

Richtlinien zur Finanzierung der Fraktionen
im Rat der Stadt Schwerte
vom XX.XX.XXXX

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	3
2. Zusammensetzung der Zuwendungen.....	3
3. Bedarfsermittlung	3
4. Zeitraum der Bedarfsermittlung	4
4.1 Grundlage der Bedarfsermittlung.....	4
5. Verfahren der Bedarfsermittlung.....	4
5.1 Festlegung der Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach	4
5.1.1 Anmietung von Räumen für Fraktionsgeschäftsstellen und Fraktionssitzungen	4
5.1.2 Geschäftsaufwendungen (einmalige und wiederkehrende Kosten für die laufende Fraktionsarbeit).....	4
5.1.3 Grundausrüstung an Literatur und Zeitschriften	5
5.1.4 Personalkosten.....	5
5.1.5 Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen	5
5.1.6 Durchführung von Fraktionssitzungen sowie Referentenkosten und Rechts- und Beratungskosten	6
5.1.7 Fortbildungskosten/Dienstreisen	6
5.1.8 Öffentlichkeitsarbeit	6
5.2 Ermittlung der Höhe der jeweiligen Zuwendungen	6
5.3 Geldwerte Leistungen und Geldleistungen	7
5.3.1 Geldwerte Leistungen	7
5.3.2 Geldleistungen	7
6. Verwendungsnachweis.....	7
7. Auszahlungsmodalitäten.....	8
8. Rückzahlung nicht verwendeter oder nicht bestimmungsgemäß verwendeter Zuwendungen	9
9. Inkrafttreten	9

1. Vorbemerkungen

Der Innenminister des Landes NRW hat am 02.01.1989 - als Reaktion auf die durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 13.02.1987 ausgelösten Unsicherheiten über die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen von Zuwendungen an die Fraktionen - einen Erlass herausgegeben. Er hat in dem Erlass darum gebeten, die dort aufgestellten Grundsätze bei der Finanzierung der Zuwendungen zur Geschäftsführung der Fraktionen zu beachten. Der Erlass ist nie in Kraft getreten und wurde nach einiger Zeit aus den bereinigten Vorschriftensammlungen entfernt. Dennoch ist sein Inhalt in Literatur und Rechtsprechung anerkannt und wird bei Regelungen zur Finanzierung der Fraktionen berücksichtigt.

Der Rat der Stadt Schwerte hat am 18.06.2008 ein Haushaltssicherungskonzept beschlossen, zu dem das durch die Unternehmensberatung „Rödl & Partner“ erstellte Haushaltssicherungsgutachten zählt. Aufgrund der Vorgaben wurden erstmals durch den Rat am 28.10.2009 Richtlinien zur Finanzierung der Fraktionen beschlossen.

Diese Richtlinien basieren auf der Annahme, dass sich der Rat der Stadt Schwerte aus sechs Fraktionen zusammensetzt. Das Entstehen weiterer Fraktionen zieht die entsprechende Erhöhung der Gesamtsumme der Zuwendungen ggf. durch Beantragung einer überplanmäßigen Ausgabe nach sich. Eine Reduzierung der Anzahl der Fraktionen führt nicht zur Verteilung der eingesparten Fraktionszuwendungen auf die verbleibenden Fraktionen.

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse sondern Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teil des Rates zur Verfügung gestellt werden. Ihre Bewirtschaftung unterliegt daher den allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen und Grundsätzen (Gebot der Sparsamkeit, Jährlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Transparenz etc.).

Die Höhe der Fraktionszuwendungen ist in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage des Bedarfs zu überprüfen. Die Fraktionen haben keinen Anspruch auf eine Vollkostenerstattung.

2. Zusammensetzung der Zuwendungen

Die Fraktionen erhalten Zuwendungen zur Geschäftsführung. Diese Zuwendungen werden als Geldleistung (s. Nr. 5.1.4 und 5.3.2) und als geldwerte Leistung (s. Nr. 5.3.1) erbracht.

3. Bedarfsermittlung

Der Bürgermeister nimmt eine jährliche Bedarfsermittlung in folgenden Schritten vor:

- Festlegung der Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach,
- Analyse des jeweiligen Bedarfs in der Vergangenheit,
- Ermittlung der Höhe der jeweiligen Aufwendungen.

