



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Katrin Ebner-Steiner AfD**
vom 18.01.2021

Auskunftsrechte von Kreistagsmitgliedern und Auskunftspflichten von Landräten

In kommunalen Gremien kommt es immer wieder zu Differenzen im Hinblick auf das Bestehen von Auskunftsrechten von Kreistagsmitgliedern beziehungsweise Auskunftspflichten von Landräten.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Auf welcher Rechtsgrundlage hat nach Auffassung der Landesregierung jedes Kreistagsmitglied gegenüber dem Landrat den Anspruch auf gleichzeitigen Zugang von Informationen (z. B. Beteiligungsberichte oder landkreisrelevante Unterlagen)? 2
2. Nach welchen Kriterien/Rechtsnormen ist es ausreichend, dass z. B. nur dem Fraktionsvorsitzenden oder wenigen Mitgliedern einer Fraktion bestimmte Informationen zugestellt werden? 2
3. Welche Auskunftspflichten hat ein Landrat gegenüber Kreistagsmitgliedern im Hinblick auf kommunale Gesellschaften, an denen der Kreis mehrheitlich beteiligt ist und der Landrat als Vertreter des kommunalen Gesellschafters in der Gesellschaft agiert? 3
4. a) Gibt es nach Auffassung der Landesregierung ein grundsätzliches Auskunftsrecht von Kreistagsmitgliedern gegenüber dem Landrat als Gesellschaftervertreter zu dessen Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung? 3
b) Gilt dieses Auskunftsrecht auch zu Vorhaben, Daten, Verträgen einer mehrheitlich kommunalen Gesellschaft und über die Vorlage eines Beteiligungsberichts oder über die Daten in den Anlagen zu Kreishaushaltssatzung/Haushaltsplan hinaus? 3
5. Wie kann ein Kreistagsmitglied gegebenenfalls dieses Auskunftsrecht – ohne den Klageweg zu beschreiten – geltend machen, wenn ein Landrat nicht auskunftsgewillt ist? 4
6. a) Sind Regelungen in einem Gesellschaftsvertrag rechtlich zulässig, wonach es einem Landrat als Gesellschaftervertreter untersagt ist, dem Kreistag als Gesellschafter Informationen aus der Gesellschaft oder zu seinem eigenen Agieren in der Gesellschaft zu geben? 4
b) Ist der Landesregierung ein Fall beziehungsweise eine Regelung in einem kommunalen Unternehmen in Bayern bekannt? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Antwort

des Staatsministeriums für Innern, für Sport und Integration
vom 12.02.2021

1. Auf welcher Rechtsgrundlage hat nach Auffassung der Landesregierung jedes Kreistagsmitglied gegenüber dem Landrat den Anspruch auf gleichzeitigen Zugang von Informationen (z. B. Beteiligungsberichte oder landkreisrelevante Unterlagen)?

Gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 Landkreisordnung (LKrO) besitzt jeder Kreisrat ein Auskunftsrecht gegenüber dem Landratsamt. Die Auskunftspflicht bezieht sich dabei auf Informationen des Landratsamts als Kreisbehörde (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LKrO), nicht jedoch des Landratsamts als Staatsbehörde (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Das Auskunftsrecht richtet sich zudem nur gegen das Landratsamt als solches, nicht aber gegen einzelne Mitarbeiter der Verwaltung. Da der Landrat Behördenchef des Landratsamtes ist, kann das Auskunftsrecht nur ihm gegenüber geltend gemacht werden. Die Behördenleitung kann jedoch intern verbindliche Vorgaben treffen, auf welcher Ebene Anfragen von Kreisräten behandelt und letztlich beantwortet werden.

Seine Grenze findet der Auskunftsanspruch nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO, wenn die Auskunft nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erfüllt werden kann bzw. kein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen dem Informations- oder Kontrollwunsch und der aus einer im gebotenen Umfang gegebenen Auskunft resultierenden politischen Reaktionsmöglichkeit besteht. So werden vom Fragerecht nicht rein theoretische oder hypothetische Behauptungen umfasst. Auch darf das Recht nicht missbräuchlich ausgenutzt werden, indem der Fragende z. B. eine allgemeine Ausforschung hinsichtlich eines Problemkreises zum Ziel hat und zu diesem Zweck eine lückenlose Darstellung oder erschöpfende Statistik über die Erledigung verschiedener Aufgaben des Landkreises begehrt (so BayVGh vom 14.08.2008, BayVBI 2009, 214). Aus dem Auskunftsrecht gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO ist zudem nach überwiegender Auffassung nicht generell auch auf ein Recht aller Kreisräte auf Einsicht in die Akten des Landratsamtes als Kreisbehörde zu schließen (vgl. BayVGh vom 14.07.2008, FSt 2009/116, Prandl/Zimmermann/Büchner Art. 23 Rn. 5, a. A. Hölzl/Hien/Huber, Art. 23 Erl. 5). Dies ist nur anzunehmen, wenn der Kreistag, der Kreisausschuss oder ein sonstiger beschließender Ausschuss einem Kreisrat den Auftrag zur Akteneinsicht gegeben hat.

