



Gemeinderatsvorlage Nr. **107/2016**
 Ortschaftsratsvorlage WM Nr. /
 Ortschaftsratsvorlage TB Nr. /

Vorlage an	GR <input checked="" type="checkbox"/>	VA <input type="checkbox"/> AUT <input type="checkbox"/> OR-WM <input type="checkbox"/> OR-TB <input type="checkbox"/>	öffentlich <input checked="" type="checkbox"/> nichtöffentlich <input type="checkbox"/>
Sitzung am			
Vorberatung	ja <input type="checkbox"/> nein <input checked="" type="checkbox"/>	VA <input type="checkbox"/> AUT <input type="checkbox"/> OR-WM <input type="checkbox"/> OR-TB <input type="checkbox"/>	öffentlich <input type="checkbox"/> nichtöffentlich <input type="checkbox"/>
Sitzung am			
Sperrvermerk für Presse	ja <input type="checkbox"/> nein <input checked="" type="checkbox"/>	Verfasser: U. Weisser Beteiligte FB: 1,	Beteiligung des Umweltschutzbeauftragten ja <input type="checkbox"/> nein <input checked="" type="checkbox"/>
Aktenzeichen 020.011		Stichwort GemO	Folgekostenberechnung ja <input type="checkbox"/> nein <input checked="" type="checkbox"/>

**Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften -
Finanzierung der Fraktionsarbeit mit städtischen Haushaltsmitteln**

1. Bericht

Gem. § 32 a der Gemeindeordnung (GemO) sind Fraktionen in der Gemeindeordnung erstmals gesetzlich verankert. Daraus entstehen Rechte der Fraktionen, die im Grundsatz teilweise bereits in der bisherigen Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Schramberg (§ 2 GO) festgelegt worden waren.

Die Gemeinde kann gemäß § 32 a Abs. 3 GemO den Fraktionen nun Mittel aus ihrem städtischen Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Im Entwurf der neuen Geschäftsordnung des Gemeinderats wurde deshalb in § 2 Abs. 5 die Möglichkeit der Finanzierung der Fraktionsarbeit aufgenommen. Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird und über die Höhe der Fraktionsmittel entscheidet der Gemeinderat.

§ 32 a Abs. 3 GemO:

„Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

Der Gemeinderat kann beschließen, dass auf die Finanzierung der Fraktionsarbeit verzichtet wird oder dass die Fraktionsmittel auch den Gruppierungen ohne Fraktionsstatus sowie Mitgliedern, die weder einer Fraktion noch einer Wählervereinigung angehören, gewährt werden.

Die Mittel sind im Haushaltsplan zu veranschlagen und zu bewirtschaften. Ein Nachweis über die Ausgaben in einfacher Form ist erforderlich und unterliegt der örtlichen Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Die Abrechnung ist der Geschäftsstelle des Gemeinderats zum Rechnungsabschluss vorzulegen. Nicht benötigte Mittel sind ggf. wieder zurückzuzahlen.

Die Mittelverwendung ist eingeschränkt. Diese dürfen beispielsweise für die Anmietung und Ausstattung einer Fraktionsgeschäftsstelle, für den laufenden Geschäftsbedarf wie Postgebühren, Telefon, Büromaterial, Fachliteratur, für die Anmietung eines Sitzungsraums für die Fraktionssitzungen, Zuziehung sachkundiger Beratung oder Fortbildung der Fraktionsmitglieder verwendet werden.

Nicht verwendet werden dürfen die Fraktionsmittel z. Bsp. für Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden, Teilnahme an Parteiveranstaltungen, allgemeine Bildungsreisen, Ausgaben für Wahlkampf, Spenden, Bewirtung der Fraktionsmitglieder oder gesellige Veranstaltungen der Fraktion.

Der Städtetag weist ausdrücklich darauf hin, dass die „Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln – Darstellung der Rechtslage vom 06.04.1992 (vgl. Anlage) zur Beurteilung der Zulässigkeit der Mittelgewährung bzw. Mittelverwendung weiterhin herangezogen werden sollten. Hieraus sind weitere Aufgabenfelder, wofür die Mittel verwendet werden können, aber auch die Grenze zur unzulässigen Parteienfinanzierung, zu entnehmen.

Die Fraktionsräume und die Besprechungsräume stehen den Fraktionen/Wählervereinigungen, falls gewünscht und verfügbar, für Sitzungen und Besprechungen weiterhin kostenfrei zur Verfügung.

Im Falle einer Gewährung von sächlichen und personellen Aufwendungen für die Fraktionsarbeit wird vorgeschlagen, dass jede Fraktion einen Sockelbetrag in Höhe von 300,- €/J. und für jedes Mitglied einen Betrag von 50,-€/Jahr erhält. Wählervereinigungen und Einzelmitglieder erhalten den Betrag von 50,-€/Jahr ohne Sockelbetrag.

Unter Berücksichtigung der heutigen Zusammensetzung des Gemeinderats würde die Haushaltsbelastung 2.100,-€/Jahr (28 Mitglieder à 50,-€ und 3 Sockelbeträge à 300,- €) betragen. Die Auszahlung würde jeweils nach Genehmigung des jeweiligen Haushaltsplans zu Jahresbeginn, erstmals 2017, erfolgen.

2. Beschlussvorschlag

Alt. a): Der Gemeinderat verzichtet auf die Gewährung von Mitteln für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit.

Alt. b): Der Gemeinderat befürwortet die Gewährung von Mitteln für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit ab dem Haushaltsjahr 2017.
Die Verwaltung wird beauftragt, ab 2017 Haushaltsmittel in Abhängigkeit der Größe und Zusammensetzung des Gremiums entsprechend des o.g. Vorschlags (300,-€ Sockelbetrag/Jahr, 50,- €/Mitglied/Jahr, entspricht aktuell 2.100,-€) einzuplanen.

Schramberg, den 08.07.2016

Uwe Weisser
FB 1

3. Aufnahme auf die Tagesordnung des **OR-WM am**
 OR-TB am

Ortsvorsteher/in

4. Aufnahme auf die Tagesordnung des **VA am**
 AUT am
 GR am **21.07.2016**

Thomas Herzog
Oberbürgermeister

Dieses Schreiben wurde maschinell erstellt und ist daher ohne Unterschrift gültig.

Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln

**Darstellung der Rechtslage, die zwischen Innenministerium,
Regierungspräsidien, Gemeindeprüfungsanstalt und kommunalen
Landesverbänden abgestimmt ist**

vom 6. April 1992

Vorbemerkung:

Fraktionen kommunaler Vertretungskörperschaften leisten einen wichtigen Beitrag zu einer sinnvollen und effizienten Aufgabenerledigung der Vertretungskörperschaften in der Informations-, Vorbereitungs- und Beschlußphase. Ebenso wie der Aufwand für die Arbeit der Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse selber kann daher grundsätzlich auch der notwendige Aufwand für die Fraktionsarbeit aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kommt eine solche Fraktionsfinanzierung allerdings nur in Betracht, wenn die Fraktionsarbeit einen erheblichen sächlichen und personellen Aufwand verursacht. Dies dürfte nur bei größeren Kommunen der Fall sein.

Bei den Fragen einer Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln ist nach der Rechtslage von folgenden Grundsätzen auszugehen:

I. Rechtsnatur und Funktion der Fraktion:

Im baden-württembergischen Kommunalverfassungsrecht sind zwar die Fraktionen nicht institutionalisiert. Ihre Existenz in kommunalen Vertretungskörperschaften ist jedoch anerkannt. Insbesondere in größeren Kommunen sind Fraktionen zu Bestandteilen des Organisationsgefüges geworden.

Unter einer Fraktion einer kommunalen Vertretungskörperschaft ist - unabhängig von der Benennung (etwa als Gruppe) - der freiwillige, auf gewisse Dauer angelegte Zusammenschluß von in kommunalpolitischen Grundanschauungen gleichgesinnten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft zu verstehen. Ob das einzelne Mitglied einer Partei oder Wählervereinigung (Wahlvorschlagsträger) angehört und welche Gruppierung das ist, ist dabei im Hinblick auf die freie Mandatsausübung unbeachtlich. Soweit Fraktionen den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlußfassung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade steuern und damit erleichtern, kann nach Fachliteratur und Rechtsprechung als feststehend angesehen werden, daß sie als Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaft in die „organisierte Staatlichkeit“ eingefügt sind (BVerfGE 20, 56, 105 = NJW 1966, 1499; BVerfGE 80, 188, 231 = NJW 1990, 373). Fraktionen erfüllen insoweit Aufgaben der Vertretungskörperschaft.

II. Zulässigkeit und Grenzen einer Fraktionsfinanzierung aus Haushaltsmitteln

Aus Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen folgt, daß in den kommunalen Haushalten Mittel zur Finanzierung des notwendigen sächlichen und personellen Aufwands der Fraktionen zur Verfügung gestellt werden können, der ihnen in Erfüllung ihrer teilorganschaftlichen Aufgabenstellung erwächst.

Kommunale Haushaltsmittel dürfen dagegen nicht der Finanzierung von Parteien und Wählergruppen dienen; eine verdeckte Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56, 104 = NJW 1966, 1499). Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt,

die ihnen als Teil des Hauptorgans der Selbstverwaltungskörperschaft zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder Wählergruppe zu verwenden.

Weiter ist zu beachten, daß aus diesen Mitteln keine Entschädigungen an Fraktionsmitglieder gewährt werden dürfen, soweit diese bereits einen Entschädigungsanspruch für ehrenamtliche Tätigkeit (z. B. § 19 GemO, § 15 LKrO) haben (Verbot der Doppelentschädigung).

Unter Beachtung dieser Grenzen und der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bestehen keine Bedenken gegen eine Bereitstellung von kommunalen Haushaltsmitteln u. a. für folgende Zwecke:

- Fraktionsgeschäftsführung

Hierunter fallen sächliche Verwaltungs- und Investitionskosten z. B. für die Anmietung und Ausstattung einer Fraktionsgeschäftsstelle, der laufende Geschäftsbedarf wie Post- und Fernmeldegebühren, Kopierer, Büromaterial, Wartung und Instandsetzung, Hausbewirtschaftung, Fachliteratur und dergleichen. Soweit es die Größe der kommunalen Vertretungskörperschaft rechtfertigt, kommt auch der Aufwand für voll- oder teilzeitbeschäftigtes Fraktionspersonal in Betracht, das jedoch grundsätzlich nicht besser gestellt werden darf als vergleichbare Bedienstete der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft; ferner die Kosten für fraktionsexterne Beratung.

- Fraktionssitzungen

Berücksichtigt werden können z. B. die Kosten der Anmietung eines Sitzungsraumes für die Fraktion oder die Kosten der Zuziehung einer sachkundigen Beratung zu einzelnen Tagesordnungspunkten. Nicht berücksichtigt werden können dagegen die Aufwendungen der einzelnen Fraktionsmitglieder für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, die zur Vorbereitung von Sitzungen des Hauptorgans oder seiner Ausschüsse notwendig sind, weil hierfür bereits Anspruch auf Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit besteht (vgl. VwV GemO Nr. 1 zu § 19).

- Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen

Sie können aus bereitgestellten Haushaltsmitteln finanziert werden, sofern die Vereinigungen satzungsgemäß bzw. tatsächlich eine nicht nur untergeordnete Beratung der Fraktion anbieten.

- Fortbildung der Fraktionsmitglieder

- Öffentlichkeitsarbeit

Hierbei sind die Grundsätze zu beachten, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 02.03.1977 (NJW 1977, 751) zur Abgrenzung von unzulässiger und zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vor Bundestagswahlen aufgestellt hat. Danach ist es auch den Kommunalfraktionen verwehrt, im Kommunalwahlkampf und in der Vorwahlkampfphase unter Einsatz öffentlicher Mittel für die sie tragenden Gruppierungen Wahlwerbung zu betreiben (vgl. OVG Münster, Urt. vom 19.08.88, NWVBl. 1989, 16 = Der Städtetag 1988, 699 = NVwZ-RR 1989, 149).

Unter Beachtung der o.a. Grenzen der Fraktionsfinanzierung dürfen insbesondere für folgende Zwecke keine kommunalen Haushaltsmittel bereitgestellt werden:

Bewirtung der Fraktionsmitglieder soweit dies über eine Erfrischung während der Sitzung hinausgeht, Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden, Teilnahme an Parteiveranstaltungen, soweit es sich nicht im Einzelfall um aufgabenorientierte Fortbildung handelt, allgemeine Bildungsreisen, gesellige Veranstaltungen der Fraktion, Spenden.

III. Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Entsprechend der Rechtsnatur der Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften als deren Teile und ständige Gliederungen und damit als Bestandteile des kommunalen Organisationsgefüge handelt es sich bei einer Fraktionsfinanzierung aus Haushaltsmitteln nicht um eine Gewährung von Zuwendungen (Zuschüssen) an Dritte außerhalb der Kommunen, sondern um Haushaltsausgaben für eigene Zwecke. Fraktionsmittel sind keine Zuschüsse, sondern allgemeine Haushaltsmittel. Deswegen finden hier das allgemeine Haushaltsrecht und auch das allgemeine Prüfungsrecht Anwendung (zur Prüfung s. unten Abschnitt IV).

Die Haushaltsmittel für die Fraktionen sind im Haushalt vollständig offenzulegen, zumal es sich bei der Beschlußfassung der Vertretungskörperschaft gewissermaßen um eine „Entscheidung in eigener Sache“ handelt. Nach den Veranschlagungsgrundsätzen des § 7 Abs. 3 GemHVO genügt eine Veranschlagung des Gesamtbetrags bei einer Haushaltsstelle im Einzelplan 0 (Unterabschnitt 00... - Fraktionen, Untergruppe 662 - Geschäftsausgaben der Fraktionen). Sofern die Verwendung auf einzelne der in Abschnitt II genannten Zwecke beschränkt werden soll, wäre der Planansatz mit einem Haushaltsvermerk über diese Zweckbindung zu versehen (§ 46 Nr. 11 GemHVO). Die Aufteilung der Haushaltsmittel auf die Fraktionen, z. B. nach Grund- und Kopfbeträgen, kann in den Erläuterungen erfolgen.

Die zu veranschlagenden Haushaltsmittel für die Fraktionen sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind (§ 7 Abs. 1 GemHVO). Zunächst muß der notwendige Aufwand für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen, der ganz oder teilweise aus Haushaltsmitteln gedeckt werden soll, möglichst genau unter Mitwirkung der Fraktionen ermittelt werden. Für welchen Aufwand der Art und der Höhe nach Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, steht im Ermessen des Hauptorgans unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune und unter Beachtung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Der Bedarfsermittlung kommt vor allem für die erstmalige Veranschlagung besondere Bedeutung zu. In den Folgejahren bietet sich als Maßstab das anzuerkennende Ist-Ergebnis der zulässigen Ausgabearten nach den Verwendungsnachweisen der Fraktionen an (s. Abschnitt IV), die damit auch als Planunterlagen für den nächsten Haushalt dienen.

Die veranschlagten Haushaltsmittel können den Fraktionen im Wege der Bevollmächtigung eines Mitglieds nach § 53 Abs. 2 GemO zur Selbstbewirtschaftung nach Maßgabe der Haushalts-erläuterungen zugewiesen werden.

Die veranschlagten Haushaltsmittel können für übertragbar erklärt werden, so daß sie bis zum Ende des folgenden Jahres verfügbar bleiben (§ 19 Abs. 2 GemHVO).

IV. Nachweis und Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Als Maßnahme der Haushaltsführung unterliegt die Verwendung der für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen bereitgestellten Haushaltsmittel ebenso wie die Verwendung der anderen Haushaltsmittel sowohl der örtlichen Prüfung nach § 110 GemO als auch der überörtlichen Prüfung nach § 114 GemO (entsprechend BVerfGE 80, 188, 214 = NJW 1990, 373). Festzustellen ist, ob die Mittel bestimmungsgemäß für die zulässigen Zwecke im Rahmen der Aufgabenstellung der Fraktionen (s. Abschnitt II) und nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind.

Bei Selbstbewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Fraktionen (s. Abschnitt III) bedarf es dazu eines Verwendungsnachweises in Form einer summarischen Darstellung der wesentlichen Ausgabearten im Sinne des Abschnitts II mit den darauf entfallenden Beträgen, den jede Fraktion alsbald nach Ablauf des Haushaltsjahres vorzulegen hat. Weiter ist eine schriftliche Versicherung der Fraktionsvorsitzenden erforderlich, daß die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß nur für die

Geschäftsbedürfnisse der Fraktion verwendet worden sind. Wenn bei den Verwendungsnachweisen Zweifel an der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung bestehen, die auch nicht durch zusätzliche Erläuterungen ausgeräumt werden können, ist auf Verlangen der örtlichen und der überörtlichen Prüfung von den Fraktionen auch Einsicht in die Beläge über die Mittelverwendung (Belege i. S. von § 33 Abs. 1 Satz 1 GemKVO) zu gewähren. In diesem Falle sollte zuvor der Leiter der Verwaltung unterrichtet werden. Die Belege sind von den Fraktionen nach § 34 Abs. 2 Satz 2 GemKVO sechs und im Falle des Satzes 3 a.a.O. zehn Jahre ab dem Beginn des der Feststellung der Jahresrechnung folgenden Haushaltsjahres aufzubewahren.

Neben der bestimmungsgemäßen Verwendung ist Gegenstand der Prüfung auch die bedarfsgerechte Höhe der für die Finanzierung der Fraktionsarbeit zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. Hierbei ist festzustellen, ob die Bemessung der Mittel mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune und mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung in Einklang steht. Diese Prüfung bietet ebenso eine Entscheidungsgrundlage für die künftige Veranschlagung im Haushaltsplan wie die Verwendungsnachweise der Fraktionen (s. Abschnitt III).
