

# Richtlinie der Stadt Radebeul zur Verwendung von Fraktionsgeldern

## 1. Rechtsnatur und Funktion der Fraktion

Unter einer Fraktion des Stadtrates ist der freiwillige, auf gewisse Dauer angelegte Zusammenschluss in kommunalpolitischen Grundanschauungen gleichgesinnter Mitglieder des Stadtrates zu verstehen. Ob das einzelne Fraktionsmitglied einer Partei oder Wählervereinigung (Wahlvorschlagsträger) angehört und welche Gruppierung das ist, ist dabei im Hinblick auf die freie Mandatsausübung unbeachtlich.

Fraktionen leisten in erster Linie in der Informations-, Vorbereitungs- und Abstimmungsphase einen wichtigen Beitrag zu einer sinnvollen und effizienten Aufgabenerledigung des Stadtrates.

Soweit Fraktionen den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der jeweiligen Vertretungskörperschaft in gewissem Grade steuern und damit erleichtern, kann nach gängiger Rechtsprechung als feststehend angesehen werden, dass sie als Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaft in die organisierte Staatlichkeit/kommunale Selbstverwaltung eingefügt sind (BVerfGE 20, 56, 105 = NJW 1966, 1499; BVerfGE 80, 108, 231 = NJW 1990, 373). Fraktionen erfüllen insoweit Aufgaben der Vertretungskörperschaften.

Entsprechend § 35 a der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) sind Fraktionen Organteile des Stadtrates. Sie wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Stadtrates mit und sie dürfen ihre Auffassungen öffentlich darstellen.

## 2. Zulässigkeit und Grenzen der Ausstattung mit Haushaltsmitteln

### 2.1. Grenzen der Ausstattung mit Haushaltsmitteln

Aus Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen sowie aus § 35 a Abs. 3 SächsGemO folgt, dass ihnen Mittel im kommunalen Haushalt zur Finanzierung des **notwendigen sächlichen und personellen Aufwands** zur Verfügung gestellt werden können, der ihnen in Erfüllung ihrer teilorganschaftlichen Aufgabenstellung erwächst.

Kommunale Haushaltsmittel dürfen **nicht** der Finanzierung von Parteien und Wählergruppen dienen; eine verdeckte **Parteienfinanzierung** ist verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56, 104). Insbesondere ist den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt, die ihnen als Teil des Stadtrates zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel zur **Finanzierung des Wahlkampfes** der Partei oder Wählervereinigung 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 haben (**Verbot der Doppelentschädigung**).

## 2.2. Zulässige Verwendungen

Unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit können Fraktionsgelder für folgende Zwecke eingesetzt werden:

### a.) Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung

Hierunter fallen sächliche Verwaltungs- und Investitionskosten z.B. für:

- die Anmietung und Ausstattung einer Fraktionsgeschäftsstelle,
- den laufenden Geschäftsbedarf wie Büromaterial, Post- und Fernmeldegebühren,<sup>1</sup>
- die Anschaffung, Wartung und Instandsetzung gängiger Bürotechnik (wie Drucker, PC, Telefon, Kopierer, Faxgerät, Modem),<sup>2</sup>
- die Anschaffung von Fachliteratur/Fachzeitschriften,
- Einrichtung und Pflege einer Homepage/Web-Site.

Der personelle Aufwand für einen Fraktionsgeschäftsführer sowie für die Wahrnehmung einzelner Dienstleistungen im Auftrag der Fraktionsgeschäftsführung kann geltend gemacht werden. Dies kann auch mittels Abschluss eines entsprechenden Geschäftsbesorgungsvertrages geschehen.

Grundlage der Anerkennung des personellen Aufwandes ist bei Bestellung eines Fraktionsgeschäftsführers bzw. bei Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages ein entsprechender **schriftlicher Beschluss der Fraktion**. In diesem sind Umfang der Aufgabenwahrnehmung und Höhe der Aufwandsentschädigung hinreichend genau zu beschreiben.

Grundlage der Anerkennung des personellen Aufwandes ist bei Wahrnehmung einzelner Dienstleistungen im Auftrag der Fraktionsgeschäftsführung ein **schriftlicher Auftrag des Fraktionsgeschäftsführers**, der Umfang der Aufgabenwahrnehmung und Höhe der Aufwandsentschädigung hinreichend genau beschreibt.

Sämtliche personalrechtlichen und steuerrechtlichen Fragen die sich aus der personellen Aufwandsentschädigung möglicherweise ergeben können, sind ausschließliche Angelegenheit der jeweiligen Fraktion. Die Stadtverwaltung selbst wird ausdrücklich von allen Ansprüchen freigestellt.

### b.) Aufwendungen für Fraktionssitzungen

Hierunter fallen sächliche Kosten z.B. für:

- die Anmietung eines Sitzungsraumes für die Fraktion,
- die Zuziehung einer sachkundigen Beratung zu einzelnen Tagesordnungspunkten,
- die angemessene Anerkennung persönlicher Jubiläen (z.B. Geburtstage, eigene Hochzeiten) der Fraktionsmitglieder sowie von Angehörigen der Stadtverwaltung / Mitarbeitern der städtischen Gesellschaften.

---

<sup>1</sup> Handelt es sich um **einen Fernmeldeanschluss der ausschließlich für Fraktionszwecke verwendet wird**, so können sämtliche Kosten einschl. Grundgebühr ohne Einzelbindungsnachweis abgerechnet werden.

Handelt es sich hingegen um **einen Anschluss, der sowohl für Fraktions- als auch für Privatzwecke genutzt wird**, so können ohne Einzelbindungsnachweis pauschal maximal 30 Prozent der Gesamtkosten einschl. Grundgebühr abgerechnet werden. Darüber hinausgehende Kosten können nur bei Einzelbindungsnachweis abgerechnet werden, wobei dann die Grundkosten im prozentualen Verhältnis von Privat- und Fraktionsgesprächen angesetzt werden.

<sup>2</sup> Die Anschaffungskosten sollten im Durchschnitt der Legislaturperiode nicht mehr als **25 Prozent** der von der jeweiligen Fraktion insgesamt beanspruchten Fraktionsgelder betragen.

Nicht berücksichtigt werden können die Aufwendungen der einzelnen Fraktionsmitglieder für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, weil hierfür bereits Anspruch auf Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit besteht.

**c.) Aufwendungen für Klausurtagungen der Fraktionen**

Die Fraktionen können an maximal 2 Wochenenden im Jahr Klausurtagungen durchführen. Die dadurch entstandenen Kosten für Verpflegung und Unterkunft können berücksichtigt werden.

Jeder angefangene halbe Kalendertag der Teilnahme der Fraktionsmitglieder an der Klausurtagung wird hinsichtlich des Entschädigungsanspruchs für ehrenamtliche Tätigkeit jeweils als eine Fraktionssitzung behandelt.

Ebenso berücksichtigungsfähig sind die Kosten für die Hinzuziehung sachkundiger Beratung für einzelne Tagesordnungspunkte.

Nicht berücksichtigt werden können die Aufwendungen der einzelnen Fraktionsmitglieder für die Teilnahme an den Klausurtagungen.

**d.) Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen**

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

**e.) Aufwendungen für die Fortbildung der Fraktionsmitglieder**

**f.) Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit<sup>3</sup>**

Hierbei sind die Grundsätze, 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, zu beachten.

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, Urteil vom 19.08.88, NWVBl. 1989, 16 = Der Städtetag 10/1988, S. 699 = NVwZ-RR 1989, 149).

### **2.3. Unzulässige Verwendungen**

Neben den unter Ziffer 2.1 allgemein aufgeführten Grenzen der Verwendung der Fraktionsgelder sowie den unter Ziffer 2.2 direkt benannten Ausschlussstatbeständen dürfen die aus kommunalen Haushaltsmitteln bereitgestellten Fraktionsgelder insbesondere für folgende Zwecke nicht verwendet werden:

- Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden,
- Teilnahme an Parteiveranstaltungen, soweit es sich nicht im Einzelfall um aufgabenorientierte Fortbildung handelt,
- allgemeine Bildungsreisen,
- gesellige Veranstaltungen der Fraktion,

---

<sup>3</sup> Die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit sollten im Durchschnitt der Legislaturperiode nicht mehr 10 Prozent der von der jeweiligen Fraktion insgesamt beanspruchten Fraktionsgelder betragen.

- Spenden.

## 2.4. Veranschlagung, Bewirtschaftung, Nachweis und Kontrolle der Haushaltsmittel

### a.) Veranschlagung im städtischen Haushalt

Aus haushaltsrechtlichen Gründen und auch deshalb, weil es sich bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Fraktionsarbeit um „Entscheidungen in eigener Sache“ handelt, ist bei der Veranschlagung im städtischen Haushalt auf eine lückenlose und nachvollziehbare Offenlegung der Finanzierung zu achten. Die Mittel sind daher gemäß § 35 a Abs. 3 SächsGemO in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen.

Die Art und Weise der Ermittlung des Umfangs der Bereitstellung von Mitteln aus dem städtischen Haushalt für die Arbeit der einzelnen Fraktionen wird in einem separaten Stadtratsbeschluss festgeschrieben und nachfolgend mit der Beschlussfassung zum städtischen Haushalt konkretisiert.

### b.) Bewirtschaftung

- Die veranschlagten Haushaltsmittel werden den Fraktionen zur **Selbstbewirtschaftung** zugewiesen. Die Fraktionen richten zur Bewirtschaftung ein separates Bankkonto ein. Dieses ist ausschließlich für Zwecke der Abrechnung und Verwendung dieser Mittel zu verwenden. Dem Büro des Stadtrates ist die entsprechende Bankverbindung bekanntzugeben.
- Die Gelder werden **auf Antrag halbjährlich** anteilig durch das Büro des Stadtrates auf das Fraktionskonto **als Abschlag** überwiesen.<sup>4</sup> Dieser Abschlag ist bis zu seiner zweckentsprechenden Verwendung als Vorschuss zu betrachten. **Erst mit der Bestätigung des durch die Fraktion vorgelegten Verwendungsnachweises durch das Rechnungsprüfungsamt gilt der Vorschuss als abgerechnet (näheres siehe Ziffer d.) und die Fraktion als entlastet!**
- Die Ausstattung der Fraktionen mit Haushaltsmitteln unterliegt wie alle Mittelbereitstellung den Grenzen und Zwängen der Haushaltswirtschaft. Eine ggf. erforderliche **haushaltswirtschaftliche Sperre** nach § 32 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) gilt daher **analog**. Die Überweisungsbeträge sind entsprechend den für den Verwaltungshaushalt maßgeblichen Regelungen zu kürzen. Über die Kürzung ist der Ältestenrat in seiner jeweils nächsten Sitzung durch den Oberbürgermeister zu informieren.
- Am **Ende des jeweiligen Haushaltsjahres nicht** für Fraktionszwecke verwendete Haushaltsmittel verbleiben bei den Fraktionen und können ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Am **Ende der Legislaturperiode nicht** für Fraktionszwecke verwendete Haushaltsmittel sind an den städtischen Haushalt zurückzuführen. Die Abrechnung und Mittelrückführung hat zusammen mit der Übergabe des Verwendungsnachweises zu erfolgen (näheres siehe Ziffer).

### c.) Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Die Fraktionsvorsitzenden benennen ggü. dem Büro des Stadtrates ein innerhalb der Fraktion für die ordnungsgemäße Mittelverwendung verantwortliches Fraktionsmitglied (= **Finanzverantwortlicher der Fraktion**) sowie dessen Stellvertreter.

Über die ordnungsgemäße Mittelverwendung ist gemäß § 35 a Abs. 3 Satz 3 SächsGemO durch die Fraktionen ein lückenloser Nachweis in einfacher Form zu führen, d.h. tabellarische

---

<sup>4</sup> In Jahren, in denen eine Neuwahl des Stadtrates erfolgt, werden die Haushaltsmittel anteilig zwischen „alter“ und „neuer“ Fraktion aufgeteilt. Maßgeblich ist der Tag der Konstituierung des neuen Stadtrates.

Einnahme-/Ausgabebuch. Sämtliche Kontoauszüge sowie die Originalbelege sind von den Fraktionen nach § 35 Abs. 2 Kommalkassenverordnung (KomKVO) **mindestens sechs Jahre** aufzubewahren. Alternativ können die Unterlagen der Stadtverwaltung zur Verwahrung übergeben werden.

Sollte sich eine Fraktion auflösen, sind die Belege dem Büro des Stadtrates zur Aufbewahrung zu übergeben.

Sollte eine nach einer Kommunalwahl neu konstituierte Fraktion einer Partei oder Wählervereinigung sich nicht in Kontinuität zur Arbeit der Fraktion derselben Partei oder Wählervereinigung der unmittelbar vorangegangenen Legislaturperiode sehen, so sind die Belege dem Büro des Stadtrates durch die „alte“ Fraktion mit dem abschließenden Verwendungsnachweis (näheres siehe Ziffer d.) ) zur Aufbewahrung zu übergeben.

Die Erklärung über die Ablehnung der Kontinuität ist durch den Fraktionsvorsitzenden der neu konstituierten Fraktion ggü. dem Oberbürgermeister spätestens 1 Monat nach der Konstituierung des neuen Stadtrates schriftlich abzugeben. Unterbleibt eine solche Erklärung, so gilt die Kontinuität als angenommen.

