

OVG Bremen: Ernennung zum Städtältesten NordÖR 2017, 248

Ernennung zum Städtältesten Stadtverfassung Bremerhaven §§ 14 Abs. 2, 23 Abs. 2 Nr. 7 1. § 14 Abs. 2 VerfBrhv verleiht einer Person, die fünf Wahlperioden lang der Stadtverordnetenversammlung Bremerhavens OVG Bremen: Ernennung zum Städtältesten(NordÖR 2017, 248) 249 angehörte, noch nicht allein aufgrund dieses Umstandes den Anspruch, zum Städtältesten ernannt zu werden. Die Vorschrift setzt weiterhin voraus, dass die Person ihre Tätigkeit „ohne Tadel“ ausgeübt hat. 2. Die Entscheidung hierüber obliegt der Stadtverordnetenversammlung. Ihr steht dabei ein weiterer Beurteilungsspielraum zu. 3. Die einheitlich zu treffende Ermessensentscheidung ist vom Gericht nur beschränkt hinsichtlich ihrer Willkürfreiheit überprüfbar. OVG Bremen, Urteil vom 15. November 2016 – 1 LC 25/15 Sachverhalt: § 14 Abs. 2 Satz 1 Stadtverfassung Bremerhaven bestimmt: „Zur oder zum Städtältesten wird ernannt, wer mindestens fünf volle Wahlperioden der Stadtverordnetenversammlung oder dem Magistrat ehrenamtlich angehört und die Tätigkeit ohne Tadel ausgeübt hat.“ Die folgenden Sätze 2 bis 5, die durch Ortsgesetz vom 18.5.2006 neu gefasst wurden, enthalten Regelungen über die Gewährung eines Ehrensolds. Dieser soll bis zum Ablauf der 18. Wahlperiode stufenweise verringert und ab der 19. Wahlperiode nicht mehr gewährt werden. Der Kläger war von 1991 bis zum Abschluss der 17. Wahlperiode im Jahr 2011 Mitglied der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven, davon die meiste Zeit als Abgeordneter der Deutschen Volksunion (DVU). Mit Schreiben vom 24.5.2011 beantragte er, ihm Ehrenbezeichnung Städtältester zu verleihen und einen Ehrensold entsprechend der geltenden Vorschriften zu gewähren. Der Stadtverordnetenvorsteher legte daraufhin der Stadtverordnetenversammlung am 30.8.2011 eine 5-seitige Beschlussvorlage vor, die sich insbesondere mit der Frage beschäftigte, ob der Kläger seine Tätigkeit im Sinne von § 14 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhv „ohne Tadel“ ausgeübt habe. Insoweit bestünden beim Kläger Zweifel. In den Protokollen der Haushaltsberatungen über die Redebeiträge des Klägers – für die einige Beispiele genannt wurden – fänden sich fast durchgängig Ausdrücke und Redewendungen, mit denen einzelne Stadtverordnete, die Stadtverordnetenversammlung oder Teile der Bevölkerung in öffentlicher Sitzung beleidigt und beschimpft würden. Zur Verdeutlichung des politischen Hintergrunds des Klägers werde auf einen Auszug aus dem Verfassungsschutzbericht 2007 hingewiesen, in dem festgestellt werde, dass die DVU sich zwar in ihrem Parteiprogramm zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekenne, sie in ihrer Agitation jedoch fremdenfeindliche, rassistische und antisemitische Positionen vertrete. Der Kläger habe die Arbeit der Stadtverordnetenversammlung erheblich belastet. Eine positive Entscheidung in seinem Fall würde auch die Leistungen bereits ernannter Städtältester relativieren. Entsprechend dem Beschlussvorschlag des Stadtverordnetenvorstehers beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 8.9.2011: „Der ehemalige Stadtverordnete T. hat seine Tätigkeit in der Stadtverordnetenversammlung nicht ohne Tadel im Sinne des § 14 Abs. 2 VerfBrhv ausgeübt. Der Antrag, ihm die Ehrenbezeichnung „Städtältester“ zu verleihen, wird abgelehnt.“ Der Kläger hat am 10.10.2011 Klage erhoben. Zunächst war die Klage gegen die Stadt Bremerhaven gerichtet.

