

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail an die

1. **hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden**

2. nachrichtlich:

Verwaltungsgemeinschaften  
im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt (SGSA)  
- Landesgeschäftsstelle-  
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300  
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: [post@sgsa.komsanet.de](mailto:post@sgsa.komsanet.de)  
Internet: [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de)

Bank: Stadtparkasse Magdeburg  
Kto-Nr.: 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Herr Liebenehm  
Durchwahl: 0391 5924-320

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

10-12-27 li-bo

21.3.2007

## **Fraktionsfinanzierung in den Kommunen; RdErl. des MI vom 20. 3. 2007- 31.11-10005**

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund des Sonderberichtes des Landesrechnungshofes zur Fraktionsfinanzierung (s. KNSA-Beitrag Nr. 695/2006 vom 11. 12. 2006) hat sich das Ministerium des Innern entschlossen, durch Runderlass Handlungsempfehlungen zur Fraktionsfinanzierung in den Städten, Gemeinden und Landkreisen zu geben. Die uns vom Ministerium des Innern vorab überlassene Endfassung des Runderlasses fügen wir anliegend mit der Bitte um Kenntnisnahme bei.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten im Vorfeld Gelegenheit, zu dem Erlassentwurf Stellung zu nehmen. In unserer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt haben wir deutlich gemacht, dass es keinen Anlass zu der generellen Vermutung gibt, dass die örtlich gefundenen Unterstützungsregelungen für die Fraktionen außerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens liegen könnten. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des vom Landesrechnungshof vorgelegten Sonderberichtes. Tatsächlich werden kommunale Haushaltsmittel, wenn überhaupt, nur in vernachlässigbarer Höhe eingesetzt. Sogar in einem Teil der größeren Städte werden keinerlei finanzielle Unterstützungen für die Fraktionen des Stadtrates gewährt. Die in dem Sonderbericht des Landesrechnungshofes getroffenen Feststellungen können deshalb nicht verallgemeinert werden.

Sofern im Einzelfall dennoch rechtswidrige Regelungen zur Fraktionsfinanzierung getroffen wurden, hätten wir es für vorzugswürdig gehalten, gegebenenfalls die notwendigen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen einzuleiten. Von der Herausgabe allgemeiner Handlungsemp-

fehlungen jedenfalls aus diesem Grunde haben wir abgeraten, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass hierdurch neue Standards gesetzt und Mehrkosten verursacht werden.

Das Ministerium des Innern hat sich dennoch zur Herausgabe des Runderlasses entschlossen, da auch die vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen und Fraktionen entsprechende Hinweise des Landes für hilfreich hielten.

Unabhängig von den grundsätzlichen Bedenken haben sich SGSA und Landkreistag gemeinsam zu Inhalt und Umfang des Erlassentwurfes geäußert. Unsere Anregungen, Hinweise und Bedenken sind zum Teil auch aufgegriffen worden. Im Einzelnen geht der Runderlass auf folgende Fragen ein:

- grundsätzliche Zulässigkeit und Umfang der Fraktionsfinanzierung,
- Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung,
- Zulässigkeit und Grenzen der Fraktionsfinanzierung,
- Kontrolle der Fraktionszuschüsse in den Kommunen,
- Rechtsfolgen bei Auflösung von Fraktionen,
- Vermischung von Haushaltsmitteln und privaten Fraktionsbeiträgen.

Wir bitten um Kenntnisnahme und - soweit öffentliche Haushaltsmittel der Stadt bzw. Gemeinde für Zwecke der Fraktionsfinanzierung bereitgestellt werden - um Beachtung. Eine Veröffentlichung des Runderlasses im Ministerialblatt wird durch das Ministerium des Innern derzeit geprüft.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrage



Liebenehm

Anlage

An die kreisangehörigen Gemeinden und  
Städte sowie Landkreise und kreisfreien  
Städte

über: Landesverwaltungsamt

## Fraktionsfinanzierung in den Kommunen

, März 2007

Prüfungen des Landesrechnungshofes in einigen Kommunen<sup>1</sup> haben hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung in den kommunalen Vertretungen rechtliche Unsicherheiten bei der Gewährung von Zuschüssen aufgezeigt.