Sämtliche mit Fraktionsgeldern beschafften beweglichen Sachen des Anlagevermögens, mit einem Anschaffungswert für den einzelnen selbstständig nutzbaren Gegenstand von mehr als 100 Euro (brutto) sind gemäß § 39 Abs. 1 und 2 KomHVO in einem Bestandsverzeichnis nachzuweisen und abzuschreiben.<sup>5</sup> Bei Auflösung einer Fraktion noch nicht vollständig abgeschriebene Gegenstände sind der Stadtverwaltung zu übergeben.

#### **d.) Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung**

Als Maßnahme der Haushaltsführung unterliegt die Verwendung der für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen bereitgestellten Haushaltsmittel **sowohl der örtlichen als auch der überörtlichen Prüfung** (s.a. BVerfGE 80,188, 214 = NJW 1990, 373 zum Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes bei den Haushaltsmitteln für die Fraktionen des Bundestages).

Festzustellen ist, ob die Mittel ordnungsgemäß sowie nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres ist durch jede Fraktion ein formloser **Verwendungsnachweis** mit einer summarischen Darstellung der wesentlichen Ausgabearten im Sinne des Abschnittes 2.2 anzufertigen. Der Verwendungsnachweis ist durch den Finanzverantwortlichen der Fraktion und dessen Stellvertreter zu unterschreiben.

Weiter ist eine **schriftliche Versicherung** der Fraktionsvorsitzenden oder des Finanzverantwortlichen der Fraktion erforderlich, dass die Haushaltsmittel ordnungsgemäß nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktion verwendet worden sind.

Verwendungsnachweis und schriftliche Versicherung sind dem Büro des Stadtrates jeweils bis Ende Februar des Folgejahres zu übergeben. Der Oberbürgermeister leitet die Unterlagen unverzüglich zur örtlichen Prüfung dem städtischen Rechnungsprüfungsamt zu.

(Hinweis: In Jahren mit einer Neuwahl des Stadtrates hat bis spätestens 1 Monat nach der Konstituierung des neuen Stadtrates durch die „alte“ Fraktion eine Abrechnung der Fraktionsgelder des anteiligen Haushaltsjahres zu erfolgen.)

In der Regel bis zum 30.06. des Folgejahres, spätestens jedoch bis zur Feststellung der jeweiligen Jahresrechnung ist dem Oberbürgermeister durch das Rechnungsprüfungsamt ein ent-

---

<sup>5</sup> Die anzuwendenden Abschreibungssätze werden den Fraktionen jeweils im Zuge der Prüfung des jährlichen Verwendungsnachweises durch die Stadtverwaltung mitgeteilt.

sprechender abschließender Prüfbericht zu übergeben. Der Oberbürgermeister leitet diesen unverzüglich an die Fraktionsvorsitzenden weiter und leitet die zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung ggf. erforderlichen Maßnahmen ein.

Das Prüfergebnis der örtlichen Prüfung ist durch das Rechnungsprüfungsamt mit seinen wesentlichen Feststellungen in den Prüfbericht zur Jahresrechnung aufzunehmen.

Im Rahmen der örtlichen und überörtlichen Prüfung ist auf Verlangen der Prüfer von den Fraktionen auch Einsicht in die Belege über die Mittelverwendung zu gewähren. Eine Einsichtnahme ist erforderlich, wenn bei den Verwendungsnachweisen Zweifel an der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung bestehen, die auch durch zusätzliche Erläuterungen nicht ausgeräumt werden können.

Im Laufe einer Legislaturperiode sollte bei jeder Fraktion in der Regel einmal eine Verwendungsnachweisprüfung mit Einsichtnahme in die Belege stattfinden. Die Einsichtnahme soll neben der Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung auch der Qualifizierung der Nachweisführung der Fraktionen dienen. Sollten bei der Belegprüfung ernsthafte Zweifel an der bestimmungsgemäßen Mittelverwendungspraxis der Fraktion bestehen, so kann auch Einsicht in die Belege der Vorjahre verlangt werden.

## **2.5. Auslegung und Fortschreibung der Richtlinie**

Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht alle Lebenssachverhalte in dieser Richtlinie abschließend und umfassend erfasst und geregelt werden können.

Der Oberbürgermeister wird sich bei Zweifels- oder Auslegungsfällen mit dem Ältestenrat über eine möglichst einvernehmliche Handhabung im Sinne des Regelungszwecks dieser Richtlinie beraten.

Die Änderungen treten am 01.01.2017 in Kraft.

Radebeul, den 19.01.2017

Wendsche  
Oberbürgermeister