Auf den Hinweis des Verwaltungsgerichts, dass es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit handele, hat der Kläger die Klage geändert und gegen die Stadtverordnetenversammlung gerichtet. Die Stadtverordnetenversammlung hat sich auf die geänderte Klage eingelassen. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 26.11.2014 abgewiesen. Der Kläger habe zwar der Stadtverordnetenversammlung fünf volle Wahlperioden angehört. Er habe jedoch nach der Beurteilung der Stadtverordnetenversammlung seine Tätigkeit als Stadtverordneter nicht „ohne Tadel“ ausgeübt. Diese Einschätzung sei rechtlich nicht zu beanstanden.

Der Stadtverordnetenversammlung stehe diesbezüglich ein Beurteilungsspielraum zu. Der Kläger hat rechtzeitig Berufung eingelegt. Auf Hinweis des Oberverwaltungsgerichts hat er die Klage erneut gegen die Stadt Bremerhaven gerichtet. Er macht geltend, es handele sich bei der aufgrund des § 14 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhV zu treffenden Entscheidung nach dem Wortlaut der Vorschrift um eine gebundene Entscheidung. Ginge man von einem Ermessensspielraum aus, würde die Ernennung zum Städtältesten den wechselnden Mehrheiten in der Stadtverordnetenversammlung und damit der politischen Opportunität unterworfen. Mandatsträger aus im politischen Spektrum weit außen stehender Parteien hätten von vornherein keine Chance, den Ehrentitel zu erlangen. Die Beklagte habe mit ihrer Entscheidung, gerade dem Kläger erstmals den Ehrentitel zu verweigern, ein Exempel statuiert, mit dem in rechtsstaatswidriger und dem Meinungspluralismus widersprechender Weise kleinere Parteien und ihre Vertreter benachteiligt würden. Er habe seine Tätigkeit als Stadtverordneter ohne Tadel ausgeübt. Dass er teilweise mit Sach- und Ordnungsrufen konfrontiert gewesen sei, stelle keine tadelnswerte Amtsführung dar. Es gebe keinen Katalog, bei wie vielen Ordnungsrufen die Amtsausübung tadelnswert sei. Es sei verfehlt, ihm seine temperamentvolle Rednercourage und sein Eintreten für seine Wähler vorzuwerfen. Der Tatbestand „Tätigkeit ohne Tadel“ nehme auf Inhalt und Form parlamentarischer Redebeiträge keinen Bezug. Tadelnswert wäre es, wenn der Amtsträger sich strafbar gemacht, gegen die Interessen seiner Wähler agiert oder seine Stellung missbraucht hätte. Das sei aber nicht der Fall. Die Stadt Bremerhaven ist der Berufung entgegengetreten. Die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung sei rechtlich nicht zu beanstanden. Der Kläger habe sich immer wieder fremdenfeindlich und nationalistisch geäußert. Das sei vom Verwaltungsgericht gewürdigt und vom Kläger nicht substantiiert angegriffen worden. Er habe massiv den Achtungsanspruch von konkurrierenden Parteien und Ausländern verletzt. Aus den Gründen: I. Die Klage ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO zulässig. Der Kläger ist klagebefugt, da eine Rechtsverletzung durch die Ablehnung, ihn zum Städtältesten zu ernennen, immerhin möglich ist. Die fehlende Durchführung eines Vorverfahrens steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen, da sich die Beklagte insoweit rügelos auf die Klage eingelassen hat. Die – erneute – Klagänderung in Form des im Berufungsverfahren erklärten Beklagtenwechsels ist nach Zustimmung der Beklagten und der Stadtverordnetenversammlung gemäß § 91 Abs. 1 VwGO zulässig. II. Die Klage ist jedoch unbegründet. Sie richtet sich zwar zu Recht gegen die Beklagte (1.). Der Kläger hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass über den Antrag, ihn zum Städtältesten zu ernennen, erneut entschieden wird (2.). Rechtsgrundlage für eine

