

Zuwendungen zum Geschäftsbedarf der Ratsfraktionen

(in der Fassung der dritten Änderung vom 12.12.2007)

Die vom Rat der Stadt am 15. Juli 1992 beschlossenen und am 13. April 1994, 11.01.1995 sowie 08.12.2004 geänderten Richtlinien über die Zuwendungen zum Geschäftsbedarf der Ratsfraktionen erhalten aufgrund des Ratsbeschlusses vom 12.12.2007 nachstehende Neufassung, die Grundlage der Zuwendungsgewährung ab 01. Januar 2008 ist.

1.

Der Innenminister des Landes NW 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, der den seinerzeit bereits im Rat der Stadt vertretenen Fraktionen mit Schreiben vom 19.01.1989, der FDP mit Schreiben vom 10.10.1989 zur Kenntnisnahme und Beachtung zugeleitet worden ist. Der Innenminister hat darum gebeten, die von ihm in dem Erlass aufgestellten Grundsätze den Beratungen in den Gemeinden zugrunde zu legen. Das Gemeindeprüfungsamt des Regierungspräsidenten hat in seinem Bericht über die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der Stadt Aachen für die Haushaltsjahre 1987 und 1988 zum Thema "Geschäftsbedarf der Ratsfraktionen" beanstandet, dass den Zuwendungen an die Fraktionen keine ausreichende Bedarfsermittlung zugrunde liege und die Beachtung des Erlasses des Innenministers verlangt. Ohne ausreichende Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen gewährte Zuwendungen seien rechtswidrig.

2.

Zur Vermeidung einer erneuten Beanstandung ist es erforderlich, die Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen neu zu regeln. Hierbei empfiehlt es sich, diese Neuregelung auf der Grundlage des Runderlasses des Innenministers vom 02.01.1989 vorzunehmen. Der Innenminister geht in diesem Runderlass davon aus, dass die Bedarfsermittlung in folgenden Schritten zu erfolgen hat:

- Festlegung der Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach,
- Analyse des jeweiligen Bedarfs in der Vergangenheit,
- Ermittlung der Höhe der jeweiligen Aufwendungen,
- Entscheidung darüber, welche Aufwendungen durch Sach- oder Personalgestellung und welche in Geld zugewendet werden sollen und
- Entscheidung über den Verteilungsmaßstab für die Barzuwendungen (Sockelbetrag = Grundbedarf, Pro-Kopf-Betrag = sonstiger Bedarf).

3.

Angelehnt an diese Systematik ergibt sich folgendes:

3.1 Festlegung der Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach. Wie durch Urteil des OVG Münster vom 14.01.1975 (III A 551/73) ausdrücklich festgestellt, kann der Rat innerhalb des ihm nach den gesetzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung zustehenden Ermessensspielraums entscheiden, ob, wie und in welcher Höhe die Fraktionsarbeit finanziert wird (vgl. § 30 Abs. 7 Satz 6 GO NW). Gestützt auf den Runderlass des Innenministers vom 02.01.1989 können den Fraktionen Zuwendungen aus Haushaltsmitteln beispielsweise für folgende Zwecke gewährt werden:

- a) Anmietung von Räumen für Fraktionsgeschäftsstellen und Fraktionssitzungen
Anmerkung: Die Anmietung von Räumen für die Fraktionsgeschäftsstellen entfällt in Aachen wegen der kostenfreien Bereitstellung städtischer Räume. Hieran sollte festgehalten werden. Dies gilt ebenso für die Abhaltung von Fraktionssitzungen, die ebenfalls in städt. Räumen kostenlos durchgeführt werden. Sollten ausnahmsweise Fraktionssitzungen nicht in städt. Räumen stattfinden, sind die Aufwendungen hierfür ausnahmsweise aus den Barzuwendungen zu bestreiten soweit nicht eine besondere Erstattung nach Buchstabe g/aa erfolgt.
- b) Geschäftsbedürfnisse (einmalige und wiederkehrende Kosten für die laufende Fraktionsarbeit)
Anmerkung: Hierzu zählen einmalige Kosten wie beispielsweise die Anschaffung von Büromöbeln und -maschinen und wiederkehrende Kosten wie Wartung der Büromaschinen, Porto, Telefon, Papier und sonstiges Büromaterial. Die vom Gemeindeprüfungsamt überprüften Verwendungsnachweise der Fraktionen aus den Jahren 1987 bis 1989 machen deutlich, dass auf diese Kosten bei den Fraktionen ein höchst unterschiedlicher Anteil entfällt, der es kaum möglich macht, hierfür einen einheitlichen pro Kopf-Betrag festzulegen. Dies spricht für eine Gliederung nach Sockelbetrag und pro Kopf-Aufstockungsbetrag.
- c) Anschaffungs- und Betriebskosten von Kraftfahrzeugen
Anmerkung: Angesichts der Einwohnerzahl und Flächengröße von Aachen dürfte diese Art der Zuschussgewährung nicht in Betracht kommen. Für Dienstreisen steht den Mitgliedern kommunaler Vertretungen in Einzelfällen nach Absprache der Dienstwagen des städt. Fuhrparks zur Verfügung.
- d) Grundausrüstung an Literatur und Zeitschriften
Anmerkung: Hier gilt das zu den Geschäftsbedürfnissen Dargelegte entsprechend.
- e) Personalkosten
Anmerkung: Orientiert an der Aufgabenstellung von Fraktionen, aber auch unter Berücksichtigung der Anzahl der jeweiligen Fraktionsmitglieder, besteht z. Zt. folgende Regelung der Kostenübernahme:

