

01 - Büro des Oberbürgermeisters
Frau Schütte

Datum:
13.01.2021

Mitteilungsvorlage

Beschließendes Gremium:
Rat der Hansestadt Lüneburg

Bericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs über die überörtliche Prüfung der Fraktionszuwendungen der Hansestadt Lüneburg

Beratungsfolge:

Öffentl. Status	Sitzungs- datum	Gremium
N	03.02.2021	Verwaltungsausschuss
Ö	04.02.2021	Rat der Hansestadt Lüneburg

Sachverhalt:

Der Niedersächsische Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 30.09.2019 bis zum 18.10.2019 eine überörtliche Prüfung gem. §§ 1 bis 4 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) bei der Hansestadt Lüneburg durchgeführt. Die Prüfungsdurchführung ist der Hansestadt Lüneburg mit Schreiben vom 09.08.2019 angekündigt worden.

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung, Verwendung und Nachweisführung der Fraktionszuwendungen der Jahre 2017 und 2018.

Ziel der Prüfung war, Art und Umfang der gewährten Fraktionszuwendungen, die zugehörigen Regelungen, den Nachweis und die Prüfung der Mittelverwendung zu vergleichen und mögliche Fehler aufzuzeigen.

Geprüft wurden drei kreisfreie, fünf große selbstständige sowie zwei Städte mit Sonderstatus.

Die abschließende Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 30.10.2020 ist der Vorlage als Anlage beigefügt.

Positiv herausgestellt wird die von der Hansestadt Lüneburg erarbeitete Richtlinie über die

ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse (Tz. 91, 95).

Zudem entspricht die Praxis der Hansestadt Lüneburg, z. B. zu/ r

- Regelung der Nachweisführung (Tz. 99 ff.)
- Regelung der Prüfung (Tz. 106 ff.)
- Nachweis der Verwendung (Tz. 116 ff.)
- Prüfung der Verwendungsnachweise (Tz. 128 ff.)
- Prüfung der Belege (Tz. 132 ff.)
- Rückforderung nicht verausgabter (Tz. 137 ff.) Mittel
- Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter (Tz. 142 ff.) Mittel

hiernach den Empfehlungen, welche der Niedersächsische Landesrechnungshof ausspricht.

Die Hinweise des Niedersächsischen Landesrechnungshofs u.a. zur

- Klarstellenden Regelung zur Übertragung von Haushaltsmitteln (Tz. 111 f.) und
- Generellen Unzulässigkeit der Bewirtung von Fraktionsmitgliedern bei Klausurtagungen (Tz. 180), da diese bereits über die Aufwandsentschädigung an die Ratsmitglieder abgegolten sei

werden zu Beginn der nächsten Wahlperiode abgewogen.

Die Zahlung von Zuwendungen bei Gruppenbildung ist für die nächste Wahlperiode entsprechend der kommunalrechtlichen Vorgaben anzupassen (Tz. 84 ff.). Bildet sich eine Gruppe, so ist die Zuwendung nicht an die daran beteiligten Fraktionen, sondern an die Gruppe zu zahlen, da die Fraktionen nach dem Zusammenschluss nicht weiter fortbestehen.

Seitens der Hansestadt Lüneburg wurde anlässlich der Übersendung des Entwurfes der Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass die Tabelle zu Tz. 37 (Kosten der Geschäftsführung/ Personal/ Geschäftsräume) sowie die Grafiken zu Tz. 48 und Tz. 60 irreführend sind, da diese den Schluss zulassen, dass Aufwendungen der Fraktionen für Personal und Geschäftsräume von der Hansestadt Lüneburg nicht übernommen würden.

Die erbetene Klarstellung blieb in der Endfassung der Prüfungsmitteilung aus.

Die Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 30.10.2020 ist gem. § 5 Abs. 1 und 2 NKPG dem Hauptorgan der kommunalen Körperschaft bekannt zu geben und nach Bekanntgabe an sieben Werktagen öffentlich auszulegen und die Auslegung ortsüblich bekannt zu machen.

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten (in €)

- a) für die Erarbeitung der Vorlage: 130,- €
aa) Vorbereitende Kosten, z.B. Ausschreibungen, Ortstermine, etc. ---
- b) für die Umsetzung der Maßnahmen: ---
- c) an Folgekosten: ---
- d) Haushaltsrechtlich gesichert:
XJa
Nein
Teilhaushalt / Kostenstelle: 01020 Büro des Oberbürgermeisters
Produkt / Kostenträger: 11101503 Ratsangelegenheiten
Haushaltsjahr: 2021
- e) mögliche Einnahmen: ---

Anlage/n:

Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Beratungsergebnis:

	Sitzung am	TOP	Ein- stimmig	Mit Stimmen-Mehrheit Ja / Nein / Enthaltun- gen	lt. Be- schluss- vorschlag	abweichende(r) Empf /Beschluss	Unterschr. des Proto- kollf.
1							
2							
3							
4							

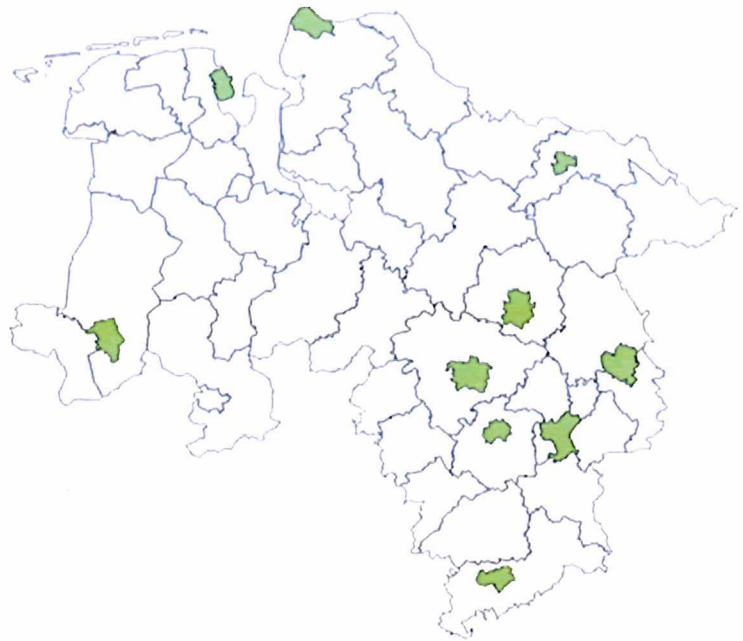
Beteiligte Bereiche / Fachbereiche:

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Fraktionszuwendungen



Übersandt an

- Stadt Celle
- Stadt Cuxhaven
- Stadt Göttingen
- Landeshauptstadt Hannover
- Stadt Hildesheim
- Stadt Lingen (Ems)
- Hansestadt Lüneburg
- Stadt Salzgitter
- Stadt Wilhelmshaven
- Stadt Wolfsburg
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 30.10.2020

Az.: 10712/6.3-6/2019/2



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	4
1.1	Anlass und Durchführung der Prüfung	4
1.2	Rechtlicher Hintergrund	7
2	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte	11
3	Feststellungen.....	14
3.1	Fraktionen- und Gruppenbildung.....	14
3.2	Art und Umfang der Fraktionszuwendungen	15
3.2.1	Arten der Fraktionszuwendungen.....	15
3.2.2	Pauschalbeträge	16
3.2.3	Zuwendungen für Sachkosten.....	18
3.2.4	Personal.....	19
3.2.5	Geschäftsräume.....	23
3.2.6	Gesamtzusendungen der Städte	25
3.3	Regelungen	28
3.3.1	Grundlagen	28
3.3.2	Bedarfsermittlung	34
3.3.3	Regelung des Nachweises.....	35
3.3.4	Regelung der Prüfung	37
3.3.5	Regelung zur Übertragung von Mitteln	38
3.3.6	Exkurs: Aufwandskonten.....	39
3.4	Nachweis und Prüfung der Verwendung	40
3.4.1	Verwendungsnachweise	40
3.4.2	Vorlagefristen.....	41
3.4.3	Prüfung der Verwendungsnachweise	42
3.4.4	Prüfung der Belege	44
3.4.5	Rückforderung nicht verausgabter Mittel.....	45
3.4.6	Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Mitteln	46
3.4.7	Übertragung von Mitteln.....	47
3.4.8	Verzicht auf Rückforderung nach Ablauf der Wahlperiode	48
3.5	Mittelverwendung durch die Fraktionen.....	50
3.5.1	Vorbemerkungen	50
3.5.2	Ausgaben ohne direkten Bezug zur Aufgabe der Fraktion.....	51
3.5.3	Konkurrierende Ansprüche.....	52
3.5.4	Mögliche Parteienfinanzierung	53
3.5.5	Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	54
3.5.6	Fraktionsinterne Feiern	57
4	Fazit	58

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Fraktionen oder Gruppen</i>	<i>14</i>
<i>Tabelle 2: Arten der Fraktionszuwendungen.....</i>	<i>16</i>

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Zuwendungen für Sachkosten.....	18
Grafik 2:	Zuwendungen für Personalkosten.....	19
Grafik 3:	Zuwendungen für Geschäftsräume	23
Grafik 4:	Gesamtzuwendungen	26
Grafik 5:	Gesamtzuwendungen je Fraktionsmitglied.....	26
Grafik 6:	Gesamtzuwendungen je Einwohnerin und Einwohner.....	27
Grafik 7:	Verteilung der Fraktionszuwendungen	27

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048)
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 22.01.2020 (Nds. GVBl. S. 13)
LHO	Haushaltsordnung des Saarlandes vom 03.11.1971, i. d. F. der Bekanntmachung vom 05.11.1999 (Amtsbl. 2000 S. 194), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.11.2019 (Nds. GVBl. S. 354)
MI	Ministerium für Inneres und Sport
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung, zum 01.11.2011 aufgehoben durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 244)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdErl.	Runderlass
RdNr.	Randnummer(n)
RPA	Rechnungsprüfungsamt
TVöD (VKA)	Durchgeschriebene Fassung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst für den Bereich Verwaltung Stand 01.01.2020
Tz.	Textziffer
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2018, ©  LGLN.

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

1.1 Anlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 Fraktionen bestimmen auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene weitgehend über die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit in den Vertretungen.¹ Dabei sind sie zur Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auf personelle und sächliche Mittel angewiesen. Fraktionen sind jedoch nur begrenzt in der Lage, über Mitgliedsbeiträge und Spenden eigene Finanzmittel zu erwirtschaften. Auch die mittelbare Finanzierung über Aufwandsentschädigungen und Freistellungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen sowie die erhöhte Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende ist für die Fraktionsarbeit nicht immer ausreichend.² Deshalb unterstützen Kommunen diese Tätigkeit durch Geld- und Sachleistungen, sogenannte Fraktionszuwendungen.
- Tz. 2 Für die Gesamtebene der Kommunen mangelt es an einem verlässlichen Überblick über den tatsächlichen Umfang der Fraktionsfinanzierung.³ Vereinzelt Erhebungen zeigen jedoch, dass insbesondere in größeren Städten fast durchweg eine finanzielle Förderung der Arbeit der Fraktionen stattfindet, die Spannweite der Modalitäten und des Umfangs in absoluten Zahlen jedoch beachtlich ist.⁴
- Tz. 3 Fraktionszuwendungen der Kommune sind nur im Hinblick auf die Erfüllung der Aufgaben zulässig. Diese Zweckbindung ist von der Vertretung bei Bemessung der Mittel zu beachten, die die Kommune zur Verfügung stellt.⁵ Auf Grundlage dieser allgemeinen Grundsätze müssen die Kommunen die Gewährung, Verwendung, den Nachweis sowie das Ortsrecht in Bezug auf die Fraktionszuwendungen regeln. In Niedersachsen fehlt es dazu an einer aktuellen Orientierungshilfe für die Gewährung und Verwendung von Fraktionszuwendungen.

¹ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 1., S. 41.

² Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 71.

³ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.1.2., S. 211.

⁴ Vgl. Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Kommunale Politikfinanzierung 2007, Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuschüsse in niedersächsischen Städten und Kreisen; Lydia Spinde, Bachelor – Arbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fraktionen und Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene – eine Bestandsaufnahme in sächsischen Landkreisen und Gemeinden sowie Möglichkeiten der Veränderung, 26.03.2018.

⁵ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 89.

- Tz. 4 Zu den Fraktionszuwendungen für Landtagsfraktionen der jeweiligen Bundesländer haben unter anderem der Rechnungshof Baden-Württemberg⁶, der Sächsische Rechnungshof⁷, der Rechnungshof von Berlin⁸ und auch der Rechnungshof des Saarlandes⁹ Stellung genommen. Die Ergebnisse dieser Ausführungen haben aufgrund anderer rechtlicher und tatsächlicher Voraussetzungen keine ausreichende Aussagekraft als umfassende Orientierung für kommunale Fraktionszuwendungen. Die Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter¹⁰ und die Prüfung der überörtlichen Kommunalprüfung Sachsen-Anhalt¹¹ können herangezogen werden. Es sind aber immer die Unterschiede des jeweiligen Landesrechts zu beachten.
- Tz. 5 Ziel dieser Prüfung war es, Art und Umfang der gewährten Fraktionszuwendungen, die zugehörigen Regelungen, den Nachweis und die Prüfung der Mittelverwendung zu vergleichen und mögliche Fehler aufzuzeigen. Die Darstellung der im Folgenden ausgewählten Beispiele zeigt die Schwierigkeiten sowohl bei der Umsetzung der Vorgaben zu den Fraktionszuwendungen als auch bei der Abgrenzung von Partei- und Fraktionsarbeit auf und soll den Kommunen Handlungsempfehlungen geben. Aufgrund der parallel zur Prüfung verlaufenden Aktualisierung des Runderlasses des MI zu Haushaltsmitteln für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften wurde von beispielhaften Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen abgesehen. Der aktuelle Runderlass des MI vom 24.08.2020 – 33.12-10005 § 57 bzgl. Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften (Nds. MBl. Nr. 41/2020 vom 09.09.2020) stellt beispielhaft zulässige und unzulässige Verwendungszwecke dar.

⁶ Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Az.: II-0101H04-0601.7, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, November 2008.

⁷ Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 Sächsische Haushaltsordnung zur Verwendung von Fraktionszuschüssen, Az.: PB0701/86 7078/09, September 2009; Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 Sächsische Haushaltsordnung zur Verwendung der Fraktionszuschüsse Rechnungslegung, Öffentlichkeitsarbeit und Prüfungsrechte des Rechnungshofs sowie Empfehlungen zur Änderung des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes, Az.: PP1104/21 617/15, Februar 2015.

⁸ Hinweise für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse aus Kapitel 3100 (BVV), Titel 68401, 05.05.2014.

⁹ Bericht nach § 99 LHO Verwendung der nach § 5 des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes den Fraktionen des Landtages des Saarlandes in der 13. Wahlperiode gewährten Leistungen, 24.06.2016.

¹⁰ <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

¹¹ Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt, Überörtliche Kommunalprüfung der Städte Dessau, Köthen und Wernigerode mit dem Schwerpunkt „Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“, 10.10.2006.

Tz. 6 Gegenstand meiner Prüfung waren die Fraktionszuwendungen der Haushaltsjahre 2017 und 2018 bei drei kreisfreien, fünf großen selbstständigen Städten sowie den zwei Städten mit Sonderstatus. Nicht Prüfungsgegenstand waren die Entschädigungen der Abgeordneten nach § 55 NKomVG, die diese unabhängig von den Fraktionszuwendungen erhalten.¹² Die Prüfungen vor Ort fanden vom 09.09.2019 bis 23.01.2020 statt.

Die geprüften Städte hatten Gelegenheit, zum Entwurf meiner Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Die Städte Celle, Salzgitter und Wolfsburg verzichteten auf eine Stellungnahme. Die Stadt Lüneburg bat in ihrer Stellungnahme vom 31.08.2020 um Klarstellung zu einzelnen Textziffern, die ich unter den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.4 aufgenommen habe. Die Städte Cuxhaven (Stellungnahme vom 04.09.2020), Hannover (Stellungnahme vom 21.09.2020), Hildesheim (Stellungnahme vom 15.08.2020), Lingen (Ems) (Stellungnahme vom 28.08.2020), Göttingen (Stellungnahme vom 09.09.2020) und Wilhelmshaven (Stellungnahme vom 05.08.2020) erklärten, dass sie grundsätzlich die Empfehlungen prüfen und umsetzen würden.

Die darüberhinausgehenden Anmerkungen dieser Städte habe ich in den Abschnitten, 3.2.4.3, 3.2.5.1, 3.2.5.3, 3.2.6, 3.3.1.1, 3.3.1.2, 3.3.1.3, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.4.7, 3.4.8, 3.4.9, 3.5.2, 3.5.4 und 4 aufgegriffen.

Aufgrund der Aktualisierung des Runderlasses des MI habe ich meine Prüfungsmitteilung in den Abschnitten 1.2, 3.3.1, 3.3.1.3, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.4.8, 3.4.9, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4 und 3.5.5 angepasst. Ich weise insbesondere auf die aus dem Erlass resultierenden Änderungen hinsichtlich der Übertragbarkeit von Fraktionsmitteln unter den Abschnitten 3.3.1, 3.3.5 und 3.4.5 hin. Unter Abschnitt 3.5.5 habe ich meine Ausführungen hinsichtlich der Zulässigkeit von Bewirtungskosten konkretisiert, da ich aufgrund zweier Stellungnahmen davon ausgehe, dass diese missverständlich formuliert war.

¹² Gemäß § 55 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 NKomVG umfasst der Entschädigungsbegriff Verdienstausschlag, Auslagensatz und den Nachteilsausgleich. Als Auslagen sind alle durch die Mandatsausübung verursachten Aufwendungen unabhängig davon, ob sie regelmäßig anfallen und ob sie satzungsrechtlich erfasst wurden bzw. erfassbar wären, zu verstehen. Grundsätzlich kann es sich dabei um sämtliche Ausgaben handeln, die dem betroffenen Abgeordneten aufgrund des Mandats entstehen.

1.2 Rechtlicher Hintergrund

- Tz. 7 Gemäß § 57 Abs. 3 NKomVG können die Kommunen den Fraktionen und Gruppen ihrer Vertretungen Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für ihre Geschäftsführung gewähren. Zu diesen Kosten zählen danach auch die „Aufwendungen der Fraktionen oder Gruppen aus einer öffentlichen Darstellung ihrer Auffassungen in den Angelegenheiten der Kommune“. Diese Fraktionszuwendungen werden aus allgemeinen Haushaltsmitteln bereitgestellt. Die Fraktionen und Gruppen erhalten die Zuwendungen in ihrer Eigenschaft als Teile der Vertretung. Sie dienen auch der Abgeltung der Auslagen für einzelne Tätigkeiten.
- Tz. 8 Fraktionen sind freiwillige, regelmäßig auf die Dauer jeweils einer Wahlperiode angelegte Zusammenschlüsse von Abgeordneten gemeinsamer (kommunal-)politischer Grundanschauungen mit dem Ziel, ihre Vorstellungen aufeinander abzustimmen und diesen im arbeitsteiligen Zusammenwirken zu besserer Wirksamkeit zu verhelfen.¹³
- Tz. 9 Abgeordnete können sich auch zu einer Gruppe zusammenschließen. Mitglieder solcher Gruppen sind zumeist Abgeordnete, die z. B. allein den Fraktionsstatus wegen der erforderlichen Anzahl nicht erreichen oder sich nicht einer anderen Fraktion anschließen möchten. Basis der Zusammenarbeit ist dabei die grundsätzliche politische Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken (Homogenitätsgebot).¹⁴
- Tz. 10 Soweit im Folgenden Gruppen nicht gesondert erwähnt werden, gelten die zu Fraktionen gemachten Ausführungen für Gruppen gleichermaßen.
- Tz. 11 Die Abgeordneten der kommunalen Vertretungen nehmen ihre Aufgaben auf der Grundlage eines ehrenamtlichen und unentgeltlichen Mandatsverständnisses wahr.¹⁵ Unter ehrenamtlicher Tätigkeit versteht man jede – abgesehen von der Entschädigung nach § 55 NKomVG – unentgeltliche Mitwirkung bei der Erfüllung

¹³ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.03.1992 – 7 C 20/91; OVG Lüneburg, Urteil vom 16.03.2005 – 10 LC 139/03.