Ernennung zum Städtältesten in der Stadt Bremerhaven ist § 14 Abs. 2 der Verfassung der Stadt Bremerhaven (VerfBrhv). Nach dieser Vorschrift wird zum Städtältesten ernannt, wer mindestens fünf volle Wahlperioden der OVG Bremen: Ernennung zum Städtältesten(NordÖR 2017, 248) 250 Stadtverordnetenversammlung oder dem Magistrat ehrenamtlich angehört und die Tätigkeit ohne Tadel ausgeübt hat (Satz 1). Mit der Ernennung kann ein Ehrensold gewährt werden (Satz 2). Der Ehrensold in der für die 16. Wahlperiode geltenden Höhe wird bei Erfüllung der Voraussetzungen des Satzes 1 zum Ende der 16. Wahlperiode in voller Höhe gewährt (Satz 3). Bei Erfüllung der Voraussetzungen zum Ablauf der 17. Wahlperiode wird der Ehrensold zu zwei Dritteln, zum Ablauf der 18. Wahlperiode zu fünfzig vom Hundert gewährt (Satz 4). Zeiten, die nach Ablauf der 18. Wahlperiode liegen, finden für die Gewährung eines Ehrensoldes keine Berücksichtigung (Satz 5). Der Beschluss nach Satz 1 darf erst gefasst werden, wenn das Mandat erloschen oder das Amt beendet ist (Satz 6).

1. Bei der Beschlussfassung über die Ernennung zum Städtältesten handelt es sich um eine Entscheidung, die wie die Entscheidung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts nach § 14 Abs. 1 VerfBrhv der Stadtverordnetenversammlung zugewiesen ist und für die sie die Beschlussfassung nicht übertragen kann (§ 23 Abs. 2 Nr. 7 VerfBrhv). Die Klage ist gleichwohl zutreffend gegen die Beklagte gerichtet. Grundsätzlich ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Klage gegen die Körperschaft zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen bzw. unterlassen hat. Dies ist die Beklagte, der die Entscheidungen ihres Organs, der Stadtverordnetenversammlung, zuzurechnen sind. Es handelt sich vorliegend – anders als es das Verwaltungsgericht zunächst angenommen hat – nicht um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit in Form eines Intraorganstreits. Dies würde voraussetzen, dass der Streitgegenstand das (Innen-)Rechtsverhältnis zwischen kommunalen Organen oder Teilen solcher Organe im Hinblick auf deren Rechte und Pflichten, die diesen aufgrund ihrer organschaftlichen Stellung zustehen, betreffe. Beim Streit um den Ehrentitel des Städtältesten macht der Betroffene jedoch keine Mitwirkungsrechte geltend, die ihm als einem amtierenden Mitglied der Stadtverordnetenversammlung zustünden. Vielmehr beansprucht er als Bürger der Stadt die Verleihung eines kommunalen Ehrentitels, der zwar an eine langjährige Mitgliedschaft in der Stadtverordnetenversammlung anknüpft, jedoch nicht das Fortbestehen der Mitgliedschaft in der Stadtverordnetenversammlung sondern die Beendigung des Mandats voraussetzt (§ 14 Abs. 2 Satz 6 VerfBrhv). Die systematische Stellung des auch das Ehrenbürgerrecht regelnden § 14 in dem die Rechte und Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger betreffenden Teil 2 der Verfassung Bremerhavens bestätigt, dass die vorliegende Streitigkeit nicht lediglich ein Verwaltungsinternum, sondern eine Regelung mit Außenwirkung betrifft.

2. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Neubescheidung (§ 113 Abs. 5 VwGO). Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Beklagte dem Kläger die Verleihung des Ehrentitels des Städtältesten versagt hat. § 14 Abs. 2 VerfBrhv verleiht einer Person, die fünf Wahlperioden lang der Stadtverordnetenversammlung der Beklagten angehörte, noch nicht allein aufgrund dieses Umstandes den Anspruch, zum Städtältesten ernannt zu werden. Die Vorschrift setzt weiterhin voraus, dass die Person ihre Tätigkeit „ohne Tadel“ ausgeübt hat. Die Entscheidung hierüber obliegt der Stadtverordnetenversammlung der Beklagten. Ihr steht dabei ein