Zeichen:  
31.11-10005-§ 43 GO LSA,  
§32 LKOLSA

Bearbeitet von:  
Yvonne Schicht  
Durchwahl (0391) 567-5328

Die nachstehenden Handlungsempfehlungen sollen deshalb dazu dienen, bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und den Kommunen Hilfestellungen für eine hinreichende Bemessung und eine ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit an die Hand zu geben.

e-mail:  
yvonne.schicht  
@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

vom

### 1. Grundsätzliche Zulässigkeit und Umfang der Fraktionsfinanzierung

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Fraktionsfinanzierung findet sich im Kommunalverfassungsrecht des Landes Sachsen-Anhalt nicht. § 43 GO LSA bzw. § 32 LKO LSA verankert lediglich die allgemeine Rechtsstellung der Fraktionen und gewährt allen Mitgliedern des Gemeinderates bzw. Kreistages, die derselben Partei, politischen Vereinigung oder politischen Gruppierung angehören, das Recht sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Die Kommunen sind gleichwohl im

Halberstädter Str. 2/  
Am Platz des 17. Juni  
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01  
Telefax (0391) 567-5290  
poststelle@mi.sachsen-  
anhalt.de  
www.mi.sachsen-anhalt.de  
Deutsche Bundesbank  
Filiale Magdeburg  
BLZ: 810 000 00  
Konto: 810 015 00

<sup>1</sup> Siehe Sonderbericht des LRH zur „Zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“ (<http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/berichte.htm>); oder siehe auch unter <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de> (Landtagsdrucksache 5/362)

Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Finanz- und Organisationshoheit zur Zahlung von Fraktionszuschüssen ermächtigt.

Dabei unterliegen sie folgenden einschränkenden Regelungen:

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile des Hauptorgans der Gemeinde bzw. des Landkreises zur Verfügung gestellt werden. Ausgangspunkt hierfür ist die Aufgabe der Fraktionen, die Meinungsbildung und die Mehrheitsfindung in den kommunalen Gremien zu erleichtern und in der Informations-, Vorbereitungs- und Abstimmungsphase einen wichtigen Beitrag zu einer effizienten Aufgabenerledigung zu leisten. Jegliche Bezuschussung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln muss daher einen Bezug zu organschaftlichen Fraktionsaufgaben besitzen. Hieraus folgt, dass Fraktionszuschüsse nicht zum Ersatz von Aufwendungen dienen dürfen, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und die bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind (Verbot der Doppelentschädigung). Darüber hinaus dürfen sie nicht zu einer verfassungswidrig verdeckten Parteienfinanzierung führen. Beschränkungen ergeben sich zudem auch aus dem Verbot einer Finanzierung von Aufwendungen, die über den Aufgabenkreis der Fraktionen bzw. der kommunalen Vertretung hinausgehen. Des Weiteren sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft auf die Fraktionsfinanzierung anzuwenden.

## **2. Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung**

Aus Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen folgt, dass ihnen Haushaltsmittel der Kommune 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 Fraktionen für das kommunale Vertretungsorgan und der Leistungsfähigkeit der Kommune stehen.

Der Gemeinderat/Kreistag kann über eine allgemeine Unterstützung, wie z.B. die Bereitstellung von Räumlichkeiten zur Durchführung einer Sitzung in kommunalen Einrichtungen oder die Inanspruchnahme der verwaltungseigenen Bibliothek hinaus, Zuschüsse u.a. für sachliche und personelle Aufwendungen der Geschäftsführung gewähren. Ob, wie und in welcher Höhe Mittel zur Verfügung gestellt werden, hängt von den Umständen und der Haushaltssituation der jeweiligen Kommune ab, ein Rechtsanspruch besteht nicht.

Der Gemeinderat/Kreistag kann die notwendigen Bestimmungen zur Gewährung von finanziellen Mitteln aus dem kommunalen Haushalt durch einfachen Beschluss oder auch per Regelung in der Geschäftsordnung oder in einer Satzung festlegen. Die Festlegungen sollen den Anspruch, die Art und Höhe der Fraktionsfinanzierung, die Zulässigkeit der Mittelverwendung sowie die Abrechnung und Kontrolle der Haushaltsmittel regeln.