CDU-Fraktion (26 Ratsmitglieder):

1 Fraktionsassistent (BAT II)

1 Fraktionssekretärin (BAT V c)

SPD-Fraktion (24 Ratsmitglieder):

1 Fraktionsassistent (BAT II)

1 Fraktionssekretärin (BAT V c)

Fraktion der Grünen (6 Ratsmitglieder):

1 Fraktionsassistent (BAT II - zwei Halbtagsstellen)

1 Fraktionssekretärin (BAT V c - Halbtagsstelle)

FDP-Fraktion (3 Ratsmitglieder):

- 1 Fraktionsassistent (BAT II - Halbtagsstelle)
- 1 Fraktionssekretärin (BAT V c - Halbtagsstelle)

Es empfiehlt sich, festzulegen, dass Fraktionen in Zukunft folgende Personalkosten erstattet werden:

Fraktionen mit bis zu 9 Ratsmitgliedern:

- 1 Fraktionsgeschäftsführer (BAT I b + Zulage 153,39 Euro)
- 1 Fraktionssekretärin (BAT V c/Halbtagsstelle 28,5 Std.)

Fraktionen mit 10 bis 19 Ratsmitgliedern:

- 1 Fraktionsgeschäftsführer (BAT I b + Zulage 153,39 Euro)
- 1 Fraktionssekretärin (BAT V c)

Fraktionen ab 20 Ratsmitgliedern:

- 1 Fraktionsgeschäftsführer (BAT I b + Zulage 153,39 Euro)
- 1 Fraktionssekretär (BAT IV a/Halbtagsstelle 28,5 Std.)
- 1 Fraktionssekretärin (BAT V c)

Bei länger andauernden Vertretungsfällen von mehr als 6 Wochen (Schwangerschaft, Kur, Krankheit, Ausscheiden eines Mitarbeiters o. ä.) werden die Personalkosten der Aushilfskraft ausnahmsweise durch die Stadt übernommen. Weitergehende Personalkosten, die entstehen durch Aushilfskräfte für kurzfristige Urlaubs- bzw. Krankheitsvertretungen o.ä. unter 6 Wochen sind aus den insgesamt zur Verfügung stehenden Barzuwendungen zu bestreiten.

- f) Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen
Anmerkung: An der Einrechnung dieser Beiträge in die erstattungsfähigen Kosten sollte festgehalten werden. Hier gilt das zu den Geschäftsbedürfnissen Dargelegte entsprechend.

- g) Durchführung von Fraktionssitzungen sowie Referentenkosten und Rechts- und Beratungskosten
Anmerkung:

- aa) Fraktionssitzungen

Da die Fraktionen im Regelfall ihre Sitzungen in den mietfrei bereitgestellten städtischen Räumen durchführen, können sowohl auswärtige Sitzungen wie auch kostenverursachende Sitzungen in anderen Räumen innerhalb der Stadt Aachen nur im Ausnahmefall in Betracht kommen. Anlass hierfür könnten insbesondere die jährlichen Haushaltsberatungen sein. Im Interesse der Gleichbehandlung der Fraktionen empfiehlt es sich - der genannte Runderlass des Innenministers spricht sogar von "muss" - durch Ratsbeschluss eine Regelung zu treffen zu der Frage, in welchem Umfange diese Kosten im Verwendungsnachweis akzeptiert werden können. Durch Beschluss sollte festgelegt werden, dass für jede Fraktion - bei Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - jährlich eine ganztägige bzw. mehrtägige Tagung (Klausur Haushalt o.ä.) berücksichtigungsfähig ist. Die entstehenden Kosten für Fahrt,

Unterkunft und Verpflegung sind auf Antrag erstattungsfähig bis zur Höhe von maximal 153,39 Euro pro Ratsmitglied und Jahr.

