

Grundsätze für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Arbeit von Fraktionen der kommunalen Vertretungsorgane

Erlaß des Hessischen Ministers des Innern und für Europaangelegenheiten
vom 20. Dezember 1993 (StAnz. 2/1994 S. 136)

1. Rechtsnatur und Funktion der Fraktion

Unter einer Fraktion des kommunalen Vertretungsorgans ist der freiwillige, auf gewisse Dauer angelegte Zusammenschluss von in kommunalpolitischen Grundanschauungen gleichgesinnten Mitgliedern des Vertretungsorgans zu verstehen (vgl. § 36 HGO, § 26 a HKO).

Soweit Fraktionen den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlussfassung in dem kommunalen Vertretungsorgan in gewissem Grade steuern und damit erleichtern, kann nach der Rechtsprechung anerkannt werden, dass sie als Teile und ständige Gliederungen des Vertretungsorgans in die „organisierte Staatlichkeit“ eingefügt sind (BVerfGE 20, 56, 105; NJW 1966, 1499; BVerfGE 80, 188, 231; NJW 1990, 373). Fraktionen erfüllen insoweit Aufgaben des kommunalen Vertretungsorgans.

Fraktionen sind daher — rechtlich — streng von den Parteien zu unterscheiden, wenngleich sie ihnen nach allgemeinem Verständnis eng verbunden sind. Es gibt jedoch kein kommunalrechtliches Gebot, dass sich nur Vertreter derselben Partei oder Wählergruppe zu einer Fraktion zusammenschließen dürfen.

2. Zulässigkeit und Grenzen der Bereitstellung von Haushaltsmitteln

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.

Dagegen dürfen die Haushaltsmittel nicht der Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen dienen; eine verdeckte Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56, 104; NJW 1996, 1499). Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungswidrig verweigert, die ihnen für die Finanzierung des Aufwandes für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder 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 Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde (Gv) zu berücksichtigen. Es bestehen keine Bedenken, wenn den Fraktionen Haushaltsmittel insbesondere für folgende Zwecke bereitgestellt werden:

Fraktionsgeschäftsführung; z. B. Raummiete einschließlich Nebenkosten und Ausstattung der Geschäftsstelle. Post- und Fernmeldegebühren, Bürobedarf, Fachliteratur, Wartung und Instandsetzung. Soweit es die Größe des kommunalen Vertretungsorgans rechtfertigt, können die Haushaltsmittel auch für den Aufwand für beschäftigtes Fraktionspersonal, das jedoch grundsätzlich nicht besser gestellt werden darf als vergleichbare Bedienstete der Gemeinde (Gv), verwendet werden.

Fraktionssitzungen; z. B. Miete für einen Sitzungsraum, Kosten für die Zuziehung einer sachkundigen Beratung zu einzelnen Beratungsgegenständen. Dagegen dürfen nicht berücksichtigt werden die Aufwendungen der einzelnen Fraktionsmitglieder für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, die zur Vorbereitung von Sitzungen des kommunalen Vertretungsorgans oder seiner Ausschüsse notwendig sind, wenn hierfür Anspruch auf Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (§§ 2 HGO, 18 HKO) besteht.

Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen, soweit diese satzungsgemäß bzw. tatsächlich eine nicht nur untergeordnete Beratung der Fraktion anbieten.

Fortbildung der Fraktionsmitglieder durch eigene Tagungen und Vortragsveranstaltungen, durch Teilnahme an Vorträgen und Seminaren fachlicher Art, bezogen auf die Aufgaben der Gemeinde (Gv) und der Fraktion (z. B. Fachtagungen der kommunalpolitischen Vereinigungen).

Haushaltsmittel dürfen insbesondere für folgende Zwecke **nicht** 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.

3. Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Wegen der Rechtsnatur der Fraktionen der kommunalen Vertretungsorgane handelt es sich bei einer Fraktionsfinanzierung aus Haushaltsmitteln der Gemeinde (Gv) nicht um eine Gewährung von Zuwendungen an Dritte, sondern um Haushaltsausgaben für eigene Zwecke. Deshalb gelten für diese Ausgaben ebenfalls die haushaltsrechtlichen Vorschriften der HGO, GemHVO und GemKVO.

Es begegnet allerdings keine Bedenken, wenn die Haushaltsmittel den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden. In diesen Fällen ist die Zuweisung der Haushaltsmittel mit der Bedingung zu versehen, dass über die Verwendung der Haushaltsmittel ein Nachweis zu führen ist.

4. Nachweis und Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Im Interesse einer effektiven kommunalen Finanzkontrolle, die zu den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft gehört, unterliegen die den Fraktionen bereitgestellten Haushaltsmittel der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt. Gegenstand dieser Prüfung ist die Feststellung, ob die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß für die zulässigen Zwecke im Rahmen der Aufgabenstellung der Fraktionen und nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind, sowie der bedarfsgerechten Höhe der Haushaltsmittel als Entscheidungsgrundlage für die Veranschlagung der Mittel in den Haushaltsplänen künftiger Jahre.

Bei Haushaltsmitteln, die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden, bedarf es zu ihrer Prüfung eines Verwendungsnachweises (Nr. 3 Abs. 2). In dem Verwendungsnachweis sind die wesentlichen Ausgabearten summarisch darzustellen. Er ist vom jeweiligen Fraktionsvorsitzenden mit der Versicherung zu unterzeichnen, dass die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß verwendet worden sind. Der Verwendungsnachweis ist dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zuzuleiten. Das Rechnungsprüfungsamt ist berechtigt, Einblick in die Belege zu nehmen. Für die Aufbewahrung der Belege gelten die Vorschriften des § 36 GemKVO*).

*) Die Aufbewahrungsfrist beträgt in der Regel zehn Jahre und beginnt am 1. Januar des der Beschlussfassung über die Jahresrechnung der Körperschaft folgenden Haushaltsjahres. Näheres siehe § 36 GemKVO.