



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Franz Bergmüller, Markus Bayerbach, Christian Klingen, Gerd Mannes, Dr. Ralph Müller, Jan Schiffers, Josef Seidl, Ulrich Singer, Ralf Stadler, Andreas Winhart** AfD
vom 01.06.2020

Rechte einer Gruppe von kommunalen Mandatsträgern ohne Fraktionsstatus

Über die Geschäftsordnungen (GO) steuern die Kreistage in Bayern auf welche Weise die im Kreistag vertretenen Mandatsträger an der parlamentarischen Willensbildung im Kreistag und in den Ausschüssen mitwirken dürfen. Ein Instrument ist hierbei, in der GO die Bedingungen zu definieren, unter welchen sich Fraktionen bilden können, wodurch zugleich definiert wird, unter welchen Bedingungen mehreren Mandatsträgern „nur“ Gruppenstatus zugemessen wird. Nach der Kommunalwahl waren in zahlreichen Kreisen Bayerns Aktivitäten erkennbar, diese Bedingungen so umzuändern, dass Vertreter der AfD von der Fraktionsbildung, vom Willensbildungsprozess und der Möglichkeit politischen Willen zu äußern / einzubringen, möglichst umfassend erschwert oder ganz ausgeschlossen werden.

Ein Instrument derartiger Benachteiligung ist z. B. im Kreistag zu Altötting, den mit 5,7 Prozent in den Kreistag hineingewählten drei Vertretern den Fraktionsstatus vorzuenthalten bzw. ihnen die Entsendung eines Vertreters in den Kreisausschuß zu verwehren, indem eine Zählgemeinschaft aus FDP+ÖDP behandelt wurde, als sei eine Partei, die zusammen vier Sitze im Plenum erreicht hatte.

Im so genannten Wüppesahl-Urteil vom 13. Juni 1989 2 BvE 1/88 BVerfGE 80, 188 = NJW 1990, 373 (1) hat das Bundesverfassungsgericht Ansprüche fraktionsloser Abgeordneter definiert. Im so genannten „Fraktionslose Abgeordnete PDS“-Urteil vom 16. Juli 1991 2 BvE 1/91 BVerfGE 84, 304 (2) hat das Bundesverfassungsgericht die Ansprüche einer Gruppe von Abgeordneten in Abgrenzung zu Fraktionen definiert.

„Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse einer bestimmten Zahl von Mitgliedern des Bundestages, jedenfalls wenn sie sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben.“ vgl. (2) RdNr. .82; inhaltsidentisch vgl. (1) RdNr. 111

„ Aus der Arbeit der Fraktionen erwächst ihren Mitgliedern allerdings eine Reihe von Vorteilen, die sie nicht nur für die Mitwirkung in der Fraktion, sondern auch für ihre eigene politische Arbeit nutzen können. So bringt es die Einbindung in eine Fraktion mit sich, dass dem Abgeordneten zahlreiche, auch schon politisch aufgearbeitete Informationen zufließen, die er sich ohne diese Hilfestellung der Fraktion nur mühsam zu verschaffen vermöchte. Die insoweit dem fraktionslosen Abgeordneten entstehenden Nachteile hat der Deutsche Bundestag im Blick auf die gleiche Rechtsstellung aller, der fraktionsangehörigen wie der fraktionslosen Abgeordneten (vgl. BVerfGE 70, 324 <354>), auszugleichen. Hierzu bedarf es jedoch keiner finanziellen Zuwendungen an den Antragsteller; es genügt, dass ihm der Deutsche Bundestag durch seine Verwaltung und insbesondere durch seine wissenschaftlichen Dienste die für einen solchen Ausgleich erforderlichen Leistungen anbietet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der fraktionslose Abgeordnete auf eine Zuarbeit in größerem Maße angewiesen ist als der fraktionsangehörige.“ vgl. (1) RdNr. 143

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.