weiter Beurteilungsspielraum zu. Die einheitlich zu treffende Ermessensentscheidung ist vom Gericht nur beschränkt hinsichtlich ihrer Willkürfreiheit überprüfbar. Die Regelung in § 14 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhv hat ihren Ursprung in § 28 Abs. 1 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (Reichsgesetzblatt 1935 I S. 49, ber. S. 171). Danach konnte die Hauptsatzung bestimmen, dass Bürgern, die mindestens zwanzig Jahre ein Ehrenamt ohne Tadel verwaltet haben, eine Ehrenbezeichnung verliehen werden kann. Entsprechend enthielt § 18 Abs. 2 VerfBrhv vom 4.11.1947 i. d. F.v. 19.12.1947 die Regelung, dass Bürgern, die als Stadtverordnete oder Ehrenbeamte insgesamt mindestens 20 Jahre ihr Mandat ohne Tadel ausgeübt haben, eine Ehrenbezeichnung verliehen und ein Ehrensold bewilligt werden kann. Die Änderung des Wortlauts, mit der die „Kann“-Regelung wegfiel, erfolgte erst im Zuge der Neufassung von § 14 Abs. 2 VerfBrhv durch Ortsgesetz vom 18.5.2006 (Brem. GBl 2007, S. 155), die nach der Begründung des Ortsgesetzgebers lediglich die Umgestaltung der Regelungen über den Ehrensold zum Ziel hatte. a) Das Tatbestandsmerkmal, dass die Tätigkeit „ohne Tadel“ ausgeübt wurde, stellt einen wertungsgebundenen, nur eingeschränkt gerichtlicher Überprüfung zugänglichen Rechtsbegriff dar. Nach dem Wortlaut reicht die mögliche Begriffsdeutung von „ordentlich“, „korrekt“ bis zu „ausgezeichnet“, ist also denkbar weit. Wesentlich ist deshalb der Zweck der Vorschrift. Mit der Verleihung der Ehrbezeichnung erkennt die Stadtverordnetenversammlung nicht nur die Verdienste des Geehrten aufgrund seiner langjährigen kommunalpolitischen Tätigkeit an. Sie bringt darüber hinaus eine besondere Wertschätzung zum Ausdruck. Mit dem Titel des Städtältesten soll das Verhalten des Betroffenen als vorbildlich gewürdigt werden. Die Ehrbezeichnung spricht eine besondere Auszeichnung aus. Zugleich gibt die Stadt zu erkennen, dass sie sich den Einsatz des Geehrten positiv zurechnet. Die Entscheidungsbefugnis ist nicht nur deshalb der Stadtverordnetenversammlung übertragen, weil deren Mitglieder die Mandatsausübung des ehemaligen Stadtverordneten oft aus unmittelbarer Anschauung erlebt haben und ihnen die Anforderungen an die Tätigkeit besonders vertraut sind. Vielmehr ist die Stadtverordnetenversammlung das Organ der Stadt, dem in § 23 VerfBrhv die Kompetenz zugewiesen ist, über die wesentlichen Angelegenheiten der Stadt zu entscheiden. Hierzu gehört auch die mit einer Wertung verbundene Entscheidung darüber, welche Personen sie als Ehrenbürger bzw. als Städtälteste würdigen will. Bei der Ausfüllung des Tatbestandsmerkmals „ohne Tadel“ kommt damit ein spezifisches Selbstverwaltungsmoment zum Ausdruck, bei der sich eine Letztentscheidungskompetenz eines Gerichts hinsichtlich der an einen zu Ehrenden anzulegenden Maßstäbe verbietet. Es genügt, dass die Überlegungen, die die Stadtverordnetenversammlung bei der Ausfüllung des Tatbestandsmerkmals zugrunde legt, plausibel sind. Dies lässt sich auch dadurch rechtfertigen, dass die mit der Ehrung bzw. deren Versagung einhergehende Rechtsposition des ehemaligen Stadtverordneten vergleichsweise schwach ist. Eine spezielle grundrechtlich geschützte Rechtsstellung steht ihm insoweit nicht zu. Aus dem ihm verliehenen kommunalpolitischen OVG Bremen: Ernennung zum Städtältesten (NordÖR 2017, 248) 251 Mandat als Stadtverordneter, das im Übrigen nicht mit einem parlamentarischen Mandat gleichgesetzt werden darf, ergeben sich solche Ansprüche nicht. Der Ehrentitel stellt

