

Zum Rechtsstatus der Fraktionen in Gemeindevertretung und Kreistag im Lichte der "neuen" Kommunalverfassung sowie zur Stellung des Hauptverwaltungsbeamten bei gegen ihn gerichteten Organklagen

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Zum Rechtsstatus der Fraktionen in Gemeindevertretung und Kreistag im Lichte der "neuen" Kommunalverfassung sowie zur Stellung des Hauptverwaltungsbeamten bei gegen ihn gerichteten Organklagen*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/48). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52528-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Zum Rechtsstatus der Fraktionen in Gemeindevertretung und Kreistag im
Lichte der „neuen“ Kommunalverfassung sowie zur Stellung des Hauptver-
waltungsbeamten bei gegen ihn gerichteten Organklagen**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 28. Juli 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg 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.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Die Rechtsstellung der Fraktionen in der Gemeindevertretung und im Kreistag....	3
	a) Rechtsstatus eines Organs?.....	3
	b) Klagebefugnis.....	4
	aa) Einklagbare Rechtspositionen.....	5
	bb) Beispiele aus der neueren Rechtsprechung.....	7
	2. Organklage gegen den Hauptverwaltungsbeamten.....	8
	a) Organklage einer Fraktion.....	8
	b) Abstimmung über eine Organklage in der Gemeindevertretung.....	9
	3. Zusammenfassung.....	10

I. Auftrag

Nachdem die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) in ihren wesentlichen Teilen am 28. September 2008 in Kraft getreten ist¹ und die bisherige Gemeindeordnung (GO) ebenso wie die Amtsordnung (AmtsO) und die Landkreisordnung (LKrO) abgelöst wurden,² soll geprüft werden, welche Folgerungen aus der neuen Gesetzeslage für die Rechtsstellung der Fraktionen zu ziehen sind und in welcher Weise die Regelungen über die Befangenheit anzuwenden sind, wenn über eine Klage gegen den Hauptverwaltungsbeamten beraten und abgestimmt wird. Konkret wurde um Prüfung der folgenden Fragen gebeten:

1. Welche Rechtsstellung haben Fraktionen im Wirkungskreis Gemeindevertretung, Gemeindeverwaltung und Gemeinde? Sind Fraktionen Organe, sind sie klagebefugt? Wenn ja, gegen wen und in welchen Angelegenheiten? Das Gleiche für Fraktionen auf Kreisebene.
2. Wenn Fraktionen Organe wären und z. B. Organklagen gegen den Hauptverwaltungsbeamten eingereicht hätten, wie ist dann die Sach- und Rechtslage in der Gemeindevertretung? Wenn in der Gemeindevertretung über die Organklage gegen

1 Siehe Artikel 1 des Kommunalrechtsreformgesetzes (KommRRefG) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286) i. V. m. Artikel 4 KommRRefG.

2 Vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 3 KommRRefG.

den Bürgermeister abgestimmt wird, ist dann bei dieser Abstimmung der Bürgermeister befangen oder darf er mit abstimmen?

II. Stellungnahme

Bei der Beantwortung der vorliegenden Fragen wird davon ausgegangen, dass sie sich allein auf die Änderungen beziehen, die durch die nunmehr geltende Kommunalverfassung im Vergleich zu der vorher geltenden Rechtslage eingetreten sind. Auf eine umfassende Darstellung der bisherigen Rechtsprechung und der Literaturmeinungen zur grundsätzlichen Stellung der Fraktionen in den Gemeindevertretungen und Gemeinden wird daher ebenso verzichtet wie auf ausführliche Erläuterungen der Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts im Allgemeinen.

1. Die Rechtsstellung der Fraktionen in der Gemeindevertretung und im Kreistag

Die Kommunalverfassung hat das bisher in drei unterschiedlichen Gesetzen geregelte innere und äußere Kommunalverfassungsrecht in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Regelungsprinzip ist dabei, dass in Teil 1 BbgKVerf das Recht der Gemeinden im Detail geregelt ist, während in Teil 2 BbgKVerf nur noch die die Kreise betreffenden Sonderregelungen aufgenommen wurden (§§ 122 bis 130 BbgKVerf)³ und im Übrigen die Regelungen über die amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte für entsprechend anwendbar erklärt werden (§ 131 BbgKVerf). Die in § 131 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf genannten Ausnahmen von dieser allgemeinen Verweisung betreffen nicht die für die vorliegenden Fragen anzuwendenden Vorschriften. Die folgenden Ausführungen gelten daher für Fraktionen einer Gemeindevertretung und für Kreistagsfraktionen gleichermaßen.

a) Rechtsstatus eines Organs?

Obwohl das Inkrafttreten der Kommunalverfassung zwei wesentliche Änderungen für die Fraktionen mit sich brachte, ergeben sich daraus keine Konsequenzen für ihre Rechtsstellung innerhalb der inneren Gemeindeverfassung. Während bislang eine Fraktion unabhängig von der Größe der Gemeindevertretung schon von zwei Personen gebildet werden konnte (§ 40 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung – GO⁴), sieht § 32 Abs. 1 BbgKVerf nun-

3 Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz – KommRRRefG), Begründung, A. Allgemeiner Teil, Drs. 4/5056 S. 111.

4 In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. I S. 154), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74).

mehr vor, dass in Gemeindevertretungen mit 32 oder mehr Mitgliedern eine Fraktion aus mindestens drei Mitgliedern und in kreisfreien Städten aus mindestens vier Mitgliedern bestehen muss. Neu ist zudem, dass der hauptamtliche Bürgermeister nicht (mehr) Mitglied einer Fraktion sein darf (§ 32 Abs. 1 Satz 4 BbgKVerf).

Beide Änderungen wirken sich weder auf die Rechtsstellung der Fraktion im Verhältnis zur Gemeindevertretung noch zur Gemeindeverwaltung oder gar zur Gemeinde insgesamt aus. Die Fraktionen erhalten allein durch die veränderte Mindestgröße nicht den Status eines Gemeindeorgans, sondern sind weiterhin als Untergliederung des Organs Gemeindevertretung sog. Organteile.⁵ Denn die Organeigenschaft richtet sich nicht nach der Größe einer Organisationseinheit, sondern danach, ob ihr das kommunale Verfassungsrecht eine selbständige, rechtserhebliche Teilfunktion innerhalb des gemeindlichen Handelns zuweist und ob ihre Tätigkeit der Gemeinde zuzurechnen ist.⁶ Derartige Kompetenzen und Zuständigkeiten stehen den Fraktionen in der Gemeindevertretung auch nach dem neuen Kommunalverfassungsrecht nicht zu. Die Aufgaben der Fraktionen bestehen vielmehr – wie bisher auch – darin, bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung mitzuwirken (§ 32 Abs. 2 BbgKVerf/§ 40 Abs. 2 GO a. F.). Zu diesem Zweck billigt die Kommunalverfassung ihnen besondere Informations-, Initiativ- und Gestaltungsrechte zu,⁷ nicht jedoch nach außen wirkende Entscheidungsbefugnisse.

b) Klagebefugnis

Die Gemeinde wird im Verhältnis zu Dritten durch ihren (hauptamtlichen) Bürgermeister vertreten; er ist gesetzlicher Vertreter der Gemeinde im Außenverhältnis (§ 51 Abs. 2 Nr. 4 und § 53 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf). Für Klagen der Fraktion im Namen der Gemeinde gegen externe Rechtsträger bleibt also kein Raum. Allerdings können die Fraktion aus eigenem Recht gegen Dritte (d. h. außerhalb der Gemeinde Stehende) klagen. Hierbei dürfte es sich im Zweifel um privatrechtliche Streitigkeiten handeln.⁸

Klagemöglichkeiten bestehen auch innerhalb der juristischen Person „Gemeinde“. Die Rechtsbeziehungen der verschiedenen Organe und Organteile der Gemeinde werden in

5 Bezogen auf die neue Kommunalverfassung: *Schumacher*, in: Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Loseblatt-Kommentar, § 32 (Stand Nov. 2008) Anm. 2.1.; *Dyllick/Neubauer/Gehricke*, Wann ist eine Fraktion eine Fraktion? NJ 2008, 481 <483>.

6 *Lechleitner*, in: Muth, Kommunalrecht in Brandenburg – Potsdamer Kommentar, Stand März 2009, Vorbem. zu §§ 27 – 62 BbgKVerf: Innere Gemeindeverfassung, Kza 50.27 bis 50.62, Rn. 1.

7 *Dyllick/Neubauer/Gehricke* (Fn. 5), NJ 2008, 481 <483>.

8 *Schumacher* (Fn. 5), § 32 Anm. 3.2.

Teil 1, Kapitel 2 „Innere Gemeindeverfassung“ (§§ 27 ff.) BbgKVerf geregelt und vermitteln den Organen und Organteilen subjektive Innenrechtspositionen. Um diese Positionen rechtlich durchsetzen zu können, ist das Verfahren der Kommunalverfassungsklage (auch Kommunalverfassungsstreitigkeit, Organstreitverfahren oder Organklage genannt) entwickelt worden. Bei der Kommunalverfassungsklage handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen Organen und/oder Organteilen derselben Gemeinde. Sie richtet sich gegen mögliche Verletzungen organschaftlicher Einzel- oder Gruppenrechte, die dem jeweiligen Organ(-teil) im Innenrechtsverhältnis zustehen.⁹

Eine Organklage ist nur zulässig, wenn ein Organ oder Organteil die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Im Wege der Organklage können dagegen keine Rechte Dritter oder objektives Recht eingeklagt werden. Das bedeutet auch, dass Organteile nicht im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Gesamtorgans gegenüber einem anderen Organ geltend machen können.¹⁰ Fraktionen können sich also nicht im Klagewege gegen die Verletzung der Rechte der Gemeindevertretung wehren.¹¹ Ebenso wenig ist es ihnen möglich, Rechte ihrer Mitglieder gerichtlich durchzusetzen, sofern die Fraktionen nicht gleichzeitig auch in ihren eigenen Rechten betroffen sind.¹²

aa) Einklagbare Rechtspositionen

Welche Rechte den Fraktionen selbst zustehen und von ihnen im Organstreitverfahren geltend gemacht werden können, ergibt sich aus der Kommunalverfassung, innerhalb des Organs „Gemeindevertretung“ auch aus dessen Geschäftsordnung. Zusätzliche Rechte und Pflichten einzelner Fraktionsmitglieder ihrer eigenen Fraktion gegenüber und umgekehrt kann darüber hinaus die Geschäftsordnung der einzelnen Fraktionen begründen. Die Klage ist jeweils gegen das Organ oder den Organteil zu richten, von dem eine Leistung ver-

9 *Vogelsang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, 3. Aufl. 2005, Rn. 290, 295; *Nicolai*, in: Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl. 2004, § 43 Rn. 11 f; *Lechleitner*, (Fn. 6), Rn. 5; *Sodan*, in: Sodan/Zielkow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Aufl. 2006, § 42 Anm. 19 k aa.

10 BVerwG, Beschluss vom 7. Januar 1994 – 7 B 224/93 –, NVwZ-RR 1994, 352; VG Münster, Urteil vom 27. Juni 2003 – 1 K 3763/00 –, juris, Rn. 40; VG Gießen, Urteil vom 23. April 1997 – 8 E 1307/96 –, juris, Rn. 18; *Lechleitner*, (Fn. 6), Rn. 20 f.

11 BVerwG Beschluss vom 3. Februar 1994 – 7 B 11/94 –, NVwZ-RR 1994, 352; *Lechleitner*, (Fn. 6), Rn. 21

12 OVG Münster, Urteil vom 28. Juni 2005 – 15 A 4221/03 –, NVwZ-RR 2006, 272, 273; *Lechleitner*, (Fn. 6), Rn. 21.

langt wird oder demgegenüber das festzustellende Rechtsverhältnis bestehen oder nicht bestehen soll.¹³

Die theoretischen Möglichkeiten der einklagbaren Rechtspositionen einer Fraktion sind ausgesprochen vielfältig und können hier nicht abschließend aufgelistet werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die durch Geschäftsordnung zugebilligten Rechte der Fraktionen von Gemeinde zu Gemeinde variieren. Deshalb werden im Folgenden nur die in der Kommunalverfassung ausdrücklich geregelten Rechte der Fraktionen im Vergleich zur früheren Gemeindeordnung aufgelistet. Unberücksichtigt bleiben dabei auch Fraktionsrechte, die nicht explizit in der Kommunalverfassung benannt sind, sondern sich nur mittelbar aus ihr ergeben, sowie Rechte, die auf Beschlüssen der Gemeindeorgane beruhen. Ob in solchen Fällen (auch) den Fraktionen ggf. einklagbare Rechte gewährt werden, lässt sich jeweils nur im Einzelfall im Wege der Auslegung klären. Um gleichwohl einen Eindruck von solchen aus dem Kommunalverfassungsrecht mittelbar ableitbaren Rechten zu geben, werden ergänzend einige Beispiele aus der Rechtsprechung aufgeführt.

Die Kommunalverfassung weist den Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben die folgenden Rechte ausdrücklich zu, die im Vergleich zur früheren Gemeindeordnung zum Teil modifiziert wurden:

- Einberufung der Gemeindevertretung auf ihr Verlangen (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 BbgKVerf),
- Aufnahme einer bestimmten Angelegenheit in die Tagesordnung der Gemeindevertretung auf ihr Verlangen (§ 35 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf),
- Vorschlagsrechte bei der Gremienwahl (§ 41 Abs. 2 bis 5 BbgKVerf),
- Benennungsrechte bei der Ausschussbesetzung (§ 43 Abs. 2 bis 6 BbgKVerf),
- bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Anhörung des Kämmerers beim Erlass der Haushaltssatzung auf ihr Verlangen (§ 67 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf),
- Bestimmung von Vertretern der Gemeinde in gemeindlichen Unternehmen (§ 97 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf).

Üblicherweise enthalten die Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen außerdem Regelungen über die den Fraktionen zustehenden Redezeiten und garantieren den Fraktionen das Recht, vor Schluss der Debatte noch einmal abschließend Stellung zu nehmen.¹⁴

¹³ *Lechleitner*, (Fn. 6), Rn. 19; OVG Münster, Urteil vom 8. Oktober 2002 – 15 A 4734/01 –, juris, Rn. 20.

¹⁴ *Schumacher* (Fn. 5), § 32 Anm. 7.

Nach der Gemeindeordnung a. F. hatten die Fraktionen darüber hinaus insbesondere folgende Rechte:

- Recht auf Akteneinsicht (§ 36 Abs. 3 Satz 2 GO) [dieses Recht steht nunmehr den einzelnen Gemeindevertretern zu (§ 29 Abs. 1 BbgKVerf)],
- geheime Abstimmung auf ihr Verlangen (§ 47 Abs. 2 Satz 2 GO) [dieses Recht wurde in § 39 Abs. 1 BbgKVerf nicht mehr aufgenommen¹⁵].

bb) Beispiele aus der neueren Rechtsprechung

Die folgende Auflistung nennt einzelne Beispiele, in denen die Klagebefugnis kommunaler Fraktionen wegen der Verletzung eigener organschaftlicher Rechte bejaht oder verneint wurde.

In den folgenden Fällen wurde eine Klagebefugnis bejaht:

- Verletzung der Organrechte einer Fraktion durch einen Beschluss der Gemeindevertretung über die Gewährung von Fraktionszuwendungen,¹⁶
- Streitigkeiten zwischen der Kreistagsfraktion und dem Kreistag über die Rechtmäßigkeit der Besetzung der Ausschüsse des Kreistags,¹⁷
- Verletzung der Organrechte einer Kreistagsfraktion durch die im Kreistag geübte Praxis, Anträge der Fraktion durch Mehrheitsbeschluss von der Tagesordnung abzusetzen,¹⁸

In den folgenden Fällen wurde die Klagebefugnis der klagenden Fraktion verneint:

- Klage mit dem Ziel, einen bestimmten, auch aus Sicht der Minderheitsfraktion zustimmungsfähigen Wahlvorschlag oder eine einvernehmliche Bestellung eines Beigeordneten durchzusetzen,¹⁹

15 Durch den Wegfall der Möglichkeit, geheim abzustimmen, soll die Transparenz der gemeindlichen Entscheidungsfindung erhöht werden; der Bürger müsse wissen, welcher Gemeindevertreter bestimmte Maßnahmen unterstützt oder verhindert habe, um sich über Beweggründe von Gemeindevertretern eine Meinung bilden zu können und eine Grundlage für spätere Wahlentscheidungen zu bekommen (Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Kommunalrechtsreformgesetz [Fn. 3], Begründung zu § 39, Drs. 4/5056, S. 191).

16 VG Arnsberg, Urteil vom 6 März 2009 – 12 K 2300/08 – juris, Rn. 34; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16. Februar 2007 – 15 K 1356/06 –, juris, Rn. 29 ff.; OVG Münster, Urteil vom 8. Oktober 2002 – 15 A 4734/01 –, juris, Leitsatz 1 und Rn. 1 ff., 15.

17 VG Regensburg, Urteil vom 18. Februar 2009 – RN 3 K 08.01408 –, juris, Rn. 35; OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 23. März 2006 – 7 N 111.05 –, juris, Rn. 9.

18 ThürOVG, Beschluss vom 30. September 1999 – 2 EO 790/98 –, juris, Rn. 23.

19 OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 17. Januar 2006 – 7 S 67.05 –, juris, Rn. 5.

- Klage wegen des vermeintlich unwirksamen Verzichts auf das Amt eines Ratsmitglieds,²⁰
- Klage gegen einen Landschaftsausschuss auf Wahrnehmung seiner Informations- und Auskunftsrechte gegenüber den in eine Beteiligungsgesellschaft entsandten Vertretern,²¹
- Klage gegen die Gemeindevertretung mit dem Ziel, dass diese nur rechtmäßige Beschlüsse fasst,²²
- Geltendmachung von Rechten der Stadtverordnetenversammlung gegenüber dem Magistrat durch eine Fraktion (hier: Einhaltung von Informationspflichten gegenüber der Stadtverordnetenversammlung und Rüge von Verfahrensmängeln).²³

Zu beachten ist, dass den Entscheidungen überwiegend nicht Brandenburger Recht zugrunde lag; eine Übertragung auf die hiesige Rechtslage ist daher nur bedingt möglich. Auch die Entscheidungen des OVG Bln-Bbg beruhen noch auf den vor Inkrafttreten der Kommunalverfassung geltenden Gesetzen. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Zulässigkeit einer Klage nicht zwangsläufig bedeutet, dass sie auch im Ergebnis erfolgreich war.

Die genannten Beispielfälle mögen verdeutlichen, dass eine abschließende Aufzählung aller in Betracht kommenden Organklagen, die eine Fraktion erheben könnte, nicht möglich ist. Dazu sind die denkbaren Sachverhalte und Konstellationen schlicht zu vielfältig. Dennoch vermitteln suw Beispiele einen Eindruck von der Vielfalt der in Betracht kommenden Klagemöglichkeiten einer Fraktion.

2. Organklage gegen den Hauptverwaltungsbeamten

a) Organklage einer Fraktion

Hat die Fraktion einer Gemeindevertretung wegen der Verletzung eigener Rechte eine Kommunalverfassungsstreitigkeit gegen den Hauptverwaltungsbeamten bei Gericht anhängig gemacht, so hat dies auf die Sach- und Rechtslage in der Gemeindevertretung

20 OVG RhP, Beschluss vom 23. März 2009 – 2 A 10100/09 –, juris, Rn. 6 f.

21 VG Münster, Urteil vom 27. Juni 2003 – 1 K 3763/00 –, juris, Rn. 31 ff.; das Gericht verneint die Klagebefugnis, da die Fraktion nicht Mitglied der beklagten Ausschüssen ist und zudem eine Fraktionsbildung in den Ausschüssen nicht vorgesehen ist; eigene Rechte der Fraktion bestehen daher nicht.

22 BayVGh, Beschluss vom 26. Oktober 2001 – 4 ZB 01.2128 –, juris, Rn. 3.

23 VG Gießen, Urteil vom 23. April 1997 – 8 E 1307/96 –, juris, Rn. 18.

grundsätzlich keine Auswirkung. Der Klage kommt weder aufschiebende Wirkung zu²⁴ noch hat sie sonst irgendeine vorläufige Wirkung im Hinblick auf den Streitgegenstand. Etwas anderes ließe sich nur vorstellen, wenn ein Gericht auf Antrag durch einstweilige Anordnung Bestimmungen treffen würde, die das streitige Rechtsverhältnis vorläufig regeln.²⁵

b) Abstimmung über eine Organklage in der Gemeindevertretung

Zu prüfen ist, ob der Hauptverwaltungsbeamte bzw. hauptamtliche Bürgermeister an der Abstimmung der Gemeindevertretung über die Erhebung einer Organklage gegen ihn teilnehmen darf.

Gemäß § 27 Abs. 1 BbgKVerf ist der Bürgermeister stimmberechtigtes Mitglied der Gemeindevertretung. Ihm stehen – zusätzlich zu seinen originären Aufgaben – alle damit verbundenen Mitwirkungsrechte zu. Wie sich aus § 53 Abs. 3 Satz 1 BbtKVerf ergibt, findet auch auf den hauptamtlichen Bürgermeister die Regelung des § 22 BbgKVerf über das Mitwirkungsverbot Anwendung. Das bedeutet u. a., dass der hauptamtliche Bürgermeister – wie alle anderen Gemeindevertreter auch und anders als nach der bisherigen Rechtslage – weder beratend noch entscheidend an einer Angelegenheit teilnehmen darf, die ihm selbst einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BbgKVerf).²⁶

Die Entscheidung der Gemeindevertretung über die Erhebung einer Organklage gegen den Hauptverwaltungsbeamten wäre ein unmittelbarer Nachteil. Denn der Begriff des Nachteils umfasst nicht nur rein finanzielle Nachteile,²⁷ sondern alle denkbaren Aspekte materieller oder immaterieller Natur.²⁸ Eine Organklage der Gemeindevertretung kann u. a. einen Ansehensverlust bedeuten und ist auch deshalb für den Hauptverwaltungsbeamten nicht unproblematisch, da die Gemeindevertretung Dienstvorgesetzte und oberste Dienstbehörde des Hauptverwaltungsbeamten ist (§ 61 Abs. 2 BbgKVerf). Der Nachteil wirkt unmittelbar, da keine Gruppe von Personen, sondern ausschließlich der Hauptverwaltungsbeamte betroffen ist. Zudem kann allein durch die Klageerhebung die Stellung und das An-

24 Aufschiebende Wirkung haben gemäß § 80 VwGO nur Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt. Das Innenrechtsverhältnis zwischen Organen und Organteilen einer Gemeinde wird jedoch nicht durch Verwaltungsakt geregelt.

25 Vgl. dazu § 123 VwGO.

26 Vgl. dazu auch Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Kommunalrechtsreformgesetz (Fn. 3), Begründung zu § 53, Drs. 4/5056, S. 218.

27 Sehr differenziert hierzu: *Glage*, Mitwirkungsverbote in den Gemeindeordnungen: die Gewinnung von Auslegungskriterien und ihre Anwendung auf Einzelprobleme, 1995, S. 136 ff.

28 *Molitor*, Die Befangenheit von Gemeinderatsmitgliedern: eine Untersuchung anhand Art. 49 der Bayerischen Gemeindeordnung mit Bezug auf die Kommunalverfassungen aller Bundesländer, 1993, S. 81.

sehen des Betroffenen in der Gemeinde bereits nachhaltig beeinträchtigt werden, ohne dass es einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung bedarf.

Im vorliegenden Fall wäre somit von einem unmittelbaren Nachteil auszugehen, so dass der Hauptverwaltungsbeamte wegen Befangenheit von der Abstimmung über die Erhebung einer Organklage gegen ihn selbst ausgeschlossen wäre.

3. Zusammenfassung

Mit Inkrafttreten der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg am 28. September 2008 hat sich am Rechtsstatus der Fraktionen in den Gemeindevertretungen und Kreistagen nichts geändert. Sie sind weiterhin sog. Organteile des Organs Gemeindevertretung bzw. Kreistag und können als solche Kommunalverfassungsklagen (auch Kommunalverfassungsstreitigkeiten, Organklagen oder Organstreitverfahren genannt) vor den Verwaltungsgerichten erheben. Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Klagen ist, dass eine Fraktion die Verletzung eigener Rechte geltend macht. Solche Rechte können sich sowohl aus der Kommunalverfassung als auch aus der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung bzw. des Kreistags ergeben. Diese Rechte der Fraktionen sind durch die „neue“ Kommunalverfassung nur geringfügig geändert worden.

Die Organklage einer Fraktion gegen den hauptamtlichen Bürgermeister wirkt sich nicht auf die Sach- und Rechtslage in der Gemeindevertretung aus, es sei denn, das Verwaltungsgericht trifft auf entsprechenden Antrag eine einstweilige Anordnung, die das Verfahren in der Gemeindevertretung vorläufig abweichend regelt. Stimmt die Gemeindevertretung selbst über die Erhebung einer Kommunalverfassungsklage gegen den hauptamtlichen Bürgermeister ab, so ist dieser von der Beratung über diese Angelegenheit ebenso wie von der Abstimmung ausgeschlossen. Insoweit gilt die für die Gemeindevertreter bestehende Vorschrift über die Befangenheit entsprechend.

gez. Ulrike Schmidt