“Allerdings darf – gerade um der Repräsentationsfähigkeit und der Funktionstüchtigkeit des Parlaments willen – das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken und seine besonderen Erfahrungen und Kenntnisse darin einzubringen, dabei nicht in Frage gestellt werden; die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen zwar im einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben.“ vgl. (1) RdNr. 112

“Von daher darf ein Abgeordneter nicht ohne gewichtige, an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierte Gründe von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden.“ vgl. (1) RdNr. 121

Fakt ist, dass zahlreichen fraktionslosen Mandatsträgern der AfD in den Kommunen mindestens diese Rechte vorenthalten werden. Der Rechtsaufsicht über die Kommunen ist diese Kenntnis zuzurechnen.

Wir fragen die Staatsregierung:

1. Wirkung des „Fraktionslose Abgeordnete PDS“-Urteils 2 BvE 1/91 5
 - 1.1 Findet folgende Definition von „Fraktion“ aus § 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestags „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages“ auch in Bayern auf Bezirksebene, Kreisebene und Gemeindeebene Anwendung? (bitte im Abweichensfall unter Angabe der Rechtsgrundlage für jede Gliederungsebene begründen)?..... 5
 - 1.2 Entfalten die im „Fraktionslose Abgeordnete PDS“-Urteil ausgesprochenen und aus dem Grundgesetz – bzw. korrespondierend aus der bayerischen Verfassung – abgeleiteten Grundrechte, wie sie z. B. im Vorspruch zitiert wurden, nicht nur im Bundestag, sondern auch in den Kommunen Bayerns ihre Wirkung? 5
 - 1.3 Sind die Kommunen, Kreise, Bezirke, bzw. das Land an diese in 1.2 abgefragten Verfassungsgrundsätze gebunden? 6
2. Rolle der Rechtsaufsicht 6
 - 2.1 In welchen Bezirken Bayerns hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere der Vertreter der AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch aufschlüsseln)? 6
 - 2.2 In welchen Landkreisen Oberbayerns hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten, aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere der Vertreter der AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch und nach Landkreisen ausdifferenziert aufschlüsseln)? 6
 - 2.3 In welchen Gemeinden der Landkreise Altötting, Ebersberg, Erding, München-Land, Miesbach, Mühldorf am Inn, Rosenheim-Land und in Rosenheim-Stadt hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere derer AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch aufschlüsseln)? 6
3. Bildung von Fraktionen 7
 - 3.1 Ist die aus § 10 bis 12 der Geschäftsordnung des Bundestags und die aus § 14 Abs. 3 und § 5; 6; 14 Abs. 3; 25 Abs. 2 der Geschäftsordnung des

- bayerischen Landtags sich ergebende grundsätzliche Gleichbehandlung von Fraktionen und Gruppen, was deren Rechte und Ansprüche betrifft, auch auf Fraktionen und Gruppen auf Kreisebene und Gemeindeebene anwendbar (bitte jede einzelne Abweichung bitte mit Rechtsgrundlage darlegen)? 7
- 3.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 81, **“... so erfordert das gleiche Recht aller Abgeordneten, an der politischen Willensbildung im Parlament mitzuwirken (vgl. BVerfGE 80, 188 < 218 > m.w.N.), dass der Bundestag dabei nach gleichen Maßstäben verfährt. ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 7
- 3.3 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 81, **“... Auch ist der Bundestag gehalten, die der Gruppe eingeräumten Befugnisse so auszugestalten, dass sie sie in der von der Verfassung vorgegebenen Weise auszuüben vermag. ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 7
4. Beteiligungsrechte von Gruppen und Fraktionen..... 7
- 4.1 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, **“... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die Mitgliedschaft ... in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 7
- 4.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, **“... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die ... Mitarbeit in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 7
- 4.3 Wenn „nein“ in 4.1 und/oder 4.2., wie ist dann mein solches „nein in Einklang mit der Position des BVerfG **“ die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen zwar im einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben. “** (bitte ausführlich begründen) vgl. (1) RdNr. 112..... 8
5. Grundsatz der spiegelbildlichen Abbildung der vom Wahlvolk ins Plenum gewählten Parteien 8
- 5.1 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, **“... Insoweit verlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen, dass bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden. ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 8
- 5.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, **“... Erlangen Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter dieser Voraussetzung einen Sitz in einem Ausschuß, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern.. ...“** auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)? 8
- 5.3 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, **“... Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in Ausschüsse des Bundestages entsenden, müssen insoweit vom Bundestag nach § 10 Abs. 4 GOBT als Gruppen anerkannt werden. Sie haben – über das hinaus, was ihren Mitgliedern als einzelnen Ab-**

