

FACHDIENST Fachdienst Interner Dienstbetrieb	MITTEILUNGSVORLAGE
---	--------------------

Geschäftszeichen	Datum 24.09.2015	MV/2015/090
------------------	---------------------	--------------------

Gremium	Beratungs- folge	Termin	Beschluss	TOP
Haupt- und Finanzausschuss	1	05.10.2015		

Fachdienstleiter Thomas Jung-Pünjer	mitwirkende Fach- dienstleiter/-innen	Fachbereichsleiter Jörg Amelung	Bürgermeister Niels Schmidt
--	--	------------------------------------	--------------------------------

Fraktionszuwendungen

Inhalt der Mitteilung:

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 09.03.2015 TOP 12 n.ö. Anfragen bat Herr Kissig um eine Neuberechnung der Fraktionszuschüsse, da sie aus seiner Sicht ungerecht seien. Große Fraktionen seien derzeit benachteiligt.

Inzwischen wurde eine **Umfrage bei einigen Mittelstädten und Gemeinden** über die Höhe der dort gezahlten Fraktionszuschüsse durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass lediglich Pinneberg einen ähnlich hohen Sockelbetrag zahlt, 4 Kommunen deutlich kleinere Beträge und 7 Kommunen gar keinen. In 5 von 13 der aufgeführten Städte und Gemeinden wird keine Zuwendung gezahlt. Die Aufstellung ist als Anlage 1 beigelegt.

Als Anlage 2 ist die **Historie der Fraktionszuwendung bei der Stadt Wedel** sowie Bemerkungen des Landesrechnungshofes von 1985 beigelegt. Die Kernaussage des LRH zu den pauschalen Grundbeträgen lautet:

„Als bedenklich sind die von fast allen Kommunen neben den nach der Mitgliederzahl bemessenen Zahlungen gewährten Pauschalbeträgen anzusehen. Schon im Hinblick auf die Kosten, die den in ihrer Stärke sehr unterschiedlichen Fraktionen entstehen, hält es der LRH für erforderlich, die **Bemessungsgrundlagen** zu modifizieren, ohne jedoch den Grundsatz der Chancengleichheit zu verletzen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei Fraktionen mit hoher Mitgliederzahl ein größerer Integrationsbedarf mit höheren Geschäftsführungskosten entsteht als bei zahlenmäßig kleineren Fraktionen. Auch kleinere Fraktionen benötigen jedoch eine angemessene Grundausstattung. Diese unterschiedliche Interessenlage sollte bei einer Änderung des Verteilermodus berücksichtigt werden. Ihr könnte Rechnung getragen werden, wenn die Kommunen künftig auf die Gewährung von pauschalen Grundbeträgen je Fraktion verzichten und stattdessen Zuwendungen lediglich nach Mitgliederzahl festsetzen würden. Dabei könnte die Höhe der Zuwendungen in der Form gestaltet werden, dass z.B. für Fraktionen mit bis zu 5 Mitgliedern die höchsten Beträge vorzusehen wären. Bei höherer Mitgliederzahl wären die Zuwendungen abgestuft degressiv zu bemessen“.

=====

Fortsetzung der Mitteilungsvorlage Nr. **MV/2015/090**

Die derzeitige Regelung sieht einen gleichen Grundbetrag und eine mtl. Pauschale pro Kopf vor. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Fraktion	Anzahl Personen	Jan.- Dezember 96,10 €	Grundbetrag	Gesamt
CDU	11	1.057,10	485,71	1.542,81
WSI	6	576,60	485,71	1.062,31
Bd.90/Grüne	6	576,60	485,71	1.062,31
SPD	4	384,40	485,71	870,11
FDP	2	192,20	485,71	677,91
DIE LINKE	2	192,20	485,71	677,91
	31	2.979,10	2.914,26	5.893,36

Die Verwaltung hat 3 Vorschläge über die Neuverteilung der Fraktionszuwendungen ausgearbeitet und stellt diese zur Diskussion:

Im Budget 1110.00001, Sk. 531809 - Zuwendungen an übrige Bereiche- stehen insgesamt 6.000,00 € für Zuwendungen an Fraktionen zur Verfügung.

Vorschlag 1:

Die Haushaltsmittel werden prozentual nach Anzahl der Ratsmitglieder aufgeteilt, es wird kein Grundbetrag mehr gezahlt.

Danach entfallen auf:

Fraktion	Anzahl	Prozent %	Betrag (neu)	Bisher gezahlt	Differenz
CDU	11	35,48	2.128,80	1.542,81	+ 585,99
WSI	6	19,35	1.161,00	1.062,31	+ 98,69
Bd.90/Grüne	6	19,35	1.161,00	1.062,31	+ 98,69
SPD	4	12,90	774,00	870,11	./. 96,11
FDP	2	6,46	387,60	677,91	./. 290,31
DIE LINKE	2	6,46	387,60	677,91	./. 290,31
	31	100 %	6.000,00	5.893,36	

Vorschlag 2 (entsprechend der Empfehlungen des LRH):

Es wird kein Grundbetrag pro Fraktion gezahlt, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in Höhe von 6.000,00 € werden, gestaffelt nach Anzahl der Fraktionsmitglieder (1-5 Mitglieder = 220,00 €, 6-10 Mitglieder = 190,00 € und ab 11 Mitglieder = 170,00 € pro Person) aufgeteilt.

Danach entfallen auf:

Fraktion	Anzahl	Betrag (neu)	Bisher gezahlt	Differenz
CDU	11	1.870,00	1.542,81	+ 327,19
WSI	6	1.140,00	1.062,31	+ 77,69
Bd.90/Grüne	6	1.140,00	1.062,31	+ 77,69
SPD	4	880,00	870,11	+ 9,89
FDP	2	440,00	677,91	./. 237,91
DIE LINKE	2	440,00	677,91	./. 237,91
	31	5.910,00	5.893,36	

Vorschlag 3:

Es wird ein Grundbetrag pro Fraktion, gestaffelt nach Anzahl der Ratsmitglieder, in Höhe von: 1-5 Mitglieder = 450,00 €, ab 6 Mitglieder = 300,00 € gezahlt.

Bei 31 Ratsmitglieder sind das 2.250,00 €.

Die verbliebenen Haushaltsmittel in Höhe von 3.750,00 € werden wie im

Vorschlag 1 aufgeteilt.

Danach entfallen auf:

Fraktion	Anzahl	Grund-betrag	% von 3.750,00	Betrag pro Frakt.	Betrag gesamt neu	Bisher	Differenz
CDU	11	300,00	35,48	1.330,50	1.630,50	1.542,81	+ 87,69
WSI	6	300,00	19,35	725,62	1.025,62	1.062,31	./. 36,69
Bd.90/Grüne	6	300,00	19,35	725,62	1.025,62	1.062,31	./. 36,69
SPD	4	450,00	12,90	483,76	933,76	870,11	+ 63,65
FDP	2	450,00	6,46	242,25	692,25	677,91	+ 14,34
DIE LINKE	2	450,00	6,46	242,25	692,25	677,91	+ 14,34
		2.250,00	100 %	3.750,00	6.000,00	5.893,36	

Begründung der Nichtöffentlichkeit:

Anlage 1

Ergebnis Umfrage Fraktionszuwendungen -Mittelstädte u.a.

Stadt / Gemeinde	Sockel- betrag	Betrag pro Ratsmitglied/ Gemeindemitglied	Bemerkungen
Pinneberg	511,29	81,24	
Elmshorn	0	0	Zahlen keine Fraktionszuwendungen
Itzehoe	0	0	Zahlen keine Fraktionszuwendungen
Kaltenkirchen	0	0	Zahlen keine Fraktionszuwendungen
Husum	290,70	95,63	
Geesthacht	0	303,93	Fraktionslose erhalten keine Zuwendung
Heide	150,00		3.000,00 € jährlich, davon insgesamt 600,00 € Sockelbetrag für 4 Fraktionen, Rest = 2.400,00 € werden je nach Fraktionszugehörigkeit aufgeteilt
Quickborn	105,00		1.000,00 € jährlich, davon insgesamt 420,00 € Sockelbetrag für 4 Fraktionen, Rest = 580,00 € wird je nach Fraktionszugehörigkeit aufgeteilt (Rats- u. bürgerl. Ausschussmitglieder)
Tornesch	0	0	Zahlen keine Fraktionszuwendungen
Uetersen	0	0	Zahlen keine Fraktionszuwendungen, stellen nur die Räume kostenlos zur Verfügung
Gemeinde Halstenbek	0	125,00	Jahresbetrag 4.500,00 €, dieser Betrag wird auf 36 Gemeindevertreter je nach Fraktionszugehörigkeit aufgeteilt
Gemeinde Rellingen	127,82	63,91	
Wedel	485,73	96,10	

Anlage 2

Zuwendungen an Fraktionen - Historie -

14.12.1989:

Ratsbeschluss, Grundbetrag 1.200,00 DM, 250,00 DM pro Ratsmitglied

Landesrechnungshof (LRH) 1989/1990:

Bemerkungen zu Zuwendungen an Fraktionen (siehe Anlage)

26.05.1994:

Rat beschließt Neufestsetzung der Fraktionszuwendungen: Grundbetrag 950,00 DM und 200,00 DM pro Ratsmitglied

29.03.2001:

Vorlage Rat m. d. Versuch der Reduzierung der Zuwendungen auf 750,00 DM Grundbetrag und 15,00 DM pro Ratsmitglied: Vorschlag wurde abgelehnt

01.04.2004:

Rat beschließt die Kürzung der Haushaltsmittel für Zuwendung an Fraktionen um insgesamt 1.100 € als Gegenfinanzierung für Zuschüsse an:

Deutsche Parkinsonvereinigung e.V.	200,00 €
Deutsche Rheumaliga	200,00 €
Guttemplergemeinschaft Roland Wedel	200,00 €
Sozialverband Deutschland e.V. Ortsgruppe Wedel	200,00 €
Verband deutscher Krieg- und Wehrdienststopfer	100,00 €
Wendekreis / Freundeskreis	200,00 €

Errechneter Grundbetrag: 485,73 € und 73,81 € je Ratsmitglied

17.11.2008:

Auf Antrag der CDU-Fraktion werden die Haushaltsmittel für Zuwendungen an Fraktionen um 1.000,00 € erhöht, da der Rat nunmehr aus 6 Fraktionen besteht. Insgesamt stehen 6.000,00 € pro Jahr für alle Fraktionen zur Verfügung.

Grundbetrag: 485,73 €, 96,10 € je Ratsmitglied

Diese Beträge gelten bis heute.

September 2014:

Vorschlag der Verwaltung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung: Reduzierung der Fraktionszuwendungen: Sockelbetrag von bisher 485,73 € auf 450,00 €, Betrag je Ratsmitglied von bisher 96,10 € auf 90,00 €.

Minderaufwendung insgesamt: 510,00 €. Vorschlag wurde nicht im Konsolidierungspaket II für die Beratung in den Fachausschüssen aufgenommen.

Kommunale Selbstverwaltung

37. Zuwendungen an kommunale Fraktionen

Umfragen des LRH haben 1988 gezeigt, daß sich Grundlagen, Umfang und Verfahren bei der Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen im kommunalen Bereich gegenüber 1984 kaum veränderten.

Der LRH sieht generelle Regelungen durch die Kommunen auf diesem Gebiet weiterhin als unerlässlich an; dabei sollten sie sich an dem unveröffentlichten Runderlaß des Innenministers vom 17.11.1988 orientieren.

Der LRH wird künftig bei seinen überörtlichen Prüfungen die Leistungen, das Verfahren und die Verwendung der den Fraktionen zugewiesenen Mittel kritisch beurteilen.

37.1 Die Gewährung von **Zuwendungen an Fraktionen** in den kommunalen Vertretungskörperschaften war bereits 1985 Gegenstand der Bemerkungen des LRH¹. Dabei hatte er die Notwendigkeit hervorgehoben,

- derartige Zuwendungen unter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Vertretungen zu beschränken, um eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung zu vermeiden und
- Regelungen über Voraussetzungen, Leistungsumfang, Verfahren und Verwendung der Mittel zu treffen.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat im Zuge der Beratungen der Bemerkungen 1985 die Ausführungen des LRH zur Kenntnis genommen und dem Innenminister empfohlen, mit den kommunalen Landesverbänden allgemeine Grundsätze über die Bemessung und Verwendung von Fraktionszuschüssen und über die Rechnungslegung durch die Fraktionen abzustimmen.

Der Innenminister hat am 17.11.1988 nach Anhörung der kommunalen Landesverbände Hinweise für die Bereitstellung und Verwendung von Haushaltsmitteln an Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften und für den Nachweis über die Verwendung dieser Mittel gegeben und den Kreisen, kreisfreien Städten und den Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie den Landräten als Kommunalaufsichtsbehörden in einem unveröffentlichten Runderlaß (IV 340a - 161.231.7 -) mitgeteilt.

5. Anlage

¹ Bemerkungen 1985 des LRH, Nr. 12.

- 37.2 Im Herbst 1988 hat der LRH eine **Umfrage** bei den seiner Prüfung unterliegenden Kommunen durchgeführt, um die 1984 gewonnenen und den Bemerkungen 1985 zugrundegelegten Erkenntnisse zu aktualisieren. Diese Erhebungen zeigen, daß gegenüber 1984 keine wesentlichen Änderungen eingetreten sind.

Während die Fraktionen im kommunalen Bereich 1984 Zuwendungen in Höhe von 1,82 Mio. DM erhielten, waren dafür 1988 1,9 Mio. DM haushaltsmäßig veranschlagt worden. Davon entfielen auf die Kreise 34 v. H. (1984: 33,5 v. H.), auf die Städte über 20.000 Einwohner 8 v. H. (1984: 8,7 v. H.) und auf die kreisfreien Städte 58 v. H. (1984: 57,8 v. H.). Trotz ihrer schwierigen Finanzsituation, die die Entscheidungsfreiheit der kreisfreien Städte für freiwillige Maßnahmen zunehmend eingeschränkt hat, haben sie die Leistungen für Zuwendungen an Fraktionen 1988 mit 1,076 Mio. DM im Vergleich zu 1984 (rd. 1,052 Mio. DM) nicht vermindert.

Neben den finanziellen Zuwendungen bieten Kommunen den Fraktionen auch weiterhin kostenlos andere Sachleistungen.

Die Gewährung von Fraktionszuwendungen wird somit sowohl in der Verfahrensweise wie auch in Art und Differenzierung der Leistungen in der schon 1984 praktizierten Form im wesentlichen fortgeführt. Nur einige Kommunen hatten die Vorschläge in den Bemerkungen 1985 des LRH oder in den Ergebnissen seiner regelmäßigen überörtlichen Prüfungen bis zum Zeitpunkt der Umfrage – und dann auch nur in Teilbereichen – zum Anlaß genommen, Voraussetzungen, Inhalt und Umfang sowie Verwendung der Mittel generell zu regeln. Es kommt hinzu, daß bisher auch nur einzelne kommunale Prüfungsämter die Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen geprüft haben. Sofern Prüfungen durchgeführt wurden, bestätigen sie das bereits in den Bemerkungen 1985 des LRH dargestellte Ergebnis.

Die im November 1988 vom Innenminister herausgegebenen Hinweise über die Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen im kommunalen Bereich haben das Ergebnis der Umfrage noch nicht beeinflussen können. Sie werden den Kommunen den Erlass einheitlicher örtlicher Rechts- und Verfahrensgrundlagen allerdings erleichtern. Ob sie dazu beitragen werden, die Ausgaben und Leistungen für Fraktionen zu senken, bleibt abzuwarten.

- 37.3 Der LRH hat dem **Innenminister** das Ergebnis der Umfrage mitgeteilt und darauf hingewiesen, daß gegen Höhe und Umfang der Zuwendungen an Fraktionen bei der Mehrzahl der befragten Kommunen aus der Sicht der wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsführung nach wie vor erhebliche Bedenken bestehen.

Der Innenminister hat in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung angeregt, den kommunalen Körperschaften Gelegenheit zu geben, auf der Grundlage des Runderlasses vom 17.11.1988 die bisherige Praxis

der Gewährung und Verwendung der Fraktionszuschüsse zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu regeln.

Dem ist zuzustimmen. Allerdings sollte der Innenminister darauf hinwirken, daß die erforderlichen Maßnahmen nunmehr unverzüglich getroffen werden.

Der LRH wird künftig bei seinen überörtlichen Prüfungen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen sowohl Gesamtaufwand, Bemessung der Leistungen und Verfahren als auch die ordnungsgemäße Verwendung kritisch beurteilen.



DER INNENMINISTER
DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN

2300 KIEL, 17. November 1988

IV 340 a - 161.231.7

Ortsnetz- kennzahl 0431	Vermittlung 5961	oder Durchwahl 596- 2904
-------------------------------	---------------------	-----------------------------

Kreise
kreisfreie Städte und
Städte mit mehr als
20 000 Einwohnern

Landräte
als Kommunalaufsichtsbehörden

nachrichtlich:

Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Landesverbände
des Landes Schleswig-Holstein

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Betr.: Zuwendungen an Fraktionen im kommunalen Bereich
durch die Gemeinden und Kreise

In Abstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen
Landesverbände des Landes Schleswig-Holstein gebe ich für
die Bereitstellung und Verwendung von Haushaltsmitteln für
Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften und für
den Nachweis über die Verwendung dieser Mittel folgende
Hinweise:

Nach dem Kommunalverfassungsrecht des Landes Schleswig-Holstein
entscheiden die Vertretungskörperschaften der Gemeinde und
Kreise, ob und ggf. in welcher Höhe sie den Fraktionen im Sinne
des § 32 a Gemeindeordnung und § 27 a Kreisordnung eine
finanzielle Unterstützung zur Wahrnehmung der ihnen kommunal-
verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben gewähren.

...

Fraktionen haben als Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaft die Aufgabe, die Zusammenarbeit der Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse zu erleichtern und eine zügige Bewältigung der Aufgaben der Vertretungskörperschaft zu ermöglichen.

Nur im Rahmen dieser Aufgabenstellung können die Fraktionen zur Bestreitung ihres sachlichen und personellen Aufwandes aus öffentlichen Mitteln der kommunalen Körperschaften unterstützt werden. Zuwendungen dürfen kein Ersatz für Aufwendungen sein, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung und ihrer Ausschüsse entstehen und bereits im Rahmen der Entschädigungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung abgegolten sind. Zuwendungen an die Fraktionen dürfen auch nicht der Finanzierung von Parteien oder Wählergemeinschaften dienen. Eine verdeckte Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig (BverfGE 20, 56, 104 ff.).

Zuwendungen können durch Übernahme des notwendigen Sach- und Personalaufwandes durch die kommunale Körperschaft unmittelbar oder in Form von Finanzhilfen - Fraktionszuschüssen - (s. § 5 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung i. V. m. den Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände, Gruppe 70) gewährt werden. Aus Haushaltsmitteln zuwendungsfähig ist dabei ausschließlich der zur Erfüllung der organschaftlichen Aufgaben nachprüfbar notwendige sachliche und personelle Aufwand für die Geschäftsführung der Fraktionen. Bei der Bemessung und Verwendung von Fraktionszuwendungen sind die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten und die finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaft zu berücksichtigen.

Über die ordnungsgemäße Verwendung von Fraktionszuschüssen ist im Interesse einer effektiven örtlichen bzw. überörtlichen kommunalen Finanzkontrolle ein Verwendungsnachweis zu führen. Dieser ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres der für die Rechnungsprüfung zuständigen Stelle zuzuleiten und von dieser zu prüfen. Durch den zu führenden Nachweis soll die zweckentsprechende Verwendung der finanziellen Zuschüsse an die Fraktionen sichergestellt werden. Der Verwendungsnachweis ist in der Weise zu führen, daß ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis mit einer Auflistung der Ausgaben vorzulegen ist. In dem Sachbericht ist die Verwendung des Zuschusses darzustellen.

Für die örtliche und überörtliche Finanzkontrolle sind von den Fraktionen die Unterlagen, die die sachgerechte Verwendung der Zuschüsse im einzelnen belegen, bereitzuhalten.

Zuschüsse, für deren zweckentsprechende Verwendung ein Nachweis nicht geführt werden kann, sind von den Fraktionen nach Ablauf des Haushaltsjahres unverzüglich an die kommunale Körperschaft wieder abzuführen.

Zuwendungen an Mitglieder der Vertretungskörperschaft, die keiner Fraktion angehören, sind auf die nach der Entschädigungsverordnung in Verbindung mit der Hauptsatzung zu gewährenden Entschädigungen begrenzt.

Die Landräte werden gebeten, die ihrer Aufsicht unterstehenden kommunalen Körperschaften entsprechend zu unterrichten.

Im Auftrage
gez. Baltzer



Beglaubigt

[Handwritten signature]
Angestellte

Kommunale Selbstverwaltung

12. Zuwendungen an Fraktionen

Der LRH hat festgestellt, daß von den größeren Kommunen des Landes im Jahre 1984 rd. 1,8 Mio. DM als Zuschüsse an die Fraktionen ihrer Vertretungskörperschaften gezahlt werden. Diese Zuwendungen müssen zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung ausdrücklich auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch die Vertretungen beschränkt werden. Voraussetzungen, Höhe und Umfang der Leistungen, Verfahren und Verwendung sind daher genau festzulegen und müssen überprüfbar sein. Auch diese Leistungen unterliegen den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

12.1 Der LRH hat anlässlich der Prüfungen bei den kreisfreien Städten, als Querschnittsuntersuchung ferner bei den Städten über 20 000 Einwohnern und den Kreisen, die den Fraktionen der in den Vertretungskörperschaften vertretenen Parteien und Gruppen gewährten Zuwendungen geprüft.

12.2 Der überwiegende Teil der in die Prüfung einbezogenen Kommunen gewährt den Fraktionen bereits seit langem finanzielle Zuwendungen. Eine Stadt hat die Zahlungen inzwischen eingestellt. Trotz der schwierigen Finanzsituation sind die Zuwendungen in den letzten Jahren – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – gestiegen und werden 1984 voraussichtlich einen Betrag von 1,82 Mio. DM erreichen. Davon entfallen auf die

- Kreise etwa 609 TDM (33,5 v.H.),
- Städte über 20 000 Einwohner 150 TDM (8,7 v.H.),
- kreisfreien Städte 1,05 Mio. DM (57,8 v.H.).

Von den 1,05 Mio. DM beanspruchen allein die Städte Kiel – einschließlich der Kosten für die in den Dienst der Stadt übernommenen und Fraktionen zur Dienstleistung zugewiesenen Mitarbeiter – 485 TDM (26,6 v.H. des insgesamt veranschlagten Betrages) und Lübeck 411,5 TDM (22,6 v.H.). Die Städte Flensburg mit 67,5 TDM (3,7 v.H.) und Neumünster mit 88,5 TDM (4,9 v.H.) liegen weit darunter.

Ungeachtet ihrer Finanzprobleme und strenger Sparmaßnahmen in anderen Bereichen der städtischen Haushaltswirtschaft (vgl. Beitrag Nr. 16 dieser Bemerkungen) erhöhen die Städte Kiel und Lübeck die Haushaltsmittel für Zuwendungen an Fraktionen auch 1985 weiter, und zwar auf mehr als 492 TDM bzw. 476 TDM.

Darüber hinaus werden den Fraktionen für Sitzungen, bei fast allen kreisfreien Städten zudem für die Fraktionsgeschäftsführung, kostenlos bewirtschaftete Räume zur Verfügung gestellt. In Einzelfällen erhal-

ten sie schließlich, überwiegend unentgeltlich, weitere Leistungen. Dazu gehören die Benutzung von Fernsprechanlagen sowie Kopier- und Vervielfältigungsgeräten oder die Überlassung von Zeitschriften mit kommunalpolitischem Inhalt.

Die Höhe der im einzelnen sehr unterschiedlichen jährlichen finanziellen Zuweisungen bemißt sich in der Regel nach der Zahl der Fraktionsmitglieder. Daneben wird den Fraktionen häufig ein Sockelbetrag bewilligt, der jeweils zwischen 300 DM und 40 000 DM schwankt. Voraussetzungen für die Gewährung dieser Leistungen wurden nur ausnahmsweise generell durch Entscheidungsgremien oder durch förmliche Bescheide und dann vornehmlich allgemein festgelegt, etwa: für Fraktionsarbeit oder Geschäftsführung. Gelegentlich ist der Verwendungszweck unbestimmt, als „Erstattung von Geschäftsausgaben“ oder in ähnlicher Form, den Haushaltsplänen zu entnehmen. Die Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Mittel wird nicht gefordert. Außerdem werden nur in Einzelfällen Verwendungsnachweise verlangt oder vorgelegt und Prüfungsrechte über die Verwendung der Mittel ausdrücklich ausbedungen. Viele Kommunen, darunter auch die Landeshauptstadt Kiel, die die höchsten Zuwendungen leistet, haben deshalb keinen Überblick darüber, wie Fraktionen die ihnen gewährten Beträge tatsächlich einsetzen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung einzelner Verwendungsnachweise, die die Ausgaben jedoch z. T. nur in Gruppen zusammenfassen, die Beurteilung von Einzelzahlungen insoweit also nicht zulassen, werden diese Mittel im wesentlichen verwendet zur Finanzierung von

- Personalkosten der Geschäftsführung,
- anteiligen Miet- und Bewirtschaftungskosten für Räume und Büromaschinen, obgleich einige Städte der Fraktionsgeschäftsführung in den Verwaltungsgebäuden Räumlichkeiten und technische Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die auch genutzt werden,
- sächlichen Verwaltungskosten, wie Bürobedarf, Bücher, Zeitschriften, Porto und Fernsprechgebühren,
- Fahr- und sonstigen Reisekosten,
- Beiträgen und Spenden.

Zu einem wesentlichen Teil werden die Zuwendungen schließlich eingesetzt für Repräsentation, Geschenke, Bewirtungen, Werbung, Honorare und Spesen für Referenten sowie Teilnahme an Kongressen, Klausurtagungen und auswärtigen Fraktionssitzungen.

Die Prüfung einzelner Verwendungsnachweise läßt es zweifelhaft erscheinen, ob beim Einsatz der Mittel die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit immer hinreichend beachtet worden sind. So waren z. T. Doppelleistungen zu erkennen. Ferner zeigte es sich, daß vereinzelt Kosten in die Abrechnungen einbezogen werden, die be-

reits durch Aufwandsentschädigungen oder Sitzungsgelder abgegolten wurden.

- 12.3 **Fraktionen** sind durch das Kommunalverfassungsrecht in Schleswig-Holstein institutionalisiert worden. Damit wurden sie in den kommunalen Willensbildungsprozeß einbezogen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat darüber hinaus die Gewährung von Zuwendungen für die Fraktionsgeschäftsführung ausdrücklich geregelt¹. Die Regelungen sehen unter anderem vor, daß Fraktionen die Zuwendungen ausschließlich für ihre kommunalen Aufgaben einzusetzen haben. Diese dienen dazu, der Vertretungskörperschaft die Zusammenarbeit und die zügige Bearbeitung der Aufgaben zu erleichtern.

Auch nach Auffassung des LRH ist eine finanzielle Unterstützung der Fraktionen zur Wahrnehmung der ihnen kommunalverfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben zulässig. Trotz der ihnen durch das kommunale Verfassungsrecht zugewiesenen Aufgaben sind Fraktionen mit anderen Gremien kommunaler Selbstverwaltung aber nur bedingt vergleichbar. Der Unterschied liegt u. a. darin, daß Grundsätze für die innere Ordnung und Geschäftsführung der Fraktionen nicht gesetzlich oder geschäftsordnungsmäßig geregelt wurden. Diese Zuständigkeiten sowie Entscheidungen über Organisation und Fraktionsgeschäftsführung, Aufgabenumfang und Vermischung oder **Abgrenzung von Fraktions- und Parteiarbeit** obliegen nicht der Kommune, sondern ausschließlich den Fraktionen selbst. Es ist nicht auszuschließen, daß Fraktionen sich nicht auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Sinne des kommunalen Verfassungsrechts beschränken. Nach den bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen durch den LRH gewonnenen Eindrücken kann letztlich eine Verwendung auch zur Finanzierung von Parteiaufgaben nicht ausgeschlossen werden. Das würde aber mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966² nicht im Einklang stehen. Danach liegt ein verfassungsverletzender Mißbrauch schon vor, wenn Zuschüsse in einer Höhe bewilligt werden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.

Zur Vermeidung einer verdeckten Parteienfinanzierung ist es daher erforderlich, die Fraktionszuwendungen ausschließlich auf die kommunalen Aufgaben zu begrenzen.

- 12.4 **Gegen Höhe und Umfang mancher Fraktionszuwendungen** bestehen außerdem Bedenken aus der Sicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 Abs. 2 der Gemeindeordnung³ müssen auch für diese Zuwen-

¹ § 30 Abs. 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Neufassung vom 1.10.1979 – GV. NW. 1979 S. 594 – mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften – Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1979, S. 1938 ff. (1942/43) –.

² BVerfGE Bd. 20 S. 56.

³ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) i.d.F.d. Bek. vom 11.11.1977 – GVBl. Schl.-H. S. 410 –.

dungen gelten. Der LRH hält es angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen für notwendig, die Angemessenheit der bisher gewährten Beträge zu überprüfen und sie in einigen Fällen auf das sachlich und wirtschaftlich vertretbare Maß zu reduzieren. Die Übernahme von Mitarbeitern der Fraktionen in den Dienst einer Stadt hat der LRH aus arbeits- und stellenplanrechtlichen Gründen beanstandet. Die entsprechende Entscheidung des Innenministers wird von der Landeshauptstadt Kiel im Verwaltungsstreitverfahren angefochten.

Als bedenklich sind zudem die von fast allen Kommunen neben den nach der Mitgliederzahl bemessenen Zahlungen in z. T. beträchtlicher Höhe gewährten Pauschbeträge anzusehen. Schon im Hinblick auf die Kosten, die den in ihrer Stärke sehr unterschiedlichen Fraktionen entstehen, hält es der LRH für erforderlich, die **Bemessungsgrundlagen** zu modifizieren, ohne jedoch den Grundsatz der Chancengleichheit zu verletzen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß bei Fraktionen mit hoher Mitgliederzahl ein größerer Integrationsbedarf mit höheren Geschäftsführungskosten entsteht als bei zahlenmäßig kleineren Fraktionen. Auch kleinere Fraktionen benötigen jedoch eine angemessene Grundausstattung. Diese unterschiedliche Interessenlage wird bei einer Änderung des Verteilungsmodus zu berücksichtigen sein. Ihr könnte Rechnung getragen werden, wenn die Kommunen künftig auf die Gewährung von pauschalen Grundbeträgen je Fraktion verzichten und statt dessen Zuwendungen lediglich nach der Mitgliederzahl festsetzen würden. Dabei könnte die Höhe der Zuwendungen in der Form gestaltet werden, daß z. B. für Fraktionen bis zu 5 Mitgliedern die höchsten Beträge vorzusehen wären. Bei höherer Mitgliederzahl wären die Zuwendungen abgestuft degressiv zu bemessen. Ein für Fraktionszuwendungen in einem Haushaltsjahr zur Verfügung gestellter Betrag sollte im übrigen in der laufenden Legislaturperiode auch dann nicht geändert werden, wenn Veränderungen in der Fraktionsstärke eintreten. Sie müßten durch eine Anpassung des Verteilungsschlüssels ausgeglichen werden.

Zuwendungen an Mitglieder der Vertretungskörperschaft, die keiner Fraktion angehören, sind – entgegen den von der Landeshauptstadt Kiel vorübergehend praktizierten Regelungen – ausschließlich auf die nach der Entschädigungsverordnung¹ in Verbindung mit der Hauptsatzung zu gewährenden Entschädigungen zu begrenzen.

Der LRH hält es für notwendig, Voraussetzungen, Höhe bzw. Umfang und Verwendungszweck der den Fraktionen zu gewährenden Zuwendungen und sonstigen Leistungen durch die Entscheidungsgremien generell zu regeln. Bei der Gewährung der Zuwendungen ist auf die Beachtung der allgemeinen **Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** hinzuwirken. Für Sachleistungen, wie Räume

¹ Landesverordnung über die Entschädigung der in den Gemeinden, Ämtern und Kreisen ehrenamtlich tätigen Bürger vom 22.2.1973 – GVOBl. Schl.-H. S. 64 – zuletzt geändert durch Verordnung vom 7.10.1983 – GVOBl. Schl.-H. S. 432 –.

oder technische Hilfsmittel, ist ein angemessener Kostenersatz zu veranschlagen. Solche generellen Regelungen müßten ferner zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide an die Fraktionen gemacht werden. In ihnen sollte darauf hingewiesen werden, daß die Zuweisungen bei nicht zweckentsprechender Verwendung oder der Verletzung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zurückgefordert werden müssen. Außerdem ist es erforderlich, ausnahmslos detaillierte schriftliche Nachweise über die Verwendung der Mittel zu fordern und Prüfungsrechte der Verwaltung sowie örtlicher oder überörtlicher Prüfungseinrichtungen ausdrücklich vorzubehalten.

Die Beachtung dieser Gesichtspunkte bei der Gewährung von Fraktionszuschüssen soll künftig nicht nur einen rechtmäßigen, sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel gewährleisten, sie kann auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Aufgabenträger in den Kommunen verbessern.

Der **Innenminister** teilt die Auffassung des LRH, daß Fraktionszuwendungen zur Vermeidung verfassungswidriger Parteienfinanzierung ausdrücklich auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beschränkt werden sollten. Auch er hält es zudem für wünschenswert, die Voraussetzungen für die Gewährung dieser öffentlichen Mittel, den Umfang der Leistungen und den Nachweis ihrer Verwendung generell zu regeln. Solche Regelungen seien auch deshalb angezeigt, weil kritische Bemerkungen über Zuwendungen an Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften häufig nicht unwidersprochen bleiben.

Nach Mitteilung des Innenministers treten auch die **kommunalen Landesverbände** dafür ein, die Höhe der ständig steigenden Leistungen an Fraktionen einzugrenzen und die Verwendung der Mittel auf kommunale Fraktionsarbeit zu beschränken.