



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Toni Schuberl, Johannes Becher BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 28.08.2020

Finanzierung der Fraktionen kommunaler Gremien

In kommunalen Gremien, wie beispielsweise Kreistagen oder Stadträten, werden öffentliche, kommunale Mittel an die in den Gremien vertretenen Fraktionen ausbezahlt. Hierbei kommt es immer wieder zu unterschiedlichen Ansichten bezüglich der Zweckbindung und der Verwendung dieser Mittel.

Beispielsweise wurde im Kreistag von Freyung-Grafenau am 18.05.2020 ein Antrag der GRÜNEN-Fraktion auf Änderung der Satzung zur Regelung des Kreisverfassungsrechts abgelehnt, wonach über die Verwendung der Fraktionsmittel gegenüber dem Landratsamt Rechenschaft abgelegt werden müsse. Begründet wurde dies damit, dass die Verwaltung der Gelder und die Kontrolle der Verwendung nicht dem Landratsamt, sondern den jeweiligen Parteien obliege. So heißt es in der Beschlussvorlage des Landratsamtes Freyung-Grafenau: „Die Unkostenpauschale wird bereits bisher an ein Konto der jeweiligen Partei bzw. Gruppierung überwiesen. Dadurch ist sichergestellt, dass die Verwendung der parteiinternen Kontrolle unterliegt.“ In der Stadt Passau gab es im Sommer 2020 öffentliche Diskussionen im Zusammenhang mit umstrittener Verwendung von Fraktionsgeldern.

In Baden-Württemberg existieren im Gegensatz zu Bayern einheitliche „Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushalten“ vom 06.04.1992. Diesen Unklarheiten sollte das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration als Rechtsaufsicht klarstellend begegnen.

Wir fragen die Staatsregierung:

- | | | |
|-----|--|---|
| 1.1 | Welche Rechtsnatur und Funktion haben Fraktionen in kommunalen Selbstverwaltungsgremien (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag)?..... | 2 |
| 1.2 | Für welche Zwecke können den Fraktionen in kommunalen Selbstverwaltungsgremien durch die jeweilige Kommune finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden? | 2 |
| 1.3 | Ist die Zahlung von Fraktionsmitteln durch die Kommune ein Zuschuss an Dritte oder Haushaltsmittel der Kommune für eigene Zwecke?..... | 3 |
| 2.1 | Dürfen diese Mittel für Zwecke der Partei oder Wählergruppe verwendet werden?..... | 3 |
| 2.2 | Dürfen diese Mittel auf Konten der Partei oder Wählergruppe eingezahlt werden?..... | 3 |
| 2.3 | Dürfen aus diesen Mitteln Fraktionsmitglieder Entschädigungen erhalten, wenn diese bereits einen Entschädigungsanspruch für ehrenamtliche Tätigkeit haben? | 3 |
| 3.1 | Fallen die Fraktionsmittel unter die örtliche und die überörtliche Prüfung?..... | 4 |
| 3.2 | Inwieweit müssen die Fraktionen Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mittel ablegen?..... | 4 |
| 3.3 | Wie lange sind die Belege für die Verwendung der Mittel aufzubewahren?..... | 4 |
| 4. | Wer ist verantwortlich im Falle einer fehlerhaften Verwendung von Fraktionsmitteln? | 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.

5. Sieht die Staatsregierung Handlungsbedarf, um in Gesetzen oder Verordnungen bezüglich der Finanzierung der Fraktionen in kommunalen Gremien für Klarheit zu sorgen? 4

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration
vom 22.09.2020

1.1 Welche Rechtsnatur und Funktion haben Fraktionen in kommunalen Selbstverwaltungsgremien (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag)?

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 der Gemeinde oder des Landkreises und werden im bayerischen Kommunalrecht auch nicht ausdrücklich als Teil oder Einrichtung des Gemeinderates oder 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 Gemeinde- oder 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 jeweiligen Gemeinderat und 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.

1.2 Für welche Zwecke können den Fraktionen in kommunalen Selbstverwaltungsgremien durch die jeweilige Kommune finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden?

