

# Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration  
80524 München

Per E-Mail  
über die Regierungen

an  
Landratsämter  
Gemeinden  
Verwaltungsgemeinschaften

Bezirke

nachrichtlich

Bayerischer Gemeindetag  
Bayerischer Städtetag  
Bayerischer Landkreistag  
Bayerischer Bezirktetag  
Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1411-1-83	Bearbeiter Herr Steinhauer	München 06.03.2024
	Telefon / - Fax 089 2192-4411 / -14411	Zimmer KL1-0336	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

## Fraktionszuwendungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

vor dem Hintergrund einer zunehmenden Professionalisierung der Fraktionsarbeit in kommunalen Gremien weisen wir zum Rechtsrahmen für Fraktionszuwendungen – insbesondere mit Blick auf größere Städte – auf Folgendes hin:

### 1. Allgemeines

Die bayerischen Kommunalgesetze enthalten – anders als die gesetzlichen Regelungen für die Parlamentsfraktionen des Bundestages und des Landta-

ges – keine Regeln zu Status und Organisation der Fraktionen in den kommunalen Gremien. Fraktionen als Gruppen von Mitgliedern der Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksvertretung 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, sind aber auch in Bayern allgemein anerkannt.

Die Fraktionen haben den kommunalrechtlich bedeutsamen Zweck, durch kollektive Vorbereitung der Willensbildung die Arbeit in den kommunalen Gremien zu straffen und zu konzentrieren. Die Fraktionen erleichtern den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlussfassung erheblich. Zugleich fungieren sie auch als Mittler zwischen kommunalem Gremium und Bürgerinnen und Bürgern. Sie lassen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung einfließen und erläutern getroffene Entscheidungen nach außen. Mit zunehmenden Umfang und Komplexität der kommunalen Aufgaben steigen aber auch die Anforderungen an die Arbeit der Fraktionen und ihre Geschäftsbedürfnisse.

## **2. Fraktionszuwendungen**

Die Kommunen sind im Rahmen der von der kommunalen Selbstverwaltung umfassten Organisations- und Finanzhoheit berechtigt, den Fraktionen Zuwendungen zur Deckung der für die Geschäftsbedürfnisse erforderlichen Aufwendungen zu gewähren. Dies gilt für Gemeinden, Landkreise und Bezirke gleichermaßen.

Für die Gemeinden wird diese Befugnis zudem auf Art. 56 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) gestützt, wonach die Gemeinden nicht nur die generelle Befugnis haben, Störungen der kommunalen Verwaltungstätigkeit abzuwehren, sondern auch die Pflicht, für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen und die dafür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen. Dies bedeutet auch das Recht, die gemeindeinternen Verfahrensabläufe durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen und zu beschleunigen. Auch wenn Landkreisordnung (LKrO) und Bezirksordnung (BezO) eine Art. 56

Abs. 2 GO vergleichbare Pflicht nicht ausdrücklich regeln, gilt für die Kreis- und Bezirkstage Entsprechendes.

Daraus folgt, dass die Kommunen die Arbeit der Fraktionen ihrer Gremien im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach grundsätzlich eigenem Ermessen durch Zuwendungen in angemessenem Umfang fördern können.

Allgemein ist dabei Folgendes zu beachten:

- a) Die Grenze der Zuwendung finanzieller Mittel an Fraktionen bildet der ihnen zukommende Aufgabenbereich in der Kommunalvertretung. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Fraktionsmittel strikt auf die Wahrnehmung der Aufgaben begrenzt, die den Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit zugewiesen sind (vgl. zuletzt BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327). Die Zuwendungen dürfen daher ausschließlich für die Fraktionsarbeit, nicht aber für Zwecke der Parteiarbeit verwendet werden.
- b) Zuwendungen sind daher auch nur insoweit zulässig, als sie zur Fraktionsarbeit erforderlich, zweckmäßig und angemessen sind, insbesondere dürfen sie den fraktionsbedingten Mehraufwand nicht übersteigen. Denn darin läge zudem ein Verstoß gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO, Art. 55 Abs. 2 Satz 1 LKrO und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 BezO) sowie vor allem eine unzulässige (verdeckte) Finanzierung der „hinter“ den Fraktionen stehenden Parteien und Vereinigungen. Außerdem dürfen einzelne Mandatsträger – über Art. 20a GO, Art. 14a LKrO und Art. 14a BezO hinaus – nicht aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse zusätzlich alimentiert werden.
- c) Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens und unter Berücksichtigung ihrer eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit steht den Kommunen bei der Festlegung der Höhe und des Verteilungsmaßstabs der Zuwendungen ein weiter Bewertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Sie entscheiden in diesem Rahmen grundsätzlich selbst über ihre Vorgaben zur Verwendung von Zuwendungen.

- d) Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit können von Kommune zu Kommune aber unterschiedlich zu beurteilen sein. Bei Umfang und Höhe gilt grundsätzlich: Je größer eine Kommune ist, desto umfangreicher und aufwändiger können die von den Fraktionen zu erledigenden Aufgaben regelmäßig sein, was wiederum Folgen für die Beurteilung der Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen haben kann.
- e) Für die Verteilung unter die Fraktionen gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 118 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung. Maßgeblich für den Verteilungsmaßstab ist der Bedarf der Fraktionen. Eine Staffelung nach Fraktionsgröße ist dabei ebenso zulässig wie z.B. die Gewährung eines einheitlichen Sockelbetrages.
- f) Zuwendungen an die Fraktionen können nicht nur in Form von Geld-, sondern auch als Sachleistungen erfolgen.

Vorausgesetzt, dass Zuwendungen in einer Kommune **nach deren Größe und Aufgabenumfang** für die Fraktionsarbeit nach diesen Kriterien erforderlich, zweckmäßig und angemessen sind, können Kommunen ihren Fraktionen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit somit beispielsweise für folgende Zwecke Zuwendungen gewähren:

- **Anmietung von Räumen** für eine Fraktionsgeschäftsstelle, die Durchführung von Fraktions- und Arbeitskreissitzungen oder sonstige Fraktionsarbeit (sofern den Fraktionen nicht durch die Kommune geeignete Räume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden),
- **Anschaffung von Büromöbeln und Bürobedarf**, z.B. Porto, Anschaffung und Wartung von IT-Ausstattung (sofern diese Ausstattungen und Leistungen den Fraktionen nicht durch die Kommune kostenfrei zur Verfügung gestellt werden),
- Beschaffung einer Grundausstattung an **Print- und Onlinemedien** (soweit die Inanspruchnahme einer verwaltungseigenen Bibliothek

oder die Nutzung von der Kommune bezogener Medien nicht möglich oder nicht ausreichend ist),

- **Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur sachlichen Information über die Tätigkeit und Auffassungen der Fraktion in den Angelegenheiten der Kommune** (z.B. Internetpräsenz, Fraktionszeitung), die nicht der politischen Werbung für eine Partei, Wählergruppe oder für deren Mitglieder dienen,
- Aufgabenorientierte **Fortbildungsmaßnahmen**,
- **Beratungskosten** (z.B. Hinzuziehung von Sachverständigen),
- **Beschäftigung von eigenem Personal** (Geschäftsstelle, je nach Größe der Kommune ggf. auch Referenten),
- **Erfüllung üblicher sozialer Anstandspflichten** durch die Fraktion (z.B. Traueranzeigen, Kränze, Glückwunschkarten, Blumensträuße),
- **Mitgliedsbeiträge an kommunalpolitische Vereinigungen** oder
- durch die Fraktionsarbeit veranlasste **Bewirtungen von Personen** in angemessenen Umfang.

Wir bitten die Regierungen, das IMS an die kreisfreien Städte und Landratsämter zu senden, und die Landratsämter, es an die kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Welsch  
Ministerialrat