Innerhalb dieser Grenzen besteht die Auskunftspflicht grundsätzlich gegenüber jedem Kreisrat gleichermaßen, d. h. nicht nur gegenüber solchen Kreisräten, denen nach Art. 40 Abs. 3 LKrO bestimmte Geschäfte zugeteilt sind und die auf diesem Gebiet eine Auskunft wünschen. Im Rahmen der Auskunftserteilung ist zudem der Gleichheitsgrundsatz zu beachten; will die Kreisverwaltung Mitglieder des Kreistags unterschiedlich behandeln, braucht sie sachliche Differenzierungsgründe, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen können. So sollte z. B. vonseiten des Landratsamtes im Falle mehrerer zeitgleicher Anfragen in einer Sache auch auf einen möglichst gleichzeitigen Zugang von Informationen geachtet werden, sodass die Kreisräte rechtzeitig über alle für die Ausübung ihres Mandats notwendigen Informationen verfügen.

Unabhängig vom Auskunftsrecht des einzelnen Kreisrates nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO ist der Landkreis zudem nach Art. 82 Abs. 3 Satz 4 LKrO zur Vorlage der jährlichen Beteiligungsberichte verpflichtet. Die Vorlage erfolgt an den Kreistag als Kollegialorgan. Darüber hinaus muss der Landkreis dafür sorgen, dass jedermann in den Beteiligungsbericht Einsicht nehmen kann (Art. 82 Abs. 3 Satz 5 LKrO).

2. Nach welchen Kriterien/Rechtsnormen ist es ausreichend, dass z. B. nur dem Fraktionsvorsitzenden oder wenigen Mitgliedern einer Fraktion bestimmte Informationen zugestellt werden?

Die bayerischen Kommunalgesetze enthalten – anders als die gesetzlichen Regelungen für die Parlamentsfraktionen des Bundes- und Landtages – keine Regeln zu Status und Organisation der Fraktionen in den kommunalen Gremien. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sind Fraktionen als frei gebildete Personenvereinigungen keine Körperschaften des öffentlichen Rechts, keine – auch nicht mittelbare – Organe des Landkreises und werden im bayerischen Kommunalrecht auch nicht

ausdrücklich als Teil oder Einrichtung des Kreistages bezeichnet (st. Rspr. BayVGH: vgl. U. v. 9.3.1988 – 4 B 8603226 – BayVBl 1988, 432; B. v. 10.4.2018 – 4 CE 17.2450 – NVwZ-RR 2019, 67 Rn. 24). Dennoch sind Fraktionen als Gruppen von Mitgliedern der Kreisvertretung mit jeweils gemeinsamen politischen Grundanschauungen, die sich zusammengeschlossen haben, um ihre Vorstellungen und Aktivitäten aufeinander abzustimmen und diesen im arbeitsteiligen Zusammenwirken zu besserer Wirksamkeit zu verhelfen, auch auf kommunaler Ebene allgemein anerkannt. Sie steuern und erleichtern in gewissem Grade den Meinungsbildungsprozess im Kreistag, indem sie eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und koordinieren sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen; auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.

In der kommunalen Praxis verbreitet sind daher sog. Fraktionsführerbesprechungen oder Fraktionssprechertreffen, in denen bspw. im Kreistag zu behandelnde Tagesordnungspunkte häufig fraktionsübergreifend vorbesprochen werden. Unabhängig von in den Geschäftsordnungen getroffenen Regelungen zu den Fraktionen ist anerkannt, dass diese durch die einer Sitzung vorhergehende Formung eines Meinungsbildes die sachgerechte Arbeit im Kreistag erleichtern und zu einer Straffung der Arbeit im Kreistag und in den Ausschüssen beitragen.

Soweit diese Besprechungen auf Initiative des Landrats stattfinden, ist grundsätzlich darauf zu achten, dass auch fraktionslose Kreisräte und Gruppen ohne Fraktionsstatus nicht von wichtigen Informationen abgeschnitten werden, die für eine sachgezielte Beteiligung am Entscheidungsprozess des Kreistages erforderlich sind. Anderes gilt, wenn die Besprechung nicht auf Initiative des Landrats zurückzuführen ist, weil dieser bspw. zu Fraktionssitzungen eingeladen wurde. Hier steht es jedem Kreisrat frei, selbst aktiv zu werden und soweit er z. B. zur Vorbereitung eines Beratungsgegenstandes weitere Informationen einholen möchte, diese mithilfe seines Auskunftsrechts nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO abzurufen. Hinsichtlich des Umfangs des Auskunftsrechts der Kreisräte wird insoweit ergänzend auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