Die Gemeinden sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund ihrer Organisations- und Finanzhoheit grundsätzlich berechtigt, den Fraktionen Zuwendungen zur Deckung der für die Geschäftsbedürfnisse erforderlichen Aufwendungen zu gewähren. Diese Befugnis wird auf Art. 56 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) gestützt, wonach die Gemeinden nicht nur die generelle Befugnis haben, Störungen der kommunalen Verwaltungstätigkeit abzuwehren, sondern ebenso das Recht, die gemeindeinternen Verfahrensabläufe durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen und zu beschleunigen. Es ist anerkannt, dass daraus folgt, dass die Gemeinden die Arbeit ihrer Gemeinderatsfraktionen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach eigenem Ermessen durch Sach- oder Finanzzuwendungen in angemessenem Umfang fördern können. Voraussetzung und Grenze der Zuwendung finanzieller Mittel an Fraktionen bildet der diesen zukommende Aufgabenbereich in der Kommunalvertretung. Dieser besteht in der Vor-

bereitung und Durchführung von Fraktionssitzungen, der Mitwirkung bei der Konstituierung des Rates und der Beschickung seiner Ausschüsse sowie der Vorbereitung der Ratsitzungen (Sichtung der Sitzungsvorlagen, Berichterstattung an die Fraktionsmitglieder, Informationsbeschaffung zu den Tagesordnungspunkten der Ratsitzungen). Die Zuwendungen müssen sich jedoch auf Aufwendungen beschränken, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Bestandteil des kommunalen Organisationsgefüges entstehen.

Dementsprechend dürfen die Gemeinden den Fraktionen grundsätzlich sowohl die zur ihrer Aufgabenwahrnehmung benötigten Sachmittel, wie z. B. Sitzungsräume, Fachliteratur und Bürobedarf, unmittelbar zur Verfügung stellen bzw. die dafür anfallenden Kosten pauschal erstatten als auch den einzelnen Fraktionsmitgliedern Sitzungsgelder und Fahrtkostenentschädigungen für die Teilnahme an Fraktionsbesprechungen nach Maßgabe einer Satzung im Rahmen von Art. 20a Abs. 2 GO zahlen. Ebenfalls können den Vorsitzenden der Ratsfraktionen und ihren Stellvertretern Entschädigungen für den mit ihrer Tätigkeit verbundenen materiellen und insbesondere zeitlichen Aufwand gewährt werden. Demgegenüber sind Zuwendungen für die politische Arbeit der Fraktionen untersagt.

Für die Landkreise gilt Entsprechendes.

1.3 Ist die Zahlung von Fraktionsmitteln durch die Kommune ein Zuschuss an Dritte oder Haushaltsmittel der Kommune für eigene Zwecke?

Die den kommunalen Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel stellen zweckgebundene Zuwendungen dar. Es handelt sich dabei um die Verwendung von Haushaltsmitteln für eigene Zwecke und nicht um die Gewährung von Zuschüssen an Dritte, da diese Mittel der Finanzierung der Arbeit der Fraktionen als Untergliederungen der demokratisch gewählten Volksvertretung dienen. Aufgrund dessen sind diese Mittel im Haushaltsplan an einer Stelle zu veranschlagen – eine spezielle satzungsmäßige Regelung ist nicht erforderlich (vgl. BayVGH, U. v. 19.12.1979 – 365 IV 75). Die Höhe der Zuschüsse und die zweckentsprechende Verwendung unterliegen über den jeweiligen Haushaltsansatz der Rechnungsprüfung.

2.1 Dürfen diese Mittel für Zwecke der Partei oder Wählergruppe verwendet werden?

2.3 Dürfen aus diesen Mitteln Fraktionsmitglieder Entschädigungen erhalten, wenn diese bereits einen Entschädigungsanspruch für ehrenamtliche Tätigkeit haben?

Die Zuwendungen dürfen ausschließlich für die Fraktionsarbeit, nicht aber für Zwecke der Parteiarbeit verwendet werden. Diese Zuwendungen sind dabei auch nur insoweit zulässig, als sie zur Deckung der Aufwendungen erforderlich sind, und dürfen – ebenso wie alle sonstigen Fraktionsfördermaßnahmen – den fraktionsbedingten Mehraufwand nicht übersteigen. Denn darin läge ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO) sowie vor allem eine unzulässige (verdeckte) Finanzierung der „hinter“ den Fraktionen stehenden Parteien und Vereinigungen. Zudem dürfen dadurch einzelne Mandatsträger – über Art. 20a GO hinaus – nicht aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse zusätzlich alimentiert werden. Im Übrigen steht aber den Gemeinden bei der Festlegung der Höhe und des Verteilungsmaßstabs der Zuwendungen ein weiterer Bewertungs- und Gestaltungsspielraum zu.

2.2 Dürfen diese Mittel auf Konten der Partei oder Wählergruppe eingezahlt werden?

Eine Einzahlung der Zuwendungen auf Konten der Partei oder Wählergruppe ist aufgrund deren Zweckbindung an die Fraktionsarbeit sowie der strikten Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit unzulässig. Kommunale Fraktionszuwendungen und Parteienfinanzierungen verfolgen gänzlich unterschiedliche Zwecke und sind anders legitimiert. Während Fraktionen weitestgehend in die kommunale Organisation integriert sind, bleiben Parteien im Kern der gesellschaftlichen Sphäre verhaftet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Fraktionszugehörigkeit von einer Parteizugehörigkeit losgelöst ist. Fraktionen sind Untergliederungen des kommunalen Vertretungsorgans, nicht aber Untergliederungen

der sie tragenden politischen Parteien oder Wählergruppen. Dementsprechend hat grundsätzlich jedes Gemeinderatsmitglied jederzeit das Recht, selbst zu bestimmen, ob und welcher Fraktion es angehören will. In der Konsequenz ist eine strikte Trennung von Fraktion und Partei und somit der jeweiligen Finanzmittel angezeigt.

3.1 Fallen die Fraktionsmittel unter die örtliche und die überörtliche Prüfung?

Die von der Kommune an eine Fraktion gewährten Zuwendungen sind Bestandteil der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses der Kommune (vgl. Art. 102 Abs. 1 Satz 1 GO) und unterliegen der örtlichen (vgl. Art. 103 Abs. 1 Satz 1 GO) und der überörtlichen Prüfung (vgl. Art. 105 Abs. 2 GO).

3.2 Inwieweit müssen die Fraktionen Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mittel ablegen?

Die Einzahlungen und Auszahlungen sind in zeitlicher Reihenfolge im Zeitbuch und in sachlicher Ordnung im Sachbuch der Kommune zu buchen (vgl. § 64 Kommunalhaushaltsverordnung [KommHV] – Kameralistik) bzw. die Kommune hat Bücher zu führen, in denen u. a. alle Ein- und Auszahlungen aufgezeichnet werden (§ 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KommHV-Doppik). Die Buchungen müssen durch Kassenanordnungen bzw. die Bestätigung, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit vorliegt, und Auszahlungsnachweise, ferner durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt (begründende Unterlagen), belegt sein (vgl. § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik, § 67 Abs. 1 KommHV-Doppik).

3.3 Wie lange sind die Belege für die Verwendung der Mittel aufzubewahren?

Die Belege sind sechs Jahre aufzubewahren (vgl. § 82 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 KommHV-Kameralistik, § 69 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 KommHV-Doppik).

4. Wer ist verantwortlich im Falle einer fehlerhaften Verwendung von Fraktionsmitteln?

Derjenige, der für den betreffenden (Auszahlungs-)Vorgang – zu Unrecht – die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt hat (§ 41 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KommHV-Kameralistik, § 37 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KommHV-Doppik, VV Nr. 1 zu § 40 KommHV-Kameralistik a. F.).

5. Sieht die Staatsregierung Handlungsbedarf, um in Gesetzen oder Verordnungen bezüglich der Finanzierung der Fraktionen in kommunalen Gremien für Klarheit zu sorgen?

Der vorstehend beschriebene Rechtsrahmen ermöglicht es den Beteiligten, die Fraktionsarbeit in angemessener Weise zu unterstützen. Ein durchgreifender Änderungsbedarf hat sich bisher nicht gezeigt.