¹⁴ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 2.

¹⁵ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 55 NKomVG, RdNr. 2.

öffentlicher Aufgaben.¹⁶ Kommunalpolitiker leisten einen unverzichtbaren Beitrag zum Funktionieren des Gemeinwesens. Sie investieren einen beträchtlichen Teil ihrer Freizeit in die Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen vor Ort. Das unentgeltliche ehrenamtliche Engagement im Rahmen der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Verwaltung einer Kommune hat eine erhebliche Bedeutung für das Demokratieprinzip. Die Tätigkeit der Abgeordneten der Kommunalvertretungen verursacht auch in ihren jeweiligen Fraktionen einen erheblichen Aufwand. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder der Kommunalvertretungen – und damit regelmäßig auch der Fraktionen – in der Regel keine Verwaltungsfachleute sind. Meine Prüfung beabsichtigt einen Beitrag dazu zu leisten, dass die ehrenamtlichen Mitglieder kommunaler Fraktionen die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel ordnungsgemäß und rechtssicher bewirtschaften können.

- Tz. 12 Den Fraktionen sind in § 57 NKomVG sowie in § 71 Abs. 2, 3, 4, 8 und 9 NKomVG und § 75 Abs. 1 NKomVG eigene kommunalverfassungsrechtliche Rechte und Pflichten zugewiesen.¹⁷ Die Fraktionen sind darüber hinaus innenrechtsfähig und im Kommunalverfassungsstreitverfahren vor den Verwaltungsgerichten beteiligtenfähig.¹⁸ Für die Wahrnehmung von Rechtsgeschäften auf dem Gebiet des Privatrechts, die ihrer gesetzlichen Aufgaben dienen, gelten sie als teilrechtsfähig.¹⁹
- Tz. 13 Im kommunalrechtlichen Zusammenhang liegt der Schwerpunkt der Fraktionen eindeutig im öffentlichen Recht; dort sind sie als Zusammenschluss von Mandatsträgern Teilorgane der Vertretung.²⁰ Im Ergebnis ist die abschließende Bestimmung der Rechtsnatur von Fraktionen aber nicht notwendig, zumal die in diesem Zusammenhang relevante Frage, in welchem Umfang die Fraktionen am öffentlich- oder privatrechtlichen Rechtsverkehr teilnehmen können, jedenfalls durch die Rechtsprechung weitgehend geklärt ist.²¹

¹⁶ Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt, Überörtliche Kommunalprüfung der Städte Dessau, Köthen und Wernigerode mit dem Schwerpunkt „Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“, 10.10.2006.

¹⁷ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 7, 8.

¹⁸ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 02.10.1991 – 10 L227/89.

¹⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09; OVG Lüneburg, Urteil vom 21.09.2004 – 11 LC 290/03.

²⁰ Vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 17.9.2015 – 2 C 29/15; Koch in: Ipsen, Kommentar zum NKomVG, Stand 2011, § 57 RdNr. 16.

²¹ Vgl. Blum in: Blum/Häusler/Meyer, Kommentar zum NKomVG, § 57 RdNr. 11.

- Tz. 14 Die Kommunen können den Fraktionen Zuwendungen gewähren. Die Entscheidung, ob den Fraktionen Mittel gewährt werden sollen, steht nach dem Willen des Gesetzgebers in der Entscheidungshoheit der Kommune bzw. der für die Entscheidung zuständigen Vertretung.²² Ein Anspruch der Fraktionen auf Zuwendungen besteht nicht.²³ Die Höhe der Zuwendungen steht im Ermessen der Kommune. Wenn sich die Kommune dazu entschließt, Fraktionszuwendungen zu gewähren, dann muss die gesetzlich vorgegebene Zweckbindung der Zuwendungen beachtet werden (siehe § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG). Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG betrifft auch den Bereich der Fraktionszuwendungen.²⁴ § 1 Abs. 1 NKomVG bestimmt, dass die Kommunen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze verwalten. Das bedeutet u. a., dass auch die Finanzierung der Fraktionsarbeit bestimmten Regeln und Bindungen zu folgen hat.
- Tz. 15 Die Kommune unterliegt dabei dem das gesamte öffentliche Haushaltsrecht prägenden Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG).²⁵ Die den Fraktionen gewährten Zuwendungen müssen in vertretbarer Relation zur Größe der Kommune, zum Arbeitsumfang in der Vertretung und zum Nutzen der geförderten Fraktionsarbeit für die Kommune stehen. Auch die Haushaltslage der Kommune ist zu berücksichtigen.²⁶
- Tz. 16 Zuwendungen müssen einen Bedarfsbezug aufweisen. Obergrenze der Zuwendungen ist der von den Fraktionen benötigte Bedarf. Die Fraktionen dürfen allenfalls so viele Mittel erhalten, wie zur sachgerechten Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.²⁷ Daneben wird der kommunale Entscheidungsspielraum bei der Zuwendungsvergabe durch den Anspruch der Fraktionen auf Gleichbehandlung begrenzt. Es gilt der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz in

²² Vgl. OVG Saarlouis, Urteil vom 17.09.2015 – 2 C 29/15; Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausschuss Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 74.

²³ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09, Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Kommunale Politikfinanzierung 2007, Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuschüsse in niedersächsischen Städten und Kreisen.

²⁴ Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 1.4, S. 45.

²⁵ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 11.05.1995 – 6 TG 331/95; OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00; OVG Münster, Beschluss vom 08.02.2012 – 15 A 2256/11; Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V., Kommunale Politikfinanzierung 2007, Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuschüsse in niedersächsischen Städten und Kreisen.

²⁶ Vgl. Meyer, NdsVBl. 2010 S. 62, 63 f.

²⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09.

seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen.²⁸ Da die Kommunen die Höhe der Entschädigungen und die Zuschüsse an die Fraktionen selbst bestimmen und somit „in eigener Sache“ entscheiden, müssen die entsprechenden Regelungen transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein.

- Tz. 17 Bei Fraktionszuwendungen handelt es sich nicht um Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinn – Finanzhilfen an Stellen außerhalb der Verwaltung – sondern um Haushaltsausgaben. Fraktionszuwendungen sind allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile des Hauptorgans Vertretung zur Verfügung gestellt werden.²⁹ Insofern unterliegen diese Ausgaben grundsätzlich den gleichen haushaltsrechtlichen Vorgaben wie alle anderen kommunalen Ausgaben auch. Ihre Bewirtschaftung unterliegt den allgemeinen für öffentliche Mittel geltenden rechtlichen Bindungen.³⁰
- Tz. 18 Fraktionszuwendungen dürfen lediglich für die in § 57 Abs. 3 NKomVG genannten Zwecke genutzt werden. Für die tägliche Fraktionsarbeit fällt eine Vielzahl von Aufgaben an, die sich nicht immer eindeutig den Vorgaben des Gesetzes zuordnen lassen. Vorgaben zur Verwendung von Fraktionszuwendungen hat das MI nunmehr in die Neufassung seines Erlasses aufgenommen.³¹ Weitergehende Empfehlungen des MI, vergleichbar der Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter³², könnten die Arbeit der Fraktionen noch weiter erleichtern.

²⁸ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11; OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09.

²⁹ Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00.

³⁰ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.2.2., S. 223.

³¹ Vgl. RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

³² <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

- Tz. 19 Die Höhe der durchschnittlichen Gesamtaufwendungen der Städte für ihre Fraktionen aus den Jahren 2017 und 2018 bewegte sich innerhalb einer Spannweite von (gerundet) 11.000 € bis 2.394.000 €. Bezogen auf die Anzahl aller in Fraktionen organisierten Abgeordneten ergab sich eine Spannweite von 282 € bis 38.008 € pro Abgeordneten, bezogen auf die durchschnittliche Einwohnerzahl von 0,23 € bis 6,22 € je Einwohner (siehe Abschnitt 3.2.6).
- Tz. 20 Die Grundbeträge je Fraktion betrugen zwischen 520 € und 6.600 €, die Pro-Kopf-Beträge zwischen 130 € und 8.500 € im Jahr. Bei einer Stadt³³ mit dem höchsten Pro-Kopf-Betrag waren die Pauschalbeträge auch für Personalkosten bestimmt. Hohe Beträge erklärten sich somit zum Teil dadurch, dass aus den Pauschalen auch Personal- und/oder Raumkosten zu bestreiten waren, die andere Städte gesondert erstatteten. Die Höhe der Grundbeträge und der Pro-Kopf-Beträge war daher nicht vergleichbar (siehe Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2).
- Tz. 21 Keine Stadt konnte aktuelle Bedarfsberechnungen zur Höhe der gewährten Fraktionszuwendungen vorlegen. Sofern solche Berechnungen überhaupt vorhanden waren, datierten diese aus den 90er Jahren. Der von den Fraktionen für die Geschäftsführung benötigte Bedarf bildet jedoch die Obergrenze. Die Städte sollten den Bedarf überprüfen und die Zuwendungen ggf. anpassen, um eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Fraktionen sicherzustellen (siehe Abschnitt 3.3.2).
- Tz. 22 Die Fraktionen verwendeten die ihnen zur Verfügung gestellten Zuwendungen nicht in allen Fällen korrekt. Sie finanzierten hieraus sowohl Ausgaben ohne Bezug zur Fraktionsarbeit als auch gesellige Veranstaltungen. Des Weiteren finanzierten sie Aufwendungen, die über persönliche Ansprüche der Fraktionsmitglieder als Mitglieder der Vertretung (Aufwandsentschädigungen) abgedeckt waren. In Einzelfällen überschritten Ausgaben die Grenze zur unzulässigen Parteienfinanzierung. Die Städte sollten eine zweckentsprechende Verwendung der Fraktionszuwendungen – mindestens stichprobenartig – belegmäßig prüfen, um so einen rechtmäßigen Einsatz dieser öffentlichen Mittel sicherzustellen (siehe Abschnitt 3.5).

³³ Stadt Göttingen.

- Tz. 23 Bei sieben Städten³⁴ stellte mindestens eine Fraktion Personal an. Einzelne Fraktionen orientierten sich bei der Bezahlung ihrer Beschäftigten nicht an die Eingruppierungsvorgaben des TVöD (VKA). Zum Teil verstießen sie damit gegen das Beserstellungsverbot. Die Städte prüften die tarifgerechte Eingruppierung nicht. Sie sollten in ihren Regelungen zur Verwendung der Fraktionszuwendungen auf die Anwendung des TVöD (VKA) hinweisen, um einen tarifgerechten Personaleinsatz und eine einheitlich tarifgerechte Vergütung sicherzustellen (siehe Abschnitte 3.2.4.2, 3.2.4.3 und 3.4.9).
- Tz. 24 Die Städte können den Fraktionen städtische Räume zur Verfügung stellen oder Mittel zur Anmietung von Räumen durch die Fraktionen gewähren. Die Städte sollten den Fraktionen nur Mittel zur Anmietung einer im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemessenen Geschäftsstelle zur Verfügung stellen, wenn die Verwaltung keine eigenen Räume zur Verfügung stellen kann (siehe Abschnitt 3.2.5).
- Tz. 25 Nicht alle Städte regelten die Fraktionszuwendungen in einer Satzung. Ich empfehle, Regelungen in einer Satzung zu treffen. Durch transparente Regelungen und einen formalen Satzungsbeschluss kann eine ausreichende Kontrolle ermöglicht werden (siehe Abschnitt 3.3.1.1).
- Tz. 26 Vier Städte³⁵, in denen Gruppen aus mehreren Fraktionen gebildet waren, gewährten den Fraktionen Zuwendungen. Drei der Städte³⁶ regelten dies in ihren Satzungen entsprechend. Bei Gruppenbildung dürfen die Zuwendungen nur der Gruppe gewährt werden, da die Rechte von den Fraktionen auf die Gruppe übergehen. Die Satzungen sind entsprechend zu ändern (siehe Abschnitt 3.3.1.2).
- Tz. 27 Bei Fraktionen verschiedener Städte bestand Informationsbedarf, wofür die Zuwendungen verwendet bzw. nicht verwendet werden dürfen. Ich empfehle, eine Richtlinie über die ordnungsgemäße Mittelverwendung aufzustellen, um unzulässigen Verwendungen entgegenzuwirken (siehe Abschnitt 3.3.1.3).

³⁴ Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Salzgitter, Wolfsburg.

³⁵ Celle, Hildesheim, Lüneburg und Wilhelmshaven.

³⁶ Hildesheim, Lüneburg und Wilhelmshaven.

- Tz. 28 Nicht alle Städte forderten die von den Fraktionen jährlich nicht verausgabten oder nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel zurück. Drei Städte³⁷ verzichteten sogar nach Ablauf der Wahlperiode auf die Rückzahlung der nicht verausgabten Mittel. Ein Verzicht auf Erstattung nicht verausgabter Mittel stellt eine Zuwendung über den Bedarf der Fraktionen hinaus dar. Die Städte sollten die von den Fraktionen jährlich nicht verausgabten oder nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel zurückfordern (siehe Abschnitte 3.3.5, 3.4.5 bis 3.4.8).
- Tz. 29 Die vorgelegten Verwendungsnachweise entsprachen häufig nicht den Vorgaben des MI im einschlägigen Runderlass.³⁸ Die Vorlage erfolgte bei einem Viertel aller Fälle nicht fristgerecht. Ich empfehle, die Fraktionen regelmäßig auf die Erlasslage hinzuweisen und auf eine fristgerechte Vorlage vollständiger und ordnungsgemäßer Verwendungsnachweise hinzuwirken (siehe Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2).
- Tz. 30 Drei Städte³⁹ prüften die Verwendungsnachweise nicht. Das MI gab und gibt über die genannten Runderlasse ausdrücklich eine Prüfung vor. Die Städte sollten die Verwendungsnachweise jährlich prüfen, um eine regelgerechte Verwendung der öffentlichen Mittel sicherstellen zu können (siehe Abschnitt 3.4.3).
- Tz. 31 Nur vier Städte⁴⁰ ließen sich mit den Verwendungsnachweisen auch Belege vorlegen. In einer Stadt⁴¹ hoben nicht alle Fraktionen ihre Belege auf. Ich empfehle, die Aufbewahrung der Belege zu regeln. Dies stellt sicher, dass diese zur Prüfung herangezogen werden können (siehe Abschnitt 3.4.4).

³⁷ Hannover, Hildesheim und Salzgitter.

³⁸ RdErl. des MI vom 12.02.1992, Az. 34.2-10002 (§ 39b), Haushaltsmittel für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften; Prüfung, so auch im RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

³⁹ Hannover, Hildesheim und Wilhelmshaven.

⁴⁰ Celle, Göttingen, Lüneburg und Salzgitter.

⁴¹ Wilhelmshaven.

3 Feststellungen

3.1 Fraktionen- und Gruppenbildung

Tz. 32 Die Anzahl der Abgeordneten, der Fraktions- und Gruppenmitglieder sowie der gebildeten Fraktionen oder Gruppen bei den zehn Städten stellte sich wie folgt dar:

Städte	Abgeordnete		Fraktions-/ Gruppenmitglieder		Fraktionen/Gruppen	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Celle	42		42		6 ⁴²	
Cuxhaven	40		39		5	
Göttingen	46		46	44	6	
Hannover	64		63		8	
Hildesheim	46		46		6 ⁴³	
Lingen (Ems)	42		42		5	
Lüneburg	42		42		4 ⁴⁴	
Salzgitter	44		44		6	
Wilhelmshaven	38		36		6 ⁴⁵	
Wolfsburg	46		45		7	

Tabelle 1: Fraktionen oder Gruppen⁴⁶

Tz. 33 Gemäß § 57 Abs. 2 Satz 1 NKomVG wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung, im Hauptausschuss und in den Ausschüssen der Kommune Fraktionen und Gruppen mit. Nach § 57 Abs. 1 NKomVG können sich zwei oder mehr Abgeordnete zu einer Fraktion zusammenschließen. Dieser Zusammenschluss basiert auf einer grundsätzlichen politischen Übereinstimmung der Mitglieder.⁴⁷ Diese müssen rechtlich nicht zwingend derselben Partei oder Wählergemeinschaft angehören, dies ist in der Praxis aber der Regelfall.⁴⁸ Insofern ist der Parteibegriff vom Fraktionsbegriff zu trennen.⁴⁹

⁴² Gruppe "GRÜNE/WG/PARTEI" bestehend aus Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Fraktion "WG/Die PARTEI"; Gruppe "FDP/DIE UNABHÄNGIGEN" bestehend aus FDP-Fraktion und Fraktion DIE UNABHÄNGIGEN.

⁴³ Gruppe „Die Unabhängigen/FDP“ bestehend aus Fraktion Die Unabhängigen und FDP-Fraktion.

⁴⁴ Gruppe „Grüne/FDP/CDU“ bestehend aus Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, FDP-Fraktion und CDU-Fraktion.

⁴⁵ Gruppe "CDU/WBV" bestehend aus CDU-Fraktion und Fraktion Wilhelmshavener Bürgervereinigung (WBV); Gruppe „GrünUnabhängigSozial“ bestehend aus Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Fraktion Unabhängige Wählergemeinschaft Wilhelmshaven (UWG) und Gruppe „Die FRAKTION“.

⁴⁶ Stand zum 31.12.2017 bzw. 31.12.2018.

⁴⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.02.2005 – 10 ME 104/04.

⁴⁸ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 3.2.3., S. 70.

⁴⁹ Vgl. Bätge, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, RdNr. 281.

- Tz. 34 Abgeordnete können sich gemäß § 57 Abs. 1 NKomVG auch zu einer Gruppe zusammenschließen. Mitglieder solcher Gruppen sind Abgeordnete, die z. B. allein den Fraktionsstatus wegen der erforderlichen Anzahl nicht erreichen oder sich nicht einer anderen Fraktion anschließen möchten.⁵⁰ Basis der Zusammenarbeit ist dabei die grundsätzliche politische Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken.⁵¹ Den in Gruppen zusammengeschlossenen Abgeordneten ehemaliger Fraktionen bleibt es unbenommen, auch unter der bisherigen Bezeichnung weiterhin am politischen Leben der Kommunen teilzunehmen. Sie handeln dann aber nicht als mit eigenen Rechten ausgestattetes Organteil der Vertretung.⁵²

3.2 Art und Umfang der Fraktionszuwendungen

3.2.1 Arten der Fraktionszuwendungen

- Tz. 35 Alle geprüften Städte gewährten Fraktionszuwendungen für die Geschäftsführung in Form von Pauschalbeträgen. Teilweise gewährten sie darüber hinaus Zuwendungen für Personal und Geschäftsräume (oder stellten Räume zur Verfügung). Fraktionszuwendungen sind Leistungen an Fraktionen, um Funktionen für die Arbeit der Vertretung bzw. die Abgeordneten wahrzunehmen. Da die parlamentarische Vertretung ein Organ der Kommune ist, handelt es sich somit um Leistungen für Aufgaben innerhalb der Verwaltung.⁵³
- Tz. 36 Zuwendungen sind nach haushaltsrechtlicher Definition Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.⁵⁴ Insofern sind die Leistungen an die Fraktionen keine Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinn, sondern allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile der parlamentarischen Vertretung zur Verfügung gestellt werden.⁵⁵ Diesbezüglich ist die Verwendung des Begriffs „Zuwendungen“ in § 57 Abs. 3 NKomVG ungenau.

⁵⁰ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 15.

⁵¹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.02.2005 – 10 ME 104/04.

⁵² Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 19.

⁵³ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11; OVG Lüneburg, Urteil vom 04.08.1994 – 10 L 5985/92.

⁵⁴ Vgl. § 23 Niedersächsische Landeshaushaltsordnung.

⁵⁵ Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00.

- Tz. 37 Welche Art von Zuwendungen die Städte ihren Fraktionen jeweils gesondert ausgewiesen einräumten, ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Stadt	Geschäftsführung	Personal	Geschäftsräume
Celle	X	-	-
Cuxhaven	X	-	X
Göttingen	X	X	X
Hannover	X	X	X
Hildesheim	X	X	X
Lingen (Ems)	X	-	-
Lüneburg	X	-	-
Salzgitter	X	X	X
Wilhelmshaven	X	-	X
Wolfsburg	X	X	X

Tabelle 2: Arten der Fraktionszuwendungen

- Tz. 38 Den Städten steht es frei, in welcher Form sie ihren Fraktionen Zuwendungen gewähren. Sie können Sach-, Personal- oder Raumkosten jeweils gesondert oder über Pauschalbeträge gewähren.

3.2.2 Pauschalbeträge

- Tz. 39 Fraktionszuwendungen werden im Allgemeinen nicht gesondert für einzeln ausgewiesene Zwecke gewährt. Es handelt es sich grundsätzlich um eine Art Aufwendersatz, der aus Gründen der Praktikabilität vorab in pauschaler Form gezahlt werden darf.⁵⁶
- Tz. 40 Die Städte gewährten den Fraktionen Pauschalbeträge für die Geschäftsführung. Diese setzten sich in der Regel aus einem Grundbetrag je Fraktion und einem festen Betrag je Fraktionsmitglied zusammen. Die Stadt Salzgitter teilte den nach Abzug der Grundbeträge verbliebenen Haushaltsansatz für die Fraktionspauschalen durch die Anzahl der Mitglieder aller Fraktionen und verteilte die so ermittelten Anteile nach Fraktionsstärke.⁵⁷ Die Stadt Hildesheim verzichtete auf einen Grundbetrag je Fraktion.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 08.10.2002 – 15 A 3691/01; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13.02.1987 – 15 K 1536/85.

⁵⁷ Ziff. 3.4 Richtlinie zur Finanzierung der Fraktionen des Rates und der Ortsräte der Stadt Salzgitter, Ratsbeschluss vom 09.11.2016.

⁵⁸ § 4 Abs. 1 Satzung über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen des Rates der Stadt Hildesheim vom 12.12.2011 i. d. F. vom 14.05.2018.

- Tz. 41 Bei der Mittelverteilung ist die Größe der Fraktionen zu berücksichtigen. Die Chancengleichheit ist zu gewährleisten.⁵⁹ Eine Kombination aus einem Grundbetrag und einem Pro-Kopf-Betrag entspricht der gängigen Praxis und ist nicht zu beanstanden.⁶⁰ Dies gilt unabhängig von der Art der Ermittlung der Zuwendungsanteile.
- Tz. 42 Eine rein proportionale Verteilung nach der Fraktionsstärke ist nur gleichheitsgemäß, wenn den Fraktionen kein nennenswerter fixer Aufwand unabhängig von ihrer Größe entsteht.⁶¹ Im Vergleich zu den anderen geprüften Städten stellte ich bei den Fraktionen der Stadt Hildesheim keinen deutlich geringeren Bedarf an Mitteln zur Deckung des fixen Aufwands fest. Die Stadt Hildesheim hatte vielmehr die zweithöchsten Zuwendungen für Sachkosten aller geprüften Städte (siehe Grafik 1). Dies spricht für einen hohen fixen Aufwand der Fraktionen. Die Regelung der Stadt, Zuwendungen zu Sachkosten trotz nennenswerter Fixkosten rein proportional nach Fraktionsstärke zu verteilen, sehe ich im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kritisch.⁶²
- Tz. 43 Die Grundbeträge je Fraktion betrugen zwischen 520 € und 6.600 €, die Pro-Kopf-Beträge zwischen 130 € und 8.500 € im Jahr. Die Stadt Göttingen wählte ein sogenanntes Klassenmodell und zahlte 8.500 € für jedes erste bis fünfte Mitglied mit Abstufungen bis hin zu 6.500 € für jedes 21. bis 25. Mitglied im Jahr. Der höchste Grundbetrag von jährlich 6.600 € je Fraktion bei der Hansestadt Lüneburg beinhaltete auch Zuwendungen für Personal und Geschäftsräume.⁶³ Bei der Stadt Göttingen mit dem höchsten Pro-Kopf-Betrag (hier: Maximalbetrag) waren die Pauschalbeträge auch für Personalkosten bestimmt.⁶⁴
- Tz. 44 Hohe Beträge erklärten sich somit zum Teil dadurch, dass aus den Pauschalen auch Personal- und/oder Raumkosten zu bestreiten waren, welche andere Städte gesondert erstatteten (siehe Abschnitt 3.2.1).

⁵⁹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11.

⁶⁰ Vgl. Ziff. 1 RdErl. des MI vom 12.02.1992, Az. 34.2-10002 (§ 39 b), Haushaltsmittel für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften; Prüfung.

⁶¹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11; Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 80.

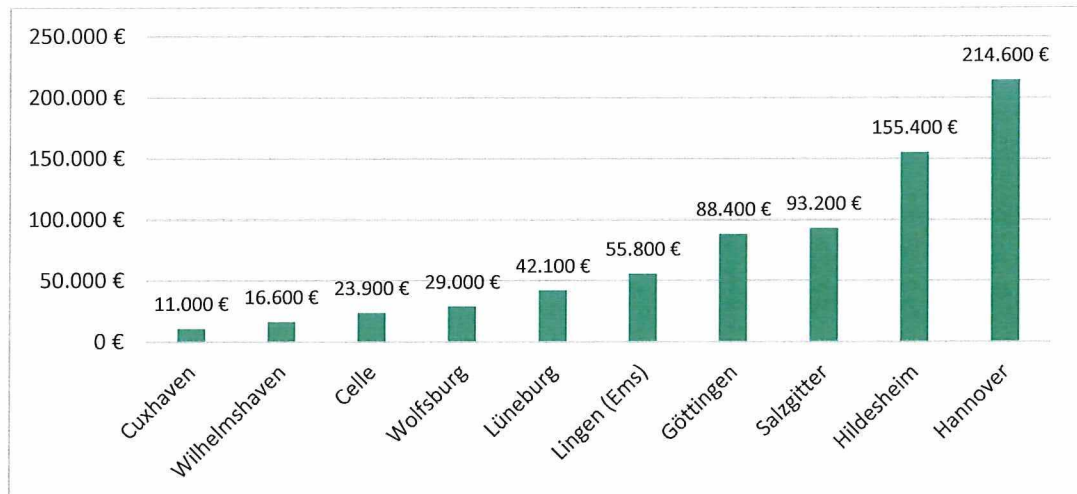
⁶² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11.

⁶³ Vgl. § 11 Abs. 2 Satzung der Hansestadt Lüneburg über die Entschädigung der Ratsfrauen und -herren, Ortsratsmitglieder und ehrenamtlich Tätigen in der Fassung vom 15.03.2018.

⁶⁴ Ziff. 2, 4 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an den Geschäftsbedürfnissen der Fraktionen und Gruppen des Rates der Stadt Göttingen vom 18.08.2017.

3.2.3 Zuwendungen für Sachkosten

Tz. 45 Die durchschnittlichen Zuwendungen der Städte für Sachkosten der Fraktionen aus den Jahren 2017 und 2018 (gerundet) können der nachfolgenden Grafik entnommen werden:



Grafik 1: Zuwendungen für Sachkosten

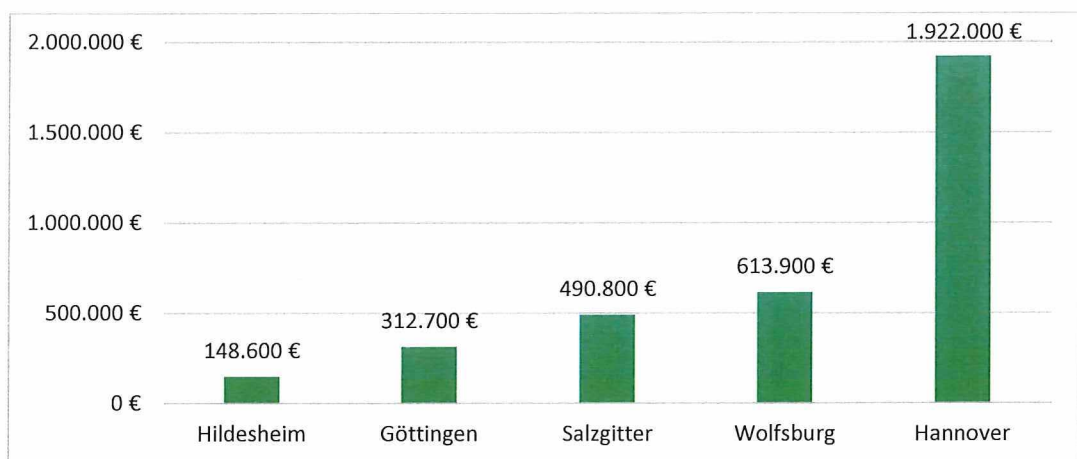
Tz. 46 Die dargestellten Beträge enthalten in erster Linie die aus den Pauschalbeträgen zu bestreitenden Sachaufwendungen (siehe Abschnitt 3.2.2). Darüber hinaus beinhalten sie gesonderte Leistungen für die Erstausrüstung von Fraktionsräumen.

Tz. 47 In den oben dargestellten Zuwendungen sind folgende Beträge enthalten:
Die Landeshauptstadt Hannover gewährte ihren Stadtratsfraktionen als einzige geprüfte Stadt Mittel für die Betreuung der jeweiligen Bezirksratsmitglieder von insgesamt rd. 30.000 € jährlich. Die Stadt Salzgitter gewährte den in Ortsräten gebildeten Fraktionen Zuwendungen von 3.200 € jährlich.

3.2.4 Personal

3.2.4.1 Zuwendungen für Personalkosten

Tz. 48 Fünf Städte gewährten ihren Fraktionen gesondert ausgewiesene Zuwendungen für Personalkosten. Die folgende Grafik zeigt die durchschnittliche Höhe aus den Jahren 2017 und 2018 (gerundet):



Grafik 2: Zuwendungen für Personalkosten

Tz. 49 Mit den Städten Göttingen, Salzgitter, Hildesheim und Hannover gewährten die vier Städte, die die höchsten Sachzuwendungen gewährten, auch Zuwendungen für Fraktionspersonal. Demgegenüber standen Städte wie etwa Cuxhaven, Wilhelmshaven, Lüneburg oder Lingen (Ems), in denen die Fraktionen eventuelles Fraktionspersonal (z. B. Anteile an den jeweiligen Parteigeschäftsstellen) aus ihren vergleichsweise niedrigen Pauschalen zahlen mussten.

3.2.4.2 Fraktionspersonal

Tz. 50 Acht Städte⁶⁵ sahen die Finanzierung von Fraktionspersonal in ihren Regelungen vor. Bei sieben Städten⁶⁶ stellte mindestens eine Fraktion auch Personal an. Der Umfang hing erheblich von den finanziellen Möglichkeiten der Fraktionen ab (siehe Abschnitt 3.2.6). Nur Fraktionen bei der Landeshauptstadt Hannover stellten neben Personal für die Fraktionsgeschäftsführung und die Sachbearbeitung auch Fraktionsassistentinnen und -assistenten an.

⁶⁵ Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Salzgitter, Wilhelmshaven, Wolfsburg.

⁶⁶ Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Salzgitter, Wolfsburg.

- Tz. 51 Fraktionszuwendungen können gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG unter anderem für Personalkosten gewährt werden. In Betracht kommen insoweit die Gestellung von Personal durch die Städte als auch eine Bereitstellung kommunaler Haushaltsmittel zum Zwecke der Fraktionsgeschäftsführung. Hierzu kann auch die Anstellung von Personal durch die Fraktionen gehören. Die Ausgaben für Personal gehören zu den größten Ausgabepositionen (siehe Grafik 7).
- Tz. 52 Grundsätzlich können Fraktionszuwendungen für die Einstellung von Personal zur Fraktionsgeschäftsführung genutzt werden.⁶⁷ Auch die Finanzierung von Fraktionsassistenzen ist gegebenenfalls möglich. Die Frage, ob die Fraktionen über die Geschäftsführung hinaus weiteres Fraktionspersonal beschäftigen dürfen, beurteilt sich dabei maßgeblich nach dem Bedarf.⁶⁸ Dies gilt jedenfalls – insbesondere wegen der Vielzahl der zu bearbeitenden Vorlagen – bei großen Städten. Aufgrund der Vielzahl an Themen und Aufgaben bei großen Städten ist ein Informations- und Beratungsbedarf gegeben, um die Fülle der sich den Abgeordneten stellenden Aufgaben zu bewältigen. Damit begründet sich auch ein Bedarf an einer Fraktionsassistentenz als hauptamtliches Personal.⁶⁹
- Tz. 53 Eine Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs ist unumgänglich für eine angemessene Personalausstattung. Nur wenn die Kommunen den Personalbedarf der Fraktionen ermitteln, sind sie in der Lage, die Mittel für eine wirtschaftliche und sparsame Personalausstattung zur Verfügung zu stellen. Entsprechend sollten die Kommunen eine derartige Ermittlung durchführen. Über das ob und wie der Anstellung von Personal entscheiden die Fraktionen als Arbeitgeber im Rahmen der allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften.

3.2.4.3 Besserstellungsverbot

- Tz. 54 Einige Fraktionen gruppierten Beschäftigte in Vergütungsgruppen des TVöD (VKA) ein, bei denen nach den zugrundeliegenden Eingruppierungsvorschriften eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung Voraussetzung war, obwohl diese nicht vorlag. Eine Fraktion der Landeshauptstadt Hannover gruppierte eine Fraktionsmitarbeiterin bzw. einen Fraktionsmitarbeiter ohne Berufsausbildung,

⁶⁷ Vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 20.03.2014 – 1 A 33/13.

⁶⁸ Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00.

⁶⁹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 97; OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00.

ohne langjährige Berufserfahrung und ohne Hochschulabschluss in die Entgeltgruppe 11 ein. Zwei Fraktionen gewährten einzelnen Beschäftigten Sonderzahlungen in erheblicher Höhe.

- Tz. 55 Die Maßstäbe des TVöD (VKA) sind auch auf Kommunalfraktionen anwendbar. Die Fraktionen sind Teilorgane der Vertretung und somit Teil der Kommune (§ 7 Abs. 1 NKomVG).⁷⁰ Die für die Bundes- und Landtagsfraktionen, als Teile und ständig Gliederung der Parlamente, hergeleitete Anwendbarkeit der öffentlichen Tarifverträge trifft somit auch auf diese zu.
- Tz. 56 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Parlamentsfraktionen der „organisierten Staatlichkeit eingefügt“ und gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. „Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen“.⁷¹ Die Finanzierung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln hat somit die gleiche haushaltsrechtliche Qualität wie die Finanzierung anderer Teile der Staatsorganisation. Daher ist die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter grundsätzlich an den Maßstäben des öffentlichen Dienstes zu orientieren.⁷²
- Tz. 57 Die Fraktionen sind nicht Vertragspartei des TVöD (VKA), sodass dieser nicht unmittelbar auf die Arbeitsverhältnisse der Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter anwendbar ist. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Beschäftigten der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden.⁷³ Der Richtliniencharakter des TVöD (VKA) folgt auch daraus, dass dieser für den Bereich des Arbeitsrechts als Konkretisierung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes anzusehen ist.⁷⁴ Dieser Grundsatz ist von allen nicht privatrechtlichen Institutionen, die durch öffentliche Gelder finanziert werden, zu beachten. Dies gilt auch für die kommunalen Fraktionen, die Teilorgane der Vertretung und somit Teil der Kommune sind

⁷⁰ Vgl. Koch in: Ipsen Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, § 57 RdNr. 16; OVG Saarlouis, Urteil vom 17.09.2015 – 2 C 29/15.

⁷¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13.06.1989 – 2 BvE 1/88.

⁷² Vgl. Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V., Kommunale Politikfinanzierung 2007, Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuschüsse in niedersächsischen Städten und Kreisen; Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Februar 2015, S. 18.

⁷³ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 98.

⁷⁴ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Februar 2015, S. 17.

(§ 7 Abs. 1 NKomVG). Das Gebot, sich am TVöD (VKA) zu orientieren, führt allerdings nicht zu der Pflicht, diesen Tarifvertrag vollständig zu übernehmen.⁷⁵

- Tz. 58 Voll- oder teilzeitbeschäftigtes Personal der Fraktionen darf – sofern keine besonderen Gründe gegeben sind – nicht besser gestellt werden als vergleichbare Beschäftigte der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft.⁷⁶ Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 TVöD (VKA) richtet sich die Eingruppierung nach Tätigkeitsmerkmalen. Dieser berücksichtigt insbesondere Unterschiede in den Fachkenntnissen, dem Grad der Selbstständigkeit und Verantwortung sowie die Schwierigkeit und Bedeutung der Leistungen durch die Höhe der Vergütungen. Bei der Eingruppierung richtet sich die Vergütungsgruppe nach der Art der Beschäftigung und der Qualifikation der Beschäftigten der Fraktionen.⁷⁷ Die Eingruppierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Entgeltgruppen, deren allgemeine Tätigkeitsmerkmale nicht erfüllt sind sowie die Gewährung über- bzw. außertariflicher Lohnbestandteile, verstößt gegen das Besserstellungsverbot.
- Tz. 59 Ich empfehle den Städten, in ihren Regelungen zur Verwendung der Fraktionszuwendungen auf die genannten Grundsätze hinzuweisen und auf deren Einhaltung hinzuwirken. Die Landeshauptstadt Hannover teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Eingruppierung entsprechend der Empfehlungen der Kommission zur Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen erfolge. Allerdings werde es den Fraktionen im Rahmen der ihr zustehenden Gesamtbezuschussung ermöglicht, Änderungen vorzunehmen. Die Fraktionen seien Arbeitgeber für das Fraktionspersonal und damit für die vertraglichen Regelungen verantwortlich. Die Empfehlung, einen Hinweis auf das Besserstellungsverbot in die Regelung zu den Fraktionszuwendungen aufzunehmen, werde geprüft. Ich weise aufgrund der Stellungnahme der Landeshauptstadt nochmals darauf hin, dass die unter Tz. 50 – 58 genannten Kriterien für die Eingruppierung auch von den Fraktionen zu beachten sind. Das gilt unabhängig von der Möglichkeit, das Personal selbstständig auszuwählen und einzustellen. Die Stadt Göttingen teilte mit, sie wolle einen entsprechenden Passus in die bereits vorhandenen Richtlinien über einheitliche und tarifgerechte Vergütung aufnehmen. Diese müsse zuvor jedoch ermittelt werden.

⁷⁵ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung, Verwendung der Fraktionszuschüsse, Februar 2015, S. 18; OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00; Schröder, Sächsische Verwaltungsblätter 2005 S. 181.

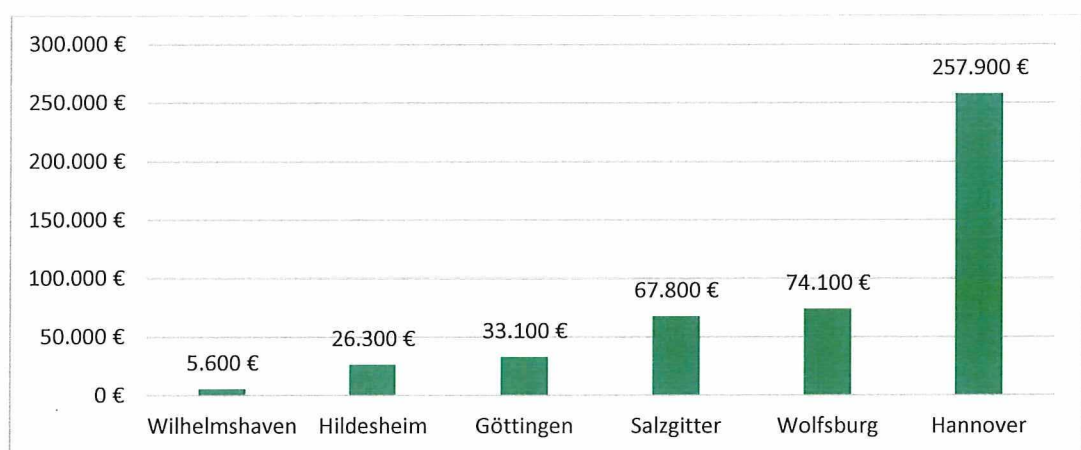
⁷⁶ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 98.

⁷⁷ Vgl. Entgeltordnung TVöD (VKA).

3.2.5 Geschäftsräume

3.2.5.1 Zuwendungen für Geschäftsräume

Tz. 60 Sieben Städte⁷⁸ stellten ihren Fraktionen Geschäftsräume zur Verfügung oder zahlten dafür gesonderte Zuwendungen. Sechs Städte konnten ihre Aufwendungen hierfür beziffern. Die Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen dieser Städte aus den Jahren 2017 und 2018 (gerundet) stelle ich in der nachfolgenden Grafik dar:



Grafik 3: Zuwendungen für Geschäftsräume

Tz. 61 Die dargestellten Beträge enthalten sowohl Mieten als auch Reinigungskosten für die Räume. Nicht enthalten sind Aufwendungen für gelegentlich genutzte Sitzungsräume der Städte durch die Fraktionen z. B. für Fraktionssitzungen. Den Aufwand hierfür konnten die Städte mangels interner Verrechnungen nicht beziffern. Die Stadt Cuxhaven teilte mit, dass sie beabsichtige, diese Aufwendungen zu ermitteln und ebenfalls zu beziffern. Die Stadt Göttingen erklärte, dass sie von einer internen Leistungsverrechnung für die Bereitstellung von Geschäfts- und Sitzungsräumen nach wie vor aus Praktikabilitätsgründen absehen werde.

⁷⁸ Cuxhaven, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

3.2.5.2 Fraktionsgeschäftsräume

- Tz. 62 Fünf Städte⁷⁹ stellten den Fraktionen Geschäftsräume zur Verfügung. Die Städte Hildesheim und Wilhelmshaven zahlten einen Mietkostenzuschuss. Bei den Städten Celle, Lingen (Ems) und Lüneburg hatten die Fraktionen etwaige Mietkosten aus den Pauschalbeträgen zu bestreiten.
- Tz. 63 Unter Fraktionszuwendungen für Sachaufwand, die gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG gewährt werden können, fallen auch die Stellung oder die Anmietung von Räumen.⁸⁰ Die Anmietung von Räumen einschließlich der notwendigen Nebenkosten ist zuwendungsfähig, wenn die Größe der Stadt und der Fraktion eine eigene Fraktionsgeschäftsstelle rechtfertigen und die Stadt keine angemessenen eigenen Geschäftsräume zur Verfügung stellen kann.⁸¹ Vorrangig sollten kommunale Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Zum einen entspricht es dem Rechtsgebot der Sparsamkeit, bestehende Räumlichkeiten zu nutzen.⁸² Zum anderen kann die Kommune so eine zweckwidrige Verwendung durch Ausübung ihres Verfügungsrechts unterbinden.⁸³ Bei der Überlassung von Fraktionsgeschäftsräumen innerhalb der Einrichtungen der Städte kann die Verteilung der zur Verfügung gestellten Geschäftsräume proportional mit der Fraktionsmitgliederzahl steigen oder abnehmen.⁸⁴ Eine Ungleichbehandlung liegt nur vor, wenn die Zuteilung der Geschäftsräume die Fraktionsarbeit unzumutbar erschwert und die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Fraktion insgesamt in Frage stellt. Im Allgemeinen sollen die Fraktionsgeschäftsstellen die Fraktionen in ihrer notwendigen Vorbereitungsarbeit fördern.⁸⁵
- Tz. 64 Die Städte sollten den Fraktionen nur Mittel zur Anmietung einer im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemessenen Geschäftsstelle zur Verfügung stellen, wenn die Verwaltung keine eigenen Räume zur Verfügung stellen kann.

⁷⁹ Cuxhaven, Göttingen, Hannover, Salzgitter, Wolfsburg.

⁸⁰ Vgl. Bericht der Enquete-Kommission, LT-Drs. 12/6260, S. 48; Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 73.

⁸¹ Vgl. Erlass des MI-Nordrhein-Westfalen, Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen vom 05.11.2015, Ziff. 2.1.1, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf>; Meyer, Recht der Ratsfraktion, 10. Auflage, Kap. 6.3.2.1 S. 224.

⁸² Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.3.2.1, S. 224.

⁸³ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 73.

⁸⁴ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.3.2.1, S. 224.

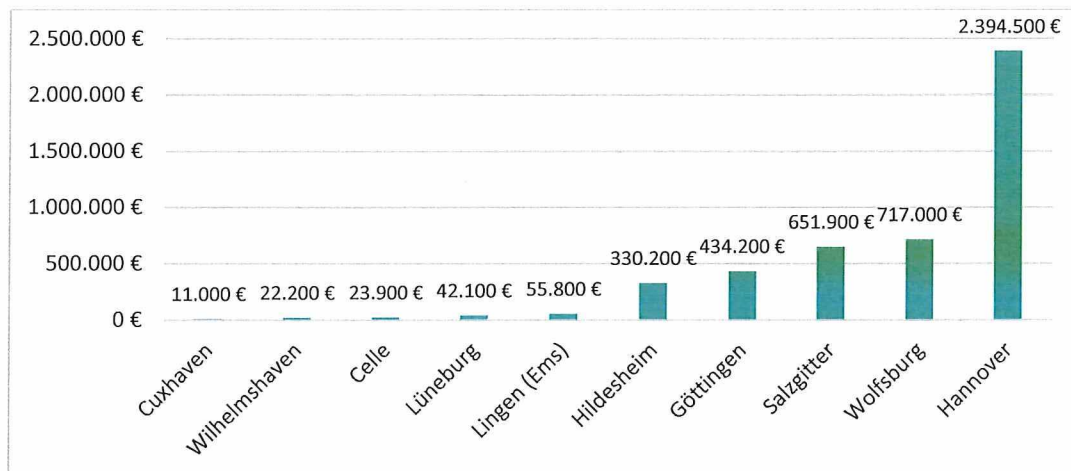
⁸⁵ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19.01.2010 - 15 B 1810/09.

3.2.5.3 Zuordnung der Aufwendungen

- Tz. 65 Die Stadt Cuxhaven stellte allen Fraktionen ein Fraktionsbüro im Rathaus zur Verfügung. Dieses Angebot nahm nur eine Fraktion regelmäßig wahr. Einen Ansatz zur internen Verrechnung dieser Kosten ermittelte die Stadt nicht. Sie teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass dieser Ansatz zukünftig vorgenommen werden solle.
- Tz. 66 Die Stadt Hildesheim zahlte allen Fraktionen einen Mietkostenzuschuss von bis zu 320 € monatlich. Die beiden mitgliederstärksten Fraktionen unterhielten Geschäftsräume im Rathaus. Hierfür behielt die Stadt den Mietkostenzuschuss von jeweils 320 € zur internen Verrechnung ein. Die im Rathaus untergebrachten Fraktionen trugen keine Aufwendungen für Raumnebenkosten (Strom, Datenverarbeitung, Reinigung und Telefon).
- Tz. 67 Durch die unterschiedliche Berücksichtigung der Nebenkosten kam es zu einer Bevorzugung der Fraktionen, die im Rathaus untergebracht waren. Diesen wurden nicht die vollständigen Raumkosten auferlegt, die andere Fraktionen für externe Geschäftsräume aus ihren Zuwendungen zu bestreiten hatten. Die Stadt Hildesheim teilte mit, dass sie für die Fraktionen, die im Rathaus untergebracht seien, die Nebenkosten separat erfassen werde.
- Tz. 68 Sofern eigene Geschäftsräume zur Verfügung gestellt oder andere Leistungen für Geschäftsräume der Fraktionen erbracht werden, sollten die hierfür anfallenden Aufwendungen den Fraktionen zugeordnet werden. Dies sichert ein vollständiges Bild der Zuwendungen und vermeidet unbeabsichtigte Ungleichbehandlungen. Die Landeshauptstadt Hannover verrechnete beispielsweise die Reinigungskosten der Fraktionsgeschäftsstellen vollständig. Dies begrüße ich. Die Stadt Göttingen teilte mit, dass die Verrechnung der Kosten für die Nutzung der Geschäftsräume erfolgen könne und dies grundsätzlich bereits in den Formularen zum Verwendungsnachweis berücksichtigt sei. Aufgrund von Veränderungen in Größe und Lage einiger Fraktions-/Gruppenbüros sei dies zu aktualisieren.

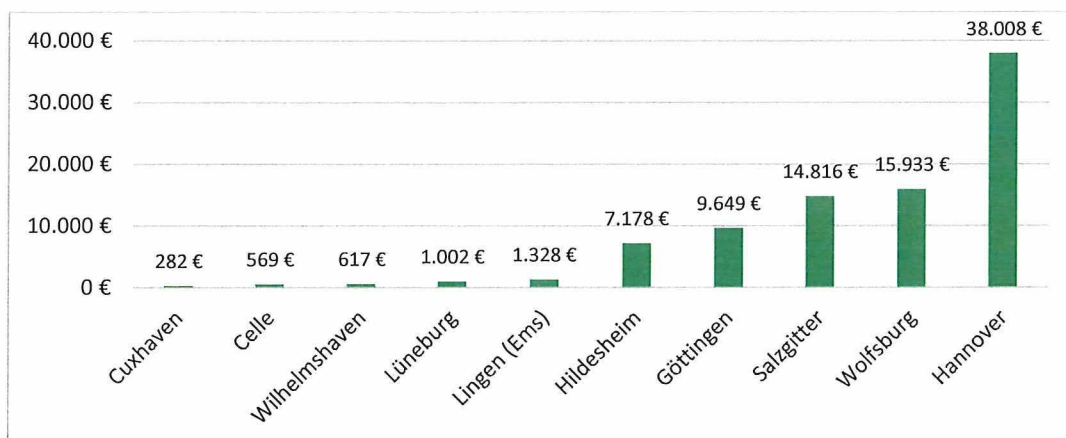
3.2.6 Gesamtzusendungen der Städte

- Tz. 69 Die Höhe der durchschnittlichen Gesamtzusendungen der einzelnen Städte für ihre Fraktionen aus den Jahren 2017 und 2018 (gerundet) kann der nachfolgenden Grafik entnommen werden:



Grafik 4: Gesamtzuwendungen

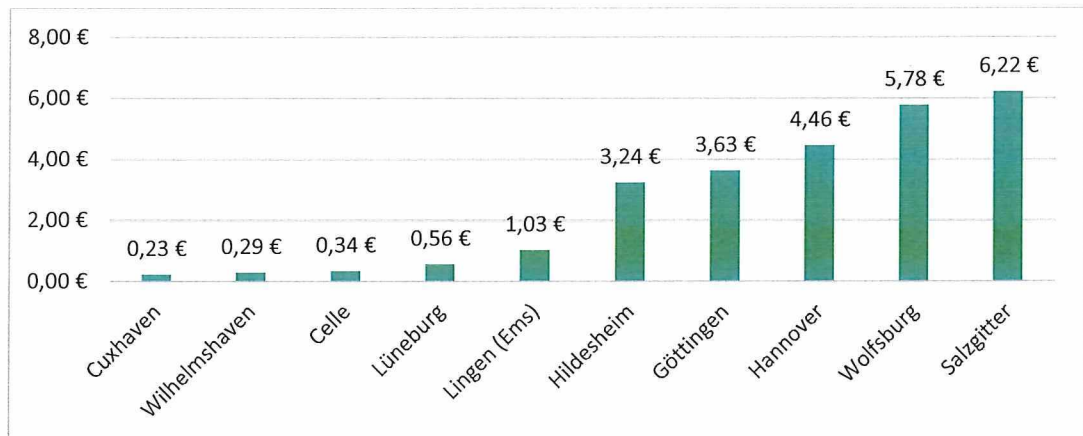
Tz. 70 Umgelegt auf ein einzelnes Fraktionsmitglied ergibt sich folgende Grafik:



Grafik 5: Gesamtzuwendungen je Fraktionsmitglied

Tz. 71 Die Höhe der durchschnittlichen Gesamtaufwendungen der einzelnen Städte für ihre Fraktionen aus den Jahren 2017 und 2018 in Relation zu der durchschnittlichen Anzahl der Einwohnerinnen oder Einwohner⁸⁶ in diesen Jahren veranschaulicht folgende Grafik:

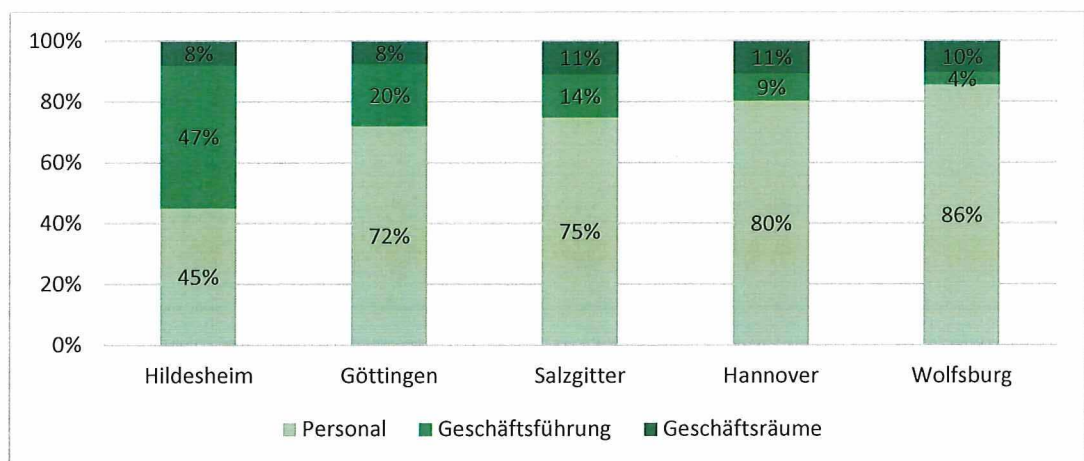
⁸⁶ Stand zum 31.12.2017 bzw. 31.12.2018.



Grafik 6: Gesamtzufwendungen je Einwohnerin und Einwohner

Tz. 72 Die in den vorstehenden Grafiken ausgewiesenen Beträge beinhalten nicht alle Aufwendungen, die von den Städten für ihre Fraktionen erbracht wurden, z. B. den Aufwand der Beschäftigten in den Verwaltungen für die Fraktionen. Dafür wären umfangreiche und detaillierte interne Leistungsverrechnungen erforderlich gewesen, die in den Städten nicht vorhanden waren.

Tz. 73 Die nachstehende Grafik zeigt die Anteile der verschiedenen Zuwendungsarten an den Gesamtzufwendungen bei den fünf Städten, die ihren Fraktionen Sachaufwendungen für die Geschäftsführung, für Personal und für Geschäftsräume gewährten:



Grafik 7: Verteilung der Fraktionszufwendungen

Tz. 74 Danach wird die Höhe der Fraktionsaufwendungen maßgeblich durch Aufwendungen für Personal beeinflusst. Die Stadt Hildesheim bildete eine Ausnahme, weil sie im Vergleich der Städte bei einer gleich oder ähnlich großen Vertretung (siehe Tabelle 1) deutlich höhere Sachkostenpauschalen und deutlich geringere Personalkostenpauschalen an ihre Fraktionen zahlte (siehe Grafiken 1 und 2).

- Tz. 75 Fraktionen haben keinen Anspruch auf Zuwendungen. Die Gewährung steht im Ermessen der Kommune im Rahmen ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit. Die Veranschlagung und Verwendung der Fraktionszuwendungen unterliegt dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 110 Abs. 2 NKomVG. Insoweit müssen die Städte die Kosten der Fraktionen nicht vollständig übernehmen.⁸⁷ Die Stadt Göttingen führte in ihrer Stellungnahme aus, dass in Hinblick auf „Politikverdrossenheit“ und die Probleme, ehrenamtliche Politikerinnen und Politiker zu gewinnen, davon abgesehen werden solle, weitere Einschränkungen vorzunehmen. Die 100%ige Kostenübernahme (lt. Verwendungsnachweis) sei transparent und habe bisher auch zu keiner Kritik geführt.
- Tz. 76 Der Aufgabenumfang der Fraktionen bei den einzelnen Städten war unterschiedlich. Es besteht Anlass, die Höhe der Zuwendungen regelmäßig anhand des Bedarfs der Fraktionen zu überprüfen (siehe Kapitel 3.3.2).

3.3 Regelungen

3.3.1 Grundlagen

- Tz. 77 Nach § 57 Abs. 3 NKomVG steht es im Ermessen der Kommune, den Fraktionen Zuwendungen zu gewähren (siehe auch Abschnitt 1). Das MI gab mit Runderlass aus dem Jahr 1992 Hinweise zur Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Haushaltsmittel.⁸⁸ Die Regelungen des Runderlasses aus dem Jahr 1992 waren im Prüfungszeitraum unter Berücksichtigung der geltenden Gesetzeslage entsprechend anzuwenden. Der aktualisierte Erlass vom 24.08.2020 konkretisiert die seinerzeitigen Regelungen, so dass meine Empfehlungen auch auf Basis des aktualisierten Erlasses weiter gelten. Eine Ausnahme bildet die nunmehr teilweise Zulässigkeit der Mittelübertragung innerhalb der jeweiligen Wahlperiode (siehe hierzu Abschnitt 3.3.5).
- Tz. 78 Die nähere Ausgestaltung obliegt der Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Vertretung entscheidet im Rahmen des Haushaltsplans über die Haushaltsmittel für Fraktionszuwendungen (§ 58 Abs. 1

⁸⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09; OVG Münster, Beschluss vom 08.02.2012 – 15 A 2256/11; OVG Münster, Urteil vom 08.10.2002 – 15 A 4734/01.

⁸⁸ RdErl. des MI vom 12.02.1992, Az. 34.2-10002 (§ 39 b), Haushaltsmittel für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften; Prüfung.

Nr. 9 NKomVG). Das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 GG) und der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 110 Abs. 2 NKomVG)⁸⁹ sind zu beachten.

3.3.1.1 Grundsatzbeschlüsse

- Tz. 79 Vier Städte regelten Fraktionszuwendungen durch Satzung, fünf Städte dem Grunde nach in der Geschäftsordnung des Rats und eine Stadt durch Beschluss des Verwaltungsausschusses. Dabei erließen die Städte Hildesheim und Wilhelmshaven gesonderte Satzungen über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen im Rat, während die Städte Celle und Lüneburg Regelungen in ihren Entschädigungssatzungen nach § 55 Abs. 1 Satz 3 NKomVG trafen. Wie die Ratsbeschlüsse über die Geschäftsordnungen stammten auch die Ratsbeschlüsse über die Satzungen bzw. deren Änderungen aus der laufenden Wahlperiode. Die Geschäftsordnungen und die Satzungen waren in den städtischen Webangeboten aufrufbar.
- Tz. 80 Bei der Landeshauptstadt Hannover lag der Gewährung von Fraktionszuwendungen ein Beschluss des Verwaltungsausschusses vom 31.10.1996 zugrunde. Dieser bezog sich auf zwei Drucksachen, die einen Änderungsantrag mit Anlage eines Regelungsvorschlags bzw. einen weiteren Änderungsantrag von Fraktionen enthielten. Die Beschlusslage war wegen der verschiedenen Dokumente nicht ohne weiteres nachzuvollziehen. Der Beschluss des Verwaltungsausschusses der Landeshauptstadt Hannover war nicht öffentlich. Die Regelung der Fraktionszuwendungen war, auch weil sie mehr als 20 Jahre zurücklag, nicht im städtischen Webangebot verfügbar.
- Tz. 81 Den Kommunen steht es frei, in welcher Form sie die Regelungen treffen (siehe Abschnitt 3.3.1). Nach § 69 Satz 1 NKomVG gibt sich die Vertretung eine Geschäftsordnung. Diese soll gemäß § 69 Satz 2 NKomVG insbesondere Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Ladung und das Abstimmungsverfahren enthalten. Bei der Entscheidung über die Fraktionszuwendungen handelt es sich nicht um eine derartige Verfahrensvorschrift.

⁸⁹ Vgl. Ziffer 2.4 des RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

- Tz. 82 Zu bedenken ist, dass die Abgeordneten „in eigener Sache“ entscheiden, da fast alle einer Fraktion angehören.⁹⁰ Eine transparente Entscheidung ist von besonderer Bedeutung, um eine ausreichende Kontrolle zu ermöglichen und den Verdacht der „Selbstbedienung“ zu vermeiden.⁹¹ Eine besondere Transparenz schaffen Satzungen, die im vorgeschriebenen Verfahren zu veröffentlichen sind (§§ 10, 11 NKomVG).⁹²
- Tz. 83 Es sollte zumindest ein Grundsatzbeschluss des Rates vorliegen. Ich empfehle, eine Regelung durch Satzung zu treffen. Um zusätzliche Transparenz zu schaffen, rege ich an, solche Regelungen, wie weitgehend bereits geschehen, im städtischen Webangebot bereit zu stellen. Die Landeshauptstadt Hannover teilte mit, dass sie meine Ausführungen zu den Grundsatzbeschlüssen begrüße. Es sei geplant, aus Gründen der Transparenz zur nächsten Wahlperiode mindestens einen Ratsbeschluss zu den Regelungen der Fraktionszuwendungen herbeizuführen und im städtischen Webangebot zur Verfügung zu stellen. Den Fraktionen/der Gruppe werde vorgeschlagen, gemeinsam mit dem Sachgebiet Ratsangelegenheiten einen Beschluss oder eine Satzung vorzubereiten. Die Stadt Göttingen verwies auf ihre Richtlinie und lies offen, ob sie dazu eine Satzung erlasse wolle.

3.3.1.2 Zuwendungen bei Gruppenbildung

- Tz. 84 Die Geschäftsordnungen der Räte bestimmten überwiegend, dass die Gruppe anstelle der beteiligten Fraktionen die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte wahrnimmt, so auch bei den Städten Celle, Lüneburg und Wilhelmshaven.
- Tz. 85 Die Bestimmungen zu den Fraktionszuwendungen (siehe Abschnitt 3.3.1.1) nannten die Fraktionen und Gruppen meist nebeneinander. So war u. a. in der Entschädigungssatzung der Stadt Celle bestimmt, dass die „Fraktionen und Gruppen“ für ihre Geschäftsführung bestimmte monatliche Pauschalen erhalten.⁹³ In der Satzung der Stadt Hildesheim über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und

⁹⁰ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.2.1.1, S. 222.

⁹¹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 84.

⁹² Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 84.

⁹³ § 7 Satzung über die Entschädigung der Rats-, Ortsrats- und sonstigen Ausschussmitglieder der Stadt Celle in der Fassung vom 08.11.2016.

Gruppen war festgelegt, dass die Entschädigungen bei Gruppenbildung den einzelnen Fraktionen gewährt werden.⁹⁴ Die Entschädigungssatzung der Hansestadt Lüneburg sah Zuwendungen nur für Gruppen vor, an denen keine Fraktion(en) beteiligt waren.⁹⁵ Nach der Satzung der Stadt Wilhelmshaven über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen erhielten die Zuwendungen bei Gruppenbildung ebenfalls die einzelnen Fraktionen. Dabei gewährte die Stadt derjenigen Fraktion, die den Gruppensprecher stellte, die Zuwendung je Mitglied nach Maßgabe der Gruppenstärke. Mietzuschüsse waren sowohl für die Gruppe als auch für die angeschlossenen einzelnen Fraktionen möglich.⁹⁶

- Tz. 86 Bei den Städten Celle, Lüneburg, Hildesheim und Wilhelmshaven bildeten sich Gruppen aus mehreren Fraktionen. Die Fraktionszuwendungen erhielten, den Satzungsregelungen entsprechend, die an der Gruppenbildung beteiligten Fraktionen.
- Tz. 87 Nach dem Wortlaut des § 57 Abs. 1 NKomVG können sich nur einzelne Abgeordnete zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenschließen. Da das NKomVG die Begriffe Fraktion und Gruppe im Hinblick auf die damit verbundenen Rechte und Pflichten synonym gebraucht, verstößt ein Zusammenschluss von fortbestehenden Fraktionen zu Gruppen auch gegen das Verbot der Doppelmitgliedschaft.⁹⁷ Aus dem Homogenitätsgebot folgt, dass jeder Abgeordnete nur einer Fraktion oder Gruppe angehören darf (Verbot der Doppelmitgliedschaft).⁹⁸ Ansonsten könnten etwa „Koalitionsfraktionen“ ihre Mitgliederzahlen durch Doppelmitgliedschaft künstlich erhöhen und sich dadurch erhöhte Zuwendungen verschaffen.⁹⁹ Schließen sich die Mitglieder einer Fraktion mit den Mitgliedern einer anderen Fraktion zu einer Gruppe zusammen, gehen sämtliche aus dem NKomVG abzuleitenden Rechte von den Fraktionen auf die neugebildete Gruppe über.¹⁰⁰ Das bedeutet, dass nur

⁹⁴ § 1 Abs. 3 Satzung über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen des Rates der Stadt Hildesheim in der Fassung vom 14.05.2018.

⁹⁵ § 11 Abs. 1 Satzung der Hansestadt Lüneburg über die Entschädigung der Ratsfrauen und -herren, Ortsratsmitglieder und ehrenamtlich Tätigen in der Fassung vom 15.03.2018.

⁹⁶ § 2 Abs. 1 b und 2 b Satzung über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen im Rat der Stadt Wilhelmshaven vom 14.06.2017.

⁹⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.09.2019 – 10 LA 50/19; Wefelmeier, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesaussage Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 19.

⁹⁸ Vgl. Wefelmeier, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesaussage Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 17.

⁹⁹ Vgl. Thiele, Kommentar zum NKomVG, 2. überarbeitete Auflage 2017, § 57 RdNr. 2.

¹⁰⁰ Vgl. Meyer, NdsVBl. 2020, S. 129.

die neue Gruppe das Recht hat, die politischen Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte in Anspruch zu nehmen.¹⁰¹ Nur die Gruppe kann Zuwendungen der Kommune nach § 57 Abs. 3 NKomVG erhalten.¹⁰²

- Tz. 88 Dementsprechend bestimmten einige Geschäftsordnungen ausdrücklich, dass die Gruppe anstelle der beteiligten Fraktion(en) die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte wahrnimmt. Zum Teil bei denselben Städten wichen Satzungsregelungen davon ab, indem sie den an einer Gruppe beteiligten Fraktionen die Zuwendungen anstelle der Gruppe zubilligten. Da nur die Gruppe Zuwendungen erhalten kann, waren die Satzungsregelungen der Städte Celle, Hildesheim, Lüneburg und Wilhelmshaven insoweit rechtswidrig.
- Tz. 89 Solche Bestimmungen sind daher zu ändern und Zuwendungen bei Gruppenbildung nur der Gruppe zu gewähren. Die Änderung sollte spätestens zum Beginn der nächsten Wahlperiode beschlossen und umgesetzt werden. Die Stadt Hildesheim teilte mit, dass sie ihre Satzungsregelung anpassen werde und Gruppen zukünftig nur noch als Gruppe die Mittel erhalten werden (nicht mehr jede Fraktion). Die Stadt Wilhelmshaven erklärte ebenfalls, dass Zahlungen im Falle einer Gruppenbildung nur noch an die Gruppen vorgesehen werden, nicht auch zusätzlich an die angeschlossenen Fraktionen.

3.3.1.3 Richtlinien

- Tz. 90 Fünf Städte stellten Richtlinien auf. Die Städte Göttingen und Salzgitter regelten darin Leistungen, Mittelverwendung und Nachweisführung. Deren Richtlinien lagen Ratsbeschlüsse vom 18.08.2017 bzw. 09.11.2016 zugrunde. Bei der Stadt Lingen (Ems) legte ein fraktionsübergreifender „Ältestenrat“ eine Richtlinie über die Verwendung und Nachweisführung der Fraktionsmittel fest (Stand 06.12.2006). Die Stadt Celle verfasste am 12.12.2007 Hinweise für die zweckentsprechende Verwendung der für die Fraktionen bereitgestellten Haushaltsmittel. Die Hansestadt Lüneburg löste ihre seit 01.01.2017 geltende Richtlinie über die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse an Fraktionen und Gruppen durch eine überarbeitete Fassung zum 01.01.2019 ab.

¹⁰¹ Vgl. Meyer, NdsVBl. 2020, S. 129.

¹⁰² Vgl. Wefelmeier, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 19.

- Tz. 91 Die Richtlinie der Hansestadt Lüneburg enthielt umfangreiche Hinweise zu der Verwendung der Mittel. Die Richtlinie der Stadt Göttingen legte abschließend fest, welche Aufwendungen aus den Zuwendungen bestritten werden durften und ließ Ausnahmen in begründeten Einzelfällen zu. Beispiele nicht zulässiger Mittelverwendung waren ebenfalls listenmäßig aufgeführt.
- Tz. 92 Bei meiner Prüfung gaben mehrere Fraktionen in unterschiedlichen Städten an, dass Hinweise oder Richtlinien zur zulässigen Mittelverwendung hilfreich wären. Auch im Zusammenhang mit unzulässigen Verwendungen (siehe Abschnitt 3.5) stellte ich Informationsdefizite bei den Fraktionen fest. Dies galt insbesondere bei neuen Fraktionen.
- Tz. 93 Eine hinreichende Information ermöglicht den Fraktionen, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß und rechtssicher zu bewirtschaften. Sie kann einer unzulässigen Mittelverwendung vorbeugen.
- Tz. 94 Ich empfehle, eine Richtlinie über die ordnungsgemäße Mittelverwendung aufzustellen. Die Zulässigkeit und die Grenzen der Mittelverwendung sollten näher bestimmt werden. Als Orientierung können die Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter dienen.¹⁰³ Dabei sind die Besonderheiten des niedersächsischen Landesrechts, insbesondere die Neufassung des Erlasses des MI¹⁰⁴, zu beachten.
- Tz. 95 Die Bestimmungen in den Richtlinien der Hansestadt Lüneburg und der Stadt Göttingen sehe ich als gute Beispiele an. Die Stadt Hildesheim teilte mit, dass sie ihre Satzung über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen des Rates der Stadt Hildesheim intensiv überarbeiten werde und damit die von mir angemerkten Inhalte anpassen und diese dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen werde. Der überwiegende Teil meiner Anmerkungen sei durch Regelungen in der Satzung dann "geheilt". Darüber hinaus werde die Stadt den Fraktionen/Gruppen eine Liste an die Hand geben, auf welcher erkennbar sei, für was die zur Verfügung gestellten Mittel verwendet werden dürften. Die Stadt Lingen (Ems) teilte mit, dass vorgesehen sei, die Richtlinie über die Verwendung und Nachweisführung

¹⁰³ <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

¹⁰⁴ RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

der Fraktionsmittel zu überarbeiten und einen entsprechenden Grundsatzbeschluss (s. 3.3.1.1) des Rates herbeizuführen. Dazu wolle sie die Neufassung des Runderlasses des MI abwarten. Diese Neufassung liegt inzwischen vor (s. o.). Auch die Stadt Wilhelmshaven erklärte, dass sie eine Richtlinie über die ordnungsgemäße Mittelverwendung aufstellen bzw. entsprechende Regelungen in die Satzung aufnehmen wolle.

3.3.2 Bedarfsermittlung

- Tz. 96 Keine Stadt legte eine Bedarfsberechnung zu Höhe der in der Wahlperiode ab November 2016 benötigten Fraktionszuwendungen vor. Es war nicht nachvollziehbar, wie die Städte die Höhe ermittelten. Bei der Landeshauptstadt Hannover stammte der Bericht, der der Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen zugrunde lag, aus dem Jahr 1992.¹⁰⁵ Bei einigen Städten kam es in den Prüfungsjahren zu erheblichen Rückzahlungen bzw. Verrechnungen von Mitteln. Rückzahlungen von pauschal gewährten Beträgen machten im Jahr 2018 z. B. bei den Städten Lüneburg und Göttingen mit rd. 14.000 € bzw. rd. 25.700 € mehr als ein Fünftel der erhaltenen Pauschalbeträge aus.
- Tz. 97 § 57 Abs. 3 NKomVG enthält keine Aussage zur Höhe der Zuwendungen. Aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ergibt sich, dass die Zuwendungen bedarfsgerecht sein müssen. Der von den Fraktionen benötigte Bedarf für die Geschäftsführung bildet die Obergrenze der Zuwendungen.¹⁰⁶ Dementsprechend muss vor einer Entscheidung über die Höhe der Fraktionszuwendungen zunächst ermittelt werden, welchen Bedarf die Fraktionen haben. Dabei dürfen nur die zuwendungsfähigen Aufwendungen berücksichtigt werden.¹⁰⁷ Ferner ist im Rahmen des Ermessens festzulegen, in welchem Umfang der Bedarf abgedeckt werden soll. Die Fraktionsarbeit kann über die Haushaltsmittel hinaus aus weiteren Quellen finanziert werden, wie z. B. Umlagen der Fraktionsmitglieder, Finanzmittel der Partei, Spenden.¹⁰⁸ Jährlich wiederkehrende, nicht unerhebliche Rückzahlungen sind ein Anhaltspunkt dafür, dass die Zuwendungen über dem Bedarf liegen könnten.

¹⁰⁵ Bericht der Kommission zur Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen vom 28.07.1992.

¹⁰⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009, 10 ME 17/09.

¹⁰⁷ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 78.

¹⁰⁸ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 08.10.2002 – 15 A4734/01; Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 92.

Tz. 98 Ich empfehle, den Bedarf zu überprüfen und die Pauschalbeträge ggf. zum Beginn der nächsten Wahlperiode anzupassen. Darüber hinaus sind die Bedarfe regelmäßig zu evaluieren. Dabei reicht es aus, die Rechnungslegung der Fraktionen für die Vorjahre und die daraus ersichtliche Mittelverwendung auszuwerten. Eine spezielle Bedarfsanalyse ist nicht erforderlich.¹⁰⁹ Der Bedarf sollte auch bei einer gesonderten Personalkostenerstattung und der Übernahme von Mietkosten für Räume regelmäßig überprüft werden. Die Stadt Lingen (Ems) erklärte in Ihrer Stellungnahme, dass der Bedarf der einzelnen Fraktionen in den vergangenen Jahren im Rahmen der jährlichen Vorlage des Verwendungsnachweises überprüft wurde. Nach meinen Prüfungsfeststellungen prüfte die Stadt zwar jährlich die Verwendungsnachweise (siehe Abschnitt 3.4.3), eine Überprüfung, ob die Mittel für die Fraktionen angemessen und auskömmlich sind, dokumentierte sie dabei jedoch nicht. Weiter teilte die Stadt Lingen (Ems) mit, dass vorgesehen sei, die Pauschalbeträge ggf. zum Beginn der nächsten Wahlperiode anzupassen. Die Stadt Göttingen erklärte, dass der Bedarf der Fraktionen mit Hilfe vergangener Verwendungsnachweise geprüft und neu ermittelt werde.

3.3.3 Regelung des Nachweises

Tz. 99 Die Städte Wilhelmshaven und Wolfsburg übernahmen den Wortlaut des § 57 Abs. 3 Satz 2 NKomVG. Danach ist die Verwendung der Zuwendungen „in einfacher Form“ nachzuweisen. Die übrigen Städte wiesen nähere Bestimmungen auf. Dabei machten die Städte Göttingen, Lüneburg und Salzgitter konkrete Vorgaben. Diese drei Städte gaben zudem ein Muster für den Verwendungsnachweis vor. Die Stadt Cuxhaven bestimmte in der Geschäftsordnung des Rats, dass der Nachweis „gemäß vorgegebenem Vordruck“ zu führen war.¹¹⁰ Der Vordruck konnte von der Verwaltung nicht vorgelegt werden und wurde in der vorgegeben Form von den Fraktionen nicht genutzt.

Tz. 100 Nähere Ausführungen enthält Ziffer 3 des bereits genannten Runderlasses des MI¹¹¹ (siehe Abschnitt 3.3.1). Danach sind in dem zahlenmäßigen Nachweis die Einnahmen und Ausgaben summarisch auszuweisen, gegliedert nach wesentli-

¹⁰⁹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11; Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 6.5.2, S. 274.

¹¹⁰ § 2 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Cuxhaven, Stand 23.02.2017.

¹¹¹ Vgl. auch RdErl. des MI vom 12.02.1992, Az. 34.2-10002 (§ 39 b), Haushaltsmittel für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften; Prüfung, so auch Ziffer 3 RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften

chen Aufwandsarten. Der Runderlass vom 24.08.2020 gibt unter Ziffer 3 als wesentliche Positionen beispielhaft Büromaterial, Durchführung von Sitzungen, Reisen, Öffentlichkeitsarbeit und Personal vor. Darüber hinaus sehe ich Aufwendungen für Miete und Nebenkosten, IT-Ausstattung und -Service, Fachliteratur, Aus- und Fortbildung sowie die Durchführung von Klausurtagungen als wesentliche Positionen an.¹¹² Auch die Aufnahme weiterer Positionen ist denkbar. In einem Sachbericht ist die Verwendung der Haushaltsmittel kurz darzustellen. Der Verwendungsnachweis ist mit der Versicherung der oder des Vorsitzenden der Fraktion/der Gruppe über die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel zu verbinden.