Der Rat entscheidet auf Vorschlag des Bürgermeisters,

- welche Aufwendungen durch Sach- oder Personalgestellung und welche in Geld zugewendet werden sollen und
-

- über den Verteilungsmaßstab für die Geldzuwendungen.

4. Zeitraum der Bedarfsermittlung

Die Bedarfsermittlung nimmt der Bürgermeister jährlich vor.

Der Rat beschließt jährlich über die Art und den Umfang der Zuwendungen zur Fraktionsgeschäftsführung unter Zugrundelegung der vorausgegangenen Bedarfsermittlungen des Bürgermeisters.

Die Beschlussfassung soll nach Möglichkeit in der Sitzung erfolgen, die dem Ablauf der Vorlagefrist für die Verwendungsnachweise (s. Nr. 6) folgt.

4.1 Grundlage der Bedarfsermittlung

Der Bedarfsermittlung für 2015 wurden die vorliegenden Verwendungsnachweise der Fraktionen für das Kalenderjahr 2014 zugrunde gelegt.

5. Verfahren der Bedarfsermittlung

5.1 Festlegung der Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach

Durch Urteil vom 14.01.1975 hat das OVG Münster (III A 551/73) ausdrücklich festgestellt, dass der Rat innerhalb des ihm nach den gesetzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung zustehenden Ermessensspielraums entscheiden kann, ob, wie und in welcher Höhe die Fraktionsarbeit finanziert wird (vgl. § 56 GO NRW). Nach aktueller Rechtslage ist die Gemeinde verpflichtet, Fraktionen Zuwendungen zu gewähren. Lediglich bezogen auf die Höhe, die Art und den Verteilungsmodus besteht ein Ermessensspielraum. Gestützt auf den Runderlass des Innenministers vom 02.01.1989 können den Fraktionen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln für die unter den Ziffern 5.1.1 bis 5.1.8 genannten Zwecke gewährt werden.

5.1.1 Anmietung von Räumen für Fraktionsgeschäftsstellen und Fraktionssitzungen

Die Anmietung von Räumen für die Fraktionsgeschäftsstellen entfällt wegen der kostenfreien Bereitstellung städtischer Räume.

Dies gilt ebenso für die Durchführung von Fraktionssitzungen, die in städtischen Räumen kostenfrei durchgeführt werden können.

5.1.2 Geschäftsaufwendungen (einmalige und wiederkehrende Kosten für die laufende Fraktionsarbeit)

Hierzu zählen Kosten wie beispielsweise

- die Anschaffung von Büromöbeln und –maschinen,
- Büromaterial (z. B. Papier, Telefon, Porto),
- Zeitschriften und Literatur,
- Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen,

- Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion.

5.1.3 Grundausrüstung an Literatur und Zeitschriften

Diese Kosten sind in den unter Ziffer 5.1.2 aufgeführten Positionen enthalten.

5.1.4 Personalkosten

Unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung von Fraktionen und der Anzahl der jeweiligen Fraktionsmitglieder werden die Personalkosten auf der Grundlage des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) festgelegt.

Grundlage für die Festlegung der zu berücksichtigenden Personalkosten sind die tatsächlichen Personalaufwendungen der Fraktionen bis zu Entgeltgruppe 6, Entwicklungsstufe 5 des TVöD. Durch Ratsbeschluss vom 28.10.2009 wurde festgelegt, dass die Gesamtsumme der Zuwendungen für Personalkosten 81.250,00 € beträgt.

Fraktionen mit bis zu drei Ratsmitgliedern erhalten auf der obigen Grundlage Personalkostenzuschüsse für eine Teilzeitkraft mit einem Viertel der tariflich vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit (jährlich 9.750,00 €).

Fraktionen mit mehr als drei und bis zu zehn Ratsmitgliedern erhalten auf der obigen Grundlage Personalkostenzuschüsse für eine Teilzeitkraft mit einem Drittel der tariflich vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit (jährlich 13.000,00 €).

Fraktionen mit mehr als zehn Ratsmitgliedern erhalten auf der obigen Grundlage Personalkostenzuschüsse für eine Teilzeitkraft mit der Hälfte der tariflich vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit (jährlich 19.500,00 €).

Die vorstehenden Personalkosten je Fraktion stellen eine Höchstgrenze dar. Geringere tatsächliche Personalkosten führen zu geringeren Zuwendungen für Personalkosten. Den Fraktionen bleibt die tatsächliche und rechtliche Ausgestaltung eines oder mehrerer Beschäftigungsverhältnisse überlassen. Die Fraktionen sollen allerdings die Beschäftigungsverhältnisse längstens für die Dauer der Wahlperiode befristen. Kürzere Befristungen können angezeigt sein, da diese Richtlinien die Höhe der Personalkosten nur für ein Jahr festlegen.

Zu den Personalkosten zählen die für die Abwicklung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlichen Aufwendungen. Hierzu gehören beispielsweise die Kosten der Gehaltsabrechnung durch Dritte oder durch die Personalabteilung der Stadt Schwerte, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu zahlenden Mitgliedsbeiträge (z. B. Verwaltungsberufsgenossenschaft) oder die Kosten einer anwaltlichen Vertretung (im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis). Soweit der Ansatz für Personalkosten nicht ausreichend ist, können die Kosten auch aus den Zuwendungen für Sachkosten finanziert werden.

Die Abrechnung der Beschäftigungsverhältnisse kann auf Wunsch der Fraktionen durch die Personalabteilung der Stadt Schwerte erfolgen. Der entstehende Personalaufwand wird den Fraktionen in Rechnung gestellt. Im Fall der Abrechnung der Beschäftigungsverhältnisse durch die Personalabteilung der Stadt Schwerte tritt diese nicht in die Rechte und Pflichten der Fraktion als Arbeitgeber ein.

5.1.5 Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen

Diese Kosten sind in den unter Ziffer 5.1.2 aufgeführten Positionen enthalten.

5.1.6 Durchführung von Fraktionssitzungen sowie Referentenkosten und Rechts- und Beratungskosten

Da die Fraktionen im Regelfall ihre Sitzungen in den mietfrei bereitgestellten städtischen Räumen durchführen, können sowohl auswärtige Sitzungen wie auch Kosten verursachende Sitzungen in anderen Räumen innerhalb der Stadt Schwerte nur im Ausnahmefall in Betracht kommen. Dieser liegt nur vor, wenn die Fraktionsräume aus objektiven Gründen nicht nutzbar sind und kein anderer Besprechungsraum durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt werden kann.

Im Übrigen wird auf den jeweils gültigen Ratsbeschluss zu den Dienstreisen der Mitglieder des Rates und der Ausschüsse insoweit Bezug genommen.

Diese Kosten sind in den unter Ziffer 5.1.2 aufgeführten Positionen enthalten.

Für die Kosten von Referenten, die Durchführung von Rechtsstreiten oder anderen Beratungskosten ist aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Schwerte kein Ansatz vorgesehen.

5.1.7 Fortbildungskosten/Dienstreisen

Diese Positionen werden gemäß aktueller Beschlussfassung des Rates berücksichtigt.

5.1.8 Öffentlichkeitsarbeit

Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 02.03.1977 (NJW 77, 751) ist es den Fraktionen verwehrt, im Kommunalwahlkampf und in der Vorwahlkampfphase unter Einsatz öffentlicher Mittel für die sie tragenden Parteien Wahlwerbung zu betreiben.

Die Kosten für zulässige Öffentlichkeitsarbeit sind in den unter Ziffer 5.1.2 aufgeführten Positionen enthalten.

5.2 Ermittlung der Höhe der jeweiligen Zuwendungen

Durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen müssen die Fraktionen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Auf die Höhe der hierfür erforderlichen Finanzmittel wirken verschiedene Faktoren ein, beispielsweise:

- Größe der Stadt,
- Anzahl der Fraktionsmitglieder,
- individuelle Arbeitsweisen der Fraktionen.

Schon die beiden letztgenannten Faktoren lassen es regelmäßig nicht zu, dass allen Fraktionen eine gleich hohe Zuwendung gewährt wird. Auch die starre Festlegung von Einzelsätzen für jede Kostengruppe ist mit der unterschiedlichen Arbeitsweise der Fraktionen und deren unterschiedlicher Größe schwerlich zu vereinbaren, weil hierdurch zwangsläufig die Individualität tangiert würde.

Da die Fraktionen jedenfalls insoweit, als sie öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet sind, sollte diese Individualität auch weiterhin akzeptiert werden.