	geordneten zusteht – Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden ...“ auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?	8
6.	Grenzen der Regelungsmacht durch Geschäftsordnungen in Kreisen und Gemeinden Bayerns	8
6.1	Welche Unterschiede in der Bildung und in der Ausstattung mit Rechten und Pflichten kennt die für Bayern relevante Rechtsprechung zu Fraktionen im Vergleich zu “Gruppen”?	8
6.2	Wo liegen die Grenzen der Gestaltungsmacht von Geschäftsordnungen darüber, wann eine Fraktion als Fraktion gilt, bzw. bezeichnet werden kann/darf (bitte z. B. für die Definition aus der Geschäftsordnung des Bundestags aus § 12 Abs. 1, für den Umstand, einen Sitz im Kreisrat erhalten zu haben, oder eine Mindestanzahl von Mandatsträgern im Plenum zu haben, oder ein prozentuales Quorum bei Wahlen erreicht zu haben etc.)?	8
6.3.	Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen ist es möglich, einer Ansammlung von Mandatsträgern keinen Fraktionsstatus zuzuerkennen und diesen damit gegen deren Willen und/oder Beschlußautonomie einen Gruppen-Status aufzuzwingen?	9
7.	Fraktionen und Kreisausschuß	9
7.1	Welche Rechtsgrundlage gibt es, die es erlauben würde, die Frage der Zumessung von Plätzen im Kreisausschuß gemäß bayerischer Landkreisordnung auf Grundlage der nach einer Kommunalwahl sich gebildeten und vor der Kommunalwahl aus konkurrierenden Parteien bestehenden Zählgemeinschaften im Sinne von BVerwG 8 C 18.03 RdNr. 15f zu bilden, statt auf Grundlage der durch eine Kommunalwahl gebildeten Grenzen zwischen den bei der Wahl untereinander konkurrierend antretenden Parteien?	9
7.2	Wie ist es mit der Rechtsprechung zur Abschaffung von Quoren zur Erlangung eines Platzes im Plenum bei Kommunalwahlen in Einklang zu bringen, dass über den Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 2 LandkreisO “ erledigt der Kreisausschuß an Stelle des Kreistags die ihm vom Kreistag übertragenen Angelegenheiten “ dieser an die Stelle des quorumslos zusammengesetzten Kreisausschusses tritt und selbst mit Hilfe eines Quorums von z. B. 60 Kreisräten bei 12 Plätzen im Kreisausschuß ein Quorum von 1:5, also von 5 Prozent für Mandatsträger im Kreistag aufstellt und damit vom Volk gewählte Mandatsträger, die diese 5 Prozent-Hürde nicht überwinden können, von ihrem Auftrag abschneiden, willensbildend im Kreisausschuß zu wirken?	9
7.3	Aus welchen sachlichen Gründen hat der Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 Satz 2 BayLandkreisO die Kreisausschüsse als beschließende Ausschüsse gestaltet, die an Stelle des Kreistags wirken dürfen (bitte voll umfänglich darlegen)?	10
8.	Zugang zum Kreisausschuß als beschließender Ausschuß, der das Plenum ersetzt	10
8.1	Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, dass “... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die Mitgliedschaft ... in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse . . ” auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?	10
8.2	Wie rechtfertigt der Gesetzgeber das Abschneiden von Mandatsträgern von ihrem Initiativrecht, ihrer politischen Willensbildung und ihrer politischen Willensäußerung aus Art.38 GG bzw. der korrespondierenden Vorschrift aus der BV durch die Ausgestaltung des Kreisausschusses als beschließendem Ausschuß mit Hilfe von § 26 Abs. 2 Satz 2 BayLandkreisO vor dem Hintergrund des in Bayern bei Kommunalwahlen abgeschafften und dem in 7.2. abgefragten 5 Prozent-Quorums (bitte ausführlich darlegen)?	10