- Tz. 101 Ich empfehle, den Geschäftsführungen der Fraktionen ein Muster für den Verwendungsnachweis vorzugeben. Damit kann ein einheitliches Verfahren gewährleistet und die Prüfung erleichtert werden. Die Stadt Wilhelmshaven erklärte, sie wolle einen solchen Musterverwendungsnachweis erstellen.
- Tz. 102 Das Muster der Stadt Göttingen für den Verwendungsnachweis halte ich für ein gutes Beispiel.¹¹³ Die Stadt Lingen (Ems) teilte hierzu mit, dass sie einen entsprechenden Vordruck in Orientierung an der Anlage zu den Richtlinien der Stadt Göttingen entwickeln und den Fraktionen zur Verfügung stellen werde.
- Tz. 103 Fünf Städte regelten die Vorlage von Belegen. Die Hansestadt Lüneburg bestimmte in ihrer Richtlinie, dass dem Verwendungsnachweis alle Originalbelege – chronologisch geordnet – beizufügen sind. Die Städte Celle und Salzgitter behielten sich die Vorlage von Belegen in ihren Richtlinien vor. Die Richtlinie der Stadt Lingen (Ems) zu Fraktionszuwendungen sah vor, dass die Belege bei den Fraktionen eingesehen werden können. Die Stadt Göttingen wies in ihrer Richtlinie darauf hin, dass Verwendungsnachweis und Rechnungsbelege der Prüfung durch das RPA, ggf. einer überörtlichen Prüfung, unterliegen.¹¹⁴
- Tz. 104 Aus den vorzulegenden Nachweisen können sich Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwendung der Haushaltsmittel ergeben. Um die Zweifel klären zu können, ist ggf. die Vorlage von Belegen erforderlich.

¹¹² Siehe Fußnote 109.

¹¹³ Anlage II der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zu den Geschäftsbedürfnissen der Fraktionen und Gruppen des Rates der Stadt Göttingen vom 18.08.2017, <https://www.goettingen.de/rathaus/bekanntmachungen/stadtrecht/allgemeine-verwaltung.html> (Abruf am 30.04.2020).

¹¹⁴ Nähere Angaben zu Richtlinien in Abschnitt 3.3.1.3.

- Tz. 105 Ich empfehle ausdrücklich zu regeln, dass die Vorlage von Belegen vorbehalten bleibt, damit sich die Fraktionen darauf einstellen können.

3.3.4 Regelung der Prüfung

- Tz. 106 Die Stadt Salzgitter bestimmte in ihrer Richtlinie die mittelbewirtschaftende Stelle als zuständig für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionszuwendungen. Drei Städte regelten eine Prüfung der Verwendungsnachweise durch das örtliche RPA: Die Hansestadt Lüneburg bestimmte in ihrer Richtlinie eine jährliche Prüfung durch das RPA; nach der Satzung der Stadt Hildesheim erfolgte die Prüfung durch das RPA; gemäß Richtlinie der Stadt Göttingen unterlag die Prüfung der Verwendungsnachweise dem RPA und ggf. einer überörtlichen Prüfung.¹¹⁵ Laut Beschluss des Verwaltungsausschusses der Landeshauptstadt Hannover vom 31.10.1996 waren die Fraktionen verpflichtet, dem RPA einen Bericht über die sachgerechte Mittelverwendung vorzulegen. Die übrigen fünf Städte verfügten über keine entsprechenden Regelungen. Die Stadt Göttingen erklärte in ihrer Stellungnahme, dass zukünftig (ab Prüfung 2019) die Nachweis- und Verwendungsprüfung durch die mittelbewirtschaftende Stelle (Referat des Oberbürgermeisters) erfolge.
- Tz. 107 Bei einzelnen Städten führte die fehlende Vorgabe der Zuständigkeit dazu, dass die Verwendungsnachweise nicht geprüft wurden (siehe Abschnitt 3.4.3).
- Tz. 108 Die von der Verwaltung im Haushaltsjahr ausgezahlten Fraktionszuwendungen stehen unter dem Vorbehalt des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung in einfacher Form. Für die Entgegennahme und Prüfung ist regelmäßig die Stelle zuständig, welche die Zuwendungen auszahlt und ggf. zurückfordert (vgl. § 42 Abs. 3 KomHKVO).¹¹⁶ Unabhängig davon unterliegen die Haushaltsmittel der Prüfung durch das örtliche RPA (§ 155 NKomVG).
- Tz. 109 Prüfungen sind erforderlich, um festzustellen, ob die Fraktionen die Mittel zweckentsprechend und sparsam verwendeten. Sie sind Grundlage für die Entscheidung der mittelbewirtschaftenden Stellen, in welcher Höhe nicht verausgabte bzw. nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zu erstatten sind.

¹¹⁵ Nähere Angaben zu Satzungen und Richtlinien in Abschnitt 3.3.1.1 bzw. 3.3.1.3.

¹¹⁶ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 125.

- Tz. 110 Die Prüfpflicht der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten stellte das MI in Ziffer 3 der Neufassung des Runderlasses „Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften“ vom 24.08.2020 klar. Ich empfehle, entsprechend zu verfahren.

3.3.5 Regelung zur Übertragung von Mitteln

- Tz. 111 Vier Städte regelten die Übertragung von Fraktionszuwendungen in das Folgejahr:
- Nach der Richtlinie der Hansestadt Lüneburg waren Fraktionszuwendungen grundsätzlich nicht übertragbar. Ausnahmen konnten unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden. Solche Anträge gab es in den Prüfungsjahren nicht.
 - Die Landeshauptstadt Hannover ließ auf Grundlage eines Besprechungsergebnisses ihrer Geschäftsordnungskommission vom 07.05.1992 Anträge auf Sonderbedarf zu. In den Prüfungsjahren entsprach sie allen Anträgen, Mittel im Folgejahr verwenden zu können.
 - Nach der Richtlinie der Stadt Lingen (Ems) war es grundsätzlich möglich, Fraktionszuwendungen für investive Maßnahmen zu übertragen. Der Verwaltungsausschuss erhob in seiner Sitzung am 20.02.2018 keine Einwände, nicht verbrauchte Mittel auch für andere, konkret zu benennende Maßnahmen zu übertragen. Die Stadt erklärte in ihrer Stellungnahme, dass eine Übertragung der Mittel seit meiner Prüfung bzw. seit der Bearbeitung der Fraktionszuwendungen für das Jahr 2020 nicht mehr erfolge.
- Tz. 112 Laut Richtlinie des Rats der Stadt Göttingen konnte ein Restbetrag nicht verbrauchter Mittel von maximal 3.000 € innerhalb einer Wahlperiode in das folgende Jahr übertragen werden. Davon wurde regelmäßig Gebrauch gemacht.¹¹⁷ Die Stadt teilte mit, dass die bisherige Regelung der „Richtlinie“, 3.000 € in das Folgejahr übertragen zu dürfen, zurückgenommen werde. Zukünftig sollen wieder alle nicht verbrauchten Restmittel in voller Höhe zurückgefordert werden. Die Richtlinie werde geändert. Gemäß Ziffer 3 des Runderlasses des MI aus dem Jahr 1992 (siehe Abschnitt 3.3.1) hatten die Fraktionen erhaltene Haushaltsmittel, die nicht verausgabt worden sind oder für deren zweckentsprechende Verwendung ein

¹¹⁷ Nähere Angaben zu Richtlinien in Abschnitt 3.3.1.3.

Nachweis nicht geführt werden kann, zu erstatten. Nicht verbrauchte Fraktionszuwendungen standen damit im Folgejahr nicht mehr zur Verfügung. Die Regelungen der Städte entsprachen damit nicht der seinerzeitigen Rechtslage.

Die Neufassung des Runderlasses des MI „Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften“ vom 17.08.2020 regelt nunmehr, dass sich die Übertragbarkeit von Mitteln der Fraktionen und Gruppen haushaltsrechtlich nach § 20 KomHKVO richtet. Die Übertragung der Mittel kann dabei nur innerhalb der jeweiligen Wahlperiode erfolgen.

Für die Fraktionszuwendungen bedeutet dies, dass nicht verbrauchte Mittel, die bereits durch Bestellungen oder Aufträge gebunden sind, im Folgejahr¹¹⁸ zur Verfügung stehen. In diesen Fällen sind der Grund und die erforderliche Höhe für die Übertragung dargelegt.

Die Vertretung ist nach Ziffer 3 des Runderlasses zuständig für die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Rückzahlungsanspruchs im Falle nicht verwendeter (...) Mittel. Sie ist daher gehalten, entweder jährlich über die Übertragung zu entscheiden oder eine allgemeingültige Richtlinie zu erlassen, aus denen die Kriterien für eine Übertragungsmöglichkeit hervorgehen.

Ich empfehle daher, die o. a. angesprochenen internen Regelungen entsprechend an die neue Rechtslage anzupassen.

3.3.6 Exkurs: Aufwandskonten

- Tz. 113 Fünf Städte buchten die Fraktionszuwendungen auf dem Konto 4458 (Erstattungen an übrige Bereiche), eine Stadt auf dem Konto 4318 (Zuschüsse an übrige Bereiche). Die Städte Cuxhaven, Hildesheim, Lingen (Ems) und Salzgitter verwandten das Buchungskonto 4431 (Geschäftsaufwendungen).
- Tz. 114 Nach den jährlich bekannt gegebenen „Verbindliche(n) Zuordnungsvorschriften und Hinweise(n) zum niedersächsischen Kontenrahmen“ fallen unter das Konto

¹¹⁸ In Wahljahren nur bis zum Ende der Wahlperiode.

4431 auch die „Geschäftsführungskosten der Fraktionen“. Dies ist seit der Bezugsbekanntmachung vom 17.08.2009 in den Zuordnungsvorschriften ab dem Haushaltsjahr 2010 klargestellt.¹¹⁹

- Tz. 115 Die Städte buchten überwiegend nicht auf dem korrekten Aufwandskonto. Ich weise deshalb darauf hin, dass das Aufwandskonto 4431 zu verwenden ist (korrespondierendes Auszahlungskonto: 7431). Die Städte Göttingen und Wilhelmshaven erklärten in ihren Stellungnahmen, dass sie das Aufwandskonto ändern werden.

3.4 Nachweis und Prüfung der Verwendung

3.4.1 Verwendungsnachweise

- Tz. 116 Allen geprüften Städten lagen Verwendungsnachweise zu den gewährten Fraktionszuwendungen vor. Diese unterschieden sich deutlich in der Form und im Umfang.
- Tz. 117 Die Fraktionen der Stadt Göttingen legten der mittelbewirtschaftenden Stelle überwiegend ausführliche Sachberichte zu der Verwendung der Mittel vor. Die teilweise von den Fraktionen der Städte Cuxhaven, Wolfsburg und Lingen (Ems) vorgelegten Sachberichte waren kurz gehalten und enthielten überwiegend keine näheren Angaben zur Mittelverwendung. Die als Sachberichte bezeichneten Unterlagen der Fraktionen der Stadt Salzgitter enthielten die Erklärung über die bestimmungsgemäße Verwendung und einen Verweis auf die Einzelnachweise. Diese stellten keine Sachberichte dar. Die von der Stadt Celle in ihren jährlichen Zuwendungsbescheiden geforderte Vorlage eines Sachberichts wurde nicht umgesetzt. Die Fraktionen der Landeshauptstadt Hannover legten keine Sachberichte vor, obgleich sie sich laut Beschluss des Verwaltungsausschusses verpflichteten, einen Bericht über die sachgerechte Mittelverwendung vorzulegen.¹²⁰ Die Fraktionen der übrigen drei Städte legten keine Sachberichte vor.

¹¹⁹ https://www.statistik.niedersachsen.de/themenbereiche/finanzen/kommunale_haushaltssystematik/themenbereich-finanzen-steuern-personal---kommunale-haushaltssystematik-und-doppik-in-niedersachsen-87725.html (Abruf am 25.05.2020).

¹²⁰ Ziffer 4 der Anlage zur Drucks. Nr. 1153/1996; Beschluss des Verwaltungsausschusses der Landeshauptstadt Hannover vom 31.10.1996.

- Tz. 118 Die Fraktionen der Städte Göttingen, Lüneburg und Salzgitter legten den von den Städten per Mustervordruck vorgegebenen zahlenmäßigen Nachweis vor. Bei den anderen Städten legten die Fraktionen sehr unterschiedliche zahlenmäßige Nachweise vor, z. B. Auszüge aus Excel-Dateien oder Protokolle aus Online-Banking-Programmen.
- Tz. 119 Laut der Geschäftsordnung des Rats der Stadt Cuxhaven hatten die Fraktionen einen Nachweis über die Verwendung der Fraktionszuwendungen gemäß vorgegebenen Vordruck zu führen. Diesen verwendeten die Fraktionen nicht.
- Tz. 120 Bei vier Städten¹²¹ gaben einzelne Fraktionen keine Versicherung über die bestimmungsgemäße Verwendung ab. Die Stadt Wolfsburg forderte die Versicherung aufgrund einer Prüfbemerkung des RPA nach.
- Tz. 121 Mehrfach stellte ich fest, dass die Verwendungsnachweise und die Versicherung nicht oder nicht von den verantwortlichen Personen unterschrieben waren.
- Tz. 122 Die genannten Runderlasse enthalten Aussagen dazu, wie ein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Fraktionszuwendungen zu führen ist (siehe Abschnitt 3.3.3). Diesen Vorgaben entsprachen die von mir vor Ort geprüften Verwendungsnachweise vielfach nicht.
- Tz. 123 Ich empfehle, die Fraktionen auf die Erlasslage hinzuweisen und auf eine Vorlage vollständiger und ordnungsgemäß unterschriebener Verwendungsnachweise hinzuwirken.

3.4.2 Vorlagefristen

- Tz. 124 Acht Städte¹²² regelten, dass die Fraktionen ihre Verwendungsnachweise bis spätestens zum 31.03. des Folgejahres der mittelbewirtschaftenden Stelle vorzulegen haben. Die Städte Hildesheim und Salzgitter forderten eine Vorlage bis zum 28.02. des Folgejahres.
- Tz. 125 Von 134 Verwendungsnachweisen in zwei Berichtsjahren legten die Fraktionen 35 Verwendungsnachweise verspätet vor. Bei den Städten Hildesheim, Lüneburg

¹²¹ Cuxhaven, Hildesheim, Lingen (Ems) und Wilhelmshaven.

¹²² Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hannover, Lingen (Ems), Lüneburg, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

und Wilhelmshaven übergaben einige Fraktionen ihre Verwendungsnachweise aus den Jahren 2017 und 2018 erst im Laufe meiner örtlichen Erhebungen an die mittelbewirtschaftende Stelle. Bei der Stadt Celle legten alle Fraktionen ihre Verwendungsnachweise innerhalb der gesetzten Frist vor.

Tz. 126 Nach den genannten Runderlassen ist die zweckentsprechende Verwendung von Fraktionszuwendungen innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres nachzuweisen. Diese Vorgabe wurde nur bei einer von zehn geprüften Städten von allen Fraktionen eingehalten.

Tz. 127 Ich empfehle, auf die fristgerechte Vorlage vollständiger Verwendungsnachweise hinzuwirken.

3.4.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

Tz. 128 Die mittelbewirtschaftenden Stellen von sechs Städten¹²³ prüften die Verwendungsnachweise. Die Städte Celle, Lingen (Ems), Lüneburg und Wolfsburg legten die von ihnen geprüften Verwendungsnachweise jährlich auch dem RPA vor. Bei der Stadt Göttingen prüfte ausschließlich das RPA die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

Tz. 129 Bei den Städten Hannover, Hildesheim und Wilhelmshaven prüften weder die mittelbewirtschaftende Stelle noch das RPA die Verwendungsnachweise:

- Die Stadt Hildesheim legte in § 5 Abs. 2 ihrer Satzung über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen und Gruppen des Rats fest, dass die Prüfung durch das RPA der Stadt erfolgt. Das RPA erfüllte diesen Prüfauftrag nicht, da es dem RPA nicht bewusst gewesen sei, dass es nach der Satzung für die Prüfung der Verwendungsnachweise zuständig sei. Das RPA schätzte den Risikofaktor als gering ein, so dass auch aus Zeit- und Personalgründen darauf verzichtet worden sei.
- Mit einem Beschluss aus dem Jahr 1996 verpflichteten sich die Fraktionen der Landeshauptstadt Hannover, dem RPA einen Bericht über die sachgerechte Mittelverwendung vorzulegen. In seinem Prüfbericht aus dem Jahr 1999 weist

¹²³ Celle, Cuxhaven, Lingen (Ems), Lüneburg, Salzgitter und Wolfsburg.

das RPA auf die Prüfpflicht der mittelbewirtschaftenden Stelle hin.¹²⁴ Die Landeshauptstadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Prüfungen der Mittel zukünftig vom Büro des Oberbürgermeisters vorgenommen werden solle.

- Die Stadt Wilhelmshaven regelte hierzu nichts.

Tz. 130 In Ziffer 2 des Runderlasses vom 12.02.1992 wies das MI darauf hin, dass die Zahlung an Fraktionen zur Abgeltung des notwendigen sächlichen und personellen Aufwands im Rahmen der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln erfolgt. Es waren die allgemeinen haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Prüfungsvorschriften auch bei diesen Haushaltsmitteln zu beachten. Insoweit oblag der mittelbewirtschaftenden Stelle die Prüfung, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Diese Zuständigkeit hat das MI in Ziffer 3 des Runderlasses vom 24.08.2020 konkretisiert, indem es die Prüfung nunmehr der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten zuweist.

Tz. 131 Ich empfehle, die jährliche Prüfung der Verwendungsnachweise durch die mittelbewirtschaftende Stelle durchführen zu lassen. Ergänzend verweise ich auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.3.4. Die Landeshauptstadt Hannover teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine Prüfung der zahlenmäßigen Nachweise der Fraktionen jährlich durch die Landeshauptstadt Hannover erfolge. Eine Belegprüfung fände nicht statt. Die Sachberichte seien laut Beschluss des Verwaltungsausschusses dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Eine jährliche Prüfung der zahlenmäßigen Nachweise war aus den mir vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich. Unklarheiten bezüglich der internen Zuständigkeit für die jährliche Prüfung sind aufgrund der zwischenzeitlichen Konkretisierung der Prüfpflicht der mittelbewirtschaftenden Stelle durch den o. g. Runderlass des MI geklärt. Die Landeshauptstadt teilte weiter mit, dass den Fraktionen/Gruppen ein einheitlicher Abrechnungsvordruck sowie eine Richtlinie, basierend auf den Empfehlungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen, zur Verfügung gestellt werde. Dies begrüße ich.

¹²⁴ Ziffer 4 der Anlage zur Drucks. Nr. 1153/1996; Beschluss des Verwaltungsausschusses der Landeshauptstadt Hannover vom 31.10.1996; Ziff. 5.0 des Prüfberichts des RPA der Landeshauptstadt Hannover vom 01.03.1999.

3.4.4 Prüfung der Belege

- Tz. 132 Die Städte Celle, Lüneburg und Salzgitter sowie das RPA der Stadt Göttingen prüften Belege zu den zahlenmäßigen Nachweisen vollständig oder als Stichprobe. Teilweise legten die Fraktionen die Belege zusammen mit den Verwendungsnachweisen vor oder die Städte forderten Belege bei Bedarf an. Darüber hinaus legte die Hansestadt Lüneburg eine Aufbewahrungsfrist für Belege fest.
- Tz. 133 Die Stadt Wilhelmshaven forderte die Belege von den Fraktionen im Rahmen meiner Prüfung an. Fünf Fraktionen legten keine Belege vor. Drei von diesen teilten schriftlich mit, dass sie die Belege zur Mittelverwendung nicht vorlegen könnten. Deren Aufbewahrung sei seitens der Stadt nicht vorgegeben. Eine dieser Fraktionen erklärte im vorgelegten Verwendungsnachweis in einfacher Form einen Cent genauen Verbrauch der Fraktionszuwendungen. Belegen konnte die Fraktion diesen Betrag nicht.
- Tz. 134 Bei meinen Belegprüfungen (siehe Abschnitt 3.5) stellte ich beispielsweise fest, dass eine Fraktion Ausgaben für die Weihnachtsfeier ihrer Fraktionsgeschäftsstelle im Verwendungsnachweis als „allgemeine Geschäftsausgaben“ angegeben hatte. In einem anderen Fall beschafften Fraktionen Tablets aus Fraktionsmitteln. Ob dies zulässig für die Fraktionsgeschäftsführung oder unzulässig für Fraktionsmitglieder erfolgte, konnte ich nur anhand der Belege, nicht aber anhand der vereinfachten Verwendungsnachweise klären.
- Tz. 135 Gemäß § 57 Abs. 3 NKomVG ist die Verwendung der Zuwendung in einfacher Form nachzuweisen. Was der Gesetzgeber unter „einfacher Form“ versteht, lässt er offen. Ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, kann nur sachgerecht kontrolliert werden, wenn alle Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen und belegt werden. Dieser Vorgabe können die Fraktionen nur nachkommen, wenn sie die Belege aufbewahren.
- Tz. 136 Ich empfehle, die Aufbewahrung der Belege (evtl. digital) und entsprechende Aufbewahrungsfristen zu regeln. Die Fristen sollten sich an der Dauer der Wahlperiode und anschließend notwendiger Prüfungszeiträume orientieren. Dies stellt sicher, dass durch eine Belegprüfung eine ggf. nicht zweckentsprechende Verwendung der Mittel festgestellt werden kann und diese Mittel entsprechend zurückgefordert oder verrechnet werden können. Nach Ziffer 3 des Runderlasses des MI vom 17.08.2020 haben die Kommunen sich, dem Rechnungsprüfungsamt und

dem LRH (überörtliche Kommunalprüfung) das Recht einräumen zu lassen, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten Einsicht in die begründenden Belege zu verlangen. Die Stadt Lingen teilte hierzu mit, dass alle Belege für die Dauer der Wahlperiode zur Einsichtnahme aufzubewahren und bei entsprechender Anforderung zur Verfügung zu stellen seien. Die Stadt Göttingen teilte mit, sie werde die Aufbewahrungsfrist in die Richtlinie aufnehmen. Ebenso teilte die Stadt Wilhelmshaven mit, dass die Vorlage von Belegen geregelt werden solle, um die Prüfung zu erleichtern.

3.4.5 Rückforderung nicht verausgabter Mittel

- Tz. 137 Die Stadt Göttingen forderte die nicht verausgabten Mittel zurück, soweit diese über 3.000 € lagen. Die Stadt Hildesheim forderte in einigen Fällen einen „angemessenen Anteil“ der nicht verausgabten Mittel zurück, ohne dass sie hierfür eine nachvollziehbare Berechnung vorlegen konnte. Von einer Fraktion forderte sie im Jahr 2017 einen Betrag über 5.000 € (von rd. 7.450 €) und von einer anderen im Jahr 2018 einen Betrag über 6.000 € (von rd. 8.900 €) zurück. Die Landeshauptstadt Hannover verrechnete die nicht verausgabten Mittel im dritten Quartal des Folgejahres, soweit sie nicht Anträgen auf Sonderbedarf stattgab.
- Tz. 138 Bei den Städten Cuxhaven und Wilhelmshaven verbrauchten die Fraktionen in jedem Jahr alle Zuwendungen.
- Tz. 139 Während bei der Stadt Salzgitter die Rückforderungen aus dieser Wahlperiode aufgrund eines Personalwechsels noch ausstanden, forderten die übrigen vier Städte¹²⁵ diese zeitnah und vollständig zurück.
- Tz. 140 Nach dem einschlägigen Runderlass waren die Mittel, die nicht verausgabt worden sind, von der Fraktion zurückzuerstatten (siehe Abschnitt 3.3.5). Aufgrund der Neufassung des Runderlasses ist eine „Übertragung“ nunmehr unter den unter Abschnitt 3.3.5 genannten Voraussetzungen zulässig.
- Tz. 141 Nicht verausgabte und nicht durch Aufträge oder Bestellungen gebunden Mittel sind von den Fraktionen zurückzufordern oder von den Städten mit künftigen Zahlungen zu verrechnen.

¹²⁵ Celle, Lingen (Ems), Lüneburg und Wolfsburg.

3.4.6 Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Mitteln

- Tz. 142 Sechs Städte¹²⁶ stellten nicht zweckentsprechend verwendete Mittel fest und forderten diese von den Fraktionen zurück. Bei der Stadt Salzgitter standen auch diese Rückforderungen aufgrund des o. g. Personalwechsels noch aus. Die Städte Hannover und Wilhelmshaven prüften keine Verwendungsnachweise und keine Belege. Sie konnten daher auch keine zweckwidrig verwendeten Mittel feststellen, die sie ggf. hätten zurückfordern müssen. Die Stadt Cuxhaven stellte keine zweckwidrig verwendeten Mittel fest.
- Tz. 143 Das RPA der Stadt Göttingen merkte in einer Stellungnahme zu Aufwendungen einer Fraktionsklausur an, dass „Reisen grundsätzlich zulässig sind, wenn sie der unmittelbaren Erfüllung kommunalverfassungsrechtlicher Aufgaben der Ratsfraktionen dienen. Auf dessen Bezug ist zukünftig verstärkt zu achten“. Das RPA bezog sich hierbei auf zweitägige „Informationsreisen“ einer Fraktion, deren Programm überwiegend aus Stadtführungen und sonstigen kulturellen Tagesordnungspunkten und nur zu einem sehr geringen Anteil aus Fraktionsarbeit bestand. Dennoch stellte das RPA die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen fest. Zu Rückforderungen kam es nicht.
- Tz. 144 Zuwendungen dürfen nur zu den „sächlichen und personellen Aufwendungen für den Geschäftsbedarf“ einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in Angelegenheiten der Kommune gewährt und verwendet werden.¹²⁷ Beim Einsatz der Mittel haben Fraktionen wie jede sonstige Verwaltungseinheit die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten.¹²⁸
- Tz. 145 Sofern das RPA oder die mittelbewirtschaftende Stelle von einer nicht zweckentsprechenden Verwendung ausgeht, hat sie dies mit den notwendigen Konsequenzen festzustellen und die Mittel entsprechend zurückzufordern. Auch nach dem einschlägigen Runderlass sind die Mittel, für deren zweckentsprechende Verwendung kein Nachweis geführt werden kann, von der Fraktion zurückzuerstatten. Für nicht bestimmungsgemäß verwendete Sachleistungen gilt Entsprechendes. Nicht

¹²⁶ Celle, Hildesheim, Lingen (Ems), Lüneburg, Salzgitter und Wolfsburg.

¹²⁷ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012, 8 C 22/11.

¹²⁸ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 91.

zweckentsprechend verwendete Mittel sind von den Fraktionen zu erstatten oder die Stadt verrechnet sie mit künftigen Zahlungen.

3.4.7 Übertragung von Mitteln

- Tz. 146 Die Stadt Göttingen verzichtet jährlich auf die Rückforderung von nicht verbrauchten Fraktionszuwendungen von bis zu 3.000 € je Fraktion und übertrug dies in das neue Jahr, wenn die Fraktionen die Erforderlichkeit hierzu im Verwendungsnachweis (Sachbericht) begründeten. Für den Abrechnungszeitraum November und Dezember 2016/2017 entschied der Oberbürgermeister, dass die Fraktionen nicht verbrauchte Mittel einmalig in voller Höhe (insgesamt rd. 50.000 €) in das neue Jahr übertragen konnten. Obwohl die Richtlinie der Stadt Göttingen begründete Anträge vorsieht, verzichtete die Stadt für den Abrechnungszeitraum 2018 ohne begründete Anträge der Fraktionen auf die Erstattung nicht verausgabter Mittel von insgesamt rd. 8.500 €. Die Stadt erläuterte in ihrer Stellungnahme, die Gründe für ihr Vorgehen. Zukünftig solle entsprechend dieser Prüfbemerkung von Übertragungen abgesehen werden.
- Tz. 147 Die Stadt Hildesheim verzichtete trotz der Rückforderungen in den Jahren 2017 und 2018 (siehe Abschnitt 3.4.5) immer noch auf die Erstattung von rd. 28.100 €. Sie übertrug diese in das neue Jahr, ohne dass die Fraktionen hierfür begründete Anträge stellen mussten.
- Tz. 148 Die Landeshauptstadt Hannover gab allen Anträgen der Fraktionen auf „Übertragung nicht verausgabter Mittel als Sonderbedarfe“ statt. Sie forderte die Fraktionen auf, die besondere Verwendung bei der nächsten Abrechnung getrennt auszuweisen. Die Umsetzung und den tatsächlichen Verbrauch als Sonderbedarf prüfte die Landeshauptstadt nicht.
- Tz. 149 Der von den Fraktionen tatsächlich benötigte Bedarf stellt die Obergrenze der Fraktionszuwendungen dar.¹²⁹ Fraktionen dürfen allenfalls so viele Mittel erhalten, wie zur sachgerechten Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind.¹³⁰ Der Verwendungszeitraum entspricht regelmäßig dem Haushaltsjahr der Kommune. Die Fraktionszuwendungen werden in der Regel auf ein Jahr bezogen

¹²⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09.

¹³⁰ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 78.

gewährt, da die Zahlung der Fraktionszuwendungen regelmäßig von der jährlichen Bewilligung im Haushaltsplan abhängt.¹³¹ Ein Verzicht auf Erstattung nicht verausgabter Mittel und deren Übertragung in das nächste Jahr stellt eine Zuwendung über den Bedarf der Fraktionen hinaus dar, sofern diese nicht durch Bestellungen und/oder Aufträge gebunden sind (siehe Abschnitte 3.3.5 und 3.4.5).

- Tz. 150 Die für das abgelaufene Haushaltsjahr von den Fraktionen nicht verausgabten und nicht durch Bestellungen/Aufträge gebundenen Mittel sollten zeitnah zurückgefordert oder mit den Zahlungen für das laufende Haushaltsjahr verrechnet werden. Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter den Abschnitten 3.3.2 und 3.3.5.

3.4.8 Verzicht auf Rückforderung nach Ablauf der Wahlperiode

- Tz. 151 Die Fraktionen der Stadt Salzgitter legten mit Ablauf der Wahlperiode zum 31.10.2016 Verwendungsnachweise vor. Die nicht verausgabten Mittel (insgesamt rd. 9.000 €) trugen die neuen Fraktionen gleicher Parteizugehörigkeit in ihren zahlenmäßigen Nachweisen 2016/2017 vor. Die Stadt stimmte dieser Vorgehensweise zu und verzichtete damit auf die Rückforderung der nicht verausgabten Mittel aus der abgelaufenen Wahlperiode. Eine als Fraktion bezeichnete Gruppe, die aus Mitgliedern zweier Parteien bestand, löste sich mit Ablauf der Wahlperiode zum 31.10.2016 auf. In der neuen Wahlperiode bildeten die Parteien zwei eigenständige Fraktionen. Die nicht verausgabten Mittel der Gruppe überließ die Stadt der größeren Fraktion.
- Tz. 152 Die Stadt Salzgitter regelte in ihrer Richtlinie zur Gewährung von Fraktionszuwendungen, dass eine Fraktion über die Dauer der Wahlperiode hinaus als fortbestehend betrachtet werden kann, sofern sie sich in der folgenden Wahlperiode neu bildet.
- Tz. 153 Die Fraktionen der abgelaufenen Wahlperiode der Stadt Hildesheim rechneten mit Ablauf der Wahlperiode zum 31.10.2016 die Fraktionszuwendungen nicht mit der Stadt ab. Die sich neu gebildete Fraktion gleicher Parteizugehörigkeit legten jeweils Verwendungsnachweise für das ganze Jahr 2016 vor. Insgesamt verzichtete die Stadt hierdurch auf die Erstattung von rd. 13.500 € Fraktionszuwendungen. Die

¹³¹ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 21.11.1997 – 8 TG 3806/97; OVG Münster, Beschluss vom 27.07.2007 – 15 A 931/07.

Stadt teilte hierzu mit, dass sie die „Fraktionskosten“ zukünftig zum Ende der Wahlperiode abrechnen werde.

- Tz. 154 Durch die im Abschnitt 3.4.7 beschriebene Praxis zum Verzicht auf Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel sammelten die Fraktionen bei der Landeshauptstadt Hannover in Vorjahren zum Teil erhebliche Rücklagen an. Diese forderte die Landeshauptstadt am Ende der Wahlperiode 2016 nicht zurück. Die „Nachfolgefraktionen“ der politischen Gruppierung konnten weiter über diese Mittel verfügen. In der Spitze konnte eine Fraktion rd. 40.000 € nicht verbrauchter Fraktionszuwendungen ihrer „Vorgängerfraktion“ in die neue Wahlperiode übernehmen und verbrauchen. Die Landeshauptstadt Hannover teilte mit, dass die Übertragung von nicht verbrauchten Mitteln den Fraktionen/Gruppen auf Antrag bei Anerkennung eines Sonderbedarfs gewährt werde. Die Prüfungsmitteilung werde zum Anlass genommen, nicht verbrauchte Mittel zum Ende der Wahlperiode zurückzufordern. Ein entsprechendes Anschreiben an die Fraktionen/Gruppe sei in Vorbereitung.
- Tz. 155 Für Kommunalfraktionen gibt es im Gegensatz zu Parlamentsfraktionen keine gesetzliche Regelung über die Rechtsnachfolge bzw. einen Vermögensübergang.¹³² Eine Rechtsnachfolge findet auch dann nicht statt, wenn sich eine Fraktion gleichen Namens in der nächsten Wahlperiode neu konstituiert.¹³³ Nicht verbrauchte Mittel aus Fraktionszuwendungen können folglich nicht am Ende einer Wahlperiode auf eine „Nachfolgefraktion“ übertragen werden. Entsprechend sieht auch der neu gefasste Erlass¹³⁴ eine „Übertragung“ nur innerhalb der jeweiligen Wahlperiode vor. Die nicht verausgabten Mittel aus der abgelaufenen Wahlperiode hätten zurückgezahlt werden müssen.
- Tz. 156 Die Fraktionszuwendungen sind nach Ablauf einer Wahlperiode umgehend abzurechnen.

3.4.9 Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung

- Tz. 157 Keine der Städte dokumentierte eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen. Bei den Städten Wolfsburg

¹³² Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 25.

¹³³ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009, 10 ME 17/09; OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.01.2002 – 10 LA 1407/01.

¹³⁴ RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

und Hannover legten die Fraktionen der jeweiligen Stadt die Arbeitsverträge vor, da die Städte die Abrechnung der Bezüge als Dienstleistung übernahmen. Die Städte prüften die tarifgerechte Eingruppierung jedoch nicht.

- Tz. 158 Gemäß dem genannten Runderlass vom 12.02.1992 waren bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Art der Tätigkeit, die regelmäßige Wochenarbeitszeit, Alter und Familienstand im Verwendungsnachweis anzugeben. Diese Angaben waren zur Zeit der Veröffentlichung des genannten Runderlasses für die tarifvertragliche Eingruppierung der Beschäftigten notwendig. Mit Erlass vom 24.08.2020 hat das MI festgelegt, dass mindestens die Art der Tätigkeit und die regelmäßige Wochenarbeitszeit anzugeben sind.
- Tz. 159 Für die tarifgerechte Eingruppierung in den TVöD (VKA) ist neben der Art der Beschäftigung auch die Qualifikation der Beschäftigten der Fraktionen maßgeblich und daher anzugeben. Nur so kann dem Besserstellungsverbot Rechnung getragen werden (siehe Abschnitt 3.2.4.3).
- Tz. 160 Ich empfehle, eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen vorzunehmen und Zuwendungen im Falle von Verstößen gegen das Besserstellungsverbot zurückzufordern. Die Stadt Hildesheim beabsichtigt lt. ihrer Stellungnahme, intern zu besprechen, wie sie zukünftig mit der tarifgerechten Bezahlung umgehen werde und die Voraussetzungen prüfen könne. Die Stadt Göttingen teilte mit, dass eine entsprechende Prüfung zukünftig erfolgen müsse.

3.5 Mittelverwendung durch die Fraktionen

3.5.1 Vorbemerkungen

- Tz. 161 Die zur Prüfung vorgelegten vereinfachten Verwendungsnachweise der Fraktionen gaben – unabhängig von Art, Umfang und Informationstiefe – keine Auskünfte darüber, ob die Fraktionen ihre Zuwendungen im Einzelnen tatsächlich zweckentsprechend verwendet hatten.
- Tz. 162 Eine sachgerechte Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung von Fraktionszuwendungen kann nur erfolgen, wenn Einnahmen und Ausgaben durch die Fraktionen belegt werden können (siehe Abschnitt 3.4.4). Zur Feststellung, ob und

in welchem Umfang Fraktionen ihre Zuwendungsmittel nicht zweckentsprechend verwendeten, sind entsprechende Prüfungen dieser Belege durch die mittelbewirtschaftende Stelle oder das RPA unerlässlich. Da nicht alle geprüften Städte solche Belegprüfungen regelmäßig durchführten, nahm ich eigene Belegprüfungen vor. Mangels Vorgaben zur Verwendung von Fraktionszuwendungen in Niedersachsen lehnte ich diese an die Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen des Arbeitskreises Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter¹³⁵ an. Inzwischen enthält auch der überarbeitete Runderlass des MI¹³⁶ Hinweise für eine bestimmungsgemäße Verwendung.

- Tz. 163 Eine vollständige Prüfung der Belege nahm ich in den Fällen vor, in denen im Prüfungszeitraum keine Belegprüfungen seitens der jeweiligen Stadt – weder durch die mittelbewirtschaftende Stelle, noch durch das RPA – erfolgt waren. Wo eine solche Prüfung zumindest teilweise erfolgt war, wertete ich die Belege stichprobenartig aus. Auf eine erneute Belegprüfung verzichtete ich dort, wo die jeweilige Stadt eine vollständige Prüfung einschließlich Belegprüfung vorgenommen hatte. Insoweit baute ich meine Prüfung gemäß § 2 Satz 4 NKPG auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung auf. Eine Belegprüfung erfolgte zum Teil auch in den Geschäftsstellen der Fraktionen.
- Tz. 164 Die hierzu nachfolgend genannten Beispiele erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie sollen den Städten Bereiche aufzeigen, in denen es aus meiner Sicht zu einer fehlerhaften Verwendung der Zuwendungen kam.

3.5.2 Ausgaben ohne direkten Bezug zur Aufgabe der Fraktion

- Tz. 165 In sechs Städten¹³⁷ zahlte ein Teil der Fraktionen Geschenke an Dritte aus ihren Fraktionszuwendungen (Blumen-/Buchpräsenten, Warengeschenke, Gutscheine). Bei fünf Städten¹³⁸ spendeten einzelne Fraktionen auch kleinere Geldbeträge an soziale Einrichtungen.
- Tz. 166 Einige Fraktionen schalteten anlassbezogene Grußanzeigen in örtlichen Tageszeitungen oder deren Sonderausgaben (z. B. Weihnachtsgrüße, Grüße zu örtlichen

¹³⁵ <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

¹³⁶ RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

¹³⁷ Cuxhaven, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Salzgitter und Wilhelmshaven.

