

Federführung:  
10-Organisation, Wahlen, Tul  
Produkt:  
10.02 Kommunalverfassung, Wahlen und Sitzungsdienst

Datum:  
27.04.2018

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Haupt- und Finanzausschuss	08.05.2018	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	17.05.2018	Entscheidung

## Antrag der Fraktion Pro Coesfeld auf Änderung der Berechnung und Zuteilung der Fraktionszuwendungen

### Beschlussvorschlag 1: (Vorschlag der Fraktion Pro Coesfeld)

Die Verwaltung wird beauftragt die Zuwendungen an die Fraktionen gem. § 56 Abs. 3 GO NRW wie folgt zu ändern:

1. Die Berechnung ist in einem Mix aus Sockelbetrag und Fraktionsgröße vorzunehmen.
2. ggf. bestehende Jahresüberschüsse können bis zum Ablauf der Wahlperiode in das neue Haushaltsjahr übertragen werden.

### Beschlussvorschlag 2: (Vorschlag der Verwaltung)

Es wird beschlossen, die Zuwendungen zu den personellen und sächlichen Aufwendungen der Fraktionen ab dem 01. Januar 2019 wie folgt festzusetzen:

- ein jährlicher Sockelbetrag pro Fraktion in Höhe von 260 € und
- ein monatlicher Zuschuss pro Fraktionsmitglied in Höhe von 23 €.

Überschüssige Mittel, deren zweckmäßige Verwendung nicht nachgewiesen wurde, sind nach Abschluss des Haushaltsjahres grundsätzlich an die Stadt Coesfeld zu erstatten.

Eine Übertragung nicht benötigter Mittel in das folgende Haushaltsjahr kann nur ausnahmsweise und aus besonderem Grunde in Betracht kommen. Für die Übertragung bedarf es eines Ratsbeschlusses, der die konkrete Höhe festlegen muss.

### Sachverhalt:

Der Antrag der Fraktion Pro Coesfeld wird gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Rates vorgelegt und ist der Sitzungsvorlage als Anlage beigefügt.

#### Zu 1: Berechnung Zuwendungen aus einem Mix aus Sockelbetrag und Fraktionsstärke

Die Gemeinde gewährt den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung (§ 56 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

Die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen steht im pflichtgemäßen Ermessen der kommunalen Vertretung. Bei der Festsetzung der Mittel hat der Rat – neben dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – die allgemeinen Ermessensgrundsätze, insbesondere den Grundsatz der Chancengleichheit und das Willkürverbot, zu beachten. Im Gesetz finden sich hinsichtlich der Höhe der Zuwendungen nur vereinzelt Regelungen (§ 56 Abs. 3 Satz 4 und 5 – Ansprüche einer Gruppe bzw. eines Ratsmitgliedes).

Aus der Entscheidung des Gesetzgebers, den grundsätzlichen Anspruch der Fraktionen zu normieren, ist ersichtlich, dass diese zumindest einen Mindestanspruch auf sächliche Unterstützung ihrer Arbeit durch die Verwaltung haben. Andererseits enthält § 56 Abs. 3 Satz 1 keinen Anspruch auf Vollkostenerstattung. Eine gesetzlich zwingende Erstattung aller Fraktionsgeschäftskosten ist aus den Gesetzesmaterialien nicht zu entnehmen und ließe den Umstand außer Acht, dass den Fraktionen weitere Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen, wie Finanzmittel der hinter ihnen stehenden Parteien oder Wählervereinigungen, Spenden Einzelner oder Umlagen der Fraktionsmitglieder (VG Düsseldorf, Beschl. V. 09.09.2011).

Der Rat der Stadt Coesfeld hat mit Beschluss vom 27. September 2001 die Höhe der Zuwendungen auf 21,50 € pro Ratsmitglied und Monat festgesetzt. Darüber hinaus werden den Fraktionen Sitzungsräume als geldwerte Leistungen zur Verfügung gestellt; die FDP-Fraktion hat hierauf verzichtet.

Danach erhalten die Fraktionen zurzeit jährlich:

<u>Geldleistungen:</u>		<u>Geldwerte Leistungen:</u>	<u>Summe:</u>
CDU	4.644 €	1.622 €	6.266 €
SPD	2.064 €	1.598 €	3.622 €
Pro Coesfeld	2.064 €	1.871 €	3.935 €
Bündnis 90/Die Grünen	1.032 €	1.597 €	2.629 €
FDP	516 €	0 €	516 €
AfC/Familie	516 €	1.310 €	1.826 €

Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW (MIK) vom 05. November 2015 führt mit Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes 05. Juli 2012 aus, dass eine rein proportionale Mittelverwendung nach Köpfen nicht zulässig ist, da jeder Fraktion ein gewisser Sockelbetrag entsteht, der kleinere Fraktionen bei einer proportionalen Mittelverteilung ungleich stärker beschweren würde.

Dass kleinere Fraktionen auch nach der bisherigen Mittelverteilung nicht ungleich behandelt werden, zeigt eine Gegenüberstellung der gewährten und der benötigten Geldleistungen in den Jahren von 2014 bis 2016. Danach kommen alle Fraktionen, auch die kleineren, regelmäßig mit den Zuwendungen nicht nur aus, sondern benötigen sie nicht in voller Höhe.

Die gemäß Rechtsprechung vorzunehmende Verteilung der Zuwendungen darf nicht willkürlich erfolgen, sondern es ist ein Maßstab zu wählen, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

Dabei liegt es im Ermessen des Rates, an welchen Kostenfaktoren sich die Bemessung der Zuwendungen orientiert. Das MIK nennt hier die generelle Mindestausstattung, deren Finanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln grundsätzlich allen Fraktionen möglich sein muss. Hierzu zählen:

- a) Räume:  
Anmietung von Räumen (einschließlich Nebenkosten)  
Die Stadt Coesfeld stellt den Fraktionen Räume unentgeltlich zur Verfügung.
- b) Laufende Fraktionsarbeit:
- Anschaffung von Büromöbeln und IT-Ausstattung
  - Wiederkehrende Kosten wie Bürobedarf, Porto, Kosten für Telekommunikation sowie Wartung der Technik und Ausstattung
- c) Print und Onlinemedien:
- Beschaffung einer Grundausstattung an Print- und Onlinemedien
- d) Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen/Inanspruchnahme von Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.
- e) Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere durch:
- Herausgabe von Presseerklärungen
  - Pressekonferenzen
  - Eigene Publikationen
  - Internetauftritt
  - Soziale Medien
- f) Fortbildung der Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiter durch:
- eigene Tagungen und Veranstaltungen
  - die Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren fachlicher Art
- g) Auswärtige Klausursitzungen:  
Auswärtige Klausursitzungen aus besonderen Anlässen sind grundsätzlich zulässig. Die auch für Fraktionen geltende Verpflichtung, Haushaltsmittel sparsam 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.
- h) Veranstaltungen außerhalb von Fraktionssitzungen:
- Die Durchführung von Veranstaltungen, insbesondere Informationsveranstaltungen, sofern ein Bezug zur Fraktionsarbeit besteht.

Im Zeitraum von 2014 – 2016 haben die Fraktionen für die o.g. Verwendungszwecke jährlich durchschnittlich 1.727 € ausgegeben; die größeren Fraktionen naturgemäß mehr als die kleineren.

Nachdem seit 17 Jahren trotz Preissteigerungen keine Anpassung mehr erfolgte, schlägt die Verwaltung wie folgt eine sinnvolle vor,

1. einen Sockelbetrag je Fraktion auf 260,00 € jährlich festzulegen. Das entspricht ca. 15 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben für die oben genannten Verwendungszwecke.
2. den Zuschuss je Fraktionsmitglied auf 23,00 € pro Monat zu vereinbaren. Die Erhöhung des Zuschusses trägt dem Umstand Rechnung, dass der Betrag seit mehr als 20 Jahren nicht mehr angepasst worden ist (2001 Umrechnung von DM auf Euro). Zwischenzeitlich ist auch die Anforderung an das kommunale Mandat erheblich gestiegen. Andererseits hat der Rat bei der Bemessung der Zuwendungen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Unter der Berücksichtigung des Sockelbetrages und des Zuschusses je Fraktionsmitglied in der zuvor genannten Höhe würden die Fraktionen zukünftig folgende Zuschüsse erhalten:

	<u>Geldleistungen:</u>	<u>Geldwerte Leistungen:</u>	<u>Summe:</u>
CDU	5.228 €	1.622 €	6.850 €
SPD	2.468 €	1.598 €	4.066 €
Pro Coesfeld	2.468 €	1.871 €	4.339 €
Bündnis 90/Die Grünen	1.346 €	1.597 €	2.934 €
FDP	812 €	0 €	812 €
AfC/Familie	812 €	1.310 €	2.122 €

Die Summe aus Sockelbetrag, Erhöhung der Geldleistungen und geldwerten Leistungen tragen damit dem gesetzlichen Erfordernis Rechnung, dass die Fraktionen in die Lage versetzt werden, eine angemessene Mindestausstattung finanzieren zu können.

Im Gegensatz zur Fraktion Pro Coesfeld, die eine sofortige Umsetzung beantragt, schlägt die Verwaltung vor, die o.g. Regelungen ab dem 01. Januar 2019 mit Inkrafttreten des neuen Haushaltes wirksam werden zu lassen. Dabei erfolgt die Auszahlung in zwei Teilbeträgen. Die Überweisung der ersten Rate in Höhe von einem Viertel des Gesamtbetrages erfolgt zu Beginn des Jahres, der Rest Anfang April 2019. In den Folgejahren wird entsprechend verfahren.

**Zu 2: Gegebenenfalls bestehende Jahresüberschüsse können bis zum Ablauf der Wahlperiode in das neue Haushaltsjahr übertragen werden**

§ 56 GO NRW (Fraktionen) trifft keine Aussagen hinsichtlich der Auszahlung, einer Übertragung oder Erstattung etwaiger nicht benötigter Zuwendungen.

Da die Zuschüsse zu den Fraktionen nur zur Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben gewährt werden, sind überschüssige Mittel, deren zweckmäßige Verwendung nicht nachgewiesen wird, nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erstatten. Fehlt es an einer speziellen rechtlichen Regelung, kommt als Rechtsgrundlage der Rückzahlungsverpflichtung der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch in Betracht (Kom. Kleebaum/Palmen zu § 56 GO NRW S. 837; Kom. Rehn/Cronauge zu § 56 GO NRW S. 20; Kom. Prof. Dr. Meyer, Recht der Ratsfraktion, 9. Auflage S. 219).

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist rückführbar auf den in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz, wonach ohne rechtfertigenden Grund vorgenommene Vermögensverschiebungen rückabgewickelt werden müssen (vgl. BremStGH, NVwZ 1997 S. 786, 787 f.; allg. vgl. Hubert Meyer in Knack/Hennecke, VwVfG, Kom., 9 Aufl. Rn. 7 zu § 49 a; zum Rechtsweg bei der Einbehaltung von Fraktionsmitteln durch die Landtagspräsidentin vgl. LVerG MV, NordÖR 2015 S. 164 ff.). Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch stellt ein eigenständiges Rechtsinstitut dar. Er ist auf Rückgewährung rechtsgrundlos erlangter Leistungen gerichtet. Nach Struktur und Zielrichtung entspricht er den Ansprüchen aus ungerechtfertigter Bereicherung der §§ 812 ff. im BGB (Kom. Prof. Dr. Meyer, Recht der Ratsfraktion, 9. Auflage S. 220).

Aufgrund der obigen Ausführungen könnte allenfalls eine Übertragung nicht benötigter Mittel aus besonderem Grunde in Betracht kommen. Insoweit bedarf es allerdings immer eines Ratsbeschlusses, der die konkrete Höhe festlegen muss. Der Betrag muss zudem in einem angemessenen Verhältnis zu den gesamten Fraktionsmitteln stehen (Kom. Palm/Kleebaum zu § 56 GO NRW S. 842 u. 843).

**Anlagen:**

- Antrag der Fraktion Pro Coesfeld vom 27.März 2017
- Berechnung der Zuwendungen ab 2019