



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Prof. Dr. Ingo Hahn, Katrin Ebner-Steiner, Christoph Maier, Stefan Löw, Richard Graupner, Christian Klingen, Jan Schiffers** und **Fraktion (AfD)**

zur Begründung von Auskunftsrechten kommunaler Vertretungsorgane

A) Problem

Der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags „Zum Fragerecht von Gemeinderatsmitgliedern“ vom 11. Dezember 2017 – WD 3 - 3000 - 238/17 – lässt sich entnehmen, dass abgesehen von Bayern alle Flächenstaaten in der Bundesrepublik Deutschland über Kommunalgesetze mit ausdrücklichen Regelungen zu den Frage- und Informationsrechten von Gemeinderatsmitgliedern verfügen. Im bayerischen Kommunalrecht statuiert lediglich Art. 23 Abs. 2 Satz 2 der Landkreisordnung eine Verpflichtung des Landratsamts zur Auskunft an jeden Kreisrat. Eine entsprechende Vorschrift fehlt jedoch in der Gemeindeordnung und in der Bezirksordnung. Außerdem geht die Problematik über das Fragerecht hinaus und müsste etwa auch das Akteneinsichtsrecht regeln.

Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, weil nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der Kommentarliteratur nicht gesichert erscheint, ob die (verfassungs-)gerichtlichen Erkenntnisse zum parlamentarischen Fragerecht ohne Weiteres auf die kommunale Ebene übertragen werden können. Zwar gelten gemäß Art. 28 des Grundgesetzes die sich aus dem Demokratieprinzip ableitbaren Grundsätze auch für die kommunalen Vertretungsorgane. Es ist aber auch gesichertes Erkenntnis, dass kommunale Vertretungsorgane keine Legislativorgane darstellen, sondern der Exekutive zuzuordnen sind. So entspricht der Erlass von Satzungen dem Erlass von Rechtsverordnungen durch Regierungsorgane, nicht jedoch der Gesetzgebung des Bundestags oder eines Landtags. Deshalb ist ohne gesetzliche Regelungen nicht garantiert, dass das Fragerecht und der Auskunftsanspruch von Parlamentsabgeordneten und von Parlamentsfraktionen auch für Gemeinde-, Kreis- und Bezirksräte und für Fraktionen in kommunalen Vertretungsorganen gelten. Dementsprechend ist eine gesetzliche Regelung zur gesicherten Begründung derartiger Ansprüche geboten, die auch den Besonderheiten der Organe von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften Rechnung trägt.

B) Lösung

Begründung von Frage- und Auskunftsrechten durch Änderung von Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung unter Berücksichtigung entsprechender Regelungen im Kommunalrecht anderer Bundesländer.

C) Alternativen

Keine

Ohne gesetzliche Regelung erscheinen entsprechende Auskunftsansprüche der kommunalen Vertretungsorgane nicht gesichert.

D) Kosten

Soweit man den Regelungen mehr deklaratorischen Charakter zuschreibt, da die im Gesetzentwurf geregelten Ansprüche eigentlich schon bestehen, ist der Gesetzentwurf kostenneutral. Es könnten aber erhöhte Verwaltungskosten entstehen, weil die gesetzlichen Regelungen zu einer verstärkten Inanspruchnahme des Fragerechts führen dürften. Diese Kosten werden aber zumindest teilweise dadurch kompensiert, dass die Inanspruchnahme dieser Befugnisse zu einer sparsameren Verwaltungstätigkeit führen könnte.

Gesetzentwurf

zur Begründung von Auskunftsrechten kommunaler Vertretungsorgane

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Dem Art. 30 der Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, werden folgende Abs. 4 bis 7 angefügt:

„(4) ¹Eine Fraktion oder ein Sechstel der Gemeinderäte kann in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, dass der Bürgermeister den Gemeinderat unterrichtet. ²Ein Viertel der Gemeinderäte kann in Angelegenheiten im Sinne von Satz 1 verlangen, dass dem Gemeinderat oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt wird. ³In dem Ausschuss müssen die Antragsteller vertreten sein. ⁴Art. 49 Abs. 1 gilt entsprechend.

(5) Jedes Mitglied des Gemeinderats kann an den Bürgermeister schriftliche, elektronische oder in einer Sitzung des Gemeinderats mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten im Sinne von Abs. 4 Satz 1 richten, die binnen angemessener Frist zu beantworten sind.

(6) ¹Abs. 4 und 5 gelten nicht bei den gemäß Art. 56a geheim zu haltenden Angelegenheiten. ²Im Übrigen ist schutzwürdigen Belangen Betroffener oder Dritter Rechnung zu tragen.

(7) Einzelheiten der Unterrichtung, des Auskunftsanspruchs, der Verpflichtung zur Beantwortung und der Gewährung der Akteneinsicht sind in der Geschäftsordnung (Art. 45) zu regeln.“

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Art. 23 der Landkreisordnung (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Abs. 2 Satz 2 wird aufgehoben.
2. Folgende Abs. 3 bis 6 werden angefügt:

„(3) ¹Eine Fraktion oder ein Sechstel der Kreisräte kann in allen Angelegenheiten des Landkreises und seiner Verwaltung verlangen, dass der Landrat den Kreistag unterrichtet. ²Ein Viertel der Kreisräte kann in Angelegenheiten im Sinne von Satz 1 verlangen, dass dem Kreistag oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt wird. ³In dem Ausschuss müssen die Antragsteller vertreten sein. ⁴Art. 43 Abs. 1 gilt entsprechend.

(4) Jedes Mitglied des Kreistags kann an den Landrat schriftliche, elektronische oder in einer Sitzung des Kreistags mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten im Sinne von Abs. 3 Satz 1 richten, die binnen angemessener Frist zu beantworten sind.

(5) ¹Abs. 3 und 4 gelten nicht bei den gemäß Art. 50a geheim zu haltenden Angelegenheiten. ²Im Übrigen ist schutzwürdigen Belangen Betroffener oder Dritter Rechnung zu tragen.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung, des Auskunftsanspruchs, der Verpflichtung zur Beantwortung und der Gewährung der Akteneinsicht sind in der Geschäftsordnung (Art. 40) zu regeln.“

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Dem Art. 22 der Bezirksordnung (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, werden folgende Abs. 3 bis 6 angefügt:

„(3) ¹Eine Fraktion oder ein Sechstel der Bezirksräte kann in allen Angelegenheiten des Regierungsbezirks und seiner Verwaltung verlangen, dass der Bezirkstagspräsident den Bezirkstag unterrichtet. ²Ein Viertel der Bezirksräte kann in Angelegenheiten im Sinne von Satz 1 verlangen, dass dem Bezirkstag oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt wird. ³In dem Ausschuss müssen die Antragsteller vertreten sein. ⁴Art. 40 Abs. 1 gilt entsprechend.

(4) Jedes Mitglied des Bezirkstags kann an den Bezirkstagspräsidenten schriftliche, elektronische oder in einer Sitzung des Bezirkstags mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten im Sinne von Abs. 3 Satz 1 richten, die binnen angemessener Frist zu beantworten sind.

(5) ¹Abs. 3 und 4 gelten nicht bei den gemäß Art. 47a geheim zu haltenden Angelegenheiten. ²Im Übrigen ist schutzwürdigen Belangen Betroffener oder Dritter Rechnung zu tragen.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung, des Auskunftsanspruchs, der Verpflichtung zur Beantwortung und der Gewährung der Akteneinsicht sind in der Geschäftsordnung (Art. 37) zu regeln.“

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeiner Teil

Die Frage, ob die Rechtsprechung zum parlamentarischen Fragerecht auch auf kommunale Vertretungsorgane anzuwenden ist, welche umgangssprachlich häufig als „Parlament“ (etwa „Gemeindeparlament“) bezeichnet werden, ist nicht abschließend geklärt. Zwar hat etwa das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen in einem Urteil vom 3. Juni 2009 – 10 LC 217/07 – zum Informationsanspruch von Gemeinderäten (Ratsfrauen und Ratsmänner) gegenüber dem Bürgermeister ohne Weiteres Grundsätze zum Informationsanspruch des Landtags gegenüber der Landesregierung herangezogen. Dies wurde als Ausfluss der Mitgliedschaft im Kommunalparlament begründet: „Dem Ratsmitglied kommen – ebenso wie dem Abgeordneten im Landtag – aufgrund seines Mandats das Recht und die Pflicht zu, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die der Rat – bzw. das Parlament – zu erfüllen hat. Zu einer effektiven Wahrnehmung der Aufgaben, mit denen Ratsmitglieder und Parlamentarier vom Wähler beauftragt sind, in Gemeinderat bzw. Landtag sowie in deren Ausschüssen sind Ratsmitglieder ebenso wie Parlamentarier auf Landesebene angesichts der Vielzahl und Komplexität der dort zu beurteilenden Gegenstände auf Informationen aus dem Bereich der Verwaltung angewiesen.“ Auch die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kann in diesem Sinne verstanden werden (s. Beschluss vom 14. August 2008 – 4 ZB 07.1148 –).

Gegen die Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum parlamentarischen Fragerecht, welches das Bundesverfassungsgericht zuletzt mit Urteil vom 7. November 2017 konkretisiert und gestärkt hat, spricht jedoch die Erkenntnis, dass die „Kommunalvertretung ... auch wenn sie aus Wahlen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hervorgeht, Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft und kein Parlament“ ist (s. BVerfGE 78, 344, 348). Dementsprechend ist auch „die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinden ... ungeachtet dessen, dass sie in mancher Hinsicht legislatorischen Charakter aufweist ... im System der staatlichen Gewaltenteilung (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) dem Bereich der Verwaltung zuzuordnen“ (BVerfGE 65, 283, 289).

Wegen der Unsicherheit, inwieweit die gerichtlichen Erkenntnisse zum parlamentarischen Fragerecht auf Kommunalvertretungen übertragbar sind, gilt es, das entsprechende Fragerecht, dem ein Auskunftsanspruch korrespondiert, gesetzlich zu verankern. Die Notwendigkeit derartiger Befugnisse auch für Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane besteht wie bei Parlamentariern zum Zwecke einer effektiven Wahrnehmung der Aufgaben.

Eine ausdrückliche Regelung ist bislang im Freistaat Bayern lediglich mit Art. 23 Abs. 2 Satz 2 der Landkreisordnung (LKrO) erfolgt. Danach muss jedem Kreisrat durch das Landratsamt Auskunft erteilt werden. Die Kommunalgesetze anderer Bundesländer haben dazu ausführlichere Regelungen getroffen. Diese treffen Regelungen zum Anspruch der Unterrichtung der Fraktionen oder von einem maßgeblichen Teil des Vertretungsorgans, zum Fragerecht eines Mitglieds des Kommunalvertretungsorgans und auch zum Akteneinsichtsrecht.

An diesen Regelungen kann sich die bayerische Landesgesetzgebung orientieren.

Soweit man den Regelungen mehr deklaratorischen Charakter zuschreibt, weil die entsprechenden Rechte, wenngleich noch nicht gesetzlich positiviert, bereits aufgrund der Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum parlamentarischen Fragerecht auf die Kommunalvertretung bestehen, ist der Gesetzentwurf als kostenneutral einzustufen. Allerdings kann eine explizite gesetzliche Regelung, die rechtliche Unsicherheit beseitigt, zu einer verstärkten Inanspruchnahme dieser Befugnisse führen, was zu erhöhten Verwaltungskosten führt. Letzteres ist auch anzunehmen, wenn man die Regelungen als nicht nur deklaratorisch ansieht. Diese Kosten werden aber zumindest teilweise dadurch kompensiert, dass die Inanspruchnahme dieser Befugnisse zu einer sparsameren Verwaltungstätigkeit führen könnte. Dies ist ein wesentlicher Zweck derartiger Befugnisse.

B) Besonderer Teil

Fragerechte der Kommunalvertretung oder von Teilen derselben, dienen der besseren Wahrnehmung der wesentlichen Aufgaben eines Kommunalvertretungsorgans. Deshalb werden die entsprechenden Befugnisse jeweils in der Bestimmung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung eingefügt, welche die grundlegende Rechtsstellung des Vertretungsorgans regelt.

Zu § 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

In der Gemeindeordnung stellt die grundlegende Bestimmung zur Rechtstellung des Vertretungsorgans Gemeinderat und die damit verbundenen zentralen Aufgaben Art. 30 der Gemeindeordnung (GO) dar. Im Anschluss an die Befugnis nach Abs. 3, die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere die Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse zu überwachen, werden die weiteren Befugnisse durch neue Abs. 4 bis 7 angefügt, die man als Konkretisierung der grundlegenden Befugnis nach Abs. 3 ansehen kann.

