
Pflichten ehrenamtlich Tätiger

hier: Verschwiegenheitspflicht der Stadträte und mögliche Sanktionen bei der Nichtbeachtung derselben

Als ehrenamtlich Tätige unterliegen Gemeinderäte den für die ehrenamtlich Tätigen geltenden Pflichten. Diese sind:

- Nach 17 Abs. 1 GemO die allgemeine **Treuepflicht** als Grundpflicht, die sich aus dem besonderen Treueverhältnis der ehrenamtlich Tätigen zur Gemeinde ergibt.
- Der ehrenamtlich Tätige hat aus seinem Auftrag heraus die Pflicht, seine Tätigkeit uneigennützig und **verantwortungsbewusst** wahrzunehmen. Aus dem öffentlich-rechtlichen Charakter dieses Auftrags ergibt sich eine **Gemeinwohlorientierung**. Gemeinderäte haben die Interessen der Gemeinde zu vertreten und bei Interessenkollisionen alles zu unterlassen, was den Gemeindeinteressen zuwiderläuft oder diese schädigen oder beeinträchtigen könnte. Darin ist die Verpflichtung inbegriffen, das Amt des Gemeinderats nicht für eigennützige Zwecke auszunützen.

Ihr Recht, die Interessen der Gemeinde wahrzunehmen, üben die Gemeinderäte grundsätzlich dadurch aus, dass sie an den Beratungen und Beschlussfassungen des Gemeinderats teilnehmen. Die Treuepflicht ist jedoch nicht nur auf ein passives Verhalten beschränkt, sondern sie bedeutet auch ein aktives Handeln für die Gemeinderäte derart, dass sie von sich aus und ohne besondere Aufforderung für die Gemeindeinteressen tätig zu werden haben, z. B. durch die Weitergabe von Informationen, die für die Gemeinde wichtig sind.

An rechtmäßig zustande gekommene Beschlüsse des Gemeinderats sind alle seine Mitglieder gebunden, also auch diejenigen, die dagegen gestimmt oder sich an der Beschlussfassung nicht beteiligt haben.

- Nach 17 Abs. 2 GemO gilt die Pflicht zur **Verschwiegenheit**, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder nach der Natur der Sache erforderlich ist (vgl. BWGZ 1980, 516).

Verletzungen sind beispielsweise die Weitergabe von Informationen an die Presse, die Herausgabe von Flugblättern oder das Versenden öffentlicher Briefe, in denen verschwiegen zu haltende Mitteilungen enthalten sind, die Weitergabe von Beratungsunterlagen mit entsprechenden Inhalten.

Der einzelne Gemeinderat ist zur **Verschwiegenheit** über den Inhalt von nichtöffentlichen Beratungsunterlagen verpflichtet. Diese **Verschwiegenheitspflicht** ergibt sich aus § 35 Abs. 2 GemO.

Nach § 35 Abs. 2 GemO besteht **Verschwiegenheitspflicht** über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelte Angelegenheiten; diese Pflicht erstreckt sich notwendigerweise auch auf die Vorbereitung einer solchen Sitzung. Es steht nicht im Ermessen des einzelnen Gemeinderats, ob er im konkreten Fall die Voraussetzungen für die Verschwiegenheit für gegeben oder noch für gegeben hält, vielmehr ist sie gesetzlich vorgeschrieben.

Zur Verschwiegenheit sind auch die Gemeinderäte verpflichtet, die der Auffassung sind, dass öffentlich hätte verhandelt werden müssen, ja sogar wenn sie Antrag auf öffentliche Beratung gestellt haben, der vom Gemeinderat abgelehnt wurde.

Die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht auch dann, wenn ein ehrenamtlich tätiger Bürger an einer nichtöffentlichen Sitzung nicht teilgenommen und nur durch Einsicht in die Niederschrift

oder Bericht von Kollegen von der Angelegenheit erfahren hat. Die Verschwiegenheitspflicht dauert so lange, bis der Oberbürgermeister sie aufhebt.

Gegenüber einer Regelung, die die Geheimhaltung vorschreibt, steht dem ehrenamtlich Tätigen ein selbstständiges und sich über die für ihn maßgebliche Auffassung des zuständigen Vorgesetzten oder Organs hinwegsetzendes Urteil nicht zu. Wäre die Beurteilung der Notwendigkeit der Geheimhaltung oder ihrer Dauer in das Ermessen des ehrenamtlich Tätigen gestellt, könnte der vom Gesetz mit dieser Bestimmung bezweckte Erfolg nicht erreicht werden.

Der ehrenamtlich Tätige - also auch jeder Gemeinderat - hat über Angelegenheiten, die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind, Verschwiegenheit zu wahren, wenn die Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist.