Für die Entscheidung des Gemeinderates/Kreistages, ob und in welcher Höhe den Fraktionen Zuwendungen gewährt werden, werden folgende Hinweise gegeben:

- Die Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen ist eine Ermessensentscheidung der Vertretung unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune und unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es erforderlich, den zur Erfüllung der Fraktionsarbeit erforderlichen Bedarf zu ermitteln und festzulegen, ob und in welchem Umfang er abgedeckt werden soll.
- Zunächst sollten daher die Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach festgelegt werden, die die Kommune ganz oder teilweise übernehmen will. Dabei ist es durchaus zulässig, nur einzelne Aufwendungen als zuwendungsfähig festzusetzen.
- Die Ermittlung der Höhe der Aufwendungen kann sich an einer Analyse der in der Vergangenheit zweckentsprechend verwendeten Mittel orientieren.
- Ein weiterer Gesichtspunkt bei der Bemessung der Höhe der Zuwendungen kann die Einwohnergröße der Gebietskörperschaft sein.
- Steht der Umfang der Aufwendungen fest, ist zu entscheiden, welche davon durch Sachleistungen (Räumlichkeiten im Verwaltungsgebäude, zentrale Materialbeschaffung durch die Verwaltung) abgedeckt und welche in Geld zugewendet werden sollen. Die danach erforderlichen Mittel sind ordnungsgemäß im Haushalt zu veranschlagen.
- Für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ist ein Maßstab zu wählen, der einerseits dem an der Fraktionsgröße ausgerichteten Bedarf gerecht wird, andererseits aber auch dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt. Die notwendige Differenzierung der Fraktionszuwendungen kann so aussehen, dass den Fraktionen eine einmalige Erstausrüstung gewährt sowie bei den jährlichen Zuwendungen ein einheitlicher Sockelbetrag für den Grundbedarf und ein Restbetrag

entsprechend der zahlenmäßigen Stärke auf die Fraktion (Kopfbetrag pro Mitglied der Fraktion) verteilt wird.

- Eine Grenze für die Gewährung der Zuschüsse bildet deren Angemessenheit. Diese ist dann nicht mehr gegeben, wenn die Zuschüsse im Verhältnis zum Nutzen der Tätigkeit der Fraktion für die kommunale Vertretung unverhältnismäßig hoch sind oder wenn sie außerhalb der eigentlichen Arbeit der kommunalen Vertretung bzw. der Fraktion verwendet werden.
- Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung sind die nicht verbrauchten kommunalen Fraktionszuschüsse dem kommunalen Haushalt zurück zu führen. Unzulässig ist, unverbrauchte kommunale Fraktionszuschüsse auf fraktionseigenen Konten aller Art, insbesondere Festgeldkonten, außerhalb des Kommunalhaushalts anzulegen.

### **3. Zulässigkeit und Grenzen der Fraktionsfinanzierung**

#### **3.1 Zulässigkeit einzelner sächlicher und personeller Aufwendungen**

Kommunale Zuwendungen können insbesondere für folgende Zwecke erbracht werden:

- a) Anmietung von Räumen (einschließlich Nebenkosten), jedoch nur, wenn den Fraktionen nicht von der Gebietskörperschaft Räume für die Fraktionsgeschäftsstelle und für dauernde oder bedarfsweise Durchführung von Fraktionssitzungen zur Verfügung gestellt werden. Hierfür kommen nicht nur Räume in den Dienstgebäuden der Verwaltung, sondern auch in öffentlichen Einrichtungen der Gebietskörperschaft in Betracht. In der Regel wird es möglich sein, den Fraktionen für die Abhaltung ihrer Sitzungen Räume der Kommune oder ihrer Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Daher kommt eine Bezuschussung der Anmietung von Räumen insoweit regelmäßig nicht in Betracht. Sollte in Ausnahmefällen eine Nutzung von Räumlichkeiten der Kommune oder ihrer Einrichtungen nicht möglich sein, sollte jedoch insbesondere die Anmietung von Räumlichkeiten von der jeweiligen Partei unterbleiben, um schon den Anschein unzulässiger finanzieller Verflechtungen zu vermeiden.
- b) Kosten für die laufende Fraktionsgeschäftsführung: Hierzu zählen einmalige Kosten (Büromöbel, Maschinen) und wiederkehrende Ausgaben (Wartung der Büromaschinen, Porto, Telefon, Büromaterial, Kopien etc.). Empfehlenswert ist die Beschaffung durch die Verwaltung der Kommune, um deren größeres Nachfragepotential nutzen zu können. Zugleich sind die mit öffentlichen Mitteln beschafften Güter über die Verwaltung zu inventarisieren.

- c) Beschaffung von Fachliteratur im jeweiligen Bedarfsfall, wenn die Inanspruchnahme der verwaltungseigenen Bibliothek nicht ausreichend ist.
- d) Fraktionssitzungen und Informationsreisen: Reisen der Fraktion, einzelner Mitglieder oder sachkundiger Einwohner im Auftrag der Fraktion, wenn sie der Vorbereitung von Initiativen der Fraktion in der Vertretung oder der Meinungsbildung zu Entscheidungen dienen, die in der Vertretung anstehen (Informationsreisen; nicht jedoch allgemeine Bildungsreisen). Es handelt sich nicht um Dienstreisen, die von der Genehmigung der Vertretung abhängig sind. Folglich kann die Reisekostenvergütung aus den Fraktionszuwendungen gezahlt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darf die Reisekostenvergütung im Einzelfall die nach den Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) zulässigen Erstattungsbeträge nicht übersteigen.
- e) Aufgabenorientierte Fortbildungen der Fraktionsmitglieder durch Teilnahme an Kongressen und Seminaren, die sich inhaltlich auf die Aufgaben der Gebietskörperschaft und der Fraktionen beziehen.
- f) Personelle Ausstattung (Geschäftsstellenpersonal, Fraktionsassistenten):  
Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes stellen in einigen Kommunen die Aufwendungen für das von den Fraktionen eingestellte Geschäftsstellenpersonal den finanziell bedeutendsten Anteil an Fraktionszuwendungen dar. Bei diesem besonders ausgabenintensiven Teil der Fraktionsfinanzierung ist vorab eine intensive Bedarfsanalyse (z.B. durch Erstellung von Tätigkeitsbeschreibungen) und im übrigen eine Kontrolle erforderlich. Ein Bedürfnis für voll- oder teilzeitbeschäftigtes hauptamtliches Personal ist allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsführung zu leisten ist. Politische Ratsarbeit, insbesondere auch das Einbringen besonderer persönlicher Fähigkeiten, ist hingegen Bestandteil des Ehrenamtes. Zur Beschäftigung von Fraktionsassistenten wird auf das Urteil des OVG LSA vom 11.1.2001 – 2 L 88/00 – (JMBl. LSA 2001, 84 sowie KNSA-Beitrag Nr. 123/2001 vom 19.02.2001) verwiesen.

Eine Bezahlung von Fraktionspersonal aus kommunalen Haushaltsmitteln ist somit ausschließlich für die Wahrnehmung zulässiger Fraktionsaufgaben möglich. Dies umfasst lediglich Aufgaben der Fraktionsgeschäftsführung. Nicht durch kommunale Haushaltsmittel abgedeckt werden darf demgegenüber ein Finanzbedarf für

Personalkosten, der aus der Wahrnehmung darüber hinausgehender Funktionen besteht. Denn die finanzielle Unterstützung für Personal der Fraktion darf nicht der mittelbaren Finanzierung der hinter der Fraktion stehenden Partei, der Wahlwerbung oder der Mitgliederwerbung dienen.

Entscheidendes Kriterium für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Finanzierung von Fraktionsmitarbeitern ist die Notwendigkeit der Beschäftigung von Personal. Soweit für die Fraktionen kein Bedarf erkennbar und dargelegt ist, darf aus diesem Grund kein Personal aus Haushaltsmitteln bezahlt werden. Darüber hinaus bildet die Angemessenheit einen begrenzenden Faktor. Diese ist nach Auffassung des Gerichts dann nicht mehr gegeben, wenn die Zuschüsse im Verhältnis zum Nutzen der Tätigkeit der Fraktion für den Gemeinderat/Kreistag unverhältnismäßig hoch sind oder wenn sie außerhalb der eigentlichen Arbeit des Gemeinderates/Kreistages bzw. der Fraktion verwendet werden.

- g) Wenn kommunalpolitische Vereinigungen satzungsgemäß bzw. tatsächlich eine nicht nur untergeordnete Unterstützung der Fraktionen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben leisten, ist die Übernahme der Mitgliedsbeiträge für die Fraktionsmitglieder vertretbar.

