

Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen

Erstellt vom verbandsübergreifenden Arbeitskreis „Fraktionszuwendungen“ der Arbeitsgemeinschaften der Leiter der kommunalen Hessischen Revisionsämter¹ des Hessischen Städtetages, des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sowie des Hessischen Landkreistages.

Vorbemerkungen

1. Der verbandsübergreifende Arbeitskreis Fraktionszuwendungen der Arbeitsgemeinschaften der Leiter der Revisionsämter bei den Hessischen Kommunalen Spitzenverbänden hat die vorhandene Liste vom Mai 2006 im Juli 2007 überarbeitet und aktualisiert. *Änderungen und neue Regelungen sind kursiv gedruckt.*
2. Wichtiger Hinweis: Die Revisionsämter haben die Maßstäbe für die Zulässigkeit bestimmter Ausgaben ganz überwiegend nicht selbst entwickelt. Vielmehr wurden hierzu einschlägige Gerichtsentscheidungen, Aufsätze im Schrifttum und andere Grundlagen ermittelt und in der nachfolgenden Liste zusammengestellt. Dabei wird – sofern zu einer bestimmten Frage keine Regelungen in Hessen bestehen – auch auf Erlasse und Gerichtsentscheidungen aus anderen Bundesländern Bezug genommen, weil die Rechtslage in allen Bundesländern vergleichbar ist. Im Einzelnen wird auf S. 7 (Rechtsquellen) verwiesen.
3. Ausführungsbestimmungen für die Gewährung von Fraktionszuwendungen sowie die Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise enthält der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Europaangelegenheiten vom 20.12.1993 (Staatsanzeiger 2/1994 S. 136f).² In diesem Erlass wird zur Zulässigkeit und zu den Grenzen der Bereitstellung von Haushaltsmitteln ausgeführt:

„Aus Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen folgt, dass ihnen Haushaltsmittel der Gemeinde (Gv) zur Finanzierung des notwendigen sächlichen und personellen Aufwands, der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsteht, zur Verfügung gestellt werden können. Die Höhe der Haushaltsmittel muss in einem angemessenen und sinnvollen Verhältnis zur Arbeit der Fraktion für das kommunale Vertretungsorgan stehen.

Dagegen dürfen die Haushaltsmittel nicht der Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen dienen; eine verdeckte Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56, 104; NJW 1966, 1499). Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt, die ihnen für die Finanzierung des Aufwandes ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder der Wählervereinigung zu verwenden.

Unter Beachtung dieser Grenzen ist die Festsetzung der Höhe der Haushaltsmittel im Einzelfall dem jeweiligen kommunalen Vertretungsorgan überlassen. Dabei hat es die

¹ Die Ämter führen z. T. die Bezeichnung Rechnungsprüfungsamt, z. T. die Bezeichnung Revisionsamt. Im Interesse der Vereinfachung wird in diesen Richtlinien nur die Bezeichnung Revisionsamt verwendet.

² Der Erlass ist im Rahmen der Erlassbereinigung außer Kraft getreten. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Erlass weiter angewendet werden kann, da er nur Hinweise zur bestehenden Rechtslage gibt und keine eigenständige Regelung enthält.

Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde (Gv) zu berücksichtigen.“

4. Sofern die nachfolgende Auflistung keine Angaben enthält, ist die Frage der Zulässigkeit von Ausgaben nach dem gesetzlichen Auftrag der Fraktionen zu beantworten. Aufgabe der Fraktion ist nach § 36 a Abs. 3 HGO die Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung. Ausgaben, die nicht der Verwirklichung dieser Aufgabe dienen, sind nicht zulässig.
5. Die Revisionsämter haben bisher darauf verzichtet, die Angemessenheit (bedarfsgerechte Höhe der Haushaltsmittel) der Fraktionszuwendungen zu prüfen. Die Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen sollte auch künftig von der Gemeindevertretung in eigener Verantwortung getroffen und auch öffentlich vertreten werden. Ebenso appellieren die Revisionsämter an die Fraktionen, bei der Bewirtschaftung der Mittel die Grundsätze der Sparsamkeit zu beachten. Dies ergibt sich bereits aus dem o.a. Erlass, der die Mittel auf den „notwendigen“ Aufwand beschränkt (s.o. Ziff. 3). Ferner wird hier durchaus eine gewisse Vorbildfunktion der Fraktionen für die Verwaltung gesehen.
6. Nicht verbrauchte oder nicht zweckentsprechend verwendete Mittel sind zu erstatten oder zu verrechnen.
7. Ansprüche, die einzelnen Gemeindevertretern persönlich zustehen, gehören nicht zu den Fraktionszuwendungen. Dabei handelt es sich um Ersatz von Verdienstaufschlag und Fahrtkosten sowie um Aufwandsentschädigung. Diese Ansprüche bestimmen sich nach § 27 HGO und einer etwa bestehenden Entschädigungssatzung.
8. Nach Ziffer 4 des o. a. Erlasses haben die Fraktionen die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch Vorlage eines Verwendungsnachweises nachzuweisen. Das Revisionsamt ist berechtigt, Einblick in die Belege zu nehmen. Die Entscheidung über Umfang und Intensität der Prüfung trifft ausschließlich das zuständige Revisionsamt, das insoweit keinen Weisungen unterliegt (§ 131 Abs. 1 HGO). Ein einheitlicher Vordruck für den Verwendungsnachweis wird bisher nicht empfohlen. Der Verwendungsnachweis sollte jedoch mindestens der Gliederung des Musters 21 zu § 2 Abs. 2 Nr. 6 GemHVO entsprechen.
9. Hinsichtlich der Belegführung wird auf folgendes hingewiesen:
 - Aus den Belegen muss sich das sachliche und rechnerische Zustandekommen der Zahlungen ergeben. Belege, aus denen der Zahlungsgrund nicht eindeutig ersichtlich ist, sind zu erläutern.
 - Verträge bzw. Vereinbarungen z. B. über die Aufteilung der Kosten gemeinsam von Fraktion und Partei genutzter Büroräume sind für die Prüfung bereitzuhalten. Dies gilt auch für Miet- und Leasingverträge.
 - Bei Ausgaben für Anzeigen und eigenen Druckerzeugnissen, wie z.B. Fraktionszeitungen, ist jeweils ein Muster des Anzeigentextes/Druckerzeugnisses beizufügen.
10. Bei der Verwendung von Fraktionsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit ist auf die Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit zu achten. Das verfassungsrechtliche Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung ist zu beachten. Ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit muss gegeben sein. Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen und auch eine Mäßigung in der Zeit von Wahlkämpfen sind angezeigt.
11. *Den Kommunen wird empfohlen, die Eigentumsverhältnisse beschaffter Ausstattungsgegenstände zu regeln. Hierbei bietet sich beispielsweise folgende Formulierung an:*

„Aus Mitteln des Kreises/der Stadt/ Gemeinde beschafften Gegenstände sind Eigentum des Kreises/der Stadt/ Gemeinde. Die jeweils bestehenden Bestimmungen der Inventarordnung/Inventarrichtlinien sind zu beachten. Fraktionen, die aus dem Kreistag/der Stadtverordnetenversammlung/ Gemeindevertretung ausscheiden, haben dem Kreis/der Stadt/ Gemeinde die Gegenstände gemäß Satz 1 zu überlassen.“

12. Die Arbeitsgemeinschaften haben die vorliegenden Empfehlungen bei ihren Arbeitstagen am 26.09.2007 und 15.11.2007 beschlossen.

Ausgabeart	Zulässig	Bemerkungen	Quelle
Anzeigen in Vereinsheften	Nein	Werbung und Spenden sind nicht zulässig	1, 5
Arbeitsessen	Nein	Ausnahme: Klausurtagung (s. u.)	6
Aufwandsentschädigung	Nein	Persönlicher Anspruch des einzelnen Stadtverordneten/Kreistagsabgeordneten nach § 27 HGO, nicht der Fraktion	1
Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen	Ja	Soweit diese nicht nur unerhebliche Beratung anbieten	1
Beratungskosten	Beschränkt	Für schwierige und spezielle Einzelfragen in Rahmen der Aufgaben der Fraktion	1,7
Bewirtung Fraktionsmitglieder	Nein	Ausnahmen: Siehe „Erfrischungen“ und „Klausurtagung“	1
Bewirtung Presse Bewirtung von Gästen	Ja	Imbiss und alkoholfreie Tischgetränke	3, 2
Bildungsreisen	Nein	Siehe „Fortbildung“	1
Buchführungskosten	Nein	Ausnahme: Lohn- und Gehaltsbuchhaltung (s. u.)	5
Bürobedarf Büroeinrichtung	Ja	Ggf. über kommunales Beschaffungswesen, Maßstab: Verwaltung	1
Erfrischungen	Ja	Imbiss und alkoholfreie Tischgetränke	1
Fachliteratur Fachzeitschriften	Ja		1
Fahrten in Schwesterstädte	Nein	Durch HMdl bestätigt bei AG RPA – Leiter am 14.05.2003.	3
Fahrtkosten	Beschränkt	Siehe Klausurtagungen und Reisekosten	1
Fahrzeugkosten	Beschränkt	z. B. Anmietung eines Kfz. für große Transporte	5
Fortbildung	Ja	Sofern aufgabenorientiert. Die Teilnehmer sind aufzuführen, die Einladung bzw. das Programm ist beizufügen.	1,5
Fraktionslose Stadtverordnete	Nein	Zuschüsse sollen Fraktionsarbeit fördern. Sofern die Mittel nach Kopffzahlen bemessen werden, zählen Hospitanten ³ mit.	1
Geburtstagsgeschenke	Nein	Sind ggf. von den Mitgliedern zu finanzieren	3

³ Def.: Eine Fraktion kann Gemeindevertreter, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen (§ 36 a Abs. 1 HGO).

Gehälter	Ja	Geschäftsführer/Assistent/Verwaltungskraft, keine Besserstellung gegenüber dem Personal der Gemeinde	1
Gehaltsbuchhaltung	Ja		1
Geschenke an Mitarbeiter	Beschränkt	Nur im Rahmen der Regelung für städtische Mitarbeiter	3
Gesellige Veranstaltungen (z. B. Neujahrsempfänge, Weihnachtsfeiern)	Nein		1
Getränke bei Sitzungen	Ja	Nur Erfrischungsgetränke	1
Grußkarten der Fraktion	Nein	Kein Bezug zur Fraktionsarbeit	5
Haushaltsklausur (<i>Klausurtagung</i>)	Beschränkt	Anerkannt wird eine Haushaltsklausur pro Jahr. Bei der Durchführung ist ein strenger Maßstab an die Angemessenheit anzulegen. Teilnehmerliste ist vorzulegen. Fahrtkosten können bis zu einer Entfernung von ca. 150 km Luftlinie anerkannt werden. Anerkannt werden: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Unterkunft und Verpflegung</u> • <u>Fahrtkosten</u>: Nach Möglichkeit sollen Fahrgemeinschaften gebildet werden. 	3, 5
Inserate	Nein	Siehe „Anzeigen“	3
Instandhaltung Büroausstattung	Ja		1
Instandhaltung im Gebäude	Ja	Sofern eine rechtliche Verpflichtung besteht	1
Kontoführungsgebühren	Ja		5
Kopierkosten	Ja		5
Kosten für Personalsachbearbeitung	Ja	Siehe „Gehälter“	1
Krankenhausbesuche (Geschenke)	Nein		3
Kränze bei Trauerfällen	Beschränkt	Nur für Mitglieder der Fraktion oder Ehemalige, im Rahmen der jeweiligen Regelung für kommunale Bedienstete	5
Miete und Mietnebenkosten	Ja	Fraktionsgeschäftszimmer, etwaige Kautionen über Verwahr- und Vorschusskonto, Sitzungszimmer soweit nicht von der Kommune oder vom Kreis gestellt, Versicherungen.	1

Öffentlichkeitsarbeit	Beschränkt	<p>a) Informationen über die Fraktionsarbeit in Form von Druckerzeugnissen (Fraktionszeitung), Informationsschriften (Flugblätter, Faltblätter) und Zeitungsanzeigen sowie Internetauftritt (Homepage, Abdruck eines „Banners“) sind zulässig.</p> <p>b) Falls die Veröffentlichung nicht ausschließlich die Fraktionsarbeit zum Inhalt hat, erfolgt eine prozentuale Aufteilung. Falls Themen, die nicht die Fraktionsarbeit zum Inhalt haben überwiegen, werden die Ausgaben insgesamt nicht anerkannt.</p> <p>c) Gegen die Verwendung eines Logos der hinter der Fraktion stehenden Partei bestehen keine Bedenken, wenn die Fraktion als Herausgeber eindeutig erkennbar ist.</p> <p>d) Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in der engeren Vorwahlzeit ist besondere Zurückhaltung geboten. Informationen, die „an sich“ zulässig sind, können in der Vorwahlzeit die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschreiten. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Öffentlichkeitsarbeit in der Zeit des Wahlkampfes gegenüber dem sonstigen Umfang verstärkt wird. Als Anhalt wird ein Zeitraum von etwa 6 Monaten vor dem Wahltag empfohlen.</p>	2, 4, 5, 6, 8, 9
Parteifinanzierung	Nein		1
Parteiveranstaltungen, Teilnahme	Nein		6
Pokale an Vereine	Nein	Siehe „Spenden“	5
Portokosten	Ja		5
Prozesskosten	Beschränkt	Gerichts- und Anwaltskosten nur, sofern Fraktion selbst Prozesspartei und Kostenschuldner ist	5
Rechtsgutachten	Beschränkt	Im Einzelfall bei Bezug zur Fraktionsarbeit	5, 7

Reisekosten der Fraktionsbediensteten zu Tagungen und Fortbildungsveranstaltungen	Ja	Das Hess. Reisekostenrecht ist anzuwenden	1
Reisekosten der Fraktionsmitglieder zu Tagungen oder Informationen	Ja	Das Hess. Reisekostenrecht ist anzuwenden	1, 5
Repräsentationskosten	Nein		4
Rückholkosten zu Sitzungen	Nein	Es handelt sich um Reisekosten	2
Sitzungsgelder	Nein	Persönlicher Anspruch des einzelnen Stadtverordneten/Kreistagsabgeordneten	1
Spenden	Nein		1, 2, 3
Steuerberatungskosten	Beschränkt	Nach Einzelfall, s. a. Gehaltsbuchhaltung	5
Tageszeitungen	Ja	Für die Fraktionsgeschäftsstelle	5
Telekommunikationskosten	Ja	Telefonkosten, Rundfunkgebühren und Internetanschlüsse Fraktionsbüro. Ausgaben der einzelnen Fraktionsmitglieder für Telefon etc. können in der Regel nicht anerkannt werden (Aufwandsentschädigung).	1, 5
Traueranzeigen	Beschränkt	Siehe „Kränze“	5
Veranstaltungen	Beschränkt	Sofern Bezug zur Fraktionsarbeit	1
Verdienstausfall	Nein	Persönlicher Anspruch nach § 27 HGO	1
Verfügungsmittel d. Frakt.-Vors.	Nein		1
Wahlkampffinanzierung	Nein		1
Wartung Bürogeräte	Ja		1
Weihnachtsfeier der Fraktion	Nein		1
Zeitungsanzeigen	Beschränkt	Nur Informationen über Fraktionsarbeit, siehe „Öffentlichkeitsarbeit“	2, 4, 6

Rechtsquellen:

Nr.	Bezeichnung
1	Erlass HMdl v. 20.12.1993, StAnz. 1994 S. 136 ff. ⁴
2	Erlass IMin NRW v. 02.01.1989 - III A 1-11.70-3906/88
3	Rundschreiben Hess. Landkreistag v. 24.01.1994
4	VG Gelsenkirchen v. 13.02.1987 – 15 K 1536/85 DÖV 1987 S. 830
5	Arbeitskreis Fraktionszuwendungen
6	Gutachten Friedhelm Foerstmann (August 1995)
7	VG Neustadt v. 20.07.1998 – 1 K 313/98
8	VerfGH Rheinland – Pfalz v. 19.08.2002 – 9 A 16.012
9	<i>BVerfGE 44, 125 (151) NJW 1977, S. 1054</i>

⁴ Der Erlass ist im Rahmen der Erlassbereinigung außer Kraft getreten. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Erlass weiter angewendet werden kann, da er nur Hinweise zur bestehenden Rechtslage gibt und keine eigenständige Regelung enthält.