Antwort

mit dem Staatsministerium für des Innern, für Sport und Integration
vom 14.07.2020

Soweit sich die Fragen auf alle drei kommunalen Ebenen beziehen, beschränkt sich die Beantwortung grundsätzlich auf die Gemeindeebene. Für Landkreis- und Bezirksebene gilt aber Entsprechendes.

1. **Wirkung des „Fraktionslose Abgeordnete PDS“-Urteils 2 BvE 1/91**
- 1.1 **Findet folgende Definition von „Fraktion“ aus § 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestags „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages“ auch in Bayern auf Bezirksebene, Kreisebene und Gemeindeebene Anwendung? (bitte im Abweichensfall unter Angabe der Rechtsgrundlage für jede Gliederungsebene begründen)?**

Anders als Parlamentsfraktionen des Bundestages oder des Bayerischen Landtages beruhen Fraktionen auf kommunaler Ebene nicht auf einer ausdrücklichen kommunalgesetzlichen Grundlage. Gleichwohl anerkennt die Rechtsprechung, dass Fraktionen eine wesentliche Funktion im Rahmen des Willensbildungsprozesses und der Entscheidungsfindung in den Stadt- und Gemeinderäten, Kreistagen und Bezirkstagen zukommt (BVerfGE 38, 258/273; BVerwGE 143, 240/244; BVerwGE 90, 104; BayVGh, BayVBl. 1886, 466). Die Vorberatungen der Fraktionen erleichtern die sachgerechte Arbeit in den kommunalen Gremien und tragen zu deren Entlastung bei. Nach allgemeiner Meinung sind Fraktionen Zusammenschlüsse von Mitgliedern der Gemeindevertretung, die im Regelfall (aber nicht zwingend) derselben Partei bzw. Wählergruppe angehören und die den gemeinsamen Willen haben, zur Vorbereitung, Verfolgung und Durchsetzung bestimmter kommunaler Anliegen zusammenzuarbeiten und auf diese Weise ihre Ziele im arbeitsteiligen Zusammenwirken schneller und effektiver erreichen zu können.

Die Gemeindeordnung erwähnt die im Gemeinderat vertretenen „Parteien und Wählergruppen“ nur im Zusammenhang mit der Ausschussbesetzung (Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO) und überlässt es im Übrigen der jeweiligen Geschäftsordnung (Art. 45 GO), die Rechte und Pflichten der Fraktionen näher zu bestimmen. Dabei sind jedoch Regelungen unzulässig, die im Widerspruch zur Gemeindeordnung stehen. Dies garantiert, dass die grundlegenden Rechte jedes einzelnen Gemeinderatsmitglieds unabhängig von Fraktionszugehörigkeit gewährleistet sind.

Das bayerische Kommunalrecht enthält keine Mindeststärkeregelung für Gemeinderatsfraktionen. Aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie kann der Gemeinderat aber eine Mindeststärke einer Fraktion in der Geschäftsordnung festlegen. Dabei ist auch dem Minderheitenschutz Rechnung zu tragen, was allerdings nicht heißt, dass auch jede noch so kleine Gruppe Fraktionsstatus haben muss. Nach der Rechtsprechung liegt bei einer Mindestfraktionsstärke von 10 % des Gesamtgemeinderats kein Verstoß gegen den Minderheitenschutz vor (vgl. BayVGh, Urteil v. 16.02.2000, NVwZ-RR 2000, 811).

Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Gemeinderats hängt aber nicht von einem etwaigen Fraktionsstatus, sondern vom Stärkeverhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 1 GO ab.

- 1.2 **Entfalten die im „Fraktionslose Abgeordnete PDS“-Urteil ausgesprochenen und aus dem Grundgesetz – bzw. korrespondierend aus der bayerischen Verfassung – abgeleiteten Grundrechte, wie sie z. B. im Vorspruch zitiert wurden, nicht nur im Bundestag, sondern auch in den Kommunen Bayerns ihre Wirkung?**

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16.07.1991 (BVerf-GE 84, 304) sind bei der Bildung der Ausschüsse des Bundestags auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter zu berücksichtigen, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Bundestag jeweils angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfielen. Erlangen Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter dieser Voraussetzung einen Sitz in einem Ausschuss, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern. Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in Ausschüsse des Bundestages entsenden, müssen vom Bundestag als Gruppe anerkannt werden; sie haben Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden (BVerfGE 84, 304). Im Übrigen wurden die Anträge in dem der Entscheidung vom 16.07.1991 zugrunde liegenden Organstreitverfahren zurückgewiesen. Insbesondere werden durch die geregelte Fraktionsmindeststärke von 5 v. H. der Mitglieder des Bundestages Rechte der Antragsteller nicht verletzt. Der Bundestag ist durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verpflichtet, die Geschäftsordnung so zu gestalten, dass den Abgeordneten aller Parteien ungeachtet ihrer Zahl der Fraktionsstatus zukommen kann. Insoweit besteht auch kein Anspruch einer Partei auf Anerkennung des Fraktionsstatus (BVerfGE 84, 304/ 326 f.)

Die Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung regeln explizit, dass sich Mitglieder zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen können (Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO, Art. 27 Abs. 2 Satz 5 LKrO, Art. 26 Abs. 2 Satz 5 BezO). Die Bildung von Ausschussgemeinschaften soll gerade die Mitarbeit sonst nicht in den Ausschüssen kleineren Parteien und Wählergruppen ermöglichen und dient damit dem Minderheitenschutz.

Das für die Ausschussbesetzung maßgebliche Stärkeverhältnis der Parteien und Wählergruppen stellt auf das Stärkeverhältnis der Fraktionen und sonstigen Gruppen im Gemeinderat ab. Dabei sind auch Einzelgänger in die Sitzverteilung einzu beziehen. Sie haben aber keinen Rechtsanspruch auf Mitwirkung in mindestens einem Ausschuss. Die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts für fraktionslose Mitglieder des Bundestags (BVerfGE 80, 188) finden auf Gemeinderatsmitglieder keine Anwendung (BayVGh, NVwZ 1990, 1197). Insoweit gilt es in Rechnung zu stellen, dass die Kommunalvertretungen nicht als Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern als Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft konzipiert sind (BVerfGE 78, 344; BayVGh, NVwZ 1990, 1197).

1.3 Sind die Kommunen, Kreise, Bezirke, bzw. das Land an diese in 1.2 abgefragten Verfassungsgrundsätze gebunden?

Das verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Selbstverwaltungsrecht gewährleistet den Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV). Die Geschäftsordnungsautonomie ist Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Der durch die Bayerische Verfassung und das Kommunalrecht vorgegebene rechtliche Rahmen ist dabei zu wahren.

2. Rolle der Rechtsaufsicht

2.1 In welchen Bezirken Bayerns hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere der Vertreter der AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch aufschlüsseln)?

2.2 In welchen Landkreisen Oberbayerns hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten, aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere der Vertreter der AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch und nach Landkreisen ausdifferenziert aufschlüsseln)?

- 2.3 In welchen Gemeinden der Landkreise Altötting, Ebersberg, Erding, München-Land, Miesbach, Mühldorf am Inn, Rosenheim-Land und in Rosenheim-Stadt hat die auf Bezirksebene oder Landesebene angesiedelte Rechtsaufsicht wegen Verstößen gegen die in 1 abgefragten aus der Verfassung sich ergebenden Rechte von Mandatsträgern insbesondere derer AfD bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rechtsaufsichtlich eingegriffen (bitte unter Angabe des Datums chronologisch aufschlüsseln)?**

Zu den Rechten kommunaler Mandatsträger wird zunächst auf die Antworten zu Fragen 1.1 und 1.. verwiesen. Dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration liegen keine konkreten Erkenntnisse vor, dass es zu entsprechenden Rechtsverstößen durch die Gemeinden, Landkreise und Bezirke kam.

