

OVG RHEINLAND-PFALZ
GERICHTSDATENBANK

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Beschluss
Datum: 13.08.2014
AZ: 10 B 10653/14.OVG
Rechtsgebiet: Kommunalrecht
Az.: VG 5 L 580/14.NW

R e c h t s n o r m e n

GG Art. 137 Abs. 1
GemO § 30 Abs. 2
KWG § 5 Abs. 1 Nr. 1, KWG § 5 Abs. 1 Nr. 2, KWG § 5 Abs. 1, KWG § 5 Abs. 2,
KWG § 5

S c h l a g w ö r t e r

Gemeinderat, Gemeinde, Verbandsgemeinderat, Verbandsgemeinde, Mandat, Amt, Unvereinbarkeit, Beamter, Beschäftigter, Wählbarkeit, Beschränkung, Wahlrechtsgleichheit, Gewaltenteilung, Interessengegensätze, Interessenkollision, Dienstverhältnis, generalisierende Regelung, Grundschulbetreuerin

L e i t s a t z

Eine in der Grundschulbetreuung tätige Beschäftigte einer Verbandsgemeinde kann nicht zugleich Mitglied des Rates der Verbandsgemeinde und einer dieser Verbandsgemeinde angehörenden Ortsgemeinde sein. Dabei kommt es nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Regelung des Kommunalwahlgesetz im Hinblick auf die Möglichkeit von Interessenkollisionen allein auf das mit der Verbandsgemeinde bestehende Dienstverhältnis und nicht darauf an, welche konkrete Entscheidungsbefugnis die Grundschulbetreuerin hat.

Zum Sachverhalt:

Die Antragstellerin ist seit 2004 als Angestellte der Verbandsgemeinde R.-M. in der Grundschulbetreuung tätig. Ihre Aufgabe ist die Betreuung von Grundschulkindern vor und nach dem regulären Schulunterricht. Am 25. Mai 2014 wurde sie sowohl in den Gemeinderat ihrer Ortsgemeinde als auch in den Verbandsgemeinderat der Verbandsgemeinde gewählt. Mit Schreiben vom 20. Juni 2014 schloss der Bürgermeister der Verbandsgemeinde die Antragstellerin von der Wahrnehmung des Mandats für beide Räte aus, da sie nach dem Kommunalwahlgesetz als Beschäftigte der Verbandsgemeinde nicht zugleich ihre kommunalen Mandate ausüben könne. Die Antragstellerin hat dagegen um gerichtlichen Eilrechtsschutz nachgesucht und vorgetragen, ihre Tätigkeit schließe jedwede Interessenkollision mit den Aufgaben eines Ratsmitgliedes in der Verbands- und Ortsgemeinde aus, da sie bei ihrer Tätigkeit in der Schule allein den Weisungen des Schulleiters unterliege. Das Verwaltungsgericht lehnte den Eilantrag ab. Das Oberverwaltungsgericht bestätigte diese Entscheidung.

Aus den Gründen:

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin, im Wege einer einstweiligen Anordnung „ihren Ausschluss als Mitglied des Gemeinderates S... und des Verbandsgemeinderates R.-M. aufzuheben und den Antragsgegner zu verpflichten, sie als Mitglied im Ortsgemeinderat S... und im Verbandsgemeinderat R.-M. gemäß § 30 Abs. 2 Gemeindeordnung zu verpflichten“, zu Recht abgelehnt. Denn die Antragstellerin hat insoweit keinen Anordnungsanspruch im Sinne des § 123 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – glaubhaft gemacht. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen verweist der Senat gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts. Im Hinblick auf das Beschwerdevorbringen, auf das sich die Prüfung des Senats gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt, führt der Senat aus:

1. Gemäß Art. 137 Abs. 1 Grundgesetz – GG – kann die Wählbarkeit u.a. von Be-

amten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in den Gemeinden gesetzlich beschränkt werden. Von dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung hat der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber in § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 Kommunalwahlgesetz – KWG – Gebrauch gemacht und festgelegt, dass derjenige, der zum Mitglied des Gemeinderats gewählt ist und die Wahl angenommen hat, nicht gleichzeitig als Beamter oder als Beschäftigter (soweit er nicht überwiegend körperliche Arbeiten verrichtet) der Gemeinde (Nr. 1) oder der Verbandsgemeinde, der die Gemeinde angehört (Nr. 2), hauptamtlich tätig sein kann. Wird jemand, der ein solches Amt innehat, zum Mitglied eines Gemeinderates und/oder Verbandsgemeinderates (vgl. § 54 Abs. 1 KWG) gewählt, so kann er die Wahl gemäß § 5 Abs. 2 KWG nur annehmen, wenn er gleichzeitig nachweist, dass sein aktives Dienstverhältnis beendet ist oder dass er von seinem Dienstverhältnis ohne Bezüge beurlaubt ist. Diese Regelungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Zwar nennt das Grundgesetz keine besonderen materiellen Voraussetzungen für eine gesetzliche Beschränkung der Wählbarkeit. Sie kann allerdings im Hinblick auf die Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht allein mit der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 137 Abs. 1 GG begründet werden. Vielmehr bedarf es sachlicher Gründe, die mit dem Sinn des Art. 137 Abs. 1 GG in Einklang stehen (vgl. BVerfGE 48, 64 [89f], 58, 177 [193]; BVerwGE 117, 11 [14]). Solche Gründe rechtfertigen § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KWG. Er dient der Sicherung der organisatorischen Gewaltenteilung gegen Gefahren, die durch das Zusammentreffen von beruflicher Stellung und Mandatswahrnehmung entstehen können. Es soll der Gefahr von Entscheidungskonflikten und „Verfilzungen“ entgegengewirkt werden. Dabei ist die Beschränkung der Wählbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nur vereinbar, wenn ansonsten der Gefahr von Interessenkollisionen nicht wirksam zu begegnen ist (vgl. BVerwGE 98, 145, [161]; OVGRP, Urteil vom 9. Juli 2010 - 2 A 10434/10.OVG -, AS 39, 263 [267f]). Dies ist beim Zusammentreffen von Amt und Mandat im Sinne des § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KWG der Fall. Denn bei Mitgliedern des Rates, die zugleich hauptamtlich im Dienste der entsprechenden kommunalen Körperschaft stehen, sind Interessengegensätze nicht ausgeschlossen, welche sich in unerwünschter Weise auf die Mandatswahrnehmung auswirken können (vgl. BVerfGE 58, 177 [197f.]; BVerwGE 117, 11 [16]).

Wegen der Schwierigkeiten, die Funktionsträger, deren konkrete Tätigkeit 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 durch die Schaffung generalisierender Tatbestände Gebrauch machen und damit an die Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlage anknüpfen (vgl. BVerfGE 98, 145 [161 m.w.N.]; BVerwGE 117, 11 [17]). Auch von dieser vom Grundgesetz selbst eingeräumten Befugnis, für die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat wegen eines möglichen Interessenkonflikts eine generalisierende Regelung zu schaffen, hat der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber in § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KWG in zulässiger Weise Gebrauch gemacht. In Übereinstimmung mit der ermächtigenden Verfassungsnorm des Art. 137 Abs. 1 GG stellt die einfachrechtliche Regelung auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses zu einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn und nicht auf die konkrete Funktion des Beamten oder Beschäftigten ab (vgl. BVerfGE 57, 43 [58]; BVerwGE 117, 11 [13]).

2. Ist § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KWG somit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, folgt aus dieser Vorschrift zugleich, dass die Antragstellerin nicht gleichzeitig Mitglied des Gemeinderats S... und des Verbandsgemeinderats R.-M. sowie hauptamtlich für die Verbandsgemeinde R.-M. als Grundschulbetreuerin tätig sein kann. Dass diese Tätigkeit nicht mit überwiegender körperlicher Arbeit im Sinne des § 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KWG verbunden ist, hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt. Darüber hinaus setzt die Hauptamtlichkeit eines Dienstverhältnisses im Sinne des § 5 Nrn. 1 und 2 KWG, welches mit der Wahrnehmung eines kommunalen Mandates nicht vereinbar ist, entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht voraus, dass die Tätigkeit mit einem „zentralen“ Amt und „entscheidendem Einfluss“ verbunden ist. Vielmehr dient der Begriff der Hauptamtlichkeit der Abgrenzung zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit, auf welche sich Art. 137 Abs. 1 GG nicht bezieht (vgl. BVerfGE 18, 172 [185]). Im Übrigen würde die Beurteilung der konkreten Tätigkeit der Antragstellerin und ihrer damit verbundenen Entscheidungsbefugnis dem verfassungsrechtlich zulässigen Bestreben des Landesgesetzgebers zuwiderlaufen, durch eine generalisierende Regelung Abgrenzungsschwierigkeiten bei der

Umsetzung der Ermächtigung des Art. 137 Abs. 1 GG zu vermeiden.

Ist demnach bei der Anwendung des § 5 Nrn. 1 und 2 KWG auf das Dienstverhältnis und nicht auf die konkrete Tätigkeit des Beamten oder Beschäftigten abzustellen, wird die Interessenkollision, welche die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat rechtfertigt, im vorliegenden Fall nicht dadurch beseitigt, dass die Antragstellerin in fachlicher Hinsicht hauptsächlich den Weisungen des Leiters der Grundschule, an der sie eingesetzt ist, unterliegt. Dies ändert nämlich nichts an der Dienstherreneigenschaft der Verbandsgemeinde, mit der die gleichzeitige Wahrnehmung der Aufgaben eines Ratsmitgliedes, insbesondere bei der Kontrolle der Verwaltung kollidieren kann.

Schließlich kann die Antragstellerin aus der in der Beschwerdebegründung zitierten Rechtsprechung anderer Gerichte nichts herleiten. Zum einen betrifft sie andere Fallgestaltungen und zum anderen - bis auf das Urteil des beschließenden Gerichts vom 9. Juli 2010 (a.a.O.) - nicht das rheinland-pfälzische Landesrecht. Soweit das Oberverwaltungsgericht in diesem Urteil festgestellt hat, ein Beamter oder Beschäftigter einer Ortsgemeinde, der sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit nach dem Blockmodell befindet, könne zugleich Mitglied des Verbandsgemeinderates sein, beruht dies auf der Auslegung des § 5 Abs. 2 KWG, wonach ein Beamter oder Beschäftigter die Wahl annehmen kann, wenn er gleichzeitig nachweist, dass sein aktives Dienstverhältnis beendet ist oder dass er von seinem Dienstverhältnis ohne Bezüge beurlaubt ist. Um die Voraussetzungen der Beendigung des aktiven Dienstverhältnisses oder der Beurlaubung im o. g. Sinne geht es im vorliegenden Fall jedoch nicht.