



Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen
Vorsitzender: Karl-Heinz Jaworski
Goethestr. 14/1, 71409 Schwaikheim
07195 53264 od. 0171 6952394
khjaworski@posteo.de
WWW.GRUENE-
WINNENDEN.DE/SCHWAIKHEIM

Schwaikheim, den 06.01.2020

Antrag zum Haushalt 2020

geändert am 30.01.2020

Finanzierung der Fraktionen für die Politische Arbeit

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Häuser,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen Gemeinderäte,

Wir, die Fraktion der Grünen beantragen:

Für die Arbeit der Fraktionen werden 9000 € in den Haushalt eingesetzt. Dieser Betrag kann dazu verwendet werden, die politische Arbeit, die Meinungsbildung in der Fraktion, die Bürgerbeteiligung und die rechtliche Situation eines Tagesordnungspunktes mit Fachleuten zu besprechen.

Es sollen im Haushalt 9000 € eingestellt werden. (Pro Fraktion 3000 €). Dieser Betrag ist gedeckelt. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

Deckungsvorschlag:

Die Kosten werden aus den Liquiditätsmitteln der Gemeinde gedeckt. Es ergibt sich ein jährlicher Höchstbetrag in Höhe von 9.000 Euro.

Begründung:

§ 32a, Abs 3 der GemO sagt aus:

(3) 1 Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit

gewähren. 2 Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

In einer Situation, in der die Sachverhalte zunehmend von Fachleuten dargestellt werden, brauchen die Fraktionen die Möglichkeit, ihre Themen mit Fachleuten zu besprechen.

Dies verursacht Kosten, diese Kosten können von den Fraktionen nicht aufgebracht werden.

Für die Fraktion:

gez. Karl-Heinz Jaworski

Anlage:

Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln. Darstellung der Rechtslage, die zwischen Innenministerium, Regierungspräsidien, Gemeinde-Prüfungsanstalt und Kommunalen Landesverbänden abgestimmt ist
Vom 6. April 1992

Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln

Darstellung der Rechtslage,
die zwischen Innenministerium,
Regierungspräsidien, Gemeinde-
Prüfungsanstalt 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 Fraktionsmitglie-

der 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 Organisationsgefüges 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 Kopfbeiträgen, 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 Haushaltserläuterungen zugewiesen werden.

* Ergänzung durch die vorgesehene VwV zur Änderung der VwV Gliederung und Gruppierung

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 Belege 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 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).