3. Bildung von Fraktionen

- 3.1 Ist die aus § 10 bis 12 der Geschäftsordnung des Bundestags und die aus § 14 Abs. 3 und § 5; 6; 14 Abs. 3; 25 Abs. 2 der Geschäftsordnung des bayerischen Landtags sich ergebende grundsätzliche Gleichbehandlung von Fraktionen und Gruppen, was deren Rechte und Ansprüche betrifft, auch auf Fraktionen und Gruppen auf Kreisebene und Gemeindeebene anwendbar (bitte jede einzelne Abweichung bitte mit Rechtsgrundlage darlegen)?**

Weder Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO noch Art. 32 Abs. 3 Satz 1, Art. 46 Abs. 2 Satz 3 GO oder das Antragsrecht knüpfen an einen Fraktions- oder Gruppenstatus an. Diese Rechte stehen jedem Gemeinderatsmitglied in Bezug auf das Gremium zu, dessen Mitglied es ist. Diese wesentlichen kommunalverfassungsrechtlich verankerten Mitwirkungsrechte stehen nicht zur Disposition der jeweiligen Vertretungskörperschaft.

Dies schließt es aber nicht aus, dass Regelungen eines Gemeinderats, bestimmte Rechte nur den im Gemeinderat vorhandenen Fraktionen einzuräumen und fraktionslose Gemeinderäte von diesen Rechten auszuschließen, im Hinblick auf die Bedeutung der Bündelfunktion von Fraktionen zulässig sein können (BayVGh, Beschluss v. 12.10.2010, BayVBI 2011, 269). Etwaiges Ortsrecht müsste dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz genügen.

- 3.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 81, *“... so erfordert das gleiche Recht aller Abgeordneten, an der politischen Willensbildung im Parlament mitzuwirken (vgl. BVerfGE 80, 188 < 218 > m.w.N.), dass der Bundestag dabei nach gleichen Maßstäben verfährt. ...“* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?**

Siehe hierzu die Antworten zu den Fragen 1.1, 1.2 und 3.1.

- 3.3 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 81, *“... Auch ist der Bundestag gehalten, die der Gruppe eingeräumten Befugnisse so auszugestalten, dass sie sie in der von der Verfassung vorgegebenen Weise auszuüben vermag. ...“* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?**

Siehe hierzu die Antworten zu den Frage 1.1, 1.2 und 3.1.

4. Beteiligungsrechte von Gruppen und Fraktionen

- 4.1 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, *“... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die Mitgliedschaft ... in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse . . .“* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?**

- 4.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, *“... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die ... Mitarbeit in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse . . .”* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?
- 4.3 Wenn „nein“ in 4.1 und/oder 4.2., wie ist dann mein solches „nein in Einklang mit der Position des BVerfG *“ die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen zwar im einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben. “* (bitte ausführlich begründen) vgl. (1) RdNr. 112

Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Gemeinderats hängt nicht von einem etwaigen Fraktionsstatus ab, sondern vom Stärkeverhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 1 GO. Die Gemeindeordnung räumt zudem einzelnen Gemeinderatsmitgliedern und kleinen Gruppen die Möglichkeit ein, sich zu sog. Ausschussgemeinschaften zusammenzuschließen, um bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen Sitze zu erlangen.

Im Übrigen hat nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ein fraktionsloses Gemeinderatsmitglied keinen Anspruch darauf, in mindestens einem Ausschuss mitzuwirken. Die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts für fraktionslose Mitglieder des Bundestags (BVerfGE 80, 188) finden auf Gemeinderatsmitglieder keine Anwendung (BayVGh, NVwZ 1990, 1197). Insoweit gilt es in Rechnung zu stellen, dass die Kommunalvertretungen nicht als Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern als Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft konzipiert sind (BVerfGE 78, 344; BayVGh, NVwZ 1990, 1197).

