

## Arbeitskreis Fraktionszuwendungen der hessischen Revisionsämter<sup>1</sup>

### EMPFEHLUNGEN FÜR DIE BESTIMMUNGSGEMÄßE VERWENDUNG VON FRAKTIONSZUWENDUNGEN

#### Vorbemerkungen

1. Der Arbeitskreis Fraktionszuwendungen hat die vorhandene Fassung 2010 im *Mai 2011* überarbeitet und aktualisiert. *Die Änderungen sind in blau/kursiv kenntlich gemacht.*
2. Die Empfehlungen sind als Arbeitshilfe für die Fraktionen und die Revisionsämter gedacht. Sie sollen als Grundlage für eine einheitliche Handhabung in Hessen dienen, schließen aber abweichende örtliche Regelungen nicht aus.
3. Wichtiger Hinweis: Die Revisionsämter haben die Maßstäbe für die Zulässigkeit bestimmter Ausgaben ganz überwiegend nicht selbst entwickelt. Vielmehr wurden hierzu einschlägige Gerichtsentscheidungen, Aufsätze im Schrifttum und andere Grundlagen ermittelt und in der nachfolgenden Liste zusammengestellt. Dabei wird – sofern zu einer bestimmten Frage keine Regelungen in Hessen bestehen – auch auf Erlasse und Gerichtsentscheidungen aus anderen Bundesländern Bezug genommen, weil die Rechtslage in allen Bundesländern vergleichbar ist. Im Einzelnen wird auf S. 8 (Rechtsquellen) verwiesen.
4. Ausführungsbestimmungen für die Gewährung von Fraktionszuwendungen sowie die Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise enthält der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Europaangelegenheiten vom 20.12.1993 (Staatsanzeiger 2/1994 S. 136f).<sup>2</sup> In diesem Erlass wird zur Zulässigkeit und zu den Grenzen der Bereitstellung von Haushaltsmitteln ausgeführt:

„Aus Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen folgt, dass ihnen Haushaltsmittel der Gemeinde (Gv) zur Finanzierung des notwendigen sächlichen und personellen Aufwands, der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsteht, zur Verfügung gestellt werden können. Die Höhe der Haushaltsmittel muss in einem angemessenen und sinnvollen Verhältnis zur Arbeit der Fraktion für das kommunale Vertretungsorgan stehen.

Dagegen dürfen die Haushaltsmittel nicht der Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen dienen; eine verdeckte Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56, 104; NJW 1966, 1499). Insbesondere ist es den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt, die ihnen für die Finanzierung des Aufwandes ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder der Wählervereinigung zu verwenden.

---

<sup>1</sup> Der verbandsübergreifende Arbeitskreis „Fraktionszuwendungen“ wurde von den Arbeitsgemeinschaften der Leiter der kommunalen Hessischen Revisionsämter des Hessischen Städtetages, des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sowie des Hessischen Landkreistages gebildet. Die Ämter führen z.T. die Bezeichnung Rechnungsprüfungsamt, z.T. Revisionsamt. Im Interesse der Vereinfachung wird in diesen Empfehlungen nur die Bezeichnung Revisionsamt verwendet.

<sup>2</sup> Der Erlass ist im Rahmen der Erlassbereinigung außer Kraft getreten. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Erlass weiter angewendet werden kann, da er nur Hinweise zur bestehenden Rechtslage gibt und keine eigenständige Regelung enthält.

Unter Beachtung dieser Grenzen ist die Festsetzung der Höhe der Haushaltsmittel im Einzelfall dem jeweiligen kommunalen Vertretungsorgan überlassen. Dabei hat es die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde (Gv) zu berücksichtigen.“

5. Sofern die nachfolgende Auflistung keine Angaben enthält, ist die Frage der Zulässigkeit von Ausgaben nach dem gesetzlichen Auftrag der Fraktionen zu beantworten. Aufgabe der Fraktion ist nach § 36 a Abs. 3 HGO die Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung. Ausgaben, die nicht der Verwirklichung dieser Aufgabe dienen, sind nicht zulässig.