auch kein öffentliches Amt dar, für das Art. 33 Abs. 2 GG grundrechtsähnliche Zugangsansprüche gewährleistet. In der Rechtsprechung ist die Frage eines Anspruchs auf Verleihung einer Ehrenbürgerwürde oder eines anderen kommunalen Ehrentitels soweit ersichtlich bisher nicht erörtert worden. Das VG Karlsruhe hat mit Urteil vom 14.9.2000 – 11 K 582/99 – (NVwZ-RR 2001, 691) einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Verleihung eines militärischen Ordens bzw. darüber, für die Verleihung vorgeschlagen zu werden, verneint, obgleich die Verleihungsbedingungen durch Erlass des Bundespräsidenten und des Bundesministers für Verteidigung geregelt waren. Allenfalls der Anspruch auf Gleichbehandlung führt dazu, dass der Betroffene eine willkürfreie Anwendung der von der Beklagten bei der Ehrung selbst angelegten Maßstäbe verlangen kann und die Entscheidung insoweit auch gerichtlich zu kontrollieren ist. b) Die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung der Beklagten, dem Kläger die begehrte Ehrung zu versagen, genügt diesen Maßstäben. Die Stadtverordnetenversammlung hat sich mit dem Tatbestandsmerkmal der tadellosen Aufgabenerfüllung auseinandergesetzt und hat dabei keine offensichtlich völlig sachfremden Wertungen vorgenommen. Sie hat dem Kläger nicht sein Verhalten außerhalb des Tätigkeitsbereichs als Stadtverordneter vorgehalten, sondern hat in nicht zu beanstandender Weise vorrangig dessen Verhalten innerhalb der Stadtverordnetenversammlung und dabei insbesondere dessen dokumentierte Redebeiträge in den Blick genommen. Diese enthalten vielfach Äußerungen des Klägers, die weit darüber hinausgingen, in couragierter Weise den eigenen politischen Standpunkt zu vertreten, sondern die geeignet waren, innerhalb der Stadtverordnetenversammlung ein aggressives Klima zu schaffen und deren Ansehen zu schädigen. Die dokumentierten Äußerungen des Klägers, mit denen er Stadtverordneten Verlogenheit, Betrug und Inkompetenz vorwarf, lassen sich nicht allein damit rechtfertigen, er habe sich nur gegen seinerzeit an ihn gerichtete Vorwürfe verteidigt. Die Stadtverordnetenversammlung konnte weiterhin mitberücksichtigen, dass der Kläger die überwiegende Zeit seiner Zugehörigkeit zur Stadtverordnetenversammlung mit der DVU eine Partei vertreten hat, die zwar nicht verboten war, jedoch im Verfassungsschutzbericht 2007 erwähnt und dort als Partei mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung beschrieben wird, die „meist unterschwellig, teilweise aber auch kaum verhohlen – fremdenfeindliche, rassistische und antisemitische Positionen“ vertritt. Der Umstand, dass der Kläger anscheinend der erste Stadtverordnete ist, dem nach über 20-jähriger Zugehörigkeit zur Stadtverordnetenversammlung der Ehrentitel des Stadtältesten versagt wurde, belegt nicht die Behauptung des Klägers, die Entscheidung sei in seinem Fall willkürlich gewesen. Die von der Beklagten vorgelegten Unterlagen dokumentieren, dass auch in der Vergangenheit nicht allein aufgrund der Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen die Verleihung des Ehrentitels erfolgte, sondern im Einzelfall hierüber in der Stadtverordnetenversammlung kontrovers, auch unter Benennung der politischen Differenzen diskutiert wurde. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass im vorliegenden Fall die Versagung des Ehrentitels allein aufgrund einer politischen Missliebigkeit des Klägers erfolgt sein könnte.