehalten können. So sei es von seinem Rückholrecht nach § 37 Abs. 3 Satz 5 SächsLKrO gedeckt, dass der Kreistag von vornherein nur ein beschränktes Aufgabenspektrum an die Bewertungskommission übertragen habe. Die gesamte Untersuchung und Entscheidung hätte auch einem beschließenden Ausschuss übergeben werden können.
- 17 Der Beschluss über die Empfehlung zur Niederlegung des Mandats sei ermessensfehlerfrei ergangen. Die Bewertungskommission habe die für und gegen die Klägerin sprechenden Erwägungen ermittelt und in ihrer Entscheidung ausreichend berücksichtigt. Aufgrund des Umfangs der Akte und der Aussage der Stasiunterlagenbehörde, Fälle von gefälschten Unterschriften seien nicht bekannt, sei sie trotz des Ergebnisses des Schriftgutachtens zu dem nachvollziehbaren Ergebnis gelangt, dass überwiegende Gründe für eine Tätigkeit der Klägerin für das MfS sprächen. Die Bewertung von Informationen durch den Ausschuss und ein entsprechender Bericht an den Gemeinderat oder Kreistag seien ein typisches Element der Ausschussarbeit. Auch bei der Entscheidung des Kreistages seien sämtliche für und gegen die Klägerin sprechenden Umstände berücksichtigt worden.

18 Die Informationsrechte der Kreismitglieder seien nicht verletzt worden. Ein Verstoß gegen die Pflicht aus § 32 Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO zur rechtzeitigen Mitteilung der Verhandlungsgegenstände liege nicht vor. Durch die Einsetzung der Bewertungskommission und die Festlegung des Überprüfungs- und Beschlussverfahrens habe der Beklagte selbst ein teilweise abweichendes Verfahren zur Information vorgesehen. Darüber hinaus hätten der Weitergabe der Unterlagen an alle Kreistagsmitglieder das StUG und Gründe des öffentlichen Wohls bzw. berechnigte Interessen Einzelner entgegengestanden.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 25. Januar 2011 - 7 K 1584/10 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

19 Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

20 Sie sei klagebefugt, weil eine Verletzung ihrer wehrfähigen Rechte nicht nach jeder Betrachtungsweise auszuschließen sei. Über die Niederlegung ihres Mandats müsse sie frei entscheiden können. Durch den Beschluss des Beklagten, mit dem dieser sich als Organ gegenüber einem seiner Mitglieder zielgerichtet positioniert habe, werde ihr eine mandatsrelevante Entscheidung nahegelegt, die sie ohne den Kreistagsbeschluss nicht in Betracht gezogen hätte. Ihr Rechtsschutzbedürfnis sei auch nicht wegen einer verzögerten Klageerhebung entfallen. Gegen eine zunächst nur potentielle Rechtsbeeinträchtigung habe sie nicht vorzugehen brauchen. Zwischen dem angefochtenen Beschluss und der Klageerhebung hätten dann keine vier Monate gelegen.

21 Die Klage sei auch begründet. Es fehle an einer erforderlichen Rechtsgrundlage für den Beschluss. Sie ergebe sich nicht aus § 16 Abs. 2 SächsLKrO. Diese Vorschrift ermächtige den Beklagten erst zur Entscheidung über das Vorliegen eines wichtigen Grundes, nachdem der Bürger sein Ausscheiden aus der ehrenamtlichen Tätigkeit verlangt habe. Ein Initiativrecht oder eine anderweitige antizipierte Feststellung

hinsichtlich des Ausscheidens stehe dem Kreistag nicht zu. Auch das in § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO normierte Selbstverwaltungsrecht sei keine Rechtsgrundlage für einen Beschluss des Kreistages, der über dessen Befassungskompetenz hinausgehe und auf das freie Mandat einwirke, das vor jeglicher rechtlicher und tatsächlicher Einflussnahme geschützt sei. Der angefochtene Beschluss lasse sich auch nicht auf § 20 Abs. 1 Nr. 6b) StUG stützen, der nur die Möglichkeit der Nutzung regele. Das StUG gewähre den Zugang zu den Unterlagen der Staatssicherheit, treffe aber keine Regelung zu den Konsequenzen von Feststellungen zur Tätigkeit bei der Staatssicherheit. Es ermächtige den Kreistag aber nicht zur streitgegenständlichen Beschlussfassung.