### 3.2 Unzulässigkeit einzelner sächlicher Aufwendungen

Unzulässig ist die Verwendung von Fraktionsgeldern aus kommunalen Haushaltsmitteln z. B. für:

- a) Aufwendungen für die ein konkreter Bezug zu den Fraktionsaufgaben fehlt, sog. private Aufwendungen wie z.B.:
- Blumen und Präsente an Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Fraktionsmitglieder.
  - Gesellige Veranstaltungen der Fraktion, Durchführung von allgemeinen Bildungsreisen.
- b) Aufwendungen für Parteizwecke bzw. für verschleierte Parteienfinanzierung.
- Teilnahme an Kongressen und Seminaren von Parteien und Parteigliederungen, die nicht regelmäßig Fortbildung betreiben (Parteiveranstaltungen).
  - Öffentlichkeitsarbeit, sofern es sich nicht um die Darstellung der Auffassung der Fraktionen zur Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung handelt.

- Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Zusammenhang mit Wahlen (insbesondere Wahlwerbungskosten) und im Zusammenhang mit Parteiaktivitäten außerhalb von Wahlen (Homepagepflege der Partei, Parteifeste oder -empfänge, Spenden der Partei usw.).

c) Aufwendungen im Aufgabenbereich des Bürgermeisters und des Stadtrates der Gebietskörperschaft

- Spenden und sonstige einmalige Zahlungen.
- Regelmäßige Zahlungen (z.B. Jahresbeiträge für Fördervereine).
- Vertretung und Repräsentation der Kommune (z.B. Ehrung von Personen, Vereinen, Einrichtungen), insbesondere bei Einweihungen oder an Jubiläumstagen.

d) Verstoß gegen Grundsatz der Doppelentschädigung:

- Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden, aus denen Arbeitsessen, Fahrkosten, Fernsprechgebühren und sonstige Büroaufwendungen gezahlt werden sollen, sofern den Fraktionsvorsitzenden hierfür bereits eine erhöhte Aufwandsentschädigung gezahlt wird.
- Aufwandsersatz der Fraktionsmitglieder für Fraktionssitzungen am Ort der Vertretung. Für diese Zwecke erhalten die Fraktionsmitglieder bereits eine Aufwandsentschädigung und/oder Sitzungsgeld von den Gemeinden/Landkreisen.
- Zuwendungen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende.
- Verteilen der Fraktionsmittel an die einzelnen Fraktionsmitglieder

e) Verstoß gegen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

- Bewirtung der Fraktionsmitglieder, soweit dies über eine Erfrischung (alkoholfreie Tagungsgetränke) während der Fraktionssitzung hinausgeht.
- Anmietung unangemessen großer Räumlichkeiten [siehe Ziffer 3.1 Buchstabe a)]
- Beschäftigung von hauptamtlichem Personal ohne Nachweis der Erforderlichkeit (siehe Ziffer 3.1 Buchstabe f)]

- Klausurtagungen, Seminare und ähnliche Veranstaltungen, die nach ihrem Inhalt nicht erforderlich sind und nach ihren äußeren Rahmenbedingungen, insbesondere dem Tagungsort, der Unterbringung und Verköstigung nicht angemessen sind [siehe Ziffer 3.1 Buchstabe e)].

### 3.3 Besonderheiten für Kommunen in der Haushaltskonsolidierung

Kommunen mit Haushaltsschwierigkeiten müssen in der Regel Haushaltskonsolidierung betreiben. In den hierzu aufgestellten Haushaltskonsolidierungskonzepten sind konkrete Maßnahmen zur Erzielung von Mehreinnahmen und Minderausgaben festzulegen, um der gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich in einem verbindlich festgelegten Zeitraum nachzukommen.

Die Prüfung geeigneter Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen hat sich auf alle Einnahmen und Ausgaben zu beziehen. Dazu zählen auch die Ausgaben für die Fraktionsfinanzierung. Diese sind weitestgehend zu reduzieren. Insoweit verweise ich allgemein auf die Hinweise des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung in der Bekanntmachung vom 24. September 2004, MBl. LSA 2004, S. 579 ff., und insbesondere auf deren Ziffern I. 3 und I. 9.

## **4. Kontrolle der Fraktionszuschüsse in den Kommunen**

Zu den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft gehört die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung, insbesondere dann, wenn die Haushaltsmittel den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden, also keine Bewirtschaftung durch die Verwaltung vorgenommen wird. Festzustellen ist, ob die Mittel bestimmungsgemäß für die zulässigen Zwecke und nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind.

