

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Geschäftsbedarf der Fraktionen, Gruppen und Einzelmitglieder des Rates der Stadt Wermelskirchen vom xx.xx.xxxx

T:\Recht\Satzungen\ENTWUERFE\Entwuerfe-2015\Fraktionszuwendungen_.doc

1. Allgemeines

Gemäß § 56 Abs. 3 Gemeindeordnung Nordrhein Westfalen gewährt die Stadt Wermelskirchen den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Nach der Anlage 1 des Erlasses des Innenministers NRW vom 02.01.1989 (III A 1 – 11.70 – 3906/88) ist es erforderlich, den Bedarf zu ermitteln und festzulegen, in welchem Umfang er abgedeckt werden soll. Dabei kann auf eine Analyse des Bedarfs in der Vergangenheit nicht verzichtet werden. Die Höhe der Zuwendung liegt dabei unter den tatsächlichen Aufwendungen; ein Anspruch auf Vollkostenerstattung besteht nicht, weil sich die Fraktionen und Gruppen aus unterschiedlichen Quellen finanzieren.

Aufgrund des von den Fraktionen in den vergangenen Jahren angegebenen Bedarfes für die Geschäftsführung und der Auswertung der Verwendungsnachweise der vergangenen Jahre wurden die nachfolgenden Regelungen zur Berechnung der Zuwendungen der Stadt Wermelskirchen zu den Aufwendungen der Fraktionen für die Geschäftsführung erarbeitet.

Für eine Gruppe nach § 56 Abs. 3 Gemeindeordnung Nordrhein Westfalen gelten die gleichen Berechnungsmodalitäten und Regelungen wie für Fraktionen.

Einem Mitglied des Rates (Einzelmitglied), das keiner Fraktion oder Gruppe angehört (§ 56 Abs. 3 Gemeindeordnung Nordrhein Westfalen), stellt die Stadt Wermelskirchen in angemessenem Umfang Finanzmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Sitzungen des Rates der Stadt zur Verfügung. Als angemessen sind 30 % des in Ziffer 2.2 aufgeführten Grundbedarfs einer Fraktion mit bis zu 2 Mitgliedern anzusehen. Zuwendungen für Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen, für auswärtige Klausursitzungen und für Fraktionsräume werden nicht gezahlt.

2. Berechnung der Zuwendungen für den Geschäftsbedarf

2.1 Überlassung bzw. Anmietung von Räumen für die Fraktionsgeschäftsstelle – Größe und Ausstattung

Die Stadt Wermelskirchen überlässt den Fraktionen Büroräume für die Geschäftsführung im Bürgerzentrum im Rahmen der verfügbaren Räumlichkeiten. Falls für diesen Zweck keine Räume im Bürgerzentrum verfügbar sind, erhalten die Fraktionen zur Anmietung einer Fraktionsgeschäftsstelle einen Pauschalbetrag in Abhängigkeit von der Anzahl der Fraktionsmitglieder. Der Pauschalbetrag beinhaltet die Nettomiete und die Mietnebenkosten. Die jährliche Zuwendung beträgt

bei einer Fraktionsstärke bis zu 8 Mitgliedern	2.400,00 €
bei einer Fraktionsstärke von 9 – 15 Mitgliedern	3.600,00 €
bei einer Fraktionsstärke von 15 – 25 Mitgliedern	4.800,00 €
bei einer Fraktionsstärke ab 26 Mitgliedern	6.000,00 €

Darüber hinaus stellt die Stadt Wermelskirchen den Fraktionen Räumlichkeiten für die Durchführung von Fraktionssitzungen und Fraktionsveranstaltungen, die der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben dienen, mietfrei zur Verfügung.

2.2 Weitere zulässige Verwendungszwecke

2.2.1 Die pauschale Zuwendung ist vorgesehen für folgende, näher spezifizierte Aufwendungen:

Maßgeblich ist der hierzu ergangene Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein Westfalen in der jeweils geltenden Fassung (s. Anlage) mit folgender Ergänzung:

Die im Zusammenhang mit der Teilnahme an auswärtigen Fraktionssitzungen entstehenden Fahrkosten und Sitzungsgelder nach Maßgabe der Entschädigungsverordnung werden anerkannt für

- **eine** auswärtige Klausursitzung aus Anlass der Haushaltsberatungen im Kalenderjahr mit einer Dauer von nicht mehr als zwei Tagen,
- **eine** Fraktionssitzung im Kalenderjahr auf dem Gebiet der unmittelbar an den Kreis angrenzenden Kreise und kreisfreien Städte.

2.2.2 Höhe der pauschalen Zuwendung pro Jahr (§ 13 Abs. 5 Hauptsatzung der Stadt Wermelskirchen):

Die Fraktionen erhalten Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung in Höhe von monatlich 20,00 € je Fraktionsmitglied. Darüber hinaus erhalten die Fraktionen eine Grundpauschale; sie beträgt bei Fraktionen bis zu 10 Mitgliedern 260,00 €, bei Fraktionen mit mehr als 10 bis zu 20 Mitgliedern 410,00 € und bei Fraktionen mit mehr als 20 Mitgliedern 510,00 €. Ausgezahlt werden jeweils 80 v.H. der Zuwendungen nach Satz 1 und 2. Der verbleibende Zuwendungsbetrag in Höhe von 20 v.H. kann bei Bedarf und gegen Nachweis jederzeit, auch für zurückliegende Monate des jeweiligen Kalenderjahres, von den Fraktionen zur Auszahlung angefordert werden.

3. Zahlung der Zuwendung

Über die in Ziffer 2 genannten Zwecke hinaus werden von der Stadt Wermelskirchen weder Sach- noch Geldleistungen gewährt. Die nach den vorgenannten Regelungen errechneten jährlichen Zuwendungen werden zu 12 gleichen Teilen jeweils monatlich zu Beginn des laufenden Monats (vorschüssig) auf ein vom Empfänger zu benennendes Konto überwiesen.

4. Änderung der Mitgliederzahl, Fortbestand und Auflösung der Fraktion

Bei einer Änderung der Anzahl der Fraktionsmitglieder vor Ablauf eines Monats werden die Zuwendungen anteilig in dem Monat angepasst, in dem die Änderung eintritt. Gleiches gilt, wenn sich die Fraktion innerhalb eines beliebigen Monats während der Wahlperiode auflöst.

Eine Fraktion kann über die Dauer der Wahlperiode hinaus als fortbestehend betrachtet werden, sofern sie sich in der folgenden Wahlperiode neu bildet.

Bei Auflösung einer Fraktion sind die nicht verbrauchten Mittel an die Stadt Wermelskirchen zurückzuzahlen. Vermögenswerte der Fraktionen, die aus Zuschussmitteln angeschafft wurden, gehen in das Eigentum der Stadt Wermelskirchen über. Die vollständige Abwicklung der Auflösung ist innerhalb von 3 Monaten nach Bekanntwerden zu realisieren.

5. Verwendungszweck, Verwendungsnachweis

Die von der Stadt Wermelskirchen gewährten Zuwendungen dürfen nicht der Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen dienen. Eine Verwendung der Zuwendungen zur Finanzierung des Wahlkampfes der Partei oder der Wählervereinigung ist nicht zulässig. Am Jahresende nicht verbrauchte Zuwendungen einer Fraktion, einer Gruppe oder eines Einzelmitgliedes sind der Stadt Wermelskirchen bis zum 28.02. des Folgejahres zurückzuführen.

Die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen der Stadt Wermelskirchen für den Geschäftsbedarf der Fraktion, der Gruppe oder des Einzelmitgliedes ist für jedes Kalenderjahr in Form der Anlage (Verwendungsnachweis) zu diesen Richtlinien durch den Fraktionsvorsitzenden zu versichern. Der Verwendungsnachweis für das abgelaufene Kalenderjahr ist bis zum 28.02. des Folgejahres unmittelbar dem Bürgermeister oder einem von ihm beauftragten Bediensteten der Stadt Wermelskirchen zur Prüfung zuzuleiten. Gegenstand der Prüfung ist die bestimmungsgemäße Verwendung, aber auch die bedarfsgerechte Höhe der Zuwendungen als Entscheidungsgrundlage für die künftige Veranschlagung der Mittel im Haushalt des Kreises.

6. Inventarisierung

Von den Fraktionen aus den pauschalen Zuwendungen der Stadt Wermelskirchen angeschaffte Gebrauchsgegenstände sind zu inventarisieren. Als Gebrauchsgegenstände sind - unabhängig von der regelmäßigen Dauer der Gebrauchsfähigkeit - alle im Eigentum der jeweiligen Fraktion befindlichen Einrichtungs- und Gebrauchsgegenstände, die nicht Bestandteil eines Grundstücks, eines Gebäudes oder einer Installation sind, zu zählen, sofern der Anschaffungswert 100,-- € übersteigt. Liegt der Anschaffungswert unter 100,-- €, ist eine Inventarisierung dennoch vorzunehmen, wenn der Gegenstand in größerer Zahl zur Erstausrüstung erworben wird oder die Ersatzbeschaffung zu einer Aufstockung des Inventarbestandes führt.

Das Inventarverzeichnis ist in Form einer Liste, Kartei oder Datei zu führen und fortlaufend zu nummerieren. Die zu inventarisierenden Gebrauchsgegenstände sind eindeutig zu bezeichnen. Zu- und Abgänge sind unverzüglich in das Inventarverzeichnis einzutragen.

Verlorengegangenes, entbehrliches oder unbrauchbar gewordenes Inventar ist dem zuständigen Fachamt der Stadt Wermelskirchen zu melden. Das zuständige Amt entscheidet ggf. über die weitere Verwendung. Über verlorengegangenes Inventar ist mit dem Ergebnis der Nachforschung ein Vermerk zu fertigen, der zu den Akten zu nehmen ist. Für Beschädigungen am und den Verlust von Inventar haften die Fraktionen nach den hierfür bestehenden gesetzlichen Vorschriften.

Das Inventar ist nur für Zwecke der Fraktion zu benutzen und pfleglich zu behandeln.

7. In-Kraft-Treten

Diese Richtlinie tritt zum 01.01.2016 in Kraft.

**Verwendungsnachweis
über die Zuwendung zu den Aufwendungen der Geschäftsführung der Fraktion**

Ausgabeart unter Berücksichtigung der Kriterien des Erlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein Westfalen in der jeweils gültigen Fassung		Ausgaben im Jahr _____ in €
1.	Kosten für die Anmietung von Räumen (einschließlich Nebenkosten) für die Fraktionsarbeit/ Fraktionsgeschäftsstelle	
2.	Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit; Anschaffung von Büromöbeln und IT-Ausstattung, wiederkehrende Kosten wie Bürobedarf, Port, Kosten für Internetnutzung und Telekommunikation sowie Wartung der Technik und Ausstattung	
3.	Print- und Onlinemedien	
4.	Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen ^{1/} Inanspruchnahme von Beratungsleistungen	
5.	Beschäftigung von Personal für die Fraktionsgeschäftsstelle	
6.	Öffentlichkeitsarbeit	
7.	Fortbildung durch eigene Tagungen und Vortragsveranstaltungen durch Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren fachlicher Art	
8.	Auswärtige Klausursitzungen (s. hierzu Ziff. 2.2.1 der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Geschäftsbedarf der Fraktionen, Gruppen und Einzelmitglieder des Rates der Stadt Wermelskirchen“)	
9.	Zuziehung von Sachverständigen und Referentinnen/ Referenten, Bewirtung von Gästen	
10.	Sonstige Aufwendungen (bitte erläutern)	
Gesamtausgaben der Fraktion		
hiervon gedeckt durch Zuwendungen der Stadt Wermelskirchen gem. § 12 Abs. 5 der Hauptsatzung		
Die Ausgaben überschreiten die Einnahmen um Die Einnahmen liegen um über den Ausgaben; dieser Betrag wird erstattet.		

Es wird ausdrücklich versichert, dass alle Beträge im Rahmen der Richtlinien des Erlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein Westfalen in der jeweils gültigen Fassung ausschließlich für die Fraktionsarbeit verwendet wurden. Dies gilt auch für die bestimmungsmäßige Verwendung der Sachleistungen.

Wermelskirchen, den _____

Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden

¹ diese Kosten werden für einzelne Mitglieder des Rates nicht übernommen

Entwurf

Runderlass des MIK Nordrhein Westfalen vom
T:\Recht\Satzungen\ENTWUERFE\Entwurfe-2015\Fraktionszuwendungen_.doc

Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen

1. Allgemeines

1.1 Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich dieses Erlasses erstreckt sich auf Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände und den Regionalverband Ruhr.

Fraktionen sind freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern kommunaler Vertretungen, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Dabei sind sie in die organisierte Staatlichkeit eingefügt (BVerfGE 20, 56, [104]).

Die Fraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Ihre Bildung beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Mandatsträger (BVerfGE 84, 304, [332]). Nach dem OVG NRW ist für die wirksame Bildung einer Fraktion erforderlich, dass sich aus den Gesamtumständen des jeweiligen Einzelfalles der zuverlässige Schluss ergeben muss, dass der Zusammenschluss nachhaltig auf das gleichgerichtete Zusammenwirken ausgerichtet ist (OVG NRW, Beschluss vom 12.12.2014, Az. 15 B 1139/14).

1.2 Rechtsgrundlagen

Durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NW. S. 270) wurde ein gesetzlicher Anspruch der Fraktion auf finanzielle Zuwendung gegen die Kommune begründet.

Die Rechtsgrundlagen für Zuwendungen an die Fraktionen im Rat, in der Bezirksvertretung, im Kreistag, in der Landschaftsversammlung und in der Verbandsversammlung enthalten die inhaltsgleichen Regelungen in § 56 Abs. 3 GO NRW, § 40 Abs. 3 KrO NRW, § 16 a Abs. 3 LVerbO und § 11 Abs. 6 RVRG. Sie bestimmen, dass

- den Fraktionen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewährt werden und
- über die Verwendung der Zuwendungen ein Nachweis in einfacher Form geführt werden muss, der unmittelbar der Hauptverwaltungsbeamtin/dem Hauptverwaltungsbeamten zuzuleiten ist.

Damit steht das „Ob“ von Fraktionszuwendungen nicht zur Disposition der jeweiligen Kommune.

1.3 Regelungsweite

Die Kommunalverfassungsgesetze in Nordrhein-Westfalen enthalten keine Bestimmungen über die Höhe der zu gewährenden Zuwendungen. Die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen steht im pflichtgemäßen Ermessen der kommunalen Vertretung. Dies folgt aus der insoweit durch den Gesetzgeber unangetasteten Finanzhoheit der Kommunen.

Darüber hinausgehend kann die Finanzierung der Fraktionsarbeit aus weiteren Quellen erfolgen, wie zum Beispiel aus Umlagen der Fraktionsmitglieder, Spenden Einzelner und Finanzmitteln der Partei bzw. Wählervereinigung.

Dieser Runderlass behandelt nur die Zuwendungen aus dem kommunalen Haushalt, nicht jedoch die Verwendung von Mitteln aus anderen Quellen.

1.4 Zweckbindung und Grenzen der Zuwendungsverwendung

Zuwendungen dürfen nur für die Wahrnehmung von organschaftlichen Aufgaben der Fraktionen gewährt werden und unterliegen insoweit einer Zweckbindung.

Zuwendungen dürfen kein Ersatz für Aufwendungen sein, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung und ihrer Ausschüsse entstehen und bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen z.B. für die Zahlung von Sitzungsgeldern, zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Funktionsträger oder Fahrkostenersatz nicht vorliegen, dürfen trotzdem gewährte Leistungen der Fraktion nicht aus Fraktionszuwendungen bestritten werden.

Die Zuwendungen dürfen den Parteien oder Wählergruppen nicht als verfassungswidrige verdeckte Parteienfinanzierung dienen. Dies gilt insbesondere auch für die Öffentlichkeitsarbeit, bei der zwischen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit für die Tätigkeit der Fraktion und der nicht zulässigen Öffentlichkeitsarbeit für eine Partei oder Wählergruppe zu trennen ist.

In der nachstehenden Zusammenstellung werden Aktivitäten kommunaler Vertretungen im Hinblick auf die Zulässigkeit der Verwendung von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln bewertet.

Aufgrund des aus den kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften folgenden Anspruchs der Fraktionen auf eine Gewährung von Zuwendungen folgt, dass ihnen eine angemessene Mindestausstattung der sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu gewähren ist. Maßstab dafür sind die Größe der Gebietskörperschaft, die mit ihr zusammenhängende Komplexität der Aufgaben, die Größe der Fraktionen sowie spezifische Besonderheiten. Im Folgenden wird daher auch bewertet, welche Verwendungen von Fraktionszuwendungen zu einer angemessenen Mindestausstattung zählen.

2. Zulässige Verwendungszwecke

Bei den unter 2.1 bis 2.3 aufgeführten Verwendungszwecken handelt es sich um zulässige Verwendungszwecke. Diese unterteilen sich in Verwendungszwecke, die generell zu einer angemessenen Mindestausstattung zählen (2.1), solche die aufgrund der Größe der Gebietskörperschaft und der Fraktionen zu einer angemessenen Mindestausstattung zählen können (2.2) sowie weitere zulässige Verwendungszwecke (2.3).

2.1 Generelle Mindestausstattung

Zu einer generellen Mindestausstattung, deren Finanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln grundsätzlich allen Fraktionen möglich sein muss, zählen die folgenden Verwendungszwecke:

2.1.1 Räume

Anmietung von Räumen (einschl. Nebenkosten)

- für die Fraktionsarbeit/Fraktionsgeschäftsstelle,
- für die Durchführung von Fraktions- und Arbeitskreissitzungen.

Die Gebietskörperschaft kann den Fraktionen auch Räume unentgeltlich zur Verfügung stellen.

2.1.2 Laufende Fraktionsarbeit

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit:

- Anschaffung von Büromöbeln und IT-Ausstattung,
- wiederkehrende Kosten wie Bürobedarf, Porto, Kosten für Internetnutzung und Telekommunikation sowie Wartung der Technik und Ausstattung.

2.1.3 Print- und Onlinemedien

Beschaffung einer Grundausrüstung an Print- und Onlinemedien, soweit die Inanspruchnahme der verwaltungseigenen Bibliothek nicht möglich oder nicht ausreichend ist.

2.1.4 Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen / Inanspruchnahme von Beratungsleistungen

Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen und / oder Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

2.2 Erweiterte Mindestausstattung

Über die in 2.1 genannten Zwecke hinaus können insbesondere aufgrund der Größe der Gebietskörperschaft und der Fraktionen zu einer angemessenen Mindestausstattung weitere Verwendungszwecke zählen, wie z. B.

2.2.1 Personal

Beschäftigung von Personal:

- für die Sicherung der organisatorischen Abläufe und des Informationsaustausches (Geschäftsstellenbetrieb),
- Fachkräfte für Sachgebiete der Fraktionsarbeit.

Der zulässige Umfang der Beschäftigung von Fachpersonal hängt von der Größe der Fraktion, der Größe der Gebietskörperschaft und der mit ihr zusammenhängenden Komplexität der Aufgaben ab.

Soweit Fraktionen aufgrund ihrer Arbeitgebereigenschaft zu Arbeitgeberleistungen herangezogen werden, ist dies bei der Bemessung der Verteilungsmasse und deren Verteilung zu berücksichtigen.

2.2.2 Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit insbesondere durch

- Herausgabe von Presseerklärungen,
- Pressekonferenzen (incl. Bewirtung),
- eigene Publikationen,
- Internetauftritt,
- soziale Medien.

2.3 Weitere zulässige Verwendungszwecke

Die Verwendung von Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaft ist über die in Nummer 2.1 und 2.2 genannten Verwendungszwecke hinaus insbesondere für folgende Zwecke zulässig:

2.3.1 Fortbildung

Fortbildung der Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiterinnen/ Fraktionsmitarbeiter

- durch eigene Tagungen und Vortragsveranstaltungen,
- durch Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren fachlicher Art

bezogen auf die Aufgaben der Gebietskörperschaft und der Fraktion (z.B. Fachtagungen der Kommunalpolitischen Vereinigungen) einschließlich der Fahrkosten nach Landesreisekostengesetz (LRKG).

2.3.2 Fahrzeuge

Zulässiger Verwendungszweck können die Anschaffungs- und Betriebskosten von Fahrzeugen für Fahrten der Fraktionsgeschäftsstelle sowie der Transport von Material sein.

Ein Bedarf für die Gestellung oder Anschaffung eines Kraftfahrzeugs wird nur in Großstädten, großflächigen Gemeinden und Kreisen anzuerkennen sein.

2.3.3 Auswärtige Klausursitzungen

Auswärtige Klausursitzungen aus besonderen Anlässen sind grundsätzlich zulässig. Die auch für die Fraktionen geltende Verpflichtung, Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden, erfordert Eingrenzungen der Art der Anlässe (z.B. Haushaltsberatungen, grundlegende Planungen der Körperschaft), der Anzahl, der Dauer und der maximalen Entfernung vom Ort der Vertretung.

Diese Entscheidung muss in Form von allgemeinen Regelungen einheitlich von der kommunalen Vertretung getroffen werden. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind dabei ebenso zu beachten wie der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen. Die Reisekosten der Fraktionsmitglieder trägt unmittelbar die Körperschaft, da es sich um genehmigungspflichtige Dienstreisen im Sinne des § 6 der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) handelt.

2.3.4 Zuziehung von Sachverständigen und Referentinnen/ Referenten, Bewirtung von Gästen

Der Zuziehung von Sachverständigen und Referentinnen/Referenten in Fraktionssitzungen stehen die Regelungen in § 58 Abs. 3 S. 6 GO NRW und § 41 Abs. 5 S. 6 KrO NRW nicht entgegen. Sie ermächtigen lediglich die Ausschüsse, Sachverständige zu den Beratungen zuzuziehen. Da die Kommunalverfassungsgesetze von einer Regelung des Verfahrens in den Fraktionen bewusst Abstand genommen haben, kann aus § 58 Abs. 3 S. 6 GO NRW und § 41 Abs. 5 S. 6 KrO NRW nicht auf ein Verbot anderweitiger Sachverständigenzuziehung geschlossen werden. Die Bewirtung der Gäste hat sich auf ein angemessenes Maß zu beschränken.

2.3.5 Veranstaltungen außerhalb von Fraktionssitzungen

Die Durchführung von Veranstaltungen - insbesondere von Informationsveranstaltungen - ist zulässig, sofern ein Bezug zur Fraktionsarbeit besteht.

2.3.6 Reisen

Reisen der Fraktion oder einzelner Mitglieder im Auftrag der Fraktion, wenn sie der Vorbereitung von Initiativen der Fraktion in der Vertretung oder der Meinungsbildung zu Entscheidungen dienen die in der Vertretung anstehen (Informationsreisen sind zulässig)

Es handelt sich dabei nicht um Dienstreisen im Sinne des § 6 EntschVO, die von der Genehmigung der kommunalen Vertretung abhängig sind. Folglich kann die Reisekostenvergütung aus den Fraktionszuwendungen gezahlt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist die Reisekostenvergütung nach den Vorschriften des LRKG zu bemessen.

3. Unzulässige Verwendungszwecke

Unzulässig ist die Verwendung von Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaft z.B. für folgende Zwecke:

3.1 Aufwandsersatz der Fraktionsmitglieder für Fraktionssitzungen am Ort der Vertretung

Zahlungen zu diesem Zweck sind unzulässig, da die Fraktionsmitglieder von der Körperschaft bereits Sitzungsgeld und Fahrtkostenersatz erhalten. Auch die Zahlung für Sitzungen, die die Zahl der von der kommunalen Vertretung festgelegten entschädigungsfähigen Sitzungen (§ 45 Abs. 6 S. 2 GO NRW und § 30 Abs. 6 S. 2 KrO NRW) überschreiten, ist unzulässig, da hierdurch die Entscheidung der kommunalen Vertretung umgangen würde, für wie viele Fraktionssitzungen die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch die Mandatsträger ermöglicht werden soll.

3.2 Verfügungsmittel der Fraktionsvorsitzenden/des Fraktionsvorsitzenden

Verfügungsmittel der Fraktionsvorsitzenden/ des Fraktionsvorsitzenden, aus denen beispielsweise kleinere Geschenke, Fahrkosten, Telefonkosten und sonstige Büroaufwendungen gezahlt werden sollen.

Dieser Aufwand ist entweder mit der erhöhten Aufwandsentschädigung abgegolten, oder es handelt sich um Geschäftsbedürfnisse i.S.v. 2.1.2.

3.3 Fahrkosten

Die Erstattung von Fahrkosten zu Fraktionssitzungen aus Fraktionszuwendungen ist unzulässig, wenn dafür eine Kur oder der Urlaub unterbrochen wird.

Es handelt sich um Dienstreisen im Sinne des § 6 EntschVO, über deren Genehmigung die kommunale Vertretung entscheidet und die von dem Fraktionsmitglied unmittelbar mit der Körperschaft abzurechnen sind. Die Reisekostenvergütung bemisst sich nach den Bestimmungen des LRKG.

3.4 Weitere unzulässige Verwendungszwecke sind z.B.:

- Teilnahme an Kongressen, Vorträgen, Seminaren von Parteigliederungen, die nicht regelmäßig Fortbildung betreiben,
- Teilnahme an Parteitagen oder -kongressen,
- Durchführung von Bildungsreisen der Fraktion,
- Spenden (z.B. an Altenheime, Vereine etc.)

4. Höhe der Fraktionszuwendungen

Die Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen ist eine Ermessensentscheidung der Vertretung. Für die Fraktionen der Bezirksvertretungen trifft die Entscheidung der Rat, da die Entscheidung für alle Bezirksvertretungen einheitlich zu treffen ist.

Bei der Ausübung der Ermessensentscheidung hat die Vertretungskörperschaft zu beachten, dass die gewährten Zuwendungen die Fraktionen jedenfalls in die Lage versetzen müssen, die oben unter 2.1 und gegebenenfalls unter 2.2 beschriebene angemessene Mindestausstattung zu finanzieren.

Dabei erfolgt keine Spitzabrechnung. Die Fraktionen sind ferner bei der Einsetzung ihrer Mittel frei, solange diese bedarfsorientiert ist, es sich um zulässige Verwendungszwecke handelt und die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beachtet werden.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es erforderlich, den Bedarf zu ermitteln und festzulegen, in welchem Umfang er abgedeckt werden soll.

Die Vertretungskörperschaft hat daher festzulegen, ob und in welchem Umfang weitere Mittel über die angemessene Mindestausstattung hinaus für die Geschäftsführung bereitgestellt werden sollen.

Bei der Ermittlung der Höhe der Aufwendungen kann auf eine Analyse des Bedarfs in der

Vergangenheit nicht verzichtet werden. Die Erfahrungen der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten mit der Prüfung der Verwendungsnachweise, soweit sie ohne Verletzung der Verschwiegenheitspflicht offenbart werden können, sollen in den Entscheidungsprozess einfließen (vgl. im Folgenden Nr. 5). Soweit bei der erstmaligen Anwendung dieses Erlasses entsprechende Erfahrungswerte der Vergangenheit nicht vorliegen, ist der Bedarf auf andere Weise zu ermitteln.

Liegt der Umfang der Aufwendungen fest, ist zu entscheiden, welche davon durch Sachleistungen oder Personalstellung der Körperschaft abgedeckt und welche in Geld zugewendet werden sollen.

5. Verteilung der Fraktionszuwendungen

Die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen ist am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit zu messen.

Für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ist ein Maßstab zu wählen, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

Der Bedarf kann sich je nach Fraktion unterschiedlich darstellen. Fraktionen können neu in der Vertretung sein und eine Erstausrüstung benötigen, über die andere bereits verfügen. Von dem Fall der Erstausrüstung abgesehen, richtet sich die Verteilung der Mittel für die laufenden Kosten der Geschäftsführung nach dem ermittelten Bedarf. Dieser darf jedoch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit nur insoweit befriedigt werden, als keine Ungleichbehandlung der Fraktionen erfolgt. Das bedeutet, dass keine Zuwendung über den konkreten Bedarf hinaus und keine Abdeckung des konkreten Bedarfs über einen allgemeinen Maßstab hinaus gewährt werden darf.

Als Maßstab für die Verteilung der Haushaltsmittel ist die Fraktionsstärke sachgerecht. Eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen ist jedoch nicht zulässig, da jeder Fraktion ein gewisser Sockelbedarf entsteht, der kleinere Fraktionen bei einer proportionalen Mittelverteilung ungleich stärker beschweren würde (BVerwG, Urteil vom 05.07.2012, Az. 8 C 22/11).

Fraktionszuschüsse sind zweckgebundene Zuwendungen. Die gewährten Mittel müssen unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden, der sich an deren tatsächlichen oder zu erwartenden Bedarf für die Geschäftsführung orientiert. Im Vergleich von Mitgliedern großer mit Mitgliedern kleiner Fraktionen dürfen die Zuwendungen an die Fraktionen die grundsätzliche Gleichheit der Mandatswahrnehmung nicht beeinträchtigen. Daher dürfen die bereitgestellten Haushaltsmittel bei unterschiedlich großen Fraktionen nicht linear proportional auf die Fraktionen verteilt werden. Stattdessen kann ein fraktionsstärkeunabhängiger Sockelbetrag mit einer Verteilung nach dem Kopfteilprinzip kombiniert werden. In Betracht kommen aber auch andere Modelle, z. B. eine degressiv-proportionale Regelung, welche die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker gewichtet als spätere (vgl. BVerwG a. a. O.).

Die danach notwendige Differenzierung der Fraktionszuwendungen kann also beispielsweise so aussehen, dass alle Fraktionen einen gleichen Sockelbetrag erhalten und daneben ein bestimmter Kopfbetrag pro Mitglied der Fraktion gezahlt wird.

An welchen Kostenfaktoren sich die Bemessung des Sockelbetrages orientieren kann, obliegt dem Ermessen der Vertretungskörperschaft. Anbieten dürften sich dabei insbesondere die oben unter 2.1 und gegebenenfalls unter 2.2 genannten Aufwendungen für die Geschäftsführung, die zu einer angemessenen Mindestausrüstung zählen.

6. Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung

6.1 Gesetzliche Grundlagen

Zu den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft gehört die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung:

Gemäß § 56 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW, § 40 Abs. 3 S. 2 und 3 KrO NRW, § 16 a Abs. 3 S. 2 und 3 LVerbO NRW sind die Zuwendungen an die Fraktionen in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen (siehe dazu Nr. 1.4.1 des Runderlasses des Innenministeriums vom 24.2.2005 - 34 - 48.01.32.03 - 1259/05; SMBl. NRW. 6300). Über die Verwendung der kommunalen Zuwendungen haben die Fraktionen einen Nachweis in einfacher Form zu führen, der unmittelbar dem Hauptverwaltungsbeamten zuzuleiten ist.

6.2 Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamtin/den Hauptverwaltungsbeamten

Die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte prüft die vorgelegten Verwendungsnachweise ohne Einschaltung des Rechnungsprüfungsamtes oder des Rechnungsprüfungsausschusses. Dadurch ist gewährleistet, dass die Fraktionen sich nicht gegenseitig kontrollieren.

Bei dem geforderten Nachweis in einfacher Form ist es ausreichend, wenn die wesentlichen Ausgabenarten (z. B. Personalausgaben, Bürokosten, Reisekosten, Fachliteratur, Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildung,...) jeweils als Gesamtposition aufgeführt werden. Weiter ist eine Versicherung der Fraktionsvorsitzenden erforderlich, dass die Haushaltsmittel und Sachleistungen bestimmungsgemäß, d.h. nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktionen verwendet worden sind.

Gegenstand der Prüfung ist die bestimmungsgemäße Verwendung, aber auch die bedarfsgerechte Höhe der Zuwendungen als Entscheidungsgrundlage für die künftige Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan. Weiter ist festzustellen, ob die Mittel nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind.

Bestehen begründete Zweifel an der gesetzmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel durch eine Fraktion, so gibt der Hauptverwaltungsbeamte der Fraktion die Gelegenheit, die Zweifel auszuräumen. Dies kann auch durch die Vorlage einzelner Belege erfolgen.

Können die Zweifel an der gesetzmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel nicht ausgeräumt werden, so hat die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte als Konsequenz des Prüfungsauftrags das Recht und die Pflicht, nicht oder nicht bestimmungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern oder mit künftigen Zuwendungen zu verrechnen.

6.3 Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW

Der der Hauptverwaltungsbeamtin/dem Hauptverwaltungsbeamten vorliegende Verwendungsnachweis muss auch der überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW zugänglich sein.

Wenn im Rahmen der überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW begründete Zweifel an der gesetzmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel durch die Fraktionen bestehen und diese auch durch zusätzliche Erläuterungen auf Nachfrage nicht ausgeräumt werden können, hat die Gemeindeprüfungsanstalt NRW

das Recht, die entsprechenden Belege einzusehen. Ohne jegliche Möglichkeit, Belege einzusehen, kann der Prüfauftrag nicht erfüllt werden. Insofern enthalten § 56 Abs. 3 S. 3 GO NRW, § 40 Abs. 3 S. 3 KrO NRW und § 16 a Abs. 3 S. 3 LVerbO NRW keine Einschränkung des in § 105 GO NRW umrissenen Rahmens der überörtlichen Prüfung.