Wichtige Hinweise für die Abgrenzung enthält ein Urteil des VG Frankfurt v. 02.07.2008–7 E 4374/07 (V). Die Entscheidung betraf die Reisekosten eines Kreistagsabgeordneten. Das Gericht fordert für die Erstattungsfähigkeit einen „engen, unmittelbaren Zusammenhang“ mit den gesetzlich verankerten Aufgaben nach HKO bzw. HGO. Nur ein „Bezug“ zu der Stellung eines Mandatsträgers reiche nicht aus.

Außerdem sind die Mittel nach § 36 a Abs. 4 HGO nur für die Geschäftsführung zu verwenden.

6. Die Revisionsämter haben bisher darauf verzichtet, die Angemessenheit (bedarfsgerechte Höhe der Haushaltsmittel) der Fraktionszuwendungen zu prüfen. Die Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen sollte auch künftig von der Gemeindevertretung in eigener Verantwortung getroffen und auch öffentlich vertreten werden. Ebenso appellieren die Revisionsämter an die Fraktionen, bei der Bewirtschaftung der Mittel die Grundsätze der Sparsamkeit zu beachten. Dies ergibt sich bereits aus dem o.a. Erlass, der die Mittel auf den „notwendigen“ Aufwand beschränkt (s.o. Ziff. 3). Ferner wird hier durchaus eine gewisse Vorbildfunktion der Fraktionen für die Verwaltung gesehen.
7. Nicht verbrauchte oder nicht zweckentsprechend verwendete Mittel sind zu erstatten oder zu verrechnen. Sofern eine Übertragung von Mitteln vorgesehen werden soll, können diese nach § 21 Abs. 4 GemHVO Doppik bzw. § 18 Abs. 2 GemHVO Vwbuchfg bis zum Ende des zweiten auf die Veranschlagung folgenden Jahres im Haushalt der Kommune für übertragbar erklärt werden.
8. Ansprüche, die einzelnen Gemeindevertretern persönlich zustehen, gehören nicht zu den Fraktionszuwendungen. Dabei handelt es sich um Ersatz von Verdienstausfall und Fahrtkosten sowie um Aufwandsentschädigung. Diese Ansprüche bestimmen sich nach § 27 HGO und einer etwa bestehenden Entschädigungssatzung.
9. Nach Ziffer 4 des o. a. Erlasses haben die Fraktionen die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch Vorlage eines Verwendungsnachweises nachzuweisen. Das Revisionsamt ist berechtigt, Einblick in die Belege zu nehmen. Die Entscheidung über Umfang und Intensität der Prüfung trifft ausschließlich das zuständige Revisionsamt, das insoweit keinen Weisungen unterliegt (§ 131 Abs. 1 HGO). Ein einheitlicher Vordruck für den Verwendungsnachweis wird bisher nicht empfohlen. Der Verwendungsnachweis sollte jedoch mindestens der Gliederung des Musters 6 zu § 1 Abs. 4 Nr. 7 GemHVO – Doppik entsprechen.

10. Hinsichtlich der Belegführung wird auf folgendes hingewiesen:
  - Aus den Belegen muss sich das sachliche und rechnerische Zustandekommen der Zahlungen ergeben. Belege, aus denen der Zahlungsgrund nicht eindeutig ersichtlich ist, sind zu erläutern.
  - Verträge bzw. Vereinbarungen z. B. über die Aufteilung der Kosten gemeinsam von Fraktion und Partei genutzter Büroräume sind für die Prüfung bereitzuhalten. Dies gilt auch für Miet- und Leasingverträge.
  - Bei Ausgaben für Anzeigen und eigene Druckerzeugnisse, wie z.B. Fraktionszeitungen, ist jeweils ein Muster des Anzeigentextes/Druckerzeugnisses beizufügen.
  
11. Bei der Verwendung von Fraktionsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit ist auf die Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit zu achten. Das verfassungsrechtliche Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung ist zu beachten. Ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit muss gegeben sein. Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen und auch eine Mäßigung in der Zeit von Wahlkämpfen sind angezeigt.
  
12. Den Kommunen wird empfohlen, die Eigentumsverhältnisse beschaffter Ausstattungsgenstände zu regeln. Hierbei bietet sich beispielsweise folgende Formulierung an:

„Aus Mitteln der Stadt<sup>3</sup> beschaffte Gegenstände sind Eigentum der Stadt. Die bestehenden Bestimmungen der Inventarordnung/Inventarrichtlinien sind zu beachten. Fraktionen, die aus der Stadtverordnetenversammlung ausscheiden, haben der Stadt die Gegenstände gemäß Satz 1 zu überlassen.“
  
13. Die Verteilung der Mittel erfolgt üblicherweise nach Kopffzahlen. Bei der Verteilung dürfen nach einer Verfügung vom 03.12.2009 des RP Darmstadt an verschiedene Körperschaften Mitglieder des Gemeindevorstandes bzw. Kreisausschusses nicht berücksichtigt werden.

Die Arbeitsgemeinschaften haben die vorliegenden Empfehlungen bei ihrer gemeinsamen Arbeitstagung am [28./29.09.2011](#) beschlossen.

Die Neufassung tritt am [01.10.2011](#) in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt tritt die Fassung [2010](#) außer Kraft. Prüfungen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet waren, sind nach der Fassung [2010](#) abzuschließen.

---

<sup>3</sup> bzw. der Gemeinde oder des Kreises

Ausgabeart	Zulässig	Bemerkungen	Quelle
Anzeigen in Vereinsheften	Nein	Werbung und Spenden sind nicht zulässig	1, 5
Arbeitsessen	Nein	Ausnahme: Klausurtagung (s. u.)	6
Aufwandsentschädigung	Nein	Persönlicher Anspruch des einzelnen Stadtverordneten/Kreistagsabgeordneten nach § 27 HGO, nicht der Fraktion	1
Auslandsreisen	Nein	Notwendigkeit ist von den gesetzlichen Aufgaben der Fraktionen her nicht erkennbar. Finanzierung ggf. aus anderen HH-Mittel	5
Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen	Ja	Soweit diese nicht nur unerhebliche Beratung anbieten	1
Beratungskosten	Beschränkt	Für schwierige und spezielle Einzelfragen in Rahmen der Aufgaben der Fraktion	1,7
Bewirtung Fraktionsmitglieder	Nein	Ausnahmen: Siehe „Erfrischungen“ und „Klausurtagung“	1
Bewirtung Presse Bewirtung von Gästen	Ja	Imbiss und alkoholfreie Tischgetränke	3, 2
Bildungsreisen	Nein		1
Buchführungskosten	Ja		5
Bürobedarf Büroeinrichtung	Ja	Ggf. über kommunales Beschaffungswesen, Maßstab: Verwaltung	1
Erfrischungen	Ja	Imbiss und alkoholfreie Tischgetränke	1
Fachliteratur Fachzeitschriften	Ja		1
Fahrten in Schwesterstädte	Nein	Durch HMdI bestätigt bei AG RPA – Leiter am 14.05.2003, Finanzierung ggf. aus anderen HH-Mitteln.	3
Fahrtkosten	Beschränkt	Siehe Klausurtagungen und Reisekosten	1, <a href="#">12</a>
Fahrzeugkosten	Beschränkt	z. B. Anmietung eines Kfz. für große Transporte	5
Fortbildung	Ja	Sofern aufgabenorientiert. Die Teilnehmer sind aufzuführen, die Einladung bzw. das Programm ist beizufügen.	1,5

Fraktionslose Stadtverordnete	Nein	Zuschüsse sollen Fraktionsarbeit fördern. Sofern die Mittel nach Kopffzahlen bemessen werden, zählen Hospitanten <sup>4</sup> mit.	1
Geburtstagsgeschenke	Nein	Sind ggf. von den Mitgliedern zu finanzieren	3
Gehälter	Ja	Geschäftsführer/Assistent/Verwaltungskraft, keine Besserstellung gegenüber dem Personal der Gemeinde	1, 14
Gehaltsbuchhaltung	Ja		1
Geschenke an Mitarbeiter	Beschränkt	Nur bei Dienstjubiläen und bei Ausscheiden aus dem Dienst. Keine Geldgeschenke.	3
Gesellige Veranstaltungen	Nein		1
Getränke bei Sitzungen	Ja	Nur Erfrischungsgetränke	1
Grußkarten der Fraktion	Nein	Kein Bezug zur Fraktionsarbeit	5
Haushaltsklausur (Klausurtagung)	Beschränkt	Anerkannt wird eine Haushaltsklausur pro Jahr. Bei der Durchführung ist ein strenger Maßstab an die Angemessenheit anzulegen. Die Dauer der Tagung hängt auch von der Größe der Kommune ab. Teilnehmerliste ist vorzulegen. Fahrtkosten können bis zu einer Entfernung von ca. 150 km Luftlinie anerkannt werden. Anerkannt werden: <u>Unterkunft und Verpflegung</u> <u>Fahrtkosten:</u> Nach Möglichkeit sollen Fahrgemeinschaften gebildet werden. Aufwendungen für Fachvorträge können anerkannt werden, wenn ein konkreter Bezug zur Fraktionsarbeit gegeben ist. Aufwendungen für ein Rahmenprogramm im Sinne eines Unterhaltungsprogramms (z.B. künstlerische Darbietungen, Ausflüge) sind nicht erstattungsfähig. Sollte die Klausurtagung mit einem Rahmenprogramm i.S. eines Unterhaltungsprogramms kombiniert sein, ist der zeitliche Anteil des Unterhaltungsprogramms kritisch zu würdigen.	3, 5, 12
Inserate	Nein	Siehe „Anzeigen“	3
Instandhaltung Büroausstattung	Ja		1

<sup>4</sup> Def.: Eine Fraktion kann Gemeindevertreter, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen (§ 36 a Abs. 1 HGO).

Instandhaltung im Gebäude	Ja	Sofern eine rechtliche Verpflichtung besteht	1
Kontoführungsgebühren	Ja		5
Kopierkosten	Ja		5
Kosten für Personalsachbearbeitung	Ja	Siehe „Gehälter“	1
Krankenhausbesuche (Geschenke)	Nein		3
Kränze bei Trauerfällen	Beschränkt	Nur für Mitglieder der Fraktion oder Ehemalige.	5
Miete und Mietnebenkosten	Ja	Fraktionsgeschäftszimmer, Sitzungszimmer soweit nicht von der Kommune oder vom Kreis gestellt, Versicherungen. Etwaige Kauttionen sind im doppelten Rechnungswesen als Forderung zu buchen.	1
Öffentlichkeitsarbeit	Beschränkt	<p>Informationen über die Fraktionsarbeit in Form von Druckerzeugnissen (Fraktionszeitung), Informationsschriften (Flugblätter, Faltblätter) und Zeitungsanzeigen sowie Internetauftritt (Homepage, Abdruck eines „Banners“) sind zulässig.</p> <p>Falls die Veröffentlichung nicht ausschließlich die Fraktionsarbeit zum Inhalt hat, erfolgt eine prozentuale Aufteilung. Falls Themen, die nicht die Fraktionsarbeit zum Inhalt haben überwiegen, werden die Ausgaben insgesamt nicht anerkannt.</p> <p>Gegen die Verwendung eines Logos der hinter der Fraktion stehenden Partei bestehen keine Bedenken, wenn die Fraktion als Herausgeber eindeutig erkennbar ist.</p> <p>Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in der engeren Vorwahlzeit ist besondere Zurückhaltung geboten. Informationen, die „an sich“ zulässig sind, können in der Vorwahlzeit die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschreiten. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Öffentlichkeitsarbeit in der Zeit des Wahlkampfes gegenüber dem sonstigen Umfang verstärkt wird.</p> <p>Als Anhalt wird ein Zeitraum von etwa 3 Monaten vor dem Wahltag empfohlen.</p>	2, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14
Parteifinanzierung	Nein		1, 14

Parteiveranstaltungen, Teilnahme	Nein		6
PC, Laptops	Beschränkt	Nur für Fraktionsgeschäftsstelle, etwaige Ansprüche einzelner Fraktionsmitglieder richten sich nach § 27 HGO und einer etwa bestehenden Entschädigungssatzung.	
Pokale an Vereine	Nein	Siehe „Spenden“	5
Portokosten	Ja		5
Prozesskosten	Beschränkt	Gerichts- und Anwaltskosten nur, sofern Fraktion selbst Prozesspartei und Kostenschuldner ist	5
Rechtsgutachten	Beschränkt	Im Einzelfall bei Bezug zur Fraktionsarbeit	5, 7
Reisekosten der Fraktionsbediensteten zu Tagungen und Fortbildungsveranstaltungen	Ja	Das Hess. Reisekostenrecht ist anzuwenden	1, 12
Reisekosten der Fraktionsmitglieder zu Tagungen oder Informationen	Ja	Das Hess. Reisekostenrecht ist anzuwenden	1, 5, 12
Repräsentationskosten	Nein		4
Rückholkosten zu Sitzungen	Nein	Es handelt sich um Reisekosten	2
Sitzungsgelder	Nein	Persönlicher Anspruch des einzelnen Stadtverordneten/Kreistagsabgeordneten	1
Spenden	Nein		1, 2, 3
Steuerberatungskosten	Beschränkt	Nach Einzelfall, s. a. Gehaltsbuchhaltung	5
Tageszeitungen	Ja	Für die Fraktionsgeschäftsstelle	5
Telekommunikationskosten	Ja	Telefonkosten, Rundfunkgebühren und Internetanschlüsse Fraktionsbüro. Ausgaben der einzelnen Fraktionsmitglieder für Telefon etc. können in der Regel nicht anerkannt werden (Aufwandsentschädigung).	1, 5
Traueranzeigen	Beschränkt	Siehe „Kränze“	5
Veranstaltungen	Beschränkt	Sofern Bezug zur Fraktionsarbeit	1
Verdienstausfall	Nein	Persönlicher Anspruch nach § 27 HGO	1
Verfügungsmittel d. Frakt.-Vors.	Nein		1
Vergleiche (gerichtlich oder außergerichtlich)		Entscheidung im Einzelfall	5

Wahlkampffinanzierung	Nein		1, 13, 14
Wartung Bürogeräte	Ja		1
Weihnachtsfeier der Fraktion	Nein		1
Zeitungsanzeigen	Beschränkt	Nur Informationen über Fraktionsarbeit, siehe „Öffentlichkeitsarbeit“	2, 4, 6



**Rechtsquellen:**

<b>Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>
1	Erlass HMdl v. 20.12.1993, StAnz. 1994 S. 136 ff. <sup>5</sup>
2	Erlass IMin NRW v. 02.01.1989 - III A 1-11.70-3906/88
3	Rundschreiben Hess. Landkreistag v. 24.01.1994
4	VG Gelsenkirchen v. 13.02.1987 – 15 K 1536/85 DÖV 1987 S. 830
5	Arbeitskreis Fraktionszuwendungen
6	Gutachten Friedhelm Foerstemann (August 1995)
7	VG Neustadt v. 20.07.1998 – 1 K 313/98
8	VerfGH Rheinland – Pfalz v. 19.08.2002 – <a href="#">VGH O 3/02</a>
9	BVerfGE 44, 125 (151) NJW 1977, S. 1054
10	VG Frankfurt, Urteil v. 02.07.2008 – 7 E 4374/07 (V)
11	RP Darmstadt, Verfügung vom 03.12.2009 - I 16 – 8 i 02 allgemein
12	<a href="#">Hess. VGH, 17.06.2010 – 8 A 2783/09</a>
13	<a href="#">VerfGH Saarland, 01.07.2010 – Lv 4/09</a>
14	<a href="#">Sächsischer Rechnungshof, Drucksache 4/15930</a>

<sup>5</sup> Der Erlass ist im Rahmen der Erlassbereinigung außer Kraft getreten. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Erlass weiter angewendet werden kann, da er nur Hinweise zur bestehenden Rechtslage gibt und keine eigenständige Regelung enthält.