5.3 Geldwerte Leistungen und Geldleistungen

5.3.1 Geldwerte Leistungen

Hierzu zählen:

- die mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Fraktionsgeschäftsstelle,
- die mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Durchführung von Fraktionssitzungen und Fraktionsveranstaltungen, die der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben dienen,
- die Bereitstellung von Strom, Wasser und Heizung für diese Räume,
- die Durchführung der Reinigung und der erforderlichen Renovierungen dieser Räume,
- bei Bedarf: der Anschluss an das städtische EDV-Netz einschließlich aller Kosten für Leitungen, Internet, Datensicherheit, Software im bei der Stadt Schwerte üblichen Umfang und Support. (Die Dienstanweisungen der EDV-Abteilung der Stadt Schwerte gelten sinngemäß.),
- die kostenlose Inanspruchnahme des städtischen Dienstwagens für Dienst- und Fortbildungsreisen.

Die geldwerten Leistungen werden von der Verwaltung als Anlage zur Haushaltssatzung der Stadt Schwerte ausgewiesen.

5.3.2 Geldleistungen

Die unter Ziffer 5.1.2 an die Fraktion auszukehrenden Sachkostenpauschalen setzen sich wie folgt zusammen:

- je Ratsfraktion ein Sockelbetrag in Höhe von 157,50 € monatlich,
- je Ratsmitglied ein Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 20,00 € monatlich.

Darüber hinaus werden Personalkosten nach Maßgabe von Ziffer 5.1.4 gewährt.

Fraktionslose Ratsmitglieder und Gruppen erhalten gemäß § 56 Absatz 3 Satz 6 GO NRW Zuwendungen, die die Hälfte des Betrags nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe bzw. Fraktion mit zwei Mitgliedern erhielt. Die Höhe der Zuwendungen an fraktionslose oder gruppenlose Ratsmitglieder wird mit 50,00 € monatlich festgelegt.

Die Höhe aller Zuwendungen wird jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft und ggf. angepasst.

Die den Fraktionen gewährten Sachkosten können ebenfalls für Personalkosten eingesetzt werden. Nicht in Anspruch genommene Personalkostenansätze dürfen nicht für Sachkosten verwendet werden.

6. Verwendungsnachweis

Über die Verwendung der Zuwendungen aus Haushaltsmitteln an die Fraktionen ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen, der unmittelbar dem Bürgermeister bis spätestens 31.01. des folgenden Jahres zuzuleiten ist. Der Verwendungsnachweis ist wesentliche Grundlage für die Bedarfsüberprüfung im Rahmen der Fortschreibung dieser Richtlinien und daher fristgerecht vorzulegen.

In diesem Nachweis sind die wesentlichen Ausgabenarten aufzuführen. Ein Musterverwendungsnachweis ist Bestandteil dieser Richtlinien und als Anlage beigefügt. Die Vorsitzenden der Fraktionen versichern durch ihre Unterschrift, dass die Haushaltsmittel und die Sachleistungen bestimmungsgemäß, d. h. nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktionen, verwendet worden sind.

Die Fraktionszuwendungen dürfen beispielsweise nicht verwendet werden

- als Ersatz für Entschädigungen einzelner Mitglieder der Fraktion, deren Gewährung unter näherer Bestimmung der Voraussetzungen durch Rechtsvorschrift abschließend geregelt ist,
- zur Finanzierung von Wahlwerbung oder eines Wahlkampfes,
- als Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden, aus denen kleinere Geschenke, Fahrtkosten oder sonstige Aufwendungen gezahlt werden sollen,
- für die Kosten eines Arbeitssessens der Fraktionsvorsitzenden,
- für Spenden.

Bei nicht fristgerechter Vorlage des Verwendungsnachweises wird die Fraktion unter Fristsetzung zur Vorlage aufgefordert. Nach fruchtlosem Fristablauf werden die Zahlungen (Sach- und Personalkosten) nach diesen Richtlinien ab dem Ersten des darauffolgenden Monats eingestellt.

7. Auszahlungsmodalitäten

Die Sachkostenpauschalen werden an die Fraktionen vollständig monatlich im Voraus gezahlt. Eine Budgetverwaltung durch die Stadt Schwerte erfolgt nicht.