Mit dem neuen Abs. 4 wird die Verpflichtung zur Unterrichtung in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung gegenüber dem Bürgermeister statuiert. Der Anspruch kann von einer Fraktion oder einem Sechstel der Gemeinderäte geltend gemacht werden. Ein Viertel der Gemeinderäte kann für den Gemeinderat oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht verlangen.

Diese Regelung ist von § 24 Abs. 3 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg übernommen. Die unterschiedlichen Quoren hinsichtlich Unterrichtung und Akteneinsicht richten sich nach der Gewichtigkeit des Vorgangs. Einer bloßen Unterrichtung kann leichter Folge geleistet werden als einer Akteneinsicht. Insbesondere bereitet es bei der Akteneinsicht einen größeren Aufwand, etwa der Geheimhaltungsverpflichtung nach Art. 56a zu entsprechen, worauf im neuen Abs. 6 verwiesen wird. Das Akteneinsichtsrecht soll auch nicht zur Umgehung des Ausschlusses wegen persönlicher Beteiligung missbraucht werden können, weshalb auf Art. 49 verwiesen wird, der diese Problematik regelt.

Das Akteneinsichtsrecht ist spezialgesetzlich zu regeln, weil ein Anspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen häufig nicht gegeben sein wird, da es sich in der Regel um laufende Verwaltungsvorgänge handelt, bei denen die Auskunft gegenüber Bürgern verweigert werden kann. Auch der Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 29 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gibt dem Gemeinderat aufgrund der anders gearteten Zwecksetzung dieses Anspruchs zur Verteidigung individueller Interessen keinen gesicherten Anspruch auf Akteneinsicht, da es bei der Tätigkeit des Gemeinderats in der Regel nicht um individuelle Interessen, sondern um allgemeine Belange geht.

Der neue Abs. 5 begründet das Fragerecht jedes Gemeinderatsmitglieds in schriftlicher, elektronischer Form und auch in mündlicher Form in einer Gemeinderatssitzung. Derartige Anfragen sind danach innerhalb einer angemessenen Frist zu beantworten. Von einem speziellen Anspruch auf Akteneinsicht für ein einzelnes Gemeinderatsmitglied wird dagegen abgesehen.

Wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, besteht ein entsprechender Auskunftsanspruch – wie er mit Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO geregelt ist – unabhängig davon, ob dessen Kontroll- oder Informationszweck in den Vordergrund gestellt wird, nicht um seiner selbst willen. „Damit die Auskunft nicht zum Selbstzweck wird, muss ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen dem Informations- oder Kontrollwunsch und der aus einer wahrheitsgemäßen und im gebotenen Umfang gegebenen Auskunft resultierenden politischen Reaktionsmöglichkeit bestehen (vgl. BayVerfGH vom 17.7.2001 NVwZ 2002, 715/717 zur Antwort- und Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber Abgeordneten)“ (vgl. VGH München vom 14.08.2008 – 4 ZB 07.1148). Auf eine allgemeine „Ausforschung“ hinsichtlich eines Problemkreises gerichtete Fragen und Anfragen „ins Blaue hinein“ sind missbräuchlich“ (s. Beschluss vom 14. August 2008 – 4 ZB 07.1148 –, Rn 12 (nach juris)). Derartige Gesichtspunkte, aber auch die Beachtung schutzwürdiger Belange Betroffener und Dritter, sollen gemäß dem neuen Abs. 7 in der Geschäftsordnung spezifiziert werden.

Zu § 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Die für die Gemeindeordnung vorgesehenen Vorschriften werden auch für die Landkreisordnung vorgesehen, wobei lediglich die Bezugsbestimmungen anders sind.

Aus rechtsförmlichen Gründen muss dabei mit der Änderung nach Nr. 1 gerade die Bestimmung aufgehoben werden, die schon einen entsprechenden Auskunftsanspruch regelt. Der Inhalt dieser Regelung wird jedoch gemäß der Änderung nach Nr. 2 in den neuen Abs. 4 des einschlägigen Art. 23 überführt.

Im Übrigen wird auf die Begründung zu § 1 verwiesen.

Zu § 3 (Änderung der Bezirksordnung)

Auf die Begründung zu § 1 wird verwiesen.

Zu § 4 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.