- bb) Referentenkosten
Aufgrund der angespannten Finanzsituation ist für 1994 kein Ansatz vorgesehen. Referentenkosten wurden bisher bis zu einem Betrag von jährlich 511,29 Euro je Fraktion bei Nachweis anerkannt. Bei Wiederaufnahme entsprechender Mittel in den Haushalt erfolgt deren Auszahlung künftig wiederum nach Vorlage entsprechender Nachweise unabhängig vom gezahlten Sockelbetrag bzw. Pro-Kopf-Betrag.
- cc) Rechts- und Beratungskosten
Aufgrund der angespannten Finanzsituation ist für 1994 kein Ansatz vorgesehen. Rechts- und Beratungskosten wurden bisher bis zu einem Betrag von jährlich 511,29 Euro je Fraktion bei Nachweis anerkannt. Bei Wiederaufnahme entsprechender Mittel in den Haushalt erfolgt deren Auszahlung künftig wiederum nach Vorlage entsprechender Nachweise unabhängig vom gezahlten Sockelbetrag bzw. Pro-Kopf-Betrag.

Zusatz zu bb) und cc):

Hierbei darf es sich nicht um ein Honorar an Mitglieder der Fraktion handeln (vgl. Erlass des Mdl NW vom 06.01.1992 - III A 1 - 11.70 - 4854/91 - Eildienst Städtetag NW 1992, 51).

- h) Fortbildungskosten
Anmerkung: Hierfür gilt das zu den Geschäftsbedürfnissen Dargelegte entsprechend. Mittel für die Fortbildung der Fraktionsmitglieder werden nicht gesondert zur Verfügung gestellt. Fortbildungskosten sind durch die Fraktionen aus den für Geschäftsbedürfnisse zur Verfügung gestellten Mitteln zu bestreiten.
- i) Öffentlichkeitsarbeit
Anmerkung: Unter Hinweis darauf, dass es unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 02.03.1977 (NJW 77, 751) den Fraktionen verwehrt ist, im Kommunalwahlkampf und in der Vorwahlkampfphase unter Einsatz öffentlicher Mittel für die sie tragenden Parteien Wahlwerbung zu betreiben, gilt im übrigen auch hierfür das zu den Geschäftsbedürfnissen Dargelegte entsprechend.

3.2. Analyse des jeweiligen Bedarfs in der Vergangenheit

Eine Auswertung der in den letzten 5 Jahren von den Fraktionen erstellten Nachweise über die Verwendung der ihnen gewährten Zuschüsse zum Geschäftsbedarf ergibt, dass vor allem die Bereiche

- Personalkosten
- Bürokosten und Öffentlichkeitsarbeit

den weitaus größten Anteil an den entstehenden Ausgaben bilden, gefolgt von den Bereichen

- Beschaffung von Fachliteratur

- Reisekosten
- Fortbildung
- Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen.

Dabei differieren die Angaben zu den vorgenannten Positionen bei den einzelnen Fraktionen im Bereich der Sachkosten infolge unterschiedlicher Schwerpunktsetzung zum Teil erheblich, so dass keine einheitliche Aussage über den jeweiligen Anteil der Einzelpositionen am Gesamtaufwand der Fraktion getroffen werden kann. Wesentlich

ist jedoch die weitere Erkenntnis aus dieser Analyse, dass die von den Fraktionen in den Verwendungsnachweisen geltend gemachten Kostengruppen zu den bei der Zuwendungsgewährung berücksichtigungsfähigen Kosten gem. Ziff. 3.1. zählen.

3.3. Ermittlung der Höhe der jeweiligen Aufwendungen

Durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen müssen die Fraktionen in die Lage versetzt sein, 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 sowie auch der Gleichbehandlungsgrundsatz verbieten es, allen Fraktionen eine gleich hohe Zuwendung zu gewähren. 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. Insoweit ist die Verwaltung entgegen dem Prüfbericht des Gemeindeprüfungsamtes, der eine Bedarfsermittlung und Festlegung für die einzelnen Ausgabenarten fordert, der Auffassung, dass eine zulässige Bezuschussungsform und -höhe auch erreichbar ist, wenn nicht für jede Kostenart eine Festlegung vorgenommen wird, sondern diese beschränkt wird auf den großen Komplex der Personalkosten, die Kosten auswärtiger Fraktionssitzungen sowie Referentenkosten, während für die übrigen Kostengruppen eine Pauschalbezuschussung erfolgt, die auf den in den vergangenen Jahren entstandenen nachgewiesenen Kosten aufbaut und den Fraktionen damit noch Bewegungsspielraum zwischen diversen Kostenblöcken gibt.

