

Wahrnehmung (parlamentarischer) Kontrolle bei Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich

Datum: 28. September 2020

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

GESETZGEBUNGS- UND
BERATUNGSDIENST

...

im Hause

IHR ZEICHEN / IHRE NACHRICHT VOM

MEIN ZEICHEN

BEARBEITET VON

TEL +49 391 560-

MAGDEBURG

28. September 2020

Wahrnehmung (parlamentarischer) Kontrolle bei Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich

Sehr ...,

Sie baten unter Verweis auf den Artikel „Abgang eines Hardliners“ der Mitteldeutschen Zeitung vom 17. September 2020 um eine rechtliche Würdigung, ob und inwieweit in diesem Zusammenhang Auskunftspflichten der Landesregierung oder des Saalekreises bestehen.

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

Zu Vorgängen, bei denen Kommunen im übertragenen Wirkungsbereich tätig sind, ist die Landesregierung grundsätzlich zur Auskunft und zur Aktenvorlage gegenüber den Abgeordneten des Landtages verpflichtet. Diese Verpflichtungen bestehen jedoch nicht in Bereichen, in denen Aufsichtsrechte die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verletzen würden. Dies wäre der Fall, soweit die Organisations- und Personalhoheit der Kommunen beeinträchtigt würde. Die Organisations- und Personalhoheit schützt Kommunen auch dann vor staatlicher Einflussnahme, wo sie ausschließlich überörtliche oder fremde Aufgaben wahrnehmen. Hieraus folgt, dass die Landesregierung zu Einzelheiten zu Arbeits- oder Dienstverhältnissen der Beschäftigten von Kommunen gegenüber den Abgeordneten des Landtages weder zur Auskunft noch zur Aktenvorlage verpflichtet sein dürfte. Dies dürfte unter anderem auch für die Frage nach den Gründen gelten, die zum Abschluss des Aufhebungsvertrages zwischen dem Saalekreis und dem im Artikel der Mitteldeutschen Zeitung genannten Beschäftigten geführt haben.

Der Landrat des Saalekreises ist nur den Mitgliedern des Kreistages gegenüber auskunftspflichtig.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

I. Das Fragerecht der Mitglieder des Landtages ist Ausfluss des freien Mandats und des Demokratieprinzips und ist in Artikel 56 Abs. 4 sowie Artikel 53 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV) geregelt.

Mit dem Fragerecht korrespondiert eine Auskunftspflicht der Landesregierung, die nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu antworten hat und Auskunftsverlangen nur insoweit nicht zu entsprechen braucht, als dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohle des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden (Artikel 53 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LV).

Zum Inhalt des Auskunftsanspruchs ist - soweit ersichtlich - anerkannt, dass sich dieser nicht auf alle Themenbereiche und Gegenstände erstreckt, sondern sich auf den Bereich des Regierungshandelns beschränkt, da nur insoweit ein informationelles Ungleichgewicht besteht. Die Regierung ist grundsätzlich nicht zur Informationsbeschaffung zu Fragen verpflichtet, die außerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen¹.

Welche Folgen sich hieraus für die Beantwortung parlamentarischer Fragen im Zusammenhang mit dem Verantwortungsbereich der Kommunen ergeben, ist in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum bisher nur selten problematisiert worden.

Aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² in Bezug auf Fragen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform (Deutsche Bahn AG) kann zumindest der Schluss gezogen werden, dass das einer Regierung grundsätzlich zur Verfügung stehende Instrumentarium an Informations- und Weisungsrechten für die Beurteilung ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit von entscheidender Bedeutung ist³.

Ebenso stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof⁴ auf die grundsätzlich bestehenden Informations- und Weisungsrechte der Regierung ab. Werde eine Kommune im übertragenen Wirkungskreis tätig, erstrecke sich die Verantwortung der Regierung auf die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Fachaufsicht). Im eigenen Wirkungskreis der Kommunen könne die Regierung demgegenüber lediglich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beanstanden (Rechtsaufsicht). Daraus folge für den übertragenen Wirkungskreis eine Auskunftspflicht der Regierung im Umfang ihrer Aufsichtsbefugnisse, wohingegen sie im eigenen Wirkungskreis der Kommunen jedes in Richtung einer Fachaufsicht zielende parlamentarische Auskunftsverlangen zurückweisen dürfe⁵.

¹ LVerfG LSA, Urteil vom 17. Januar 2000, Az.: LVG 6/99, NVwZ 2000, S. 671 [672]; Urteil vom 17. September 2013, Az.: LVG 14/12, S. 14 des Urteilsendrucks; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az.: Vf. 11-IVa-05, Rn. 421, zitiert nach juris; Lennartz/Kiefer, in: DÖV 2006, S. 185 [187 f.]; Poppenhäger, in: ThürVwBl 2000, S. 121 [123]; Glauben, in: DVBl 2018, S. 751 [753], der betont, dass es der Regierung freistehe, auch Fragen zu beantworten, die nicht ihren Verantwortungsbereich betreffen.

² Urteil vom 7. November 2017, Az.: 2 BvE 2/11, Rn. 225, zitiert nach juris.

³ Die verfassungsrechtliche Verantwortung der Regierung beschränkt sich nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Mitwirkungs- und Kontrollrechte, wenn diese Rechte infolge einer Flucht ins Privatrecht in geringerem Umfang bestehen als das fachaufsichtliche Instrumentarium aus umfassenden Informations- und unbeschränkten Weisungsrechten.

⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az.: Vf. 11-IVa-05, Rn. 419 ff., zitiert nach juris.

⁵ BayVerfGH, ebenda, insb. Rn. 429, 452 ff.; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014, Az.: Vf. 72-IVa-12, Rn. 71 des Internetauftritts, wo hinsichtlich des Umfangs der Auskunftspflicht ebenfalls auf den Umfang der Aufsichtsrechte abgestellt wurde.

Ebenso wenig sei die Regierung verpflichtet, auf eine parlamentarische Anfrage hin bestimmte Informationen einzuholen oder aufsichtsrechtlich tätig zu werden⁶.

Aus alledem folgt, dass die Landesregierung grundsätzlich zur Auskunft in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Kommunen verpflichtet ist. Eine Begrenzung dieses Auskunftsanspruchs ergibt sich jedoch aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), insbesondere aus der Organisations- und Personalhoheit.

Die Organisationshoheit gewährt den Kommunen die Befugnis, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen und damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen zu bestimmen⁷. Die Personalhoheit wiederum umfasst die Befugnis, das eigene Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen⁸.

Die Organisations- und Personalhoheit steht den Gemeinden unabhängig davon zu, welche Aufgaben die einzelnen Personen wahrnehmen. Ansonsten würde die Einheitlichkeit der Körperschaft als Dienstherr oder Arbeitgeber zerschlagen, was durch die Gewährleistung der Selbstverwaltungsgarantie gerade verhindert werden soll⁹. In welcher Form die Personen bei der Gemeinde beschäftigt werden, spielt keine Rolle. Beamtenrechtliche Dienstverhältnisse, öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse eigener Art oder zivilrechtliche Arbeitsverhältnisse werden gleichsam erfasst¹⁰.

Aus alledem folgt, dass Maßnahmen der Fachaufsicht auch im Bereich des übertragenen Wirkungskreises ausscheiden, soweit die Organisations- und Personalhoheit der Kommunen eingeschränkt wird. Hieraus folgt gleichzeitig, dass die Landesregierung zur Erteilung von Auskünften und zur Vorlage von Akten an die Abgeordneten des Landtages nicht verpflichtet ist.

II. Für die Abgeordneten des Landtages besteht gegenüber dem Saalekreis oder einem seiner Organe weder ein Auskunftsanspruch noch ein Anspruch auf Aktenvorlage, da es insoweit an einer Anspruchsgrundlage fehlt.

Demgegenüber besitzen die Mitglieder des Kreistages einen Auskunftsanspruch nach § 43 Abs. 3 Satz 1 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA). Nach dieser Vorschrift kann jedes ehrenamtliche Mitglied der Vertretung zur eigenen Unterrichtung in allen Angelegenheiten der Kommune und ihrer Verwaltung von dem Hauptverwaltungsbeamten Auskunft verlangen; ihm muss durch den Hauptverwaltungsbeamten Auskunft erteilt werden. Das Auskunftsrecht ist im Hinblick auf die Überwachungsfunktion der Vertretung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA grundsätzlich allumfassend und bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde¹¹.

⁶ In diesem Sinne auch Glauben, in: DVBl 2018, S. 751 [753]; Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010 [Diss. iur.], S. 121 f., der allerdings dann von einer Antwortpflicht der Landesregierung ausgeht, wenn die begehrten Informationen bei der Landesregierung vorliegen.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986, Az.: 2 BvR 1241/82, Rn. 16, zitiert nach juris.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 26. November 1963, Az.: 2 BvL 12/62, Rn. 38, zitiert nach juris

⁹ Wolff, in: Verwaltungsarchiv 100 [2009], S. 280 [286]; Mehde, in: Maunz/Dürig [Begr.], GG. Loseblattkommentar, Stand: 67. Lfg. November 2012, Rn. 90; im Ergebnis auch BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988, Az. 2 BvR 602/83, Rn. 28; VerfGH NRW, Urteil vom 13. August 1996, Az.: 23/94, Rn. 27, jeweils zitiert nach juris.

¹⁰ Wolff, in: Verwaltungsarchiv 100 [2009], S. 280 [286].

¹¹ VG Magdeburg, Beschluss vom 9. November 2015, Az.: 9 B 745/15, Rn. 11, zitiert nach juris.

Darüber hinaus hat der Hauptverwaltungsbeamte nach § 45 Abs. 6 KVG LSA auf Antrag eines Zehntels der ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretung oder einer Fraktion in allen Angelegenheiten der Kommune und ihrer Verwaltung die Vertretung zu unterrichten und der Vertretung oder einem von ihr bestellten Ausschuss Akteneinsicht zu gewähren.

Aus § 52 Abs. 2 KVG LSA folgt einerseits, dass auch Personalangelegenheiten Gegenstand der Auskunftspflicht sein können. Gleichzeitig folgt aus dieser Vorschrift, dass eine Behandlung im Rahmen der Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse in aller Regel nur in nicht öffentlicher Sitzung infrage kommt. § 52 Abs. 3 KVG LSA wiederum bestimmt, dass die ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretung zur Verschwiegenheit über alle in nicht öffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten verpflichtet sind, bis sie der Hauptverwaltungsbeamte von der Schweigepflicht entbindet.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen