



Neufassung der Geschäftsordnung des Kreistags und seiner Ausschüsse

Beschlussvorschlag:

Die Geschäftsordnung des Kreistags und seiner Ausschüsse wird entsprechend dem Entwurf gemäß Anlage 1 zu dieser KT-Drucksache erlassen.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

--

Sachdarstellung/Begründung:

I. Kurzfassung

Die Geschäftsordnung des Kreistags und seiner Ausschüsse wurde zuletzt 1976 geändert. Insbesondere aufgrund des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015, das in Artikel 2 auch die Landkreisordnung ändert, aber auch wegen weiterer gesetzlicher Änderungen in der Landkreisordnung in der Vergangenheit sind zahlreiche Änderungen und Anpassungen vorzunehmen.

II. Ausführliche Sachdarstellung

1. Allgemeines

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 14.10.2015 das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 beschlossen. Die Veröffentlichung im Gesetzblatt für Baden-Württemberg erfolgte am 30.10.2015. Das Gesetz ist in wesentlichen Teilen am 01.12.2015 in Kraft getreten. Es ist die erste umfassende Reform des Kommunalverfassungsrechts seit mehreren Jahrzehnten. Das Gesetz enthält zahlreiche, auch wesentliche Neuerungen für Kommunen und Landkreise. Rechte der Minderheiten in kommunalen Gremien werden gestärkt. Fraktionen erhalten eine gesetzliche Grundlage. Die Arbeit kommunaler Gremien soll durch eine Veröffentlichungspflicht von Sitzungsunterlagen und Beschlüssen im Internet und die Möglichkeit öffentlicher Vorberatungen transparenter werden.

2. Die Änderungen im Einzelnen

Nachfolgend werden diejenigen Änderungen der Landkreisordnung (LKrO) dargelegt, die unmittelbare Auswirkungen auf die Geschäftsordnung des Kreistags und seiner Ausschüsse haben.

2.1 § 19 Absatz 3 LKrO (Rechtsstellung der Kreisräte)

§ 19 Absatz 3 wurde wie folgt gefasst:

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

Das Unterrichtsrecht ist von einem Viertel auf ein Sechstel der Kreisräte gesenkt worden. Es ist ferner allen Kreistagsfraktionen eröffnet worden.

2.2 § 26 a LKrO (Fraktionen/Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln)

Nach § 26 wurde folgender § 26 a eingefügt:

„§ 26 a Fraktionen

(1) Kreisräte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.

(2) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Kreistags mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

(3) Der Landkreis kann den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

Fraktionen

Die baden-württembergische Landkreisordnung enthielt bisher keine Regelung zur Bildung, Zusammensetzung, Rechten und Pflichten von Fraktionen. Mit der Aufnahme einer Bestimmung über Fraktionen folgte die Landkreisordnung dem Beispiel anderer Bundesländer. Schon bisher bestehen in Landkreisen auch ohne Vorliegen einer gesetzlichen Regelung seit Längerem Fraktionen. Diese Entwicklung ist das Ergebnis einer „faktischen Parlamentarisierung“ der kommunalen Gremien.

Die innere Ordnung von Fraktionen muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Hierzu haben Rechtsprechung und Literatur Mindeststandards entwickelt. Dazu gehören die Beachtung des Mehrheitsprinzips bei der fraktionsinternen Willensbildung, die Wahrung der Chancengleichheit der einzelnen Fraktionsmitglieder und die Möglichkeit eines Austritts. Beim Ausschluss gegen den Willen eines Fraktionsmitglieds ist eine vorherige Anhörung zu gewährleisten.

Bisher enthält die Geschäftsordnung des Landkreises keine Regelung über die Mindestzahl von Mitgliedern zur Bildung einer Fraktion. Die Bestimmung der notwendigen Anzahl der Mitglieder zur Bildung einer Fraktion in der Geschäftsordnung ist eine Ermessensentscheidung des Kreistags, bei der verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Neben der Größe des Kreistags spielt auch die „Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze“ eine Rolle. Als rechtliche Grenzen sind darüber hinaus die Chancengleichheit, der Minderheitenschutz sowie das Willkürverbot zu beachten. Eine Empfehlung des Landkreistags für die Mindestzahl gibt es nicht.

Die Verwaltung schlägt eine Mindestzahl von 2 Kreisräten vor.

Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln

Der Landkreis gewährt den Fraktionen auf Basis der „Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln“ vom 06.04.1992, die zwischen Innenministerium, Regierungspräsidien, Gemeindeprüfungsanstalt und Kommunalen Landesverbänden abgestimmt worden sind, bereits seit vielen Jahren (den Gruppierungen/Einzelmitgliedern seit 2014) Haushaltsmittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen ihrer Arbeit unter Vorlage eines entsprechenden Verwendungsnachweises. Die Finanzierung der Fraktionen aus Landkreismitteln kann sich nur auf den Aufgabenbereich des Landkreises beziehen. Für die Fraktionsfinanzierung gelten die Grundsätze des kommunalen Haushaltsrechts (z. B. sparsame Haushaltsführung). Eine Finanzierung von Parteien und Wählergruppen aus kommunalen Haushaltsmitteln ist nicht zulässig (Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung).

2.3 § 29 Absatz 1 LKrO (Einberufung der Sitzungen)

§ 29 Absatz 1 wurde wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Halbsatz 1 wurden die Wörter „spätestens eine Woche vor dem Sitzungstag ein und teilt rechtzeitig“ durch die Wörter „mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig, in der Regel mindestens sieben Tage vor dem Sitzungstag,“ ersetzt.
- b) In Satz 4 wurden die Wörter „eines Viertels“ durch die Wörter „einer Fraktion oder eines Sechstels“ ersetzt.

Die Regeleinberufungsfrist von sieben Tagen wurde im Landkreis bereits bisher beachtet.

Das Antragsrecht, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung der nächsten Kreistagssitzung zu setzen, ist von einem Viertel auf ein Sechstel der Kreisräte gesenkt worden. Es ist ferner allen Kreistagsfraktionen eröffnet worden.

2.4 § 30 Absatz 1 Satz 4 LKrO (Bekanntgabe nichtöffentlich gefasster Beschlüsse)

In § 30 Absatz 1 Satz 4 wurden vor dem Wort „bekanntzugeben“ die Wörter „im Wortlaut“ eingefügt.

2.5 § 34 Absatz 5 Satz 4 LKrO (öffentliche/nichtöffentliche Vorberatungen)

§ 34 Absatz 5 Satz 4 wurde wie folgt gefasst:

„Vorberatungen nach Absatz 4 können in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen; bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 30 Absatz 1 Satz 2 muss nicht öffentlich verhandelt werden.“

Bisher enthielten die LKrO und auch die Geschäftsordnung des Kreistags die Regelung, wonach Vorberatungen in beschließenden Ausschüssen „in der Regel nichtöffentlich sind“. Ausnahme waren die öffentlichen Vorberatungen im Jugendhilfeausschuss, da die bundesgesetzlichen Regelungen im SGB VIII (§ 71 Abs. 3 Kinder- und Jugendhilfegesetz) der Landkreisordnung vorgingen („Bundesrecht bricht Landesrecht“).

Durch die Änderung der Landkreisordnung soll die kommunale Arbeit transparenter werden. Bei bestimmten Verhandlungsgegenständen kann jedoch auch eine nichtöffentliche Vorberatung angebracht sein. Deshalb wird es dem Landkreis künftig freigestellt, ob die Vorberatung in Ausschüssen öffentlich oder nichtöffentlich erfolgt. Der Landkreis soll dies unter Berücksichtigung der Beratungsgegenstände und dem Interesse der Bevölkerung in eigener Verantwortung festlegen können. Eine Emp-

fehlung seitens des Landkreistags gibt es nicht. Nichtöffentlich muss nach wie vor verhandelt werden, wenn die Voraussetzungen des § 30 Absatz 1 Satz 2 LKrO vorliegen (wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern).

Immer wieder kam in der Vergangenheit, insbesondere seitens der Medien und vor allem im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen, der Vorwurf der Diskussionen „hinter verschlossenen Türen“. Politisch brisante Themen würden in nichtöffentlicher Ausschusssitzung vorberaten, in der öffentlichen Sitzung würden lediglich die Ergebnisse verkündet. Im Unterschied zu Bundes- oder Landtag finden zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über unterschiedliche Auffassungen und Argumente in der öffentlichen Sitzung in den meisten Fällen keine „Spiegelfechtereien“ mehr statt. Vielmehr versammeln sich die Mehrheit oder sogar alle Mitglieder hinter dem in nichtöffentlicher Sitzung gefundenen Ergebnis. Konsequenz öffentlicher Vorberatungen könnte also mangelnde Tiefe in der Diskussion bzw. fehlender vertrauensvoller Austausch sein. In einigen Fällen würde ein offener Meinungsaustrausch unter den Kreisräten erschwert. Es gibt in der kommunalen Praxis immer wieder Fälle, bei denen eine nichtöffentliche Vorberatung zielführender ist.

Die Verwaltung schlägt vor, den Grundsatz der nichtöffentlichen Vorberatung beizubehalten. Der Landrat kann im Benehmen mit den Fraktionen davon abweichen.

2.6 § 36 a LKrO (Veröffentlichung von Informationen)

Nach § 36 wurde folgender § 36 a eingefügt:

„§ 36 a Veröffentlichung von Informationen

(1) Der Landkreis veröffentlicht auf seiner Internetseite Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen des Kreistags und seiner Ausschüsse. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die der Tagesordnung beigefügten Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen sind auf der Internetseite des Landkreises zu veröffentlichen, nachdem sie den Mitgliedern des Kreistags zugegangen sind. Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass hierdurch keine personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unbefugt offenbart werden. Sind Maßnahmen nach Satz 2 nicht ohne erheblichen Aufwand oder erhebliche Veränderungen der Beratungsunterlage möglich, kann im Einzelfall von der Veröffentlichung abgesehen werden.

(3) In öffentlichen Sitzungen sind die Beratungsunterlagen im Sitzungsraum für die Zuhörer auszulegen. Absatz 2 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend. Die ausgelegten Beratungsunterlagen dürfen vervielfältigt werden.

(4) Die Mitglieder des Kreistags dürfen den Inhalt von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen, ausgenommen personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zur Wahrnehmung ihres Amtes gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit bekannt geben.

(5) Die in öffentlicher Sitzung des Kreistags oder des Ausschusses gefassten oder bekannt gegebenen Beschlüsse sind im Wortlaut oder in Form eines zusammenfassenden Berichts innerhalb einer Woche nach der Sitzung auf der Internetseite des Landkreises zu veröffentlichen.

(6) Die Beachtung der Absätze 1 bis 5 ist nicht Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung und Leitung der Sitzung.“

3. Neufassung der Geschäftsordnung/Synopse

Die Verwaltung schlägt vor, die Geschäftsordnung entsprechend dem Entwurf gemäß Anlage 1 neu zu fassen. Als Anlage 2 liegt eine Synopse der bisherigen und der neuen Fassung bei.