3.4. Entscheidung darüber, welche Aufwendungen durch Sach- oder Personalgestellung und welche in Geld zugewendet werden sollen Die Verwaltung ist der Auffassung, dass den Fraktionen gewährt werden sollten:

- a) als Sachleistung
 - mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Fraktionsgeschäftsstelle,
 - mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Durchführung von Fraktionssitzungen und Fraktionsveranstaltungen, die der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben dienen,
 - Bereitstellung von Strom, Wasser und Heizung für diese Räume,

- Durchführung der Reinigung und der erforderlichen Renovierungen dieser Räume,
- kostenlose Inanspruchnahme des städt. Dienstwagens für Dienstreisen der Mitglieder kommunaler Vertretungen im Einzelfall.

b) als Geldleistung

Abdeckung der sonstigen erstattungsfähigen Kostenarten der Ziff. 3.1. mit folgenden Maßgaben:

- Personalkosten werden in der tatsächlich entstehenden Höhe unter Festschreibung von Stellenzahl und Vergütungsgruppe übernommen sowie in Einzelfällen ausnahmsweise für Aushilfskräfte.
- Weitergehende, über Ziffer 3.1, Buchstabe e) hinausgehende Personalkosten sind aus den insgesamt zur Verfügung stehenden Barzuwendungen zu bestreiten.
- Referentenkosten werden aufgrund der angespannten Haushaltssituation zur Zeit nicht übernommen.
- Rechts- und Beratungskosten werden aufgrund der angespannten Haushaltssituation zur Zeit nicht übernommen.
- Für ganztägige bzw. mehrtägige Sitzungen der Fraktionen werden die nachgewiesenen, angemessenen Kosten für jährlich eine Sitzung bis zur Höhe von maximal 153,39 Euro pro Ratsmitglied und Jahr übernommen.
- Die sonstigen Kostenarten der Ziff. 3.1. werden durch eine Pauschale abgegolten.
- Für alle Kosten gilt das Gebot der - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

3.5. Entscheidung über Verteilungsmaßstab

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und die analysierten Verwendungsnachweise der Fraktionen aus den letzten 5 Jahren schlägt die Verwaltung vor, die neben den unter Ziff. 3.4. Buchstabe a) an die Fraktion ergehenden Sachleistungen und zusätzlich zu den auf der Grundlage von Einzelnachweisen zu gewährenden Geldleistungen für Personalkosten, Referentenkosten und Kosten für Sitzungen zu gewährende Kostenpauschale wie folgt zu bemessen:

- je Ratsfraktion ein Sockelbetrag in Höhe von 347,68 Euro/Monat
- je Bezirksvertretungsfraktion ein Sockelbetrag in Höhe von 15,34 Euro/Monat
- je Ratsmitglied ein Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 109,93 Euro/Monat.

Die Höhe dieser Zuwendung sollte jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft und ggf. angepasst werden.

4. Verwendungsnachweis

Über die Verwendung der Zuwendungen aus Haushaltsmitteln zu den Aufwendungen der Fraktion ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen, der unmittelbar dem Oberbürgermeister bis spätestens Ende März des folgenden Jahres zuzuleiten ist. In diesem Nachweis sind die wesentlichen Ausgabenarten aufzuführen. Ein Musterverwendungsnachweis ist als Anlage beigefügt. Die Vorsitzenden der Fraktionen bzw. deren Sprecher versichern durch Unterschrift, dass die Haushaltsmittel und die Sachleistungen bestimmungsgemäß, d. h. nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktionen, verwendet worden sind.

