

Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?

Dr. Dominik Lück und Benjamin Witznick, beide Potsdam*

So vielseitig die kommunalen Aufgaben sind, so konfliktrichtig ist die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung. Nicht selten tun sich gerade auf kommunaler Ebene Gräben auf, die meist zwischen der Gemeindevertretung auf der einen Seite und der Gemeindeverwaltung auf der anderen Seite verlaufen. Der nachstehende Beitrag geht der Frage nach, ob die Einrichtung sogenannter kommunaler Untersuchungsausschüsse durch die Gemeindevertretung ein zulässiges Mittel sein kann, um diesen Konflikt zu lösen – und welche Werkzeuge den Gemeindevertretern und der Gemeindeverwaltung alternativ zur Verfügung stehen.

I. Einleitung

Läuft bei der Regierungsarbeit etwas schief oder haben sich einzelne Regierungsmitglieder etwas zu Schulden kommen lassen, ist ein wesentliches Instrument der Rechte der demokratischen Opposition die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Auf Bundes- und Landesebene wird dieses Instrumentarium regelmäßig eingesetzt. Aktuell findet der Wirecard-Untersuchungsausschuss¹ sowie auf Länderebene etwa der Untersuchungsausschuss zur Aufarbeitung der Corona-Politik der brandenburgischen Landesregierung² mediale Beachtung.

Doch auch auf kommunaler Ebene kommt es nicht selten zu Konflikten. Etwa wenn ein Hauptverwaltungsbeamter die Grenzen der „laufenden Verwaltung“ überdehnt und wichtige Entscheidung ohne die Gemeindevertretung³ trifft, oder er alle wichtigen Entscheidungen des Kollegialorgans beanstandet und dafür keine rechtlichen sondern politische Gründe nennt, oder aber wenn kommunale Unternehmen in die wirtschaftliche Schieflage geraten sind und die Gemeindevertreter den „Skandal“ aufarbeiten möchte. Auch der gescheiterte Neubau der Grundschule, die explodierenden Kosten bei der Kita-Erweiterung oder die Umstrukturierung der kommunalen Eigengesellschaften können Stein des Anstoßes sein.

Auch in der Kommune ertönt dann schnell der Ruf nach der Einrichtung eines Untersuchungsausschusses, um der Verwaltung effektiv auf die Finger schauen zu können und die ausgemachten Missstände „aufzuarbeiten“.

Doch geht das überhaupt? Der Beitrag geht der Frage nach, welche Handlungsinstrumente zur Verfügung stehen, um die Arbeit eines Hauptverwaltungsbeamten und der leitenden Mitarbeiter der Verwaltung kontrollieren zu können und zeigt dabei auch auf, wo sie ihre Grenzen finden.

Denn auch wenn – wie zu zeigen sein wird – ein Untersuchungsausschuss im parlamentarischen Sinne auf kommunaler Ebene nicht in Betracht kommt, sieht das Kommunalrecht Möglichkeiten vor, um Gemeindevertretern eine effektive Kontrolle der Arbeit der Verwaltung zu ermöglichen, ohne gleich die Keule des Disziplinar- oder Abwahlverfahrens des Hauptverwaltungsbeamten zu schwingen und/oder die Verwaltungsgerichte zu bemühen.

II. Untersuchungsausschuss nach parlamentarischem Vorbild auf kommunaler Ebene?

Die Einrichtung eines zeitweiligen Ausschusses zur Aufarbeitung eines bestimmten Sachverhalts kann sinnvoll sein, wenn eine breite, öffentliche Aufarbeitung eines Sachverhalts ermöglicht werden soll. Die Befugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse stehen der Gemeindevertretung dabei jedoch nicht zu.

1. Grundrechtseingriffe durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse

Die Kompetenzen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses sind tiefgreifend.

Schließlich finden nach Art. 44 II 1 GG auf die Beweiserhebungen die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Diese Verweisung erstreckt sich auf alle Bestimmungen, die die strafprozessuale Sachverhaltsaufklärung regeln.⁴

Zu denken ist hierbei etwa an das Recht, jede Person, die als Zeuge in Betracht kommt, zu laden und ggf. zwangsweise vorführen zu lassen.⁵ Auch die Pflicht der Zeugen zur – ggf. zwangsweise herbeigeführten – Aussage macht die weitreichenden Kompetenzen deutlich. Ferner ist etwa das Recht zur Beschlagnahme von privaten Beweisgegenständen (zur Erzwingung der Herausgabe kann ein Ordnungsgeld oder Erzwingungshaft beim Ermittlungsrichter des BGH angeordnet werden)⁶ zu nennen.

Die sehr weit gehenden Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses ermöglichen zwar die umfassende Ermittlung des zur Überprüfung gestellten Sachverhalts. Allerdings: Die Untersuchungsrechte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse stellen damit auch regelmäßig Grundrechtseingriffe von erheblichem Gewicht dar. Die Kompetenzen eines

Lück/Witznick: Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?(KommJur 2021, 405)

406

parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung gemäß Art. 44 GG und den §§ 17 ff. PUAG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen gehen mit teilweise erheblichen Belastungen für die Betroffenen einher – diese sehen sich einer Sachverhaltserklärung mittels strafprozessualer Maßnahmen ausgesetzt. Die Ermittlungen der Untersuchungsausschüsse greifen also in erheblichem Maße in die Grundrechte der Betroffenen ein.⁷

2. Keine gesetzliche Grundlage für die Bildung eines kommunalen Untersuchungsausschusses nach parlamentarischem Vorbild

Anders als Bundestag und Landtage ist aber die Gemeindevertretung – auch wenn der ein oder andere Gemeindevertreter mitunter von etwas anderem ausgeht – kein Parlament, sondern Teil der Exekutive. Dies spielt für die Frage der zulässigen Untersuchungsmaßnahmen eines kommunalen Ausschusses eine entscheidende Rolle.

a) Berufung auf die Vorschriften über den parlamentarischen Untersuchungsausschuss?

Denn Gemeindevertreter könnten versucht sein, sich auf die gesetzlichen Grundlagen zur Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu berufen. Möglicherweise bemühen sie sich jedenfalls des darin enthaltenen Grundsatzes des parlamentarischen Untersuchungsrechts.

Dem liegt regelmäßig die Annahme – oder der Wunsch – zugrunde, bei der Gemeindevertretung handle es sich um ein Parlament, so dass das parlamentarische Untersuchungsrecht auch der Gemeindevertretung zukomme. So wird in der Praxis und in der Medienberichterstattung vielfach etwa vom „Gemeinde-“ oder „Stadtparlament“ gesprochen.⁸

Diese Annahme verkennt jedoch die strukturellen Unterschiede zwischen dem Bundes- bzw. den Landesparlamenten und einer Gemeindevertretung.

Zwar geht die Gemeindevertretung aus Wahlen hervor und ist damit – wie auch Parlamente, wenn auch nur durch die Bürgerschaft der Gemeinde, nicht durch das Staatsvolk – unmittelbar demokratisch legitimiert. Auch gibt es in der Organisation Ähnlichkeiten zu einem Parlament: Die

Gemeindevertretung kann das Verfahren und sonstige Abläufe in einer eigenen Geschäftsordnung regeln und auch die Gemeindevertretung gliedert sich in der Regel in Fraktionen und Ausschüsse.⁹ Jedoch nehmen Bundes- bzw. Landesparlament und Gemeindevertretung unterschiedliche Aufgaben wahr. Staatsorganisationsrechtlich weist die Verfassung dem Parlament zuvorderst die Gesetzgebung zu – während der Gemeindevertretung als Exekutivorgan in erster Linie verwaltende Tätigkeit zukommt.¹⁰ Die Gemeindevertretung ist das „Hauptorgan“¹¹ bzw. das „oberste Organ“¹² der Gemeinde oder wird in sonstiger Weise in den Gemeindeordnungen der Länder ausdrücklich der (Gemeinde-) Verwaltung zugeordnet.¹³ Zwar verfügt auch die Gemeindevertretung über eine gewisse Kompetenz zur Rechtssetzung, indem sie zum Erlass von Satzungen, also Gesetzen im materiellen Sinne¹⁴, zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten befugt ist.¹⁵ Doch steht das Handeln der Gemeinde insoweit unter dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, setzt also selbst die Existenz eines Gesetzes voraus.¹⁶

Mangels Parlamentseigenschaft kommt eine direkte Anwendung der Regeln und Grundsätze über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse auf die Gemeindevertretung bzw. deren Ausschüsse daher nicht in Betracht.

b) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als Grundlage für die Bildung von Untersuchungsausschüssen?

Auch das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht bildet keine Grundlage für die Bildung von Untersuchungsausschüssen. Zwar sichert die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II 1 GG den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich umfasst.¹⁷ Im Vordergrund steht dabei aber die institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung. Daneben gewährt Art. 28 II 1 GG auch ein subjektives Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung, mithilfe dessen sich die Gemeinden gerichtlich gegen Eingriffe in die Selbstverwaltung wehren können.¹⁸

Die Selbstverwaltungsgarantie wirkt aber nicht verwaltungsintern und kann daher keine Grundlage für weitreichende Kontrollbefugnisse eines Verwaltungsorgans gegenüber einem anderen Verwaltungsorgan eröffnen.

c) Keine (spezial-)gesetzliche Grundlage

Schließlich kennt auch keines der Kommunalgesetze der Länder eine gesonderte gesetzliche Grundlage zur Bildung eines kommunalen Untersuchungsausschusses nach parlamentarischem Vorbild.

Die Gemeindevertreter unterliegen als Teil der Exekutive jedoch der strengen Gesetzesbindung nach Art. 20 III GG und sind an Recht und Gesetz gebunden.¹⁹ Da es an einer derartigen gesetzlichen Grundlage von vornherein fehlt²⁰, besteht zur

Lück/Witznick: Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?(KommJur 2021, 405)

407

Bildung eines Untersuchungsausschusses entsprechend den bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen kein Raum.²¹

III. Der Untersuchungsausschusses als politisches Instrument und seine kommunalen Entsprechungen

Dies heißt freilich nicht, dass Instrumente wie sie ein Untersuchungsausschuss hat, der kommunalen Ebene gänzlich fremd ist. Vielmehr kann der wichtigen politischen Funktion eines Untersuchungsausschusses auch mit Hilfe der vorhandenen kommunalrechtlichen Befugnisse zur Kontrolle der Verwaltung Rechnung getragen werden kann.

1. Untersuchungsausschuss als (politisches) Kontroll-Instrument

Das verfassungsrechtliche Untersuchungsrecht (Art. 44 GG) garantiert der Opposition ein Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Er erfüllt eine wichtige (Kontroll-)Aufgabe in der parlamentarischen Demokratie. Denn durch ihn erhalten die Parlamente die Möglichkeit, „unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten. (...) Das Schwergewicht der Untersuchungen liegt (...) insbesondere in der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Missstände hinweisen. Gerade solcher Kontrolle kommt im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu.“²²

Das Mittel des parlamentarischen Untersuchungsausschusses wird deshalb auch als „Kampfinstrument der Opposition“²³ oder als „Stätte des politischen Kampfes“²⁴ bezeichnet. In der Tat ist der Untersuchungsausschuss regelmäßig prominenter Schauplatz einer politischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition.²⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht sieht als Aufgabe eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses die „Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken“.²⁶ Dies zeigt sich etwa darin, dass einzelne Beweiserhebungen eines Untersuchungsausschusses darauf abzielen können, „'Licht ins Dunkel' eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um auf diese Weise die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen.“²⁷

2. Parallelen zur Kommunalpolitik

Auch wenn es sich bei Gemeindevertretung – wie gezeigt – nicht um ein Parlament im staatsrechtlichen Sinne handelt, so sind doch Ähnlichkeiten in der politischen Arbeit nicht von der Hand zu weisen.

Diese Ähnlichkeiten sind vor allem struktureller Art.²⁸ Insbesondere in größeren Gemeinden und Städten bilden sich auf kommunalpolitischer Ebene oft Fraktionen nach politischer Zugehörigkeit und es werden „Rathauskoalitionen“ geschmiedet. Häufig hat sich die Arbeit, gerade in den Fach-Ausschüssen, so professionalisiert, dass die Anforderungen an das Mandat in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht mit dem eines Parlamentariers durchaus vergleichbar sind.²⁹

Darüber hinaus kann sich auch eine Gemeindevertretung bzw. ein Gemeindevertreter auf eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette berufen – denn die Gemeindevertreter werden wie die Parlamentarier in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den Bürgern der Gemeinde gewählt.³⁰ Der Gemeindevertreter verfügt bei seiner Tätigkeit – wie ein Parlamentarier – über ein freies Mandat – er ist neben dem Recht nur seinem Gewissen unterworfen.³¹ Durch den Erlass von Satzungen nimmt die Gemeindevertretung in gewisser Form auch Rechtssetzungskompetenzen wahr und nähert sich daher insgesamt der Arbeit eines Parlaments weiter an.

IV. Bestehende Kontrollbefugnisse der Gemeindevertretung

Wegen dieser strukturellen Ähnlichkeit der politischen Arbeit von Gemeindevertretung und Parlament kann die Einsetzung eines temporären Ausschusses ein adäquates Mittel zur „Aufarbeitung“ eines konkreten Missstandes sein.

Denn unzweifelhaft kommt der Gemeindevertretung eine Kontrollfunktion gegenüber dem Bürgermeister bzw. dem Rathaus zu: Sämtliche Kommunalgesetze der Länder sehen vor, dass die Gemeindevertretung in der Regel alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, insbesondere aber die Ausführung der von der Gemeindevertretung gefassten Beschlüsse durch den Bürgermeister, überwacht und kontrolliert.³² Bei Missständen hat die Gemeindevertretung für die Beseitigung durch den Hauptverwaltungsbeamten Sorge zu tragen.³³ Soweit sich aus den Gemeindeordnungen nichts anderes ergibt, richtet sich diese Kontrollfunktion auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verhaltens der Gemeindeverwaltung.³⁴

Konkret stehen der Gemeindevertretung folgende Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung:

1. Ausschuss zur Aufbereitung des Untersuchungstoffes

Der Gemeindevertretung steht es frei, Ausschüsse zu bilden. Während beratende Ausschüsse die Entscheidung der

Lück/Witznick: Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?(KommJur 2021, 405)

408

Gemeindevertretung lediglich vorbereiten und der Gemeindevertretung eine bestimmte Entscheidung empfehlen, kommt eine eigene Entscheidungsbefugnis – im Rahmen ihrer Zuständigkeit und anstelle der Gemeindevertretung nur den beschließenden Ausschüssen zu, soweit deren Bildung landesrechtlich zulässig ist.³⁵ Sofern das Gesetz nicht bestimmte Angelegenheiten nicht von sich aus auf Ausschüsse zur Entscheidung überträgt, so bedarf es hierfür eines Übertragungsbeschlusses der Gemeindevertretung.

Der Gemeindevertretung steht damit zu, bestimmte Angelegenheiten an einen eigens dafür gebildeten Ausschuss zu übertragen. Gegenstand des Ausschusses kann dabei grundsätzlich die „Untersuchung“ bestimmter kommunalpolitischer Geschehnisse sein. Der so eingerichtete Ausschuss kann also damit beauftragt werden, die Konfliktsituation in tatsächlicher Hinsicht aufzubereiten und insoweit zu „untersuchen“.

2. Recht auf Information

Hiervon losgelöst, hat die Gemeindevertretung gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten stets ein Recht auf Information, dem im Rahmen eines kommunalen Untersuchungsvorgangs besondere Bedeutung zukommt. Das Recht auf Information umfasst das Recht auf Auskunft sowie das Recht auf Akteneinsicht.

a) Auskunft

Sowohl der Gemeindevertretung und/oder einzelnen Gemeindevertretern steht nach den landesrechtlichen Bestimmungen ein Auskunftsanspruch in Gestalt eines Unterrichts- bzw. Fragerecht gegenüber der Gemeindeverwaltung zu.

Der Auskunftsanspruch besteht regelmäßig auch dann, wenn es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung fehlt. Dann ist der Anspruch jedenfalls aus der gesetzlichen Überwachungsaufgabe der Gemeindevertretung abzuleiten.³⁶

Der Auskunftsanspruch erfasst dabei regelmäßig alle Angelegenheiten, die in die Verbandskompetenz der Gemeinde fallen oder in denen die Gemeinde tätig geworden ist.³⁷

Adressat des Anspruches ist grundsätzlich der Hauptverwaltungsbeamte. Ein Auskunftsanspruch etwa gegenüber den Beigeordneten oder anderen Gemeindebediensteten besteht also grundsätzlich nicht unmittelbar.³⁸ allerdings kann der Hauptverwaltungsbeamte als Leiter der Gemeindeverwaltung einen Gemeindebediensteten mit der Antwort der Anfrage beauftragen.³⁹ Teilweise steht der Anspruch dem einzelnen Gemeindevertreter, teilweise der Gemeindevertretung als Ganzes zu – wobei die Gemeindevertretung mit der vorgesehenen Stimmenmehrheit – teilweise reicht bereits ein Viertel der Gemeindevertreter⁴⁰ oder der Antrag einer Fraktion⁴¹ aus – beschließt, den Anspruch geltend zu machen. Soweit der Auskunftsanspruch dem einzelnen Gemeindevertreter und nicht der Gemeindevertretung als Ganzes zusteht⁴², wird vertreten, dass daneben ein Anspruch der Gemeindevertretung nicht in Betracht kommt.⁴³

Kommunalrechtlichen Vorgaben verlangen regelmäßig keine bestimmte Form der Auskunftserteilung. Insoweit besteht ein Ermessen des Hauptverwaltungsbeamten.⁴⁴ Es kommt also sowohl die mündliche Beantwortung im Rahmen einer Sitzung der Vertretung als auch die schriftliche Beantwortung in Betracht.⁴⁵ Es gibt dagegen kein Anspruch der Gemeindevertretung auf Beantwortung in der einen oder der anderen Form. Anders als im parlamentarischen Bereich⁴⁶ ist die Anfrage in zeitlicher Hinsicht nicht auf schon abgeschlossene Vorgänge begrenzt, sondern erfasst grundsätzlich auch laufende Angelegenheiten.⁴⁷ Auch eine gesetzliche Frist zur Beantwortung der Anfrage durch den Hauptverwaltungsbeamten besteht überwiegend nicht.⁴⁸

Inhaltlich ist der Hauptverwaltungsbeamte – sofern es sich um einen zulässigen Auskunftsgegenstand handelt – zwar zur vollständigen und zutreffenden Antwort verpflichtet.⁴⁹ Aus Sicht der an Aufklärung interessierten Gemeindevertreter zu beachten: Der Auskunftsanspruch wird durch entgegenstehende öffentliche oder private Belange begrenzt.⁵⁰ Einen solchen entgegenstehenden Belang stellt dabei auch die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der jeweils anderen Gemeindeorgane dar.⁵¹

Auch die allen Kommunalorganen und ihren Gliederungen obliegenden Verpflichtung zu gegenseitiger Rücksichtnahme begrenzt den Auskunftsanspruch. Dieses Rücksichtnahmegebot beschränkt die Antwortpflicht des Bürgermeisters auf solche Informationen, die ihm vorliegen oder die mit zumutbarem Aufwand beschafft werden können.⁵² Der Hauptverwaltungsbeamte darf bei der Gewährung der Auskunft berücksichtigen, ob und in welchem Umfang die Antwort einen großen Arbeitsaufwand erfordert, längere Zeit in Anspruch nimmt oder sonst Ressourcen der Verwaltung bindet.⁵³ Es kann nicht in jedem Fall das Ausschöpfen jeder denkbaren Erkenntnisquelle verlangt werden.⁵⁴

Wenn der Hauptverwaltungsbeamte andernfalls seine sonstigen Aufgaben in unververtretbarem Umfang vernachlässigen müsste oder gar ein Zustand der Funktionsunfähigkeit in den betroffenen Bereichen der Gemeindeverwaltung drohen würde, so ist

Lück/Witznick: Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?(KommJur 2021, 405)

409

er nicht zur Auskunft verpflichtet.⁵⁵ Dies erst recht für Fragen, die offensichtlich den Zweck haben, die Arbeit der Gemeindeverwaltung zu beeinträchtigen.⁵⁶ Unzulässig sind deshalb auch rechtsmissbräuchliche Fragen, Scheinfragen ohne jeglichen realen Hintergrund, aber auch Fragen „ins Blaue hinein“, die allein auf eine allgemeine Ausforschung gerichtet sind.⁵⁷

b) Akteneinsicht

Für das Akteneinsichtsrecht der Gemeindevertretung bzw. des einzelnen Gemeindevertreters gilt Entsprechendes:

Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich ebenfalls grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung und ist grundsätzlich allein gegen den Hauptverwaltungsbeamten gerichtet.⁵⁸ Ein berechtigtes Interesse für die Geltendmachung bedarf es ganz überwiegend nicht. Das Einsichtsbegehren ist auf bestimmte, d. h. vom Anspruchsteller zu konkretisierende, Angelegenheiten begrenzt – es gibt also keine uferlose Kontrolle einer unbestimmten Vielzahl von Angelegenheiten.⁵⁹ Die Akteneinsicht kann insbesondere aus Geheimhaltungsgründe beschränkt sein. Hierbei spielen schutzwürdige Interessen Dritter eine wichtige Rolle. Aber auch ein dringendes öffentliches Interesse kann regelmäßig einem Akteneinsichtsbegehren entgegenstehen. Der Anspruch ist auf persönliche Einsicht in die Akten in den Amtsräumen der Gemeindeverwaltung begrenzt – ein Anspruch auf Überlassung von Aktenstücken oder die Übersendung von Aktenkopien besteht dagegen nicht.⁶⁰

c) Übertragbarkeit auf (Untersuchungs-)Ausschuss

Soweit der Auskunftsanspruch der Gemeindevertretung als Ganzes zusteht, stellt sich die Frage, ob dieses Recht auf einen Ausschuss übertragen werden kann. In der Literatur wird dies mit Blick auf die Geltendmachung bezogenen Mehrheitsregelungen sowie dem Rangverhältnis zwischen den beiden Organen sowie der besonderen Bedeutung des Auskunftsanspruchs für die Kontrollfunktion der Gemeindevertretung verneint.⁶¹ Allein in Niedersachsen ist die Übertragung auf den Hauptausschuss (Verwaltungsausschuss) ausdrücklich erlaubt.⁶²

Das Akteneinsichtsrecht kann dem demgegenüber vielfach explizit von einem von der Gemeindevertretung dazu bestimmten Ausschuss geltend gemacht werden.⁶³

Praktisch spricht aber in jedem Falle nichts dagegen, das Auskunftsrecht als Gemeindevertretung bzw. Gemeindevertreter geltend zu machen und die Ergebnisse im Einzelnen im Rahmen des Untersuchungsausschusses zu diskutieren.

d) Weitere abzuleitende Befugnisse?

Neben den Informationsrechten normieren die landesrechtlichen Bestimmungen keine darüber hinaus gehende Einwirkungsbefugnis der Gemeindevertretung gegenüber der Gemeindeverwaltung zur Untersuchung und Beseitigung ausgemachter Missstände. Dies gilt auch, soweit die Gemeindevertretung nach der gesetzlichen Regelung für die Beseitigung der Missstände durch den Bürgermeister „sorgt“. ⁶⁴ Auch diese Regelung stellt allein eine Aufgabenzuweisung, nicht aber eine spezielle Handlungsermächtigung dar.⁶⁵

Aus der allgemeinen Kontrollfunktion der Gemeindevertretung gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten lässt sich daher keine spezielle Handlungsermächtigung der Gemeindevertretung ableiten.⁶⁶

3. Internal Investigation

Als weiteres Mittel zur Untersuchung und Aufbereitung von Missständen steht der Gemeindevertretung das Mittel einer sog. internen Untersuchung zur Verfügung. Die Gemeindevertretung kann im Wege eines Beschlusses, die Entscheidung treffen, dass eine derartige Untersuchung durchgeführt wird. Ihr steht auch die Entscheidung darüber zu, ob und welcher (externe) Untersuchungsführer beauftragt wird.

Bei der Durchführung der internen Untersuchung ist die gemeine Vertretung allerdings auf Mitarbeit des Hauptverwaltungsbeamten als Leiter der Gemeindeverwaltung angewiesen, der die Missstände innerhalb der nachgeordneten Behörden aufarbeiten lässt. Darüber hinaus verfügt die weder die

Gemeindevertretung, noch ein beauftragter Untersuchungsführer im Rahmen einer internal Investigation über weitere, über das gesetzlich normierte Informationsrecht hinausgehenden Einwirkung Befugnisse.

Eine solche interne Untersuchung ist aber nicht allein Mittel der Gemeindevertretung. Sie kann durchaus auch im Interesse des Hauptverwaltungsbeamten sein – wenn er sich im Sinne einer „Flucht nach vorne“ von unbegründeten Anschuldigungen entlasten möchte – abhängig von den zu erwartenden Kosten kann die Untersuchung vom Bürgermeister im Rahmen der laufenden Verwaltung auch unmittelbar beauftragt werden. Jedenfalls in diesen Fällen, ist es aber unabdingbar, wenn der Prozess der Untersuchung durch einen unabhängigen Dritten durchgeführt und die Ergebnisse im Rahmen einer Sitzung der Gemeindevertretung bzw. eines temporären Ausschusses zur Aufbereitung des Missstandes diskutiert werden.

III. Fazit

Die Gemeindevertretung ist zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach parlamentarischem Vorbild nicht berechtigt. Es gibt keine ausreichende gesetzliche Grundlage für derartige Beweiserhebungsrechte der Gemeindevertretung.

Lück/Witznick: Kommunale Untersuchungsausschüsse – eine Möglichkeit zur Kontrolle der Kommunalverwaltung?(KommJur 2021, 405)

410

Doch sowohl der Gemeindevertretung als Kollektivorgan als auch dem einzelnen Gemeindevertreter stehen gegenüber der Verwaltung in jedem Bundesland insbesondere Kontrollbefugnisse in Form von Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten zur Verfügung. Dass über alle insoweit erbrachten Erkenntnisse im Rahmen eines Ausschusses zur Aufbereitung eines Missstandes diskutiert wird, ist nicht zu beanstanden. Allerdings gehen mit der Bildung eines solchen Ausschusses keine besonderen Eingriffsbefugnisse einher. Vielmehr ist die Gemeindevertretung darauf beschränkt, einen „gewöhnlichen“ Ausschuss zu bilden.

* Dr. Dominik Lück, Fachanwalt für Verwaltungsrecht ist Partner der Kanzlei DOMBERT Rechtsanwälte. Er berät schwerpunktmäßig Kommunen. Benjamin Witznick ist Referendar am OLG Brandenburg.

¹ BT-Dr 19/22240.

² LT-Dr 7/1991(ND)-B.

³ Die Vertretungskörperschaft der Städte und Gemeinden wird in den Bundesländern teilweise unterschiedlich bezeichnet (etwa Gemeinde-/Stadtrat, Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung). In diesem Beitrag wird der einheitliche Begriff der „Gemeindevertretung“ verwendet.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvR 2 /15, BeckRS 2016, 54271 Rn. 109.

⁵ § 21 I 1 PUAG.

⁶ § 29 PUAG.

⁷ § 70 II StPO.

⁸ Vgl. etwa Süddeutsche Zeitung, „Trend: CDU liegt bei Wahl zum Stadtparlament vorne“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/kommunen-wiesbaden-trend-cdu-liegt-bei-wahl-zum-stadtparlament-vorn-dpa.urn-newsml-dpacom-20090101-210315-99-824170>, abgerufen am 9.4.2021.

⁹ Hierzu: *Dolderer*, DÖV 2009, 146 (146 f.).

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (411).

¹¹ § 27 I SächsGO, Art. 29 BayGO, § 24 I BadWürttGemO, § 24 I NdsKomVG, § 35 SachsAnhKVG. Abschnitt 3 der MVKomVerf.

12 § 9 HessGO.

13 Art. 29 BayGO, § 27 I RhPFGO, § 22 ThürKO, § 29 I HessGO.

14 Vgl. *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. (2017), Rn. 89.

15 Vgl. etwa § 3 I BbgKVerf; Art. 23 BayGO; § 7 I NWGO; § 10 I NdsKomVG; § 4 I BadWürttGemO; § 4 I SächsGO; § 5 I HessGO.

16 Epping/Hillgruber/Huster/Rux, BeckOK Grundgesetz, 46. Ed. Stand: 15.2.2021, Art. 20 GG Rn. 174.

17 BVerfG, NVwZ 1989, 347.

18 *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn. 94 ff.

19 *Lück*, LKV 2016, 485 (485).

20 So auch *Blum*, in: PdK Nds B-1, § 58 NdsKomVG Rn. 136; *Wachsmuth*, PdK Bay B-1, Art. 32 BayGO, Ziff. 2; *Dietlein/Suerbaum/Wolff*, BeckOK Kommunalrecht Bayern, 9. Ed. 1.2.2021, Art. 32 BayGO, Rn. 1; *Rheindorf (u. a.)/Höhlein*, PdK RhPf B-1, § 33 GemO, Rn. Ziff. 4.3.; so auch VG Arnsberg, Beschl. v. 20.4.1999 – 12 L 553/99.

21 *Dietlein/Heusch/Kallerhoff*, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 15. Ed. Stand: 1.03.2021, § 57 NWGO, Rn 15.1.

22 BVerfG, NJW 1979, 261 (262).

23 *Reinhardt*, NVwZ 2014, 991 (991).

24 *Maunz/Dürig/Klein*, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL Aug. 2020, Art. 44 Rn. 3.

25 Vgl. allein: *Süddeutsche Zeitung*, „Maut-Untersuchungsausschuss – Mindestens einer lügt“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/maut-untersuchungsausschuss-mindestens-einer-luegt-1.5055131>, abgerufen am 6.4.2021.

26 BVerfG, NVwZ 2009, 1353 (1354).

27 BVerfG, NVwZ 2009, 1353 (1354).

28 Vgl. *Dolderer*, DÖV 2009, 146 (147).

29 Vgl. *Dolderer*, DÖV 2009, 146 (147).

30 Vgl. allein § 27 II BbgKVerf.

31 Vgl. *Dolder*, DÖV 2009, 146 (148); *Schumacher (u.a)/Schumacher*, PdK Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Kommentar, § 30 BbgKVerf Ziff. 3.1.

32 Vgl. etwa §§ 28 II 2, 29 BbgKVerf; Art. 30 III BayGO; § 55 NWGO; § 58 IV Nds-KomVG; § 24 I 3 BadWürttGemO; § 28 III SächsGO; § 50 II 1 HessGO.

33 § 24 I 3 BadWürttGemO.

34 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 4 Rn. 168.

35 In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sieht das Landesrecht bis auf die gesetzlichen Ausnahmen keine beschließenden Ausschüsse vor.

36 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 174.

37 Vgl. OVG Bautzen, NVwZ-RR 2016, 193, Rn. 21; vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 184.

38 Nach § 34 II MVKomVerf besteht der Anspruch auch gegen die Beigeordneten. Mecklenburg-Vorpommern; vgl. auch *Lange aaO*, Kap. 4 Rn. 193.

39 Vgl. *Dietlein/Heusch/Brenndörfer*, BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 13. Ed. Stand: 1.4.2021, § 24 BadWürttGemO Rn. 23.

40 Etwa § 24 III 2 BadWürttGemO; § 28 IV 1 SächsGO.

41 § 34 II MVKomVerf; § 50 II 5 HessGO.

42 So etwa § 29 I BbgKVerf; § 55 I 2 NWGO.

43 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 180; a.A. etwa *Schumacher* (o.Fußn. 31) § 28 Ziff. 6.3.

44 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 194.

- 45 Vgl. *Schumacher* (o.Fußn. 31) § 29 Ziff. 3.2; vgl. *Dietlein/Heusch/Brenndörfer*, BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 13. Ed. Stand: 1.4.2021, § 24 Rn. 23.
- 46 Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.7.1984 – 2 BvE 11/83 - juris, Rn. 128.
- 47 Vgl. *Schumacher* (o.Fußn. 31), § 29 Ziff. 2.6.
- 48 Nach § 34 II MVKomVerf muss die Anfrage „in angemessener Frist“ beantwortet werden; So auch § 28 VI 1 SächsGO, wobei diese danach diese „grundsätzlich vier Wochen“ beträgt.
- 49 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 12.4.2010 – 15 A 69/09, juris, Rn. 19
- 50 Vgl. etwa § 29 I 4 BbgKVerf; § 55 V 3 NWGO; § 34 IV MVKomVerf.
- 51 Vgl. *Muth/Philipsen*, Potsdamer Kommentar – Kommunalrecht Brandenburg, 45. AL § 29 BbgKVerf Rn. 23
- 52 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 12.4.2010 – 15 A 69/09, juris, Rn. 13.
- 53 Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 6.6.2011 – Vf. 49-Iva-10, juris, Rn. 101.
- 54 Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 16.4.1998 – Vf. 19-I-97, BeckRS 1998, 21119.
- 55 Vgl. *Philipsen* (o.Fußn. 51), § 29 Rn. 23.
- 56 Vgl. *Schumacher* (o.Fußn. 31), § 29 BbgKVerf Ziff. 5.3.
- 57 Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 22.2.2001 – 1 S 768/00, juris, Rn. 20.
- 58 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 199.
- 59 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 201.
- 60 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 205.
- 61 Vgl. *Schumacher* (o.Fußn. 31) § 29 BbgKVerf Ziff. 4.3, *Lange* (o.Fußn. 34), Rn. 177.
- 62 § 58 V NdsKomVG.
- 63 § 50 III 2 NWGO; § 50 II 2, 3 HessGO.
- 64 § 24 I 3 BadWürttGemO; § 28 III SächsGO.
- 65 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 226.
- 66 Vgl. *Lange* (o.Fußn. 34), Kap. 4 Rn. 227.