22 Die angegriffene Entscheidung des Beklagten sei ermessensfehlerhaft ergangen. Er habe eine undifferenzierte Entscheidung über zwei Kreisräte gleichzeitig getroffen und sich mit dem Vorbringen der Klägerin unzureichend auseinandergesetzt.

23 Der Beschluss des Beklagten sei auch formell rechtswidrig. Die SächsLKrO sehe die Einrichtung einer Bewertungskommission nicht vor. Es bestehe ein Numerus Clausus der wählbaren Ausschussformen. Ein Ausschuss, der entscheidungsrelevante Informationen bewerte, die Sachentscheidung aber ausschließlich dem Kreistag überlasse, ohne diesem die vollständigen Entscheidungsgrundlagen vorzulegen, sei nicht vorgesehen. Dies sei eine unzulässige Mischform. Die Möglichkeit, die Arbeit der Ausschüsse zu gestalten, beziehe sich nur auf inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten. Im Falle der Bewertungskommission könne der Kreistag anhand der objektiven Aktenlage keine eigene Einschätzung vornehmen. Die Vorinformationen der Bewertungskommission seien bereits bewertet. Die Verweigerung der Einsichtnahme in die entscheidungserheblichen Unterlagen verletze die Informationsrechte des Kreistages bzw. seiner Mitglieder. Durch die Einsetzung der Bewertungskommission hätten sich die Kreistagsmitglieder ihrer Informationsrechte nicht begeben.

24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakten und die vom Beklagten vorgelegten Akten (6 Heftungen) verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

25 Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt, dass der Beschluss des Beklagten vom 21./22. Juni 2010 TOP 3 des nichtöffentlichen Teils der Sitzung („Bericht der Bewertungskommission“) rechtswidrig ist, soweit er die Klägerin betrifft.

26 Der Kommunalverfassungsverstreit in Form der Feststellungsklage ist zulässig. Er ist auch begründet, denn der Kreistagsbeschluss ist formell und materiell rechtswidrig.

27 1. Die Klage ist zulässig. Die Klägerin ist analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

28 Die Klägerin kann sich als Mitglied des beklagten Kreistages auf eine mögliche Verletzung eigener Rechte berufen. Aus ihrer organschaftlichen Rechtsposition folgt eine wehrhafte Rechtsposition, die sie im Kommunalverfassungsverstreit geltend machen kann. Auch wenn die in dem angegriffenen Kreistagsbeschluss mit dem Ziel der Mandatsniederlegung ausgesprochene Empfehlung keine unmittelbare nachteilige rechtliche Wirkung entfaltet und der Klägerin dadurch das Mandat nicht entzogen wird, greift sie in die Ausübung ihres Mandats ein. Der mit ihr auf die Klägerin ausgeübte Druck betrifft ihr Mandatsausübungsrecht, das aus der Wahl resultiert. Zudem wird durch die mit der Empfehlung in Frage gestellte Vertrauenswürdigkeit der Klägerin ihre Stellung als Kreisrätin berührt.

29 Der Klägerin fehlt es auch nicht an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis. Eine Verzögerung der Klageerhebung ist bei dem vorliegenden Geschehensablauf nicht erkennbar. Der auf den Einwand der Verwirkung zielende Vortrag des Beklagten greift nicht durch. Gegen den sie beeinträchtigenden Beschluss des Beklagten vom 21. Juni 2010 ist die Klägerin zeitnah durch Klageerhebung am 4. Oktober 2010 gerichtlich vorgegangen.

30 2. Die Klage ist begründet. Der auf dem Selbstverwaltungsrecht des Beklagten beruhende Beschluss ist in formeller und in materieller Hinsicht zu beanstanden.