5. Grundsatz der spiegelbildlichen Abbildung der vom Wahlvolk ins Plenum gewählten Parteien
- 5.1 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, *“... Insoweit verlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen, dass bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden. ...”* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?
- 5.2 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, *“... Erlangen Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter dieser Voraussetzung einen Sitz in einem Ausschuss, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern.. .”* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?
- 5.3 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 84, *“... Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in Ausschüsse des Bundestages entsenden, müssen insoweit vom Bundestag nach § 10 Abs. 4 GOBT als Gruppen anerkannt werden. Sie haben – über das hinaus, was ihren Mitgliedern als einzelnen Abgeordneten zusteht – Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden . . .”* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?

Siehe hierzu die Antworten zu Fragen 1.1 und 1.2.

6. Grenzen der Regelungsmacht durch Geschäftsordnungen in Kreisen und Gemeinden Bayerns
- 6.1 Welche Unterschiede in der Bildung und in der Ausstattung mit Rechten und Pflichten kennt die für Bayern relevante Rechtsprechung zu Fraktionen im Vergleich zu “Gruppen”?

6.2 Wo liegen die Grenzen der Gestaltungsmacht von Geschäftsordnungen darüber, wann eine Fraktion als Fraktion gilt, bzw. bezeichnet werden kann/darf (bitte z. B. für die Definition aus der Geschäftsordnung des Bundestags aus § 12 Abs. 1, für den Umstand, einen Sitz im Kreisrat erhalten zu haben, oder eine Mindestanzahl von Mandatsträgern im Plenum zu haben, oder ein prozentuales Quorum bei Wahlen erreicht zu haben etc.)?

Gemeinderatsmitglieder können sich zum Zweck der wirksameren Ausübung ihres Mandats zusammenschließen. Dies folgt aus ihrer Stellung als Mitglieder der Volksvertretung auf Gemeindeebene (vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), die teilweise dem freien Mandat eines Abgeordneten entspricht (vgl. dazu BVerwGE 90, 104/105 und BayVerfGH, BayVBI 1984, 621). Das Recht des Zusammenschlusses steht ihnen unabhängig davon zu, ob sie sich zu einer Gruppe von nur zwei oder zu einer Gruppe von drei, vier oder mehr Mitgliedern zusammenschließen. Es ist auch nicht von einer Bestätigung in der Geschäftsordnung abhängig (BayVGH, NVwZ-RR 2000, 811).

Allerdings kann die Geschäftsordnung des Gemeinderats regeln, wann Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern einen Status als „Fraktion“ erhalten. Dies ergibt sich aus der Geschäftsordnungsautonomie des Gemeinderats (Art. 45 GO). Der Gemeinderat hat dabei in den Blick zu nehmen, dass Fraktionen eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses fördern und durch diesen Bündelungseffekt die Arbeit des Gemeinderats gestrafft wird (Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Art. 33 GO, Anm. 8; Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Art. 29 GO, Rdnr. 6). Bei der Festlegung der Mindeststärkeregelung darf allerdings nicht gegen Gesetze, insbesondere die Rechte der Gemeinderatsmitglieder, die diesen aufgrund ihres freien Mandats (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) zustehen, den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das darin verbürgte Willkürverbot, sowie das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) enthaltene Übermaßverbot verstoßen werden; es muss dabei auch der Minderheitenschutz beachtet werden (vgl. BayVerfGH, BayVBI 1976, 431 hinsichtlich der Parlamentsfraktion). Aus einer derartigen Regelung ergibt sich dann auch, dass in der betreffenden Gemeinde das Wort „Fraktion“ für Zusammenschlüsse mit einer festgesetzten Mindeststärke reserviert ist, während sich kleinere Gruppierungen z. B. die Bezeichnung „Gruppe“ gefallen lassen müssen. Welche Rechtsfolgen mit der Fraktionseigenschaft verbunden sind, hängt vom Ortsrecht der jeweiligen Gemeinde ab (BayVGH, NVwZ-RR 2000, 811).

