

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Rainer Podeswa AfD

und

Antwort

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Rechtsstellung von Fraktionen auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Rechtsstellung haben Fraktionen in Gemeinderäten und Kreisräten, insbesondere im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie klagebefugte Organe sind (bitte unter Angabe, gegen wen und in welchen Angelegenheiten sie klagebefugt sind)?
2. Welche Verfahrensmöglichkeiten zur rechtlichen Durchsetzung von Positionen der kommunalen Fraktionen, beispielsweise im Rahmen der Kommunalverfassungsklage, sind für Streitigkeiten zwischen Organen und/oder Organteilen derselben Gemeinde bzw. desselben Kreistags in Baden-Württemberg vorgesehen?
3. Welche maßgeblichen Urteile wurden in der Rechtsprechung von Baden-Württemberg bereits zu den Voraussetzungen einer Klagebefugnis kommunaler Fraktionen gefällt?
4. In welchem Umfang können einzelne Mitglieder oder Fraktionen von Kreisräten und Gemeinderäte Organstreitverfahren, beispielsweise zur Durchsetzung von Auskunftsansprüchen, führen?
5. Gibt es neben den der Fraktion eventuell regulär zustehenden Haushaltsmitteln aus dem Haushalt des Landkreises bzw. der Gemeinde (bspw. nach § 26 a Absatz 3 Landkreisordnung) andere Möglichkeiten der Finanzierung von Organstreitverfahren?
6. In welcher Höhe fließen Mittel gemäß § 26 a Absatz 3 Landkreisordnung durch Landkreise an die Fraktionen durchschnittlich (pro Kreisrat) in Baden-Württemberg (sollte kein Durchschnittswert bekannt sein, bitte die höchsten und niedrigsten Mittel von Landkreisen an ihre Fraktionen benennen)?

7. In welchen Landkreisen werden den Fraktionen Mittel speziell für personelle Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewährt?
8. In welchem Rahmen ist die Mindestgröße einer Fraktion für den Status als Fraktion durch die kommunalen Gremien über die Geschäftsordnung festlegbar bzw. jederzeit änderbar?
9. Inwiefern sind die Rechte für Fraktionen, beispielsweise nach § 29 Absatz 1 Landkreisordnung zur Tagesordnung, auch für kleinere Zusammenschlüsse von Kreisräten (Gruppen) gültig oder anwendbar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es für die Mindestgröße für eine Fraktion gemäß § 26 a Landkreisordnung keine gesetzliche Anforderung gibt und somit durch die Geschäftsordnung quasi frei und willkürlich hoch festgelegt werden kann?

09.07.2019

Dr. Podeswa AfD

Antwort

Mit Schreiben vom 9. August 2019 Nr. 2-0141.5/16/6582 beantwortet das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche Rechtsstellung haben Fraktionen in Gemeinderäten und Kreisräten, insbesondere im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie klagebefugte Organe sind (bitte unter Angabe, gegen wen und in welchen Angelegenheiten sie klagebefugt sind)?*

Zu 1.:

Fraktionen im Gemeinderat sind in § 32 a der Gemeindeordnung (GemO), Fraktionen im Kreistag in § 26 a der Landkreisordnung (LKrO) geregelt. Die Fraktionen sind selbst keine Organe, sondern Teil des Organs Gemeinderat bzw. Kreistag. Ihre Aufgaben beschränken sich deshalb auf die Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat bzw. Kreistag (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 15/7265, S. 39). Daneben sind in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung in verschiedenen Vorschriften diverse Rechte der Fraktionen geregelt (§ 20 Absatz 3, § 24 Absatz 3 Satz 1, § 34 Absatz 1 Satz 4, § 39 Absatz 4 Satz 2 GemO; § 17 Absatz 3, § 19 Absatz 3 Satz 1, § 29 Absatz 1 Satz 4 LKrO). Im Übrigen werden die Rechte und Pflichten der Fraktionen in der Geschäftsordnung des Gemeinderats bzw. Kreistags geregelt (§ 32 a Absatz 1 Satz 2 GemO; § 26 a Absatz 1 Satz 2 LKrO).

Die Fraktionen sind hinsichtlich ihrer durch die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung eingeräumten Rechte im Kommunalverfassungsstreit klagebefugt. Voraussetzung ist, dass sie eine Verletzung eines ihrer Rechte oder einer sonstigen Rechtsposition geltend machen, die einem subjektiven Recht mindestens gleichkommt. Die Klage ist gegen das kommunale Organ zu richten, gegenüber dem die Rechtsposition geltend gemacht wird.

2. *Welche Verfahrensmöglichkeiten zur rechtlichen Durchsetzung von Positionen der kommunalen Fraktionen, beispielsweise im Rahmen der Kommunalverfassungsklage, sind für Streitigkeiten zwischen Organen und/oder Organteilen derselben Gemeinde bzw. desselben Kreistags in Baden-Württemberg vorgesehen?*

Zu 2.:

Für rechtliche Auseinandersetzungen innerhalb oder zwischen kommunalen Organen wurde von der Rechtsprechung das Instrument des Kommunalverfassungsverstreits entwickelt. Das Verfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung. Besondere Verfahrensregelungen für Kommunalverfassungsverstreitverfahren enthalten weder die Verwaltungsgerichtsordnung noch die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung.

3. *Welche maßgeblichen Urteile wurden in der Rechtsprechung von Baden-Württemberg bereits zu den Voraussetzungen einer Klagebefugnis kommunaler Fraktionen gefällt?*

Zu 3.:

Grundlegende Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, die sich speziell mit den Voraussetzungen einer Klagebefugnis von Fraktionen im Gemeinderat oder Kreistag befassen, gibt es nur wenige, was auch darauf zurückzuführen sein dürfte, dass Fraktionen erst durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Oktober 2015 (GBl. S. 870) gesetzlich in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung verankert wurden. Im Übrigen ist die Frage der Klagebefugnis in Kommunalverfassungsverstreitverfahren häufig nicht streitig.

Mit Urteil vom 25. März 1999 – 1 S 2059/98 – hat der Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass im Kommunalverfassungsverstreitverfahren rügbare Rechte einer Gemeinderatsfraktion nicht dadurch entstehen können, dass der Bürgermeister in einer Gemeinderatssitzung der Fraktion bestimmte Handlungsmöglichkeiten eröffnet.

4. *In welchem Umfang können einzelne Mitglieder oder Fraktionen von Kreisläten und Gemeinderäte Organstreitverfahren, beispielsweise zur Durchsetzung von Auskunftsansprüchen, führen?*

Zu 4.:

Die Rechte von einzelnen Mitgliedern, einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern oder Fraktionen des Gemeinderats und des Kreistags ergeben sich aus den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung. Informationsrechte sind in § 24 Absatz 3 und 4 GemO und in § 19 Absatz 3 und 4 LKrO geregelt. Diese Rechte können in dem Umfang, in dem der jeweilige Anspruch besteht, im Wege eines Kommunalverfassungsverstreitverfahrens geltend gemacht werden.

5. *Gibt es neben den der Fraktion eventuell regulär zustehenden Haushaltsmitteln aus dem Haushalt des Landkreises bzw. der Gemeinde (bspw. nach § 26 a Absatz 3 Landkreisordnung) andere Möglichkeiten der Finanzierung von Organstreitverfahren?*

Zu 5.:

Die gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten eines Kommunalverfassungsverstreits hat im Innenverhältnis grundsätzlich diejenige juristische Person des öffentlichen Rechts zu tragen, der das Organ oder der Organteil zugeordnet ist, also die Gemeinde bzw. der Landkreis. Es besteht deshalb unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in der Regel ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber der Gemeinde bzw. dem Landkreis, sofern die Einleitung des gerichtlichen Verfahrens geboten, d. h. nicht mutwillig, war.

Fraktionsmittel nach § 32 a Absatz 3 GemO und § 26 a Absatz 3 LKrO werden für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewährt und dienen nicht der Finanzierung von Kommunalverfassungsstreitverfahren. Eine diesbezügliche Zweckbestimmung der Fraktionsmittel würde eine ungerechtfertigte Bevorteilung der Fraktionen gegenüber fraktionslosen Ratsmitgliedern und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus darstellen, die über keine entsprechenden Haushaltsmittel verfügen und deshalb die Einklagung ihrer Rechte zunächst selbst vorfinanzieren müssten. Eine Differenzierung bei der Inanspruchnahme von Rechtsschutzmöglichkeiten wird vom Zweck der Fraktionsbildung, die Arbeit im Gremium zu straffen und zu konzentrieren, nicht getragen.

6. In welcher Höhe fließen Mittel gemäß § 26 a Absatz 3 Landkreisordnung durch Landkreise an die Fraktionen durchschnittlich (pro Kreisrat) in Baden-Württemberg (sollte kein Durchschnittswert bekannt sein, bitte die höchsten und niedrigsten Mittel von Landkreisen an ihre Fraktionen benennen)?

7. In welchen Landkreisen werden den Fraktionen Mittel speziell für personelle Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewährt?

Zu 6. und 7.:

Die Gewährung von Haushaltsmitteln an die Fraktionen nach § 26 a Absatz 3 LKrO ist Bestandteil der Haushaltshoheit der Landkreise. Der Landesregierung ist nicht bekannt, in welcher Höhe und für welche Aufwendungen der Fraktionsarbeit in den einzelnen Landkreisen Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Auch dem Landkreistag Baden-Württemberg liegen hierzu keine Informationen vor.

8. In welchem Rahmen ist die Mindestgröße einer Fraktion für den Status als Fraktion durch die kommunalen Gremien über die Geschäftsordnung festlegbar bzw. jederzeit änderbar?

Zu 8.:

Nach § 32 a Absatz 1 Satz 2 GemO und § 26 a Absatz 1 Satz 2 LKrO kann die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in der Geschäftsordnung des Gemeinderats bzw. Kreistags geregelt werden. Die Festlegung einer Mindestfraktionsstärke hat den Zweck, die Arbeit im Gemeinderat bzw. Kreistag zu straffen. Eine Fraktion muss aus mindestens zwei Personen bestehen. Die Mindestfraktionsstärke darf unter Berücksichtigung der Größe des jeweiligen Gremiums und der Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze nicht unangemessen hoch sein (vgl. Drucksache 15/7265, S. 38).

Die Festlegung der Mindestfraktionsstärke liegt im Ermessen des Gemeinderats bzw. Kreistags. Das eingeräumte Ermessen unterliegt dabei den allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken. Insbesondere muss sich die Bestimmung der Mindestfraktionsstärke auf den Zweck der Fraktionsbildung, die Arbeit im Gremium zu straffen und zu konzentrieren, beziehen. Zudem sind die rechtsstaatlichen Schranken des Willkürverbots, der Chancengleichheit und des Minderheitenschutzes sowie des Übermaßverbots zu beachten. Bis zu welcher Höhe die Mindestfraktionsstärke danach festgelegt werden kann, hängt von den konkreten Umständen, insbesondere der Größe und Zusammensetzung des jeweiligen Gremiums, ab. Die in der Geschäftsordnung festgelegte Mindestgröße für den Fraktionsstatus kann im Wege des Kommunalverfassungsstreits überprüft werden.

Die Geschäftsordnung kann jederzeit durch Beschluss des Gemeinderats bzw. Kreistags geändert werden.

9. Inwiefern sind die Rechte für Fraktionen, beispielsweise nach § 29 Absatz 1 Landkreisordnung zur Tagesordnung, auch für kleinere Zusammenschlüsse von Kreisräten (Gruppen) gültig oder anwendbar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es für die Mindestgröße für eine Fraktion gemäß § 26 a Landkreisordnung keine gesetzliche Anforderung gibt und somit durch die Geschäftsordnung quasi frei und willkürlich hoch festgelegt werden kann?

Zu 9.:

Die in der Landkreisordnung ausdrücklich den Fraktionen eingeräumten Rechte finden für andere Zusammenschlüsse von Kreisräten, die keinen Fraktionsstatus haben, keine Anwendung. Die Rechte nach § 19 Absatz 3 Satz 1 und § 29 Absatz 1 Satz 4 LKrO können jedoch auch von einem Sechstel der Kreisräte geltend gemacht werden, ohne dass es auf deren Fraktionszugehörigkeit ankommt. Die Mindestgröße für eine Fraktion kann nicht „frei und willkürlich hoch“ festgelegt werden; auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

In Vertretung

Klenk

Staatssekretär