¹³⁸ Celle, Hannover, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

Schützenfesten). Weiterhin erstattete eine Fraktion in Hildesheim ihren Mitgliedern Verwarngeldern bei Parkverstößen. Bei der Landeshauptstadt Hannover übernahm eine Fraktion die Rechtsanwaltskosten für ein Mitglied bei einer gegen die Person privat gerichteten Strafanzeige.

Tz. 167 Nach dem genannten Runderlass ist eine Finanzierung der Fraktionsarbeit aus kommunalen Haushaltsmitteln nur zulässig, soweit sich diese Arbeit auf kommunale Aufgaben bezieht und dabei ein nachprüfbar notwendiger sächlicher und personeller Aufwand entsteht. Eine Finanzierung von Geschenken, Spenden und Grußanzeigen ohne kommunalpolitischen Bezug aus Fraktionszuwendungen nach § 57 Abs. 3 NKomVG halte ich für unzulässig. Die Stadt Göttingen erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie entsprechend ihrer Richtlinie nochmals auf die Unvereinbarkeit mit den Fraktionsaufgaben hinweisen und unzulässig verwendete Mittel ab dem Abrechnungszeitraum 2020 zurückfordern werde. Die Stadt Lingen erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten sehe, wann derartige Aufwendungen einen kommunalpolitischen Bezug hätten und wann nicht. Hierzu stellt MI im Erlass vom 24.08.2020 unter Ziffer 2.3 klar, dass derartige gesellschaftliche Repräsentationsaufgaben (Geschenke, Gruß- und Glückwunschkarten) grundsätzlich nicht von der Zweckbestimmung der Fraktions-/Gruppenmittel gedeckt sind, da kein Bezug zur Fraktions-/Gruppenarbeit besteht. Gleiches gilt für Spenden.

Tz. 168 Sofern die Fraktionen der Meinung sind, aus einer gesellschaftlichen Verpflichtung heraus derartige Kosten tragen zu müssen, sollten sie diese aus sonstigen Einnahmen der Fraktion oder privaten Mitteln der Fraktionsmitglieder bestreiten.

Tz. 169 Ich empfehle, derartige Aufwendungen nicht anzuerkennen und ggf. entsprechende Erstattungen einzufordern.

3.5.3 Konkurrierende Ansprüche

Tz. 170 Bei vier Städten¹³⁹ übernahmen die Fraktionen für ihre Mitglieder Ausgaben für persönliche Geschäftskosten und/oder für persönliche Ausstattungsgegenstände außerhalb von Funktionen in der Fraktionsgeschäftsführung. So wurden beispielsweise Telefon-/Handygebühren von Fraktionsvorsitzenden oder Visitenkarten für

¹³⁹ Celle, Hannover, Lingen (Ems) und Wolfsburg.

Fraktionsmitglieder aus Fraktionszuwendungen bezahlt, obwohl die Fraktionsmitglieder eine persönliche Entschädigung nach § 55 NKomVG erhielten.¹⁴⁰ Bei der Stadt Lingen (Ems) statteten zwei Fraktionen ihre Fraktionsmitglieder mit Tablets aus, obwohl eine entsprechende Richtlinie einen Auslagenersatz und damit eine private Beschaffung elektronischer Endgeräte durch die Ratsmitglieder ausdrücklich vorsah. Eine Fraktion der Stadt Wolfsburg erweiterte die von der Stadt bereitgestellte technische Ausstattung der Fraktionsmitglieder jeweils um optionales Zubehör und zahlte dies aus städtischen Fraktionszuwendungen.

- Tz. 171 Bei zwei Städten¹⁴¹ zahlten einzelne Fraktionen ihren Mitgliedern Reisekostenerstattungen, für die dem Grunde nach persönliche Ansprüche unmittelbar gegenüber der Stadt bestanden. Sie erstatteten des Weiteren Reisekosten, die nach jeweiliger Aufwandsentschädigungssatzung über eine persönliche Pauschale für die Abgeordneten abgedeckt waren.
- Tz. 172 Fraktionszuwendungen aus kommunalen Haushaltsmitteln dürfen nach dem genannten Runderlass kein Ersatz für Aufwendungen sein, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und regelmäßig durch Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Auslagenersatz oder Ersatz des Verdienstauffalls abgegolten werden und in Rechtsvorschriften abschließend geregelt sind.¹⁴² Dies gilt auch und insbesondere, wenn persönliche Aufwendungen der Fraktionsvorsitzenden betroffen sind. Dem erhöhten Aufwand dieser Funktion wird in aller Regel bereits durch eine erhöhte Aufwandspauschale nach den jeweiligen Aufwandsentschädigungssatzungen Rechnung getragen.¹⁴³
- Tz. 173 Ich empfehle, zukünftig keine Kosten anzuerkennen, die bereits durch persönliche Ansprüche der Abgeordneten abgedeckt sind.

3.5.4 Mögliche Parteienfinanzierung

- Tz. 174 Bei der Landeshauptstadt Hannover zahlte eine Fraktion im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 einen „Einleger Wahlempfehlung“ aus städtischen Fraktionszuwendungen, den sie einem Info-Flyer der Fraktion beifügte und hierüber verteilen ließ.

¹⁴⁰ Vgl. Fußnote 12.

¹⁴¹ Hannover und Wolfsburg.

¹⁴² So auch im RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften

¹⁴³ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 55 NKomVG, RdNr. 15.

Eine Fraktion finanzierte regelmäßig Werbeartikel aus städtischen Fraktionszuwendungen, die keinen Fraktions- sondern lediglich Parteibezug hatten. Bei den Städten Hildesheim und Göttingen zahlten Fraktionen diverse Wahl-Werbeartikel aus Fraktionszuwendungen. Die Stadt Göttingen teilte hierzu mit, dass zukünftig noch genauer auf die Ausgabengründe geachtet werde und den Fraktionen mitgeteilt wurde, dass auf den Werbeartikeln der Name der Ratsfraktion erscheinen müsse und nicht die Partei.

- Tz. 175 Eine Fraktion der Landeshauptstadt Hannover vermietete Teile der ihr von der Stadt zur Verfügung gestellten Geschäftsräume, auf die sie nach den Zuwendungsregeln keinen Anspruch hatte, seit dem Jahr 2001 an ihre Parteiorganisation. Hierfür vereinnahmte Beträge führte sie an die Stadt ab. Die seit Beginn der Untervermietung erfolgten Mieterhöhungen legte die Fraktion nicht auf die Untermieterin um und begünstigte damit ihre Parteiorganisation zu Lasten der Stadt.
- Tz. 176 Haushaltsmittel dürfen nicht der Finanzierung von Parteien oder Wählergemeinschaften dienen (z. B. Teilnahme an Parteitagen oder -kongressen, Beteiligung an Wahlkampfkosten), da dies als verdeckte Parteienfinanzierung verfassungswidrig wäre.¹⁴⁴ Laut dem im Prüfungszeitraum geltenden Runderlass galt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für den kommunalen Bereich.¹⁴⁵ Im Runderlass vom 17.08.2020 stellte das MI nunmehr unter Ziffer 2.3.5 klar, dass zwischen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion/Gruppe und der nicht zuwendungsfähigen Öffentlichkeitsarbeit einer Partei zu unterscheiden ist. Die genannten Beispiele unterlagen nach meiner Einschätzung dem genannten Tatbestand sowohl nach alter als auch neuer Erlasslage und könnten damit eine unzulässige Parteienfinanzierung darstellen.
- Tz. 177 Ich empfehle, die Verwendung der Fraktionszuwendungen auch mit Blick auf eine mögliche Parteienfinanzierung zu überprüfen. Derartige Ausgaben sollten – auch in kleinem Rahmen – nicht als zulässige Verwendung städtischer Fraktionszuwendungen anerkannt und ggf. entsprechende Erstattungen eingefordert werden.

3.5.5 Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

¹⁴⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19.07.1966 – 2 BvF 1/65.

¹⁴⁵ RdErl. des MI vom 12.02.1992, Az. 34.2-10002 (§ 39 b), Haushaltsmittel für Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften; Prüfung.

- Tz. 178 Fraktionen in mehreren Städten setzten einen Großteil ihrer Zuwendungen für fraktionsinterne Veranstaltungen ein. Beispielsweise führten einzelne Fraktionen sehr umfangreiche und kostenaufwändige, mehrtägige Fraktionsklausuren durch. In Einzelfällen überschritt die Anzahl der Teilnehmenden hierbei deutlich die Anzahl der tatsächlichen Fraktionsmitglieder (und Beschäftigten der Geschäftsstellen, soweit vorhanden). Kostentreiber der internen Veranstaltungen waren u. a. die gewählten Tagungsstätten in gehobenen Preisklassen mit entsprechend hohen Bewirtungskosten. In der Spitze rechnete beispielsweise eine Fraktion der Landeshauptstadt Hannover für eine einzelne Fraktionsklausur einen Betrag von über 27.000 € ab. Das entsprach einem Anteil von mehr als 50 % ihres Jahres-Sachkostenbudgets. Die Ausgaben der Fraktion überschritten in diesem Jahr die Höhe der jährlichen Zuwendung. Der Betrag wurde folglich anteilig aus der Rücklage finanziert, die die Fraktion unzulässiger Weise von ihrer Vorgänger-Fraktion übernahm (siehe Abschnitt 3.4.8).
- Tz. 179 Auch bei kleineren Beträgen stellte ich fest, dass das Ziel der Ausgabe mit geringeren Mitteln hätte erreicht werden können. In Wilhelmshaven erstattete z. B. eine Fraktion ihrem Vorsitzenden für die Nutzung seines PC monatlich einen Betrag von 50 €, mithin 600 € im Jahr. Für diesen Betrag hätte jährlich ein für Zwecke der Fraktionsarbeit notwendiger Rechner neu angeschafft werden können. Die regelmäßige Nutzungsdauer eines solchen Geräts beträgt vier Jahre¹⁴⁶, der wirtschaftliche Nachteil lag damit bei 1.800 €. ¹⁴⁷ Die Fraktion verausgabte damit einen Betrag, der viermal höher war als notwendig, vor allem weil die Gesamtzusammenwendungen in Wilhelmshaven jährlich nur ca. 22.000 € betrugen.
- Tz. 180 Grundsätzlich können Klausurtagungen aus besonderen Anlässen (Haushaltsberatungen, gemeindliche Großprojekte) und die damit zusammenhängenden Reisekosten aus Fraktionszuwendungen finanziert werden, allerdings nur, soweit diese nicht genauso gut in eigenen Räumlichkeiten der Kommune abgehalten werden

¹⁴⁶ Vgl. Anlage 19 zur KomHKVO Abschreibungstabelle und Konten in der Kommunalverwaltung, Stand 29.05.2017.

¹⁴⁷ Durchschnittspreis Top 10 Business Notebooks 2019/2020 bei „testberichte 24.de“ ca. 540 € (<https://www.testberichte24.de/vergleich/laptops.html> - Abruf am 25.05.2020), gerundet 600 €. Erstattungsbetrag an Fraktionsvorsitzenden für ein Jahr = Anschaffungspreis; Nutzungsdauer nach Abschreibungstabelle: 4 Jahre. Gesamterstattungsbetrag (4 Jahre)/. Anschaffungspreis = Überzahlungsbetrag (2.400 € - 600 € = 1.800 €).

können.¹⁴⁸ Die Bewirtung von Fraktionsmitgliedern ist dagegen nicht zuwendungsfähig.¹⁴⁹ Derartige Aufwendungen der Abgeordneten werden durch den Aufwendersatz nach § 55 Abs. 1 NKomVG abgegolten. Zulässig sind nur die allgemeinen Verpflegungs- und erforderlichenfalls Unterbringungskosten, keine darüber hinausgehende Bewirtung.¹⁵⁰ Die Bewirtung von Gästen kann zuwendungsfähig sein, wenn deren Anwesenheit der Fraktionstätigkeit dient, etwa als Sachverständige.¹⁵¹ Die Stadt Göttingen teilte mit, dass sie die Fraktionen/Gruppen entsprechend informieren und ihre Richtlinie entsprechend ändern werde.

Tz. 181 Die Fraktionen erhalten die Zuwendungen in ihrer Funktion als organisatorisch verselbstständigter Teil der Vertretung.¹⁵² Bei der Finanzierung der Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln handelt es sich nicht um eine Gewährung von Zuwendungen an Dritte, sondern um Haushaltsausgaben für eigene Zwecke.¹⁵³ Deshalb gelten für sie die haushaltsrechtlichen Vorgaben des NKomVG und der KomHKVO. Auch der Runderlass des MI aus dem Jahr 1992 stellt unter Ziffer 2 fest, dass Zahlungen an Fraktionen und Gruppen zur Abgeltung deren notwendigen Aufwands im Rahmen der Bewirtschaftung der kommunalen Haushaltsmittel erfolgen. Die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind insoweit zu beachten. Folglich unterliegt die Verwendung der Fraktionszuwendungen gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Dies hat das MI in Ziffer 2.4 des Runderlasses vom 24.08.2020 nun ausdrücklich aufgenommen.

Tz. 182 In den genannten Beispielen und weiteren Einzelfällen verstießen die Fraktionen in unterschiedlichem Umfang gegen diesen Grundsatz. Insbesondere bei Klausurtaugungen gehe ich davon aus, dass eine entsprechende Wirkung auch mit deutlich weniger Aufwand hätte erreicht werden können. In den Gesprächen vor Ort wies ich die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen darauf hin, dass es sich bei den

¹⁴⁸ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 105.

¹⁴⁹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 106.

¹⁵⁰ <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

¹⁵¹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 106.

¹⁵² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.2012 – 8 C 22/11.

¹⁵³ Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00; Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, RdNr. 72.

zugewiesenen Fraktionsgeldern nicht um Verfügungsmittel zur freien Verwendung handelt.

- Tz. 183 Ich empfehle, zukünftig derartige Fälle bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu hinterfragen und auf die Einhaltung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstärkt hinzuweisen. Beträge, bei denen von einem erkennbar unwirtschaftlichen Umgang mit Fraktionszuwendungen ausgegangen werden kann, sollten von den Kommunen zurückgefordert werden.

3.5.6 Fraktionsinterne Feiern

- Tz. 184 Bei mindestens drei Städten¹⁵⁴ stellte ich für einen Teil der Fraktionen fest, dass diese regelmäßige interne Feiern (Weihnachtsfeiern, Grillfeste o. Ä.) für ihre Mitglieder und Beschäftigten durchführten und diese aus Fraktionszuwendungen zahlten. Wiederholt stellte ich fest, dass Fraktionen anlässlich solcher Feierlichkeiten, anderer Fraktionsveranstaltungen oder bei sonstigen gesellschaftlichen Anlässen auch alkoholische Getränke aus Fraktionszuwendungen übernahmen. Ebenso zahlten Fraktionen zum Teil unübliche und damit unangemessene Trinkgelder aus ihren öffentlichen Zuwendungen.
- Tz. 185 Derartige Aufwendungen haben keinen Bezug zur kommunalen Aufgabe einer Fraktion oder ihrer Geschäftsführung. Auch die Empfehlungen der hessischen Revisionsämter für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen¹⁵⁵ sehen es als unzulässig an, interne Feiern, alkoholische Getränke oder Trinkgelder aus Fraktionszuwendungen zu finanzieren.

¹⁵⁴ Hannover, Hildesheim und Wolfsburg.

¹⁵⁵ <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/neue-empfehlungen-fuer-die-verwendung-von-fraktionsmitteln/> (Abruf am 25.05.2020).

4 **Fazit**

- Tz. 186 Meine Prüfung zeigte, dass die Spannbreite der Modalitäten und des Umfangs der finanziellen Förderung der Arbeit der Fraktionen in größeren Städten sowohl in absoluten Zahlen als auch bezogen auf Einwohnerinnen und Einwohner oder auf Fraktionsmitglieder groß ist.
- Tz. 187 Bei keiner Stadt basierte die Höhe der gewährten Zuwendungen auf aktuellen Bedarfsberechnungen. Die Fraktionen verwendeten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht immer entsprechend ihrer gesetzlichen Aufgaben. Nicht alle Städte kontrollierten die Mittelverwendung ausreichend. Eine regelmäßige, zumindest stichprobenartige Prüfung von Belegen zu den vereinfachten Verwendungsnachweisen ist aus meiner Sicht erforderlich. Fehlern bei der Verwendung kommunaler Mittel aus Fraktionszuwendungen könnte damit vorgebeugt werden.
- Tz. 188 Das kommunale Mandat ist ein fester Bestandteil unseres Gemeinwesens und für sein Funktionieren unerlässlich. Die zeitliche Inanspruchnahme der ehrenamtlich tätigen Mandatsinhaber in den Kommunen hat ein hohes Maß erreicht.¹⁵⁶ Der Zeitaufwand und die komplexen fachlichen Anforderungen können – insbesondere angesichts der hohen gesellschaftlichen Verantwortung, die die Abgeordneten tragen – in Diskrepanz zu den tatsächlichen Möglichkeiten bei der Ausübung des Ehrenamtes stehen. Das Mandat ist aber nicht ohne Grund als Ehrenamt konzipiert. Die Abgeordneten sollen aus der Mitte der Gesellschaft kommen und durch ihr Mandat nicht den Kontakt zur Lebenswirklichkeit ihrer Gemeinde verlieren.¹⁵⁷ Meine Prüfung hat gezeigt, dass die Ausübung des Mandats trotz sehr unterschiedlicher Voraussetzungen möglich war. In keiner geprüften Kommune konnte festgestellt werden, dass die finanzielle Ausstattung der Fraktionen durch die Kommune die Arbeit der Abgeordneten eingeschränkt oder erschwert hat.
- Tz. 189 Die kommunalen Fraktionen müssen in die Lage versetzt werden, die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel ordnungsgemäß und rechtssicher zu bewirtschaften. Hierbei könnten detaillierte und umfassende Empfehlungen für die rechtmäßige Verwendung von Fraktionszuwendungen durch das MI helfen. Wünschenswert

¹⁵⁶ Vgl. Schröder, NST-N 2009, Kommunalpolitik in Deutschland 2009: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, S. 156 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Pohl, Das kommunalpolitische Mandat als gesellschaftliches Engagement, Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 21/2010 vom 29.10.2010.

wäre, dass das MI entsprechende Handlungsempfehlungen für eine ordnungsgemäße Verwendung zur Verfügung stellt und dabei auch Kriterien für eine hinreichende Bemessung mit einbezieht. Die Stadt Lingen (Ems) schließt sich dieser Bitte in ihrer Stellungnahme ausdrücklich an. In der Neufassung des Runderlasses des MI vom 17.08.2020¹⁵⁸ hat dieses bereits Beispiele für zulässige und unzulässige Verwendungen von Fraktionsmitteln dargestellt und somit seine Handlungsempfehlungen konkretisiert.

- Tz. 190 Kommunen und Fraktionen sind gehalten, den Spagat zwischen Ehrenamt, bedarfsgerechter Fraktionsausstattung und dem kommunalen Haushalt zu bewältigen. Dabei müssen sie allerdings den dargestellten rechtlichen Rahmen bei der Formulierung ihrer örtlichen Regelungen sowie bei der Gewährung, Verwendung und Überprüfung der Fraktionszuwendungen einhalten.

Im Auftrag



Heike Fliess

¹⁵⁸ RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.