6.3. Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen ist es möglich, einer Ansammlung von Mandatsträgern keinen Fraktionsstatus zuzuerkennen und diesen damit gegen deren Willen und/oder Beschlußautonomie einen Gruppen-Status aufzuzwingen?

Dies folgt aus der Geschäftsordnungsautonomie als Ausfluss des verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV). Siehe im Übrigen die Antwort zu Frage 6.2.

7. Fraktionen und Kreisausschuß

7.1 Welche Rechtsgrundlage gibt es, die es erlauben würde, die Frage der Zuweisung von Plätzen im ‚Kreisausschuß‘ gemäß bayerischer Landkreisordnung auf Grundlage der nach einer Kommunalwahl sich gebildeten und vor der Kommunalwahl aus konkurrierenden Parteien bestehenden Zählgemeinschaften im Sinne von BVerwG 8 C 18.03 RdNr. 15f zu bilden, statt auf Grundlage der durch eine Kommunalwahl gebildeten Grenzen zwischen den bei der Wahl untereinander konkurrierend antretenden Parteien?

7.2 Wie ist es mit der Rechtsprechung zur Abschaffung von Quoren zur Erlangung eines Platzes im Plenum bei Kommunalwahlen in Einklang zu bringen, dass über den Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 2 LandkreisO *“ erledigt der Kreisausschuß an Stelle des Kreistags die ihm vom Kreistag übertragenen Angelegenheiten “* dieser an die Stelle des quorumslos zusammengesetzten Kreisausschusses tritt und selbst mit Hilfe eines Quorums von z. B. 60 Kreisräten bei 12 Plätzen im Kreisausschuß ein Quorum von 1:5, also von 5 Pro-

- zent für Mandatsträger im Kreistag aufstellt und damit vom Volk gewählte Mandatsträger, die diese 5 Prozent-Hürde nicht überwinden können, von ihrem Auftrag abschneiden, willensbildend im Kreisausschuß zu wirken?
- 7.3 Aus welchen sachlichen Gründen hat der Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 Satz 2 BayLandkreisO die Kreisausschüsse als beschließende Ausschüsse gestaltet, die an Stelle des Kreistags wirken dürfen (bitte voll umfänglich darlegen)?

Es ist nicht Aufgabe der Staatsregierung, dem Landtag als Legislativorgan dessen Gründe für eine gesetzliche Regelung zu erläutern.

8. Zugang zum Kreisausschuß als beschließender Ausschuß, der das Plenum ersetzt
- 8.1 Findet der Maßstab für Bundestagsabgeordnete aus 2 BvE 1/91 RdNr. 82, dass *“... Unabhängig vom Zusammenschluß mehrerer Abgeordneter zu einer Fraktion oder ihrer Anerkennung als Gruppe ergeben sich im Blick auf die Mitgliedschaft ... in den Ausschüssen des Bundestages aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten Mitwirkungsrechte und Organisationsbefugnisse . . .”* auch bei Gruppen von kommunalen Mandatsträgern in Bayern Anwendung (Abweichungen hiervon bitte begründen)?

Siehe hierzu die Antworten zu den Fragen 1.1, 1.2 und 4.1.

- 8.2 Wie rechtfertigt der Gesetzgeber das Abschneiden von Mandatsträgern von ihrem Initiativrecht, ihrer politischen Willensbildung und ihrer politischen Willensäußerung aus Art.38 GG bzw. der korrespondierenden Vorschrift aus der BV durch die Ausgestaltung des Kreisausschusses als beschließendem Ausschuß mit Hilfe von § 26 Abs. 2 Satz 2 BayLandkreisO vor dem Hintergrund des in Bayern bei Kommunalwahlen abgeschafften und dem in 7.2. abgefragten 5 Prozent-Quorums (bitte ausführlich darlegen)?

Es ist nicht Aufgabe der Staatsregierung, dem Landtag als Legislativorgan dessen Gründe für eine gesetzliche Regelung zu erläutern.