Der Rat der Stadt beschließt für die Zuwendungsgewährung an Fraktionen ab 01.01.2008 folgende Festlegungen:

1. In Form von Sachleistungen werden den Fraktionen gewährt:
 - mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Fraktionsgeschäftsstelle,
 - mietfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Durchführung von Fraktionssitzungen und Fraktionsveranstaltungen, die der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben dienen,
 - Bereitstellung von Strom, Wasser und Heizung für diese Räume,
 - Durchführung der Reinigung und der erforderlichen Renovierungen dieser kostenlose Inanspruchnahme des städt. Dienstwagens für Dienstreisen der Mitglieder kommunaler Vertretungen im Einzelfall

2. Als Geldzuweisung gegen Einzelnachweis werden den Fraktionen erstattet:
 - Die Personalkosten in der tatsächlich entstandenen Höhe, wobei erstattungsfähig sind:
 - bei Fraktionen mit bis zu 5 Ratsmitgliedern:
 - für die Fraktionsgeschäftsführung:
eine Teilzeitstelle mit 30,0 Stunden wöchentlich
 - für das Fraktionssekretariat:
eine Teilzeitstelle mit 28,5 Stunden wöchentlich

 - bei Fraktionen mit bis zu 10 Ratsmitgliedern:
 - für die Fraktionsgeschäftsführung:
eine Vollzeitstelle
 - für das Fraktionssekretariat:
eine Vollzeitstelle

 - bei Fraktionen mit bis zu 19 Ratsmitgliedern:
 - für die Fraktionsgeschäftsführung:
eine Vollzeitstelle
 - für die Fraktionsassistenten:
eine Teilzeitstelle mit 28,5 Stunden wöchentlich
 - für das Fraktionssekretariat:
eine Vollzeitstelle

 - bei Fraktionen ab 20 Ratsmitgliedern:
 - für die Fraktionsgeschäftsführung:
eine Vollzeitstelle
 - für die Fraktionsassistenten:
eine Vollzeitstelle
 - für das Fraktionssekretariat:
eine Vollzeitstelle

Zugrunde gelegt werden die Personalkosten nach der Entgelttabelle der Anlage A des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD VKA) und zwar:

- für die Fraktionsgeschäftsführung auf der Basis des monatlichen Tabellenentgelts der Entgeltgruppe 15 TVöD unter Zuordnung
 - zur Stufe 2 im Falle der Einstellung,
 - zur Stufe 3 nach zweijähriger Tätigkeit in Stufe 2 und
 - zur Stufe 4 nach dreijähriger Tätigkeit in Stufe 3.

- für die Fraktionsassistenten auf der Basis des monatlichen Tabellenentgeltes der Entgeltgruppe 10 TVöD unter Zuordnung
 - zur Stufe 2 im Falle der Einstellung,
 - zur Stufe 3 nach zweijähriger Tätigkeit in Stufe 2 und
 - zur Stufe 4 nach dreijähriger Tätigkeit in Stufe 3.

- für das Fraktionssekretariat auf der Basis des monatlichen Tabellenentgeltes der Entgeltgruppe 8 TVöD unter Zuordnung
 - zur Stufe 2 im Falle der Einstellung,
 - zur Stufe 3 nach zweijähriger Tätigkeit in Stufe 2 und
 - zur Stufe 4 nach dreijähriger Tätigkeit in Stufe 3.

Bei Inkrafttreten dieser Änderung bereits erworbene weitergehende Ansprüche bleiben hiervon unberührt (Besitzstandsregelung).

Führt die Verringerung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu, dass sich auch der Anspruch auf Erstattung der Personalkosten verringert, werden der betroffenen Fraktion die nachgewiesenen tatsächlichen Personalkosten auf der bisher für diese Fraktion geltenden Grundlage für längstens zwei Monate erstattet.

Ausnahmsweise werden bei länger andauernden Vertretungen von mehr als 6 Wochen in Einzelfällen die Personalkosten der Aushilfskraft durch die Stadt übernommen.

- Referentenkosten werden aufgrund der angespannten Haushaltssituation zur Zeit nicht übernommen.
 - Rechts- und Beratungskosten werden aufgrund der angespannten Haushaltssituation zur Zeit nicht übernommen.
 - Für ganztägige bzw. mehrtägige Sitzungen der Fraktionen die nachgewiesenen, angemessenen Kosten für jährlich eine Sitzung bis zur Höhe von maximal 153 Euro pro Ratsmitglied und Jahr.
3. Als Geldleistung für die Abdeckung der sonstigen erstattungsfähigen Kosten gem. Ziffer 3.1. wird den Fraktionen -begrenzt durch die Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten- eine pauschale Zuwendung gewährt, die sich für jede Fraktion wie folgt berechnet:
- je Ratsfraktion ein Sockelbetrag in Höhe von 347,68 Euro/Monat
 - je Bezirksvertretungsfraktion ein Sockelbetrag in Höhe von 15,34 Euro/Monat
 - und je Ratsmitglied ein Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 109,93 Euro/Monat.