Bei Haushaltsmitteln, die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden, bedarf es zu ihrer Prüfung eines Verwendungsnachweises. Zudem ist es erforderlich, die Ausgaben mit Belegen zu begründen, nachzuweisen und diese Belege den geltenden Fristen entsprechend aufzubewahren.

Der Verwendungsnachweis muss von der Fraktion transparent geführt werden. Er soll summarisch die wesentlichen Ausgabearten mit den darauf entfallenden Beträgen darstellen. Er ist vom jeweiligen Fraktionsvorsitzenden zu unterzeichnen. Weiter kann eine Erklärung

des Fraktionsvorsitzenden gefordert werden, dass die Haushaltsmittel und Sachleistungen bestimmungsgemäß, d. h. nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktion verwendet worden sind.

Gegenstand der Verwendungsnachweisprüfung, die der Verwaltung und damit dem Bürgermeister/Landrat obliegt, ist die bestimmungsgemäße Verwendung, aber auch die bedarfsgerechte Höhe der Zuwendungen als Entscheidungsgrundlage für eine zukünftige Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan. Hierbei ist festzustellen, ob die Bemessung der Mittel mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung in Einklang steht. Werden Verstöße festgestellt, sind die nicht oder nicht bestimmungsgemäß verwendeten Mittel zurückzufordern.

## **5. Rechtsfolgen bei Auflösung von Fraktionen**

Das rechtliche Schicksal der Fraktion hängt unmittelbar von dem Schicksal des Hauptorgans ab. Das Ende des Gemeinderates/Kreistages bedeutet das Ende der Fraktionen. Die Fraktionen unterliegen als Organteile zwangsläufig der Diskontinuität des Hauptorgans. Außerdem enden die Fraktionen mit jeder Auflösung des Hauptorgans aus anderen Gründen. Im Normalfall endet eine Fraktion mit dem Ende der Wahlperiode. Dies gilt auch dann, wenn sich in der nächsten Wahlperiode eine Fraktion gleichen Namens neu konstituiert, selbst wenn ausnahmsweise eine Mitgliederidentität vorliegt; denn diese Fraktion beruht auf einem neuen Errichtungsakt ihrer Gründungsmitglieder (OVG Münster, Urteil vom 12.11.1991, NVwZ-RR 1993, 263).

Angesichts der Teilrechtsfähigkeit der Fraktion auf dem Gebiet des Privatrechts bedarf es einer Abwicklung der Rechtsbeziehungen nach dem Fraktionsuntergang. Eine Liquidation ist zwar gesetzlich nicht vorgesehen. In Anlehnung an die zivilrechtlichen Bestimmungen über die vermögensrechtliche Liquidation aufgelöster Vereine und Gesellschaften lässt sich jedoch der allgemeine Rechtsgedanke entnehmen, dass die Fraktion in eingeschränktem Umfang insoweit fortbesteht, als sie mit dem Ziel der vollständigen Beendigung abgewickelt werden muss (StGH Bremen, E. v. 19.10.1996, NVwZ 1997, 786, 787).

Vor diesem Hintergrund ist dem Diskontinuitätsgrundsatz bei dem Abschluss von Verträgen, insbesondere Arbeitsverträgen, Rechnung zu tragen. Da eine Rechtsnachfolge nicht stattfindet, enden die Arbeitsverhältnisse mit dem Untergang der Fraktion. Um hier Schwierigkeiten zu vermeiden, sind die Arbeitsverträge ausdrücklich unter der auflösenden Bedingung zu schließen, dass die Fraktion als Arbeitgeber fortbesteht.

## **6. Sonstige Empfehlungen**

### Vermischung von Haushaltsmitteln und privaten Fraktionsbeiträgen:

Fraktionsbeiträge sind persönliche Beiträge der Fraktionsmitglieder aus deren Privatvermögen an die Fraktion. In der Regel werden sie der Fraktion selbst überlassen und unterliegen damit nicht den rechtlichen Beschränkungen, die für die Haushaltsmittel der Fraktionen gelten. Eine Vermischung von Haushaltsmitteln und Fraktionsbeiträgen sollte vermieden werden. Eine unklare interne Abgrenzung birgt die Gefahr, dass Haushaltsmittel für unzulässige Zwecke verwendet werden. Der begrenzte Aufgabenbereich der Fraktionen wird allerdings nicht durch die größeren wirtschaftlichen Möglichkeiten aus den Fraktionsbeiträgen erweitert.

Im Auftrag

Dr. Gundlach