Durch die Verschwiegenheitspflicht soll

- der einzelne Bürger vor einer unbefugten Bekanntgabe seiner persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse,
- die Allgemeinheit vor einer Beeinträchtigung der Gemeininteressen
- und jeder Amts- und Mandatsträger vor der Offenlegung seiner Meinungsäußerung und Entscheidung

geschützt werden.

Die Geheimhaltung ist durch § 35 Abs. 2 GemO gesetzlich vorgeschrieben. Darüber hinaus kann sich auch aus sonstigen Gesetzen (z. B. Steuergesetze § 30 AO 77) eine Geheimhaltungspflicht für die Gemeinderäte ergeben.

Die Geheimhaltungspflicht besteht

- gegenüber jedermann, der nicht befugt ist, von der Angelegenheit Kenntnis zu erhalten (auch gegenüber Parteien und Wählervereinigungen)
- sowie gegenüber der Presse und
- den Gemeindebediensteten, die nicht mit der Angelegenheit befasst sind. Auch eine Weitergabe „unter dem Siegel der Verschwiegenheit“ ist nicht zulässig.

Die Geheimhaltungspflicht besteht nicht nur so lange, als der ehrenamtlich Tätige die ehrenamtliche Tätigkeit ausübt, sondern auch darüber hinaus zeitlich unbeschränkt auch für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Gemeinderat oder Ortschaftsrat, einem Ehrenamt oder nach Beendigung der ehrenamtlichen Mitwirkung. Auch der Verlust des Bürgerrechts beendet selbstverständlich nicht die Geheimhaltungspflicht.

Für Gemeinderäte sind darüber hinaus gesetzlich zusätzliche Pflichten bestimmt, und zwar:

- nach 17 Abs. 3 GemO das **Verbot, Ansprüche und Interessen anderer gegen die Gemeinde geltend zu machen**, es sei denn, Gemeinderäte handeln als gesetzliche Vertreter dritter Personen (sogenanntes Vertretungsverbot) (vgl. BWGZ 1980, 703);
- nach 18 GemO das **Verbot der Mitwirkung, wenn Gemeinderäte befangen sind** (vgl. BWGZ 1979, 186 und 368, mit Änderungen in BWGZ 1983, 414 und 1988, 42);
- nach 34 Abs. 3 GemO die **Pflicht zur Mitwirkung**. Aus der Berufung durch den Wähler ergibt sich die rechtliche und politische Pflicht für Gemeinderäte, an den Aufgaben des Gemeinderats mitzuwirken. Gemeinderäte sind deshalb verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Eine Ausnahme gilt nur, wenn ein wichtiger Grund nach 16 GemO vorliegt;
- die **Pflicht nach 32 Abs. 3 GemO zum gesetzmäßigen Handeln**. Wie jeder in der öffentlichen Verwaltung Tätige und diese selbst an den Verfassungsgrundsatz der Gesetzmäßigkeit nach Artikel 20 GG und nach Artikel 25 Landesverfassung gebunden ist, ist auch die Gemeinde nach 1 und 118 GemO nach den gesetzlichen Vorschriften zu verwalten. Das Recht auf Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze eingeräumt;
- die Pflicht nach 32 Abs. 3 GemO innerhalb der Gesetze zu freien, nur an das eigene Gewissen gebundene Entscheidungen (**sogenanntes freies Mandat**). An Verpflichtungen und Aufträge, durch die diese Freiheit beschränkt wird, sind Gemeinderäte nicht gebunden. Ein Fraktionszwang ist verboten (vgl. BWGZ 1980,760).

Weitere Pflichten für Gemeinderäte ergeben sich aus sonstigen gesetzlichen Vorschriften, z. B. im Strafrecht.

Verletzt ein Gemeinderat seine Pflichten, so ist folgende Sanktionsmöglichkeit gegeben:

- Nach 16 Abs. 3 und 17 Abs. 4 GemO kann der Gemeinderat ein **Ordnungsgeld von mindestens 25,56 EUR und höchstens 1.022,58 EUR** auferlegen. Das Ordnungsgeld ist durch Beschluss des Gemeinderats festzusetzen, der dabei den Gesichtspunkt der gleichheitlichen Handhabung zu beachten hat. Bei der Bemessung der Höhe des Ordnungsgeldes ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

Die Möglichkeit, bei Pflichtverletzung den Betroffenen das Bürgerrecht abzuerkennen, ist mit der Änderung der Gemeindeordnung zum 1. August 1998 beseitigt worden. Einmal weil zunehmend verfassungsrechtliche Bedenken dagegen erhoben worden sind und zum anderen hatte diese Sanktionsmöglichkeit in der Praxis keine Bedeutung.

Außer diesen Vorschriften der Gemeindeordnung sind einzelgesetzlich weitere Sanktionen vorgesehen:

- Eine **strafrechtliche Verantwortlichkeit der Gemeinderatsmitglieder** ergibt sich aus den Vorschriften über die Straftaten im Amt (Gemeinderäte sind Amtsträger im Sinne des Strafrechts). Dabei spielen insbesondere die §§ 203 und 204 StGB eine Rolle, wonach bestraft wird, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart, das ihm als Amtsträger anvertraut oder sonst wie bekannt geworden ist. Dies gilt auch für die Verwertung fremder Geheimnisse. Nach § 353 b StGB sind Verletzungen von Dienstgeheimnissen und nach § 355 Verletzungen des Steuergeheimnisses strafbar. Als Strafmaß wird Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe genannt (zum Begriff des Geheimnisses siehe Gesetzestext Seite 8 und 9).

- Auch eine **vermögensrechtliche Haftung und ein Schadensersatz** nach § 823 BGB ist bei Pflichtverletzungen nicht ausgeschlossen.

Dienststrafrechtliche Maßnahmen gegen ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sind nicht möglich, da sie keine Beamte sind und somit nicht dem Disziplinarrecht unterliegen. Bei Gemeinderatsmitgliedern, die als Vertreter der Gemeinde in Organen von Unternehmen tätig sind, an denen die Gemeinde beteiligt ist, kommen außerdem bei Pflichtverletzungen die Strafvorschriften nach dem Aktiengesetz, dem GmbH-Gesetz und dem Genossenschaftsgesetz in Betracht.

Bei grober Ungebühr oder wiederholten Verstößen gegen die Ordnung

kann ein Gemeinderat vom Vorsitzenden aus dem Beratungsraum verwiesen werden, mit dieser Anordnung ist der Verlust des Anspruchs auf die auf den Sitzungstag entfallende Entschädigung verbunden. Bei wiederholten Ordnungswidrigkeiten nach Satz 1 kann der Gemeinderat ein Mitglied für mehrere, höchstens jedoch für sechs Sitzungen ausschließen.

Beeinträchtigt das Verhalten eines Gemeinderats den Gang der Verhandlungen, liegt ein Verstoß gegen die Ordnung vor, den der Vorsitzende zu rügen hat (z. B. unsachliche Zwischenrufe, Unterbrechen des Redners).

Das Mittel dazu ist der Ordnungsruf, der die Feststellung der Unzulässigkeit des Verhaltens beinhaltet. Dabei kann, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Ordnung geboten ist, Entzug des Wortes angedroht und verhängt werden. Auch können vom Vorsitzenden auf Grund seines Ordnungsrechtes bestimmte Verhaltensweisen untersagt werden, wenn sie stören (z. B. das Tragen von Plaketten, das Rauchen...). Ein Ordnungsruf kann, wenn das Verhalten in erheblichem Maße die Ordnung stört oder wiederholt ein Ordnungsruf nötig war, mit dem Hinweis verbunden werden, dass im Falle einer Wiederholung ein Ausschluss aus der Sitzung ausgesprochen wird.

Fazit

- **Einziges Sanktionsmittel** der Gemeinde bei Verletzung der Verschwiegenheits- bzw. Geheimhaltungspflicht durch ein Mitglied des Gemeinderates oder Ortschaftsrates ist das Verhängen eines **Ordnungsgeldes von mindestens 25,56 EUR und höchstens 1.022,58 EUR**. Das Ordnungsgeld ist durch Beschluss des Gemeinderats bzw. bei Ortschaftsräten durch den Ortschaftsrat festzusetzen.

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

§ 16 Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit

- (3) Der Gemeinderat kann einem Bürger, der ohne wichtigen Grund eine ehrenamtliche Tätigkeit ablehnt oder aufgibt, ein Ordnungsgeld bis zu 1.022,58 EUR auferlegen. Das Ordnungsgeld wird nach den Vorschriften des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes beigetrieben.

Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf ehrenamtliche Bürgermeister und ehrenamtliche Ortsvorsteher.

§ 17 Pflichten ehrenamtlich tätiger Bürger

- (1) Wer zu ehrenamtlicher Tätigkeit bestellt wird, muss die ihm übertragenen Geschäfte uneigennützig und verantwortungsbewusst führen.
- (2) Der ehrenamtlich tätige Bürger ist zur Verschwiegenheit verpflichtet über alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist. Er darf die Kenntnis von geheim zu haltenden Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Diese Verpflichtungen bestehen auch nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit fort. Die Geheimhaltung kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zum Schutze berechtigter Interessen Einzelner besonders angeordnet werden. Die Anordnung ist aufzuheben, sobald sie nicht mehr gerechtfertigt ist.
- (3) Der ehrenamtlich tätige Bürger darf Ansprüche und Interessen eines andern gegen die Gemeinde nicht geltend machen, soweit er nicht als gesetzlicher Vertreter handelt. Dies gilt für einen ehrenamtlich mitwirkenden Bürger nur, wenn die vertretenen Ansprüche oder Interessen mit der ehrenamtlichen Tätigkeit in Zusammenhang stehen. Ob die Voraussetzungen dieses Verbots vorliegen, entscheidet bei Gemeinderäten und Ortschaftsräten der Gemeinderat, im Übrigen der Bürgermeister.
- (4) Übt ein zu ehrenamtlicher Tätigkeit bestellter Bürger diese Tätigkeit nicht aus oder verletzt er seine Pflichten nach Absatz 1 gröblich oder handelt er seiner Verpflichtung nach Absatz 2 zuwider oder übt er entgegen der Entscheidung des Gemeinderats oder Bürgermeisters eine Vertretung nach Absatz 3 aus, gilt § 16 Abs. 3.