3. **Welche Auskunftspflichten hat ein Landrat gegenüber Kreistagsmitgliedern im Hinblick auf kommunale Gesellschaften, an denen der Kreis mehrheitlich beteiligt ist und der Landrat als Vertreter des kommunalen Gesellschafters in der Gesellschaft agiert?**
4. a) **Gibt es nach Auffassung der Landesregierung ein grundsätzliches Auskunftsrecht von Kreistagsmitgliedern gegenüber dem Landrat als Gesellschaftervertreter zu dessen Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung?**
 - b) **Gilt dieses Auskunftsrecht auch zu Vorhaben, Daten, Verträgen einer mehrheitlich kommunalen Gesellschaft und über die Vorlage eines Beteiligungsberichts oder über die Daten in den Anlagen zu Kreishaushaltssatzung/Haushaltsplan hinaus?**

Der Landrat vertritt den Landkreis als Gesellschafter im mitgliederschaftlich organisierten Hauptorgan der Gesellschaft, z. B. in der Gesellschafterversammlung der GmbH oder der Hauptversammlung der AG (Art. 81 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Anders als bei kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern, für die die Landkreisordnung in Art. 81 Abs. 2 Satz 2 eine Informations- und Auskunftspflicht gegenüber dem Landkreis vorsieht, ist eine Auskunftspflicht für den Vertreter des Landkreises in der Gesellschafter- oder Hauptversammlung nicht ausdrücklich geregelt. Diese ergibt sich aber aus den allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften. In der Regel dürften Entscheidungen, für die eine Gesellschafter- oder Hauptversammlung zuständig ist, für den Landrat keine laufenden Angelegenheiten im Sinne von Art. 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LKrO sein. Die Stimmabgabe des Landrats setzt daher in diesen Fällen einen Beschluss des Kreistags oder Richtlinien gemäß Art. 34 Abs. 1 Satz 2 LKrO voraus. Im Übrigen hat der Kreistag als Kollektivorgan im Rahmen seiner Überwachungsfunktion gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 1 LKrO ein umfassendes Informationsrecht gegenüber dem Landrat. Darüber hinaus steht jedem Kreisrat gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO ein individuelles Auskunftsrecht gegenüber dem Landratsamt zu. Diese Auskunftsrechte, die mit den Auskunftspflichten des Landrates korrespondieren, haben alle Kreisangelegenheiten zum Gegenstand. Hierzu gehören auch diejenigen Angelegenheiten, für deren Wahrnehmung sich der Landkreis einer kommunalen Gesellschaft bedient. Das Auskunftsrecht kann daher grundsätzlich auch Informationen zum Gegenstand haben, die über den Inhalt des Beteiligungsberichts und über die Daten in den Anlagen zu Haushaltssatzung/Haushaltsplan des Landkreises

hinausgehen. Wie weit der Auskunftsanspruch reicht, wird jedoch durch die konkreten Umstände des Einzelfalls geprägt.

5. Wie kann ein Kreistagsmitglied gegebenenfalls dieses Auskunftsrecht – ohne den Klageweg zu beschreiten – geltend machen, wenn ein Landrat nicht auskunftsgewillt ist?

Soweit ein Kreisrat die Frage nach dem Bestehen eines Auskunftsrechts gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 LKrO nicht im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens vor dem Verwaltungsgericht klären möchte, besteht die Möglichkeit, sich an die zuständige Regierung als Rechtsaufsichtsbehörde über den Landkreis zu wenden, vgl. Art. 96 Satz 1 LKrO.

6. a) Sind Regelungen in einem Gesellschaftsvertrag rechtlich zulässig, wonach es einem Landrat als Gesellschaftervertreter untersagt ist, dem Kreistag als Gesellschafter Informationen aus der Gesellschaft oder zu seinem eigenen Agieren in der Gesellschaft zu geben?

Der Landkreis hat durch eine entsprechende Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages dafür Sorge zu tragen, dass die gebotene Einflussnahme des Landkreises auf die Gesellschaft hinreichend gesichert ist, um die ordnungsgemäße Erfüllung der Landkreisaufgaben durch die kommunale Gesellschaft sicherzustellen. Dies setzt grundsätzlich voraus, dass der Kreistag die für die Ausübung der Kontrolle erforderlichen Informationen erhält. Die rechtliche Zulässigkeit einer Regelung ist von der jeweils konkreten Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages im Einzelfall abhängig.

b) Ist der Landesregierung ein Fall beziehungsweise eine Regelung in einem kommunalen Unternehmen in Bayern bekannt?

Eine gesellschaftsvertragliche Regelung in einem kommunalen Unternehmen, wonach es einem Landrat als Gesellschaftervertreter untersagt ist, dem Kreistag als Gesellschafter Informationen aus der Gesellschaft oder zu seinem eigenen Agieren in der Gesellschaft zu geben, ist der Staatsregierung nicht bekannt.