- 31 a) Entgegen der Auffassung der Klägerin fehlt es nicht an der erforderlichen Rechtsgrundlage für die ausgesprochene Empfehlung zur Mandatsniederlegung.
- 32 Das vom Beklagten ausgeübte Missbilligungsrecht gegenüber einem seiner Mitglieder lässt sich entgegen der Auffassung des Beklagten zwar weder auf § 16 Abs. 2 SächsLKrO noch auf § 20 Abs. 1 Nr. 6b) StUG stützen. Es beruht aber auf dem Selbstverwaltungsrecht des Beklagten.
- 33 aa) § 16 SächsLKrO erlaubt ein Ausscheiden aus dem Kreistag auf Verlangen des jeweiligen Kreistagsmitglieds aus wichtigem Grund. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO kann eine ehrenamtliche Tätigkeit - wie hier die Ausübung des Kreisratsmandats (§ 31 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO) - aus wichtigem Grund abgelehnt oder das Ausscheiden verlangt werden. Ob ein wichtiger Grund vorliegt, entscheidet nach § 16 Abs. 2 SächsLKrO der Kreistag. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf verwiesen, dass diese Vorschrift kein Initiativrecht des Kreistags normiert und ausgeführt, diese Regelung bestimme nur die Zuständigkeit für die Prüfung eines Verzichtgrundes, wenn ein entsprechendes Verlangen des Kreistagsmitglieds vorgebracht worden ist.
- 34 Der dagegen vorgebrachte Einwand des Beklagten, dem Kreistag müsse es unter Berücksichtigung seiner Letztentscheidungskompetenz nach § 16 Abs. 2 SächsLKrO über das Vorliegen eines wichtigen Grundes zum Ausscheiden aus dem Kreistag erlaubt sein, bei Vorliegen eines wichtigen Grundes eine Mandatsniederlegung zu empfehlen, greift nicht durch. Die vorgesehene Verfahrensweise für das Ausscheiden aus wichtigem Grund, das in § 18 Abs. 1 und 2 SächsGemO auch für das Ausscheiden aus dem Gemeinderat vorgesehen ist, enthält nicht als minus die Ermächtigung des Kreistags, selbst tätig zu werden und die Mandatsniederlegung zu empfehlen.
- 35 bb) Nach § 20 Abs. 1 Nr. 6b) StUG dürfen Unterlagen, soweit sie keine personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte enthalten, durch öffentliche Stellen in dem erforderlichen Umfang zum Zwecke der Überprüfung von Mitgliedern kommunaler Vertretungen nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften und mit ihrer Kenntnis verwendet werden zur Feststellung, ob sie hauptamtlich oder inoffiziell für den Staatssicherheitsdienst tätig waren. Der Beklagte

entnimmt dieser Vorschrift auch einen materiellen Grund zur Verwendung von Informationen aus den Unterlagen des MfS. Dies leitet er aus dem Herausgabeanspruch der ermittelnden Stelle gegen die Stasiunterlagenbehörde aus § 19 Abs. 1 Satz 1 StUG und aus der gesetzlichen Definition der Verwendung in § 6 Abs. 9 Satz 1 StUG her. Seiner Auffassung nach ist die Stelle, die die Herausgabe von Unterlagen fordern kann, auch berechtigt, diese Daten zu benutzen. Davon sei auch die Nutzung umfasst, aus dem gesammelten Material Schlüsse zu ziehen und Empfehlungen für die weitere Mandatsausübung zu geben. Das Verwaltungsgericht sieht in dieser Bestimmung lediglich die Ermächtigung der aufbewahrenden Stelle zur Herausgabe von Unterlagen für den Fall einer anderweitig geregelten Prüfungsbefugnis. Rechtsfolgen für den Betroffenen enthalte sie dagegen nicht. Der Senat teilt diese Auffassung. Eine Regelung der Konsequenzen für den Fall, dass die anhand der Unterlagen erfolgte Prüfung eine Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst ergibt, ist dem StUG nicht zu entnehmen. Das entspricht auch nicht der Intention des Gesetzes. So weist auch die Klägerin darauf hin, dass das StUG den Zugang zu den Unterlagen der Staatssicherheit gewähre, den Kreistag aber nicht zu der streitgegenständlichen Beschlussfassung ermächtige.

- 36 cc) Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO erfüllen die Landkreise, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, alle überörtlichen und alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigenden Aufgaben in eigener Verantwortung. Die vom Beklagten gegenüber der Klägerin ausgesprochene Empfehlung, das Mandat niederzulegen, fällt unter die Aufgaben, die den Landkreisen zur Selbstverwaltung obliegen (§ 2 Abs. 1 SächsLKrO). Das Recht des Kreistages zur selbstverantwortlichen Aufgabenerledigung nach § 2 Abs. 1 SächsLKrO erfasst auch das Recht, einem Mitglied des Hauptorgans des Landkreises gegenüber zum Ausdruck zu bringen, dass es nach Auffassung des Kreistages wegen eines bestimmten Sachverhaltes nicht länger Mitglied sein solle und ihm daher empfohlen werde, das Mandat aufzugeben. Das Recht eines Kollektivorgans, Maßnahmen zu ergreifen, die es zum Erhalt und zur Wiederherstellung seiner Funktionsfähigkeit und inneren Ordnung für geboten hält, bedarf keiner speziellen Rechtsgrundlage, solange die einer kommunalen Vertretung gezogenen Grenzen des Betätigungsfeldes und die Gesetzmäßigkeit ihres Handelns gewahrt bleiben. Aus dem den Gemeinden verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 84

SächsVerf) lässt sich auch die Befugnis herleiten, sich zu Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft - hier das Selbstorganisationsrecht - betreffen, zu äußern und ein damit zusammenhängendes Verhalten oder einen Vorgang zu würdigen (vgl. NdsOVG, Urt. v. 27. Juni 2012 - 10 LC 37/10 -, juris Rn. 42 zur Missbilligung des Verstoßes eines Ratsmitgliedes gegen die Verschwiegenheitspflicht).

- 37 Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden - im Rahmen der Gesetze - einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu (BVerfG, Beschl. v. 26. Oktober 1994, BVerfGE 91, 228; Mehde, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Art. 28 Rn. 43 ff.). Zu der Befugnis eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte gehört auch die Organisationshoheit. Durch sie legen die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im einzelnen fest und bestimmen damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen (BVerfG, Beschl. v. 26. Oktober 1994, a. a. O., m. w. N.).
- 38 Gemessen an diesem Selbstverwaltungsbegriff und dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung ist einem kommunalen Parlament zur Aufrechterhaltung seiner inneren Ordnung auch das Recht einzuräumen, das außerparlamentarische Verhalten eines seiner Mitglieder zu missbilligen. Das stellt keine rechtliche oder tatsächliche Einflussnahme dar, vor der das Mandat nach § 31 Abs. 2 und 3 SächsLKrO zu schützen ist. Die in § 31 Abs. 2 SächsLKrO gesicherte Mandatsausübung betrifft Einflussnahmen von außen durch den Arbeitgeber oder Dienstherrn auf die Tätigkeit als Kreisrat. Nach § 31 Abs. 3 SächsLKrO üben die Kreisräte ihr Mandat nach dem Gesetz und ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. An Verpflichtungen und Aufträge, durch die diese Freiheit beschränkt wird, sind sie nicht gebunden. Die geschützte Entscheidungsfreiheit des einzelnen Kreisrats wird aber weder durch eine Missbilligung noch durch die Empfehlung, das Mandat niederzulegen, betroffen.
- 39 Dem Missbilligungsrecht steht auch nicht entgegen, dass der sächsische Gesetzgeber für kommunale Wahlbeamte wie den Bürgermeister und den Landrat in § 41 Abs. 4 und § 56 KomWG Wählbarkeitseinschränkungen vorgesehen und insofern das

kommunale Selbstverwaltungsrecht für den Mandatsverlust nicht als ausreichend angesehen hat. Das erfasst die hier in Frage stehende Missbilligung nicht. Mit ihr ist kein Mandatsverlust verbunden. Es handelt sich um eine Maßnahme unterhalb einer Sanktion. Der Anlass für die Maßnahme muss allerdings im Bereich der lokalen Aufgabenwahrnehmung örtlicher Angelegenheiten oder im Bereich der Eigenverantwortlichkeit liegen. Da die Akzeptanz der im Rahmen der Selbstverwaltung zu erfüllenden Aufgaben auch davon abhängt, dass sie von angesehenen, mit den heimischen Verhältnissen besonders vertrauten Mandatsträgern wahrgenommen werden, ist ein Missbilligungsrecht gerade dann einzuräumen, wenn das Ansehen eines Mitglieds der kommunalen Vertretung betroffen ist. Allgemeine Beanstandungen können jedoch nicht darunter fallen. Die kommunale Vertretung darf nicht wie eine Zensurbehörde agieren. Auch die im politischen Leben üblichen Aufforderungen werden nicht von dem Missbilligungsrecht erfasst. Dass das Missbilligungsrecht möglicherweise auch missbraucht werden könnte, ändert an seinem Bestand nichts.

40 b) Der Beschluss des Beklagten vom 21./22. Juni 2010 verletzt jedoch die formellen Vorschriften über die Beschlussfassung.

41 Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO kann der Kreistag nur in einer ordnungsgemäß einberufenen und geleiteten Sitzung beraten und beschließen. Hier ist die Einberufung der Kreistagssitzung nicht ordnungsgemäß erfolgt.

42 Nach § 32 Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO beruft der Landrat den Kreistag schriftlich mit angemessener Frist ein und teilt gleichzeitig die Verhandlungsgegenstände mit; dabei sind die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beizufügen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen einzelner entgegenstehen. Die Mitteilung des Verhandlungsgegenstandes, die die angemessene Vorbereitung der Kreistagssitzung ermöglichen soll, ist unzureichend erfolgt. In der den Kreisräten übersandten Einladung vom 9. Juni 2010 zur Kreistagssitzung am 21. Juni 2010 war in der Tagesordnung für den nichtöffentlichen Teil der Sitzung unter Ziffer 3 aufgeführt „Bericht der Bewertungskommission“. Dies ließ nur erwarten, dass die Bewertungskommission den Kreistag über ihre Ergebnisse informieren wird. Ein Bericht ist schon seiner Wortbedeutung nach lediglich die Mitteilung oder Darstellung

eines Sachverhalts oder eines Geschehens. Dass auch eine Beschlussfassung vorgesehen war, war der Tagesordnung nicht zu entnehmen - anders als etlichen Tagesordnungspunkten der öffentlichen Sitzung, die mit „Beratung und Beschlussfassung“ angegeben waren. Die Kreisräte mussten auch nicht deshalb mit einer Beschlussfassung rechnen, weil mit dem Beschluss über die Einsetzung der Bewertungskommission nach dem Vortrag des Landrates eine Entscheidung des Kreistags vorgesehen worden war. Es ist kein zwingender Zusammenhang zwischen der Einsetzung der Bewertungskommission und der Tagesordnung erkennbar. Dass die erfolgte Vorgehensweise der Schutzfunktion des § 32 Abs. 3 Satz 1 SächsLKrO zuwiderläuft, wird auch aus dem konkreten Ablauf der Kreistagssitzung am 21./22. Juni 2010 deutlich. In der Kreistagssitzung ist gerügt worden, dass die Tagesordnung eine Beschlussfassung nicht vorgesehen habe. Die Beschlussfassung ist dann mehrheitlich durchgesetzt worden.

43 c) Der Beschluss ist auch materiell rechtswidrig. Es fehlt an einem wichtigen Grund für die empfohlene Mandatsniederlegung. Der Beklagte hat sich vor dem Beschluss kein eigenes Bild von dem Verhalten der Klägerin gemacht und nicht die erforderliche Gesamtwürdigung der für die Empfehlung erheblichen Umstände vorgenommen.

44 Im Hinblick auf den in § 16 SächsLKrO vorgesehenen wichtigen Grund für die Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit und die dem Kreistag in § 16 Abs. 2 SächsLKrO eingeräumte Kompetenz, über einen dahingehenden Antrag zu entscheiden, erscheint es sachgerecht, auch die Empfehlung, das Mandat niederzulegen, vom Vorliegen eines wichtigen Grundes abhängig zu machen. Die offizielle oder inoffizielle Mitarbeit beim MfS/AfNS der DDR stellt einen wichtigen Grund dar, wenn sich daraus ergibt, dass der Betroffene als Kreisrat untragbar ist. Dies erfordert in Anlehnung an die Vorgaben des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zum Ausschluss der Wählbarkeit früherer Mitarbeiter des MfS/AfNS zum Bürgermeister eine ergebnisoffene und zukunftsorientierte Einzelfallprüfung.

45 Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 20. Februar 1997, SächsVBl. 1997, 115) ergibt sich aus einer Gesamtschau der Entscheidungen der Art. 118 und 119 SächsVerf, des Postulats der Aufarbeitung der Vergangenheit (Art. 116 und 117 SächsVerf) und vor dem Hintergrund der in der

Präambel ausdrücklich hervorgehobenen leidvollen Erfahrungen kommunistischer Gewaltherrschaft, dass die Sächsische Verfassung den Gesetzgeber zu einer Modifizierung des Grundsatzes der allgemeinen und gleichen Wahl eines Bürgermeisters ermächtigt. Danach kann von der Wählbarkeit ausgeschlossen werden, wer für das frühere Ministerium für Staatssicherheit / Amt für nationale Sicherheit der DDR tätig war, wenn deshalb die Ausübung des Amtes des Bürgermeisters für die Zukunft als untragbar erscheint (a. a. O., juris, Rn. 38). Diese zweistufige Prüfung erfordert auf der ersten Stufe die Feststellung der Tätigkeit einer Person für das frühere MfS. Da die Tätigkeit für sich genommen aber noch nicht ausreicht, um die Wählbarkeit auszuschließen, bedarf es in einem zweiten Schritt der Feststellung, dass der Bewerber wegen seiner Tätigkeit für das frühere MfS für das angestrebte Amt untragbar erscheint. Die zweite Stufe erfordert die Vornahme einer umfassenden, alle beachtlichen Aspekte des jeweiligen Falles einbeziehenden Prüfung. Die Einzelfallprüfung ist ergebnisoffen. Mit der Feststellung der Tätigkeit einer Person für das MfS ist keine Indizfunktion oder Vermutung für die Untragbarkeit der Amtsausübung als Bürgermeister verbunden. Im Rahmen der danach gebotenen umfassenden Prüfung des konkreten Falles sind neben Anlass und Inhalt der Tätigkeit für das MfS und den Gründen ihrer Aufgabe die sonstigen persönlichen Umstände, die Besonderheiten des kommunalen Wahlamtes des Bürgermeisters sowie die Aussichten der Bewährung des Bewerbers unter rechtsstaatlich-demokratischen Verhältnissen zu berücksichtigen und zu würdigen. Die abschließende Beurteilung der Wählbarkeit darf auch bei früherer MfS-Tätigkeit die Entwicklung nicht ausblenden, die der Bewerber nach dem Beitritt genommen hat. Diese Würdigung setzt eine Prognose für die Zukunft voraus. Wäre die Einzelfallprüfung in erster Linie auf die Vergangenheit ausgerichtet und würde sie hauptsächlich die Art und Weise der Betätigung des Wahlbewerbers für das MfS und seine daraus folgende Vorbelastung in den Blick nehmen, könnten sich seine grundrechtlich geschützten Interessen praktisch auf unabsehbare Zeit nicht mehr in ausreichendem Maße entfalten (a. a. O., Rn. 47 ff.).

- 46 Der Senat hält es nicht für sachgerecht, bei den ehrenamtlich tätigen Kreis- und Gemeinderäten insoweit einen strengeren Maßstab anzulegen als bei Bürgermeistern und Landräten. Ein tragfähiger Grund, warum bei Bürgermeistern und Landräten, die den Vorsitz im Kreistag und Gemeinderat führen und zudem wegen ihrer Stellung als

Beamte besonderen Anforderungen unterliegen, weniger strengere Maßstäbe anzuwenden sein sollten als bei den Mitgliedern der genannten Organe, liegt nicht vor.

- 47 Eine an den Vorgaben des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs orientierte Prüfung ist hier nicht erfolgt. Der Beklagte hat sich mit der Tätigkeit und dem Verhalten der Klägerin nicht auseinandergesetzt. Insbesondere fehlt es an einer Betrachtung und Würdigung des Verhaltens der Klägerin in den seit der Wende vergangenen gut 20 Jahren und einer Einschätzung des von der Klägerin weiterhin zu erwartenden Verhaltens. Der Beklagte konnte sich auch nicht die Einschätzung der Bewertungskommission zu eigen machen, da diese ebenfalls keine substantiierte Abwägung vorgenommen hat. Die Bewertungskommission hat sich ausschließlich mit dem Vorwenderverhalten der Klägerin befasst und sich mit dem Verhalten und dem Werdegang der Klägerin nach der Wende sowie den Einwänden der Klägerin nicht auseinandergesetzt. Ihre Empfehlung hat sie auf eine Auflistung von Informationen gestützt, die sie keiner näheren inhaltlichen Betrachtung und Bewertung unterzogen hat. An einer Gesamtwürdigung aller Umstände fehlt es.
- 48 Bei der vom Kreistag eingesetzten Bewertungskommission handelt es sich zudem entgegen der Auffassung des Beklagten lediglich um ein informelles Gremium ohne eigene Rechte und nicht um einen maßgeschneiderten beschließenden Ausschuss, dessen Zulässigkeit sich als Minus aus § 37 Abs. 1 Satz 2 SächsLKrO ergibt.
- 49 Wie die Gemeindeordnung sieht auch die Landkreisordnung die Bildung von beschließenden (§ 37 SächsLKrO) und beratenden Ausschüssen (§ 39 SächsLKrO) vor. Einem beschließenden Ausschuss werden bestimmte Aufgabengebiete zur dauernden Erledigung übertragen. Beratende Ausschüsse werden zur Vorberatung auf bestimmten Gebieten gebildet. Beratende und beschließende Ausschüsse werden jeweils durch die Hauptsatzung gebildet. Die Landkreisordnung sieht in § 41 f. neben den Ausschüssen als sonstige Gremien auch die Bildung eines Ältestenrats und verschiedener Beiräte vor. Weitere beratende oder beschließende Gremien sieht sie nicht vor.
- 50 Nach der Hauptsatzung des Landkreises Bautzen vom 25. August 2008 sind mehrere beschließende Ausschüsse (Kreisausschuss, Sozialausschuss, Technischer Ausschuss,

Kultur- und Bildungsausschuss, Jugendhilfeausschuss) gebildet worden. Beratende Ausschüsse sind nicht gebildet worden. Die Hauptsatzung hat mehrere Beiräte gebildet. Die Bewertungskommission ist dagegen nicht durch die Hauptsatzung gebildet worden, sondern durch den Beschluss des Beklagten vom 25. August 2008. Ihr wurde die Überprüfung der Mitglieder des Beklagten und der Mitarbeiter der Kreisverwaltung hinsichtlich einer Mitarbeit für das MfS/Amt für nationale Sicherheit der DDR übertragen. Die Entscheidung über die Empfehlung einer Mandatsniederlegung blieb dem Beklagten überlassen. Grundlage dafür sollte der Vortrag des Landrates oder eines Mitglieds der Bewertungskommission sein. Damit stellt die Bewertungskommission auch keinen Ausschuss dar, den der Beklagte durch Mehrheitsbeschluss für eine einzelne Angelegenheit gebildet hat.

- 51 Nach § 37 Abs. 1 Satz 2 SächsLKrO kann der Kreistag durch Beschluss einzelne Angelegenheiten auf bestehende beschließende Ausschüsse übertragen oder für ihre Erledigung beschließende Ausschüsse bilden. Ein nach der zweiten Variante zulässiger sog. ad hoc- Ausschuss oder Sonderausschuss ist hier nicht gebildet worden. Abgesehen davon, dass es schon fraglich ist, ob dessen Zusammensetzung, wie von § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsLKrO gefordert, der Mandatsverteilung im Kreistag entspricht (sog. Spiegelbildlichkeit) und es sich deshalb überhaupt um einen Ausschuss handelt, ist es vom Gesetz nicht vorgesehen, bereits bei der Bildung eines beschließenden Ausschusses vom Rückholrecht nach § 37 Abs. 3 Satz 5 SächsLKrO Gebrauch zu machen. Nach § 37 Abs. 3 Satz 5 SächsLKrO kann der Kreistag jede Angelegenheit an sich ziehen und Beschlüsse der beschließenden Ausschüsse, solange sie noch nicht vollzogen sind, ändern oder aufheben. Das setzt aber voraus, dass dem beschließenden Ausschuss zunächst ein bestimmtes Aufgabengebiet zur dauernden Erledigung übertragen wird. An der Übertragung zur dauernden Erledigung fehlt es hier. Die Entscheidung blieb dem Beklagten vorbehalten. Entzieht der Kreistag einem speziell für die Erledigung einer einzelnen Angelegenheit gebildeten Sonderausschuss die Angelegenheit von vornherein wieder, hat der Sonderausschuss keine Kompetenz (vgl. zum inhaltsgleichen § 41 Abs. 1 Satz 2, § 41 Abs. 3 Satz 5 SächsGemO Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, § 41 Rn. 99). Es handelt es sich um ein informelles Gremium ohne Organstellung. Von § 37 Abs. 1 Satz 2 SächsLKrO wird es nicht erfasst.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

52

53 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO erfüllt ist.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr in Sachsen (SächsERVerkVO) vom 6. Juli 2010 (SächsGVBl. S. 190) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsERVerkVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch

Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Künzler

Kober

Düvelshaupt

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 63 Abs. 2, § 52 Abs. 1 GKG in Übereinstimmung mit Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 2004, 1327). Sie orientiert sich auch an der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung, gegen die Einwände nicht erhoben worden sind.

- 3 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 GKG).

gez.:

Künzler

Kober

Düvelshaupt

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

*Ufer
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*