§ 36 Verhandlungsleitung, Geschäftsgang

- (3) Bei grober Ungebühr oder wiederholten Verstößen gegen die Ordnung kann ein Gemeinderat vom Vorsitzenden aus dem Beratungsraum verwiesen werden; mit dieser Anordnung ist der Verlust des Anspruchs auf die auf den Sitzungstag entfallende Entschädigung verbunden. Bei wiederholten Ordnungswidrigkeiten nach Satz 1 kann der Gemeinderat ein Mitglied für mehrere, höchstens jedoch für sechs Sitzungen ausschließen. Entsprechendes gilt für sachkundige Einwohner, die zu den Beratungen zugezogen sind.

Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung

Zu §§ 16 und 17:

§ 9 Ordnungsgeld

- (1) Das Ordnungsgeld nach § 16 Abs. 3 Satz 1 und § 17 Abs. 4 der Gemeindeordnung beträgt mindestens 25,56 EUR.
- (2) Das Ordnungsgeld ist schriftlich in bestimmter Höhe aufzuerlegen. Dabei ist eine Rechtsmittelbelehrung zu erteilen und auf die Möglichkeit der Beitreibung nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz hinzuweisen.

§ 203 StGB

Verletzung von Privatgeheimnissen

- (1) Wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart, das ihm als
 1. Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker oder Angehörigen eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert,
 2. Berufspsychologen mit staatlich anerkannter wissenschaftlicher Abschlussprüfung,
 3. Rechtsanwalt, Patentanwalt, Notar, Verteidiger in einem gesetzlich geordneten Verfahren, Wirtschaftsprüfer, vereidigtem Buchprüfer, Steuerberater, Steuerbevollmächtigten oder Organ oder Mitglied eines Organs einer Rechtsanwalts-, Patentanwalts-, Wirtschaftsprüfungs-, Buchprüfungs- oder Steuerberatungsgesellschaft,
 4. Ehe-, Familien-, Erziehungs- oder Jugendberater sowie Berater für Suchtfragen in einer Beratungsstelle, die von einer Behörde oder Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts anerkannt ist.
 - 4a. Mitglied oder Beauftragten einer anerkannten Beratungsstelle nach den §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes,
 5. staatlich anerkanntem Sozialarbeiter oder staatlich anerkanntem Sozialpädagogen oder
 6. Angehörigen eines Unternehmens der privaten Kranken-, Unfall- oder Lebensversicherung oder einer privatärztlichen Verrechnungsstelle anvertraut worden oder sonst bekannt geworden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

- (2) **Ebenso wird bestraft**, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart, das ihm als
1. Amtsträger,
 2. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten,
 3. Person, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem Personalvertretungsrecht wahrnimmt,
 4. Mitglied eines für ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes tätigen Untersuchungsausschusses, sonstigen Ausschusses oder Rates, das nicht selbst Mitglied des Gesetzgebungsorgans ist, oder als Hilfskraft eines solchen Ausschusses oder Rates,
 5. öffentlich bestelltem Sachverständigen, der auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet worden ist, oder
 6. Person, die auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Geheimhaltungspflicht bei der Durchführung wissenschaftlicher Forschungsvorhaben auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet worden ist, anvertraut worden oder sonst bekannt geworden ist. Einem Geheimnis im Sinne des Satzes 1 stehen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse eines anderen gleich, die für Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfasst worden sind; Satz 1 ist jedoch nicht anzuwenden, soweit solche Einzelangaben anderen Behörden oder sonstigen Stellen für Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bekannt gegeben werden und das Gesetz dies nicht untersagt.

§ 204 StGB

- (1) Wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, zu dessen Geheimhaltung er nach § 203 verpflichtet ist, verwertet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- (2) § 203 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 353b StGB

Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht

- (1) Wer ein Geheimnis, das ihm als
1. Amtsträger,
 2. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder
 3. Person, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem Personalvertretungsrecht wahrnimmt,
- anvertraut worden oder sonst bekannt geworden ist, unbefugt offenbart und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Hat der Täter durch die Tat fahrlässig wichtige öffentliche Interessen gefährdet, so wird er mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.