Bei den Zuwendungen für Personalkosten handelt es sich um einen Höchstbetrag (vgl. Ziff. 5.3). Die Auszahlung von Personalkosten erfolgt monatlich im Voraus nur in der Höhe, in der ein Nachweis über die tatsächliche Entstehung und die Höhe von Personalkosten geführt worden ist.

Soweit die Zahlung der Personalkosten durch die Personalverwaltung der Stadt Schwerte erfolgt und der Ansatz für Personalkostenzuwendungen nach diesen Richtlinien nicht ausreichend ist, ist auf Anforderung der entsprechende Differenzbetrag zzgl. des entstehenden Sach- und Personalaufwandes für die Abrechnung durch die maßgebliche Fraktion zu erstatten.

Die Durchführung investiver Maßnahmen wie die Beschaffung von Möbeln, EDV-Anlagen oder sonstiger investiver Güter im Sinne des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) obliegt den Fraktionen und wird aus den unter Nr. 5.1 genannten Mitteln finanziert.

Im Falle der Auflösung einer Fraktion, beispielsweise nach einer Kommunalwahl oder auch während einer Wahlperiode, sind die aus Fraktionszuwendungen finanzierten Gegenstände in den Besitz der Stadt Schwerte zurückzugeben und sind, sofern die Gegenstände einen entsprechenden Restwert haben, in der Anlagenbuchhaltung entsprechend aufzunehmen.

Die an die Fraktionen gewährten Zuwendungen sind Teil des städtischen Haushalts. Rechtlicher Eigentümer aller Vermögensgegenstände ist und bleibt die Stadt Schwerte. Gegenstände, die nicht mehr für die Arbeit der Fraktionen benötigt werden, sind ohne finanziellen Ausgleich an die Stadt Schwerte zurückzugeben. Aufgrund der kommunalverfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen hat die Stadt Schwerte kein Zugriffsrecht auf die durch die Fraktionen angeschafften Gegenstände, solange und soweit sie für die Geschäftsführung der Fraktionen benötigt werden.

Im Fall der Neugründung einer Fraktion können die nach diesen Richtlinien vorgesehenen Zuwendungen zu den Sachkosten auf Antrag einmalig für bis zu drei Monate im Voraus gezahlt werden, damit die erforderliche Erstausrüstung zeitnah beschafft werden kann. Die Gesamtsumme der Zuwendungen für diese Fraktion ändert sich hierdurch jedoch nicht.

8. Rückzahlung nicht verwendeter oder nicht bestimmungsgemäß verwendeter Zuwendungen

Fraktionszuwendungen sind Leistungen, die nach den Bestimmungen der GO NRW für das jeweilige Kalenderjahr erbracht werden. Die Mittel stehen den Fraktionen für die in diesem Zeitraum fälligen Zahlungen zur Verfügung.

Im Zuwendungszeitraum nicht in Anspruch genommene Fraktionsmittel sind am Ende des Kalenderjahres durch die Fraktionen zurückzahlen und dienen als Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts der Stadt Schwerte. Sie stehen nicht für andere Zeiträume zur Verfügung.

Auf Antrag können nicht verbrauchte Sachkostenzuwendungen im folgenden Kalenderjahr eingesetzt werden. Der Antrag ist bis zum 31.01. des auf die Einsparung folgenden Jahres zu stellen und zu begründen. Nach Genehmigung des Antrags dürfen Sachkostenzuwendungen bis zur Höhe von 20 Prozent der Sachkostenzuwendungen des Jahres, in dem die Einsparung erzielt wurde, für Fraktionsbedürfnisse eingesetzt werden. Die übertragenen Mittel und deren Verwendung sind im Verwendungsnachweis darzustellen. Die Übertragung von Personalkostenzuwendungen ist ausgeschlossen.

Eine Rückführung der zu erstattenden Fraktionszuwendungen kann auf Antrag der Fraktion durch eine Aufrechnung mit künftigen Ansprüchen erfolgen.

Im Verwendungsnachweis (s. Nr. 6) ausgewiesene Ausgaben, die nicht den Fraktionsaufgaben dienen, gelten als nicht entstanden und sind zu erstatten, sofern sich durch deren Nichtberücksichtigung ein Guthaben zugunsten der Stadt Schwerte ergibt.

9. Inkrafttreten

Diese Richtlinien treten rückwirkend zum 01.01.2015 in Kraft. Sie gelten bis zum 31.12.2015.