

Handreichung zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen der Bezirksversammlungen

Diese Handreichung richtet sich in erster Linie an die Fraktionsgeschäftsführungen sowie die Mitglieder der Bezirksversammlungen und dient der Erläuterung der gesetzlichen Anforderungen an die Verwendung der Zuschüsse, die nach § 5 des Gesetzes über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung (Entschädigungsgesetz – EntschädLG) den Fraktionen der Bezirksversammlungen ausgezahlt werden. Ziel ist es, den Mitgliedern der Bezirksversammlungen, die bei der Bewirtschaftung der Fraktionsmittel zu beachtenden Grundsätze darzulegen und anhand verschiedener Beispiele, zulässige und unzulässige Verwendungen zu verdeutlichen. Eine Zusammenfassung der Beispiele für Verwendungen der Fraktionszuschüsse von A – Z findet sich in der Anlage.

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtlicher Rahmen	2
1.1	Gesetzliche Grundlagen und Zweckbindung	2
1.2	Eigenverantwortung der Fraktionen und Umfang der Rechnungsprüfung	2
1.3	Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	2
1.4	Rechtliche Grenzen der Mittelverwendung	3
2	Zulässige und unzulässige Verwendung von Fraktionsmitteln	3
2.1	Personalausgaben für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion	3
2.2	Entgelte und Aufwandsentschädigungen für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen	3
2.3	Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb und Investitionen	4
2.4	Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	4
2.5	Ausgaben für Veranstaltungen, Tagungen und Repräsentation	7
2.5.1	Veranstaltungsausgaben	7
2.5.2	Bewirtungsausgaben	7
2.5.3	Ausgaben für Präsente	8
2.6	Ausgaben für Dienstreisen und Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Bezirksversammlungen	8
3	Buchführung, Belegpflicht und Rechnungslegung	9
3.1	Pflicht zur Buchführung und Belegpflicht	9
3.2	Rechnungslegung	9
3.2.1	Zeitraum und Frist	9
3.2.2	Verlust des Fraktionsstatus	9
3.2.3	Liquidation und Schlussrechnung	9
3.2.3	Gliederung der Rechnung	9
3.2.4	Prüfvermerk – Testat	10
3.2.5	Veröffentlichung	10

1 Rechtlicher Rahmen

1.1 Gesetzliche Grundlagen und Zweckbindung

Gemäß § 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) sind Fraktionen freiwillige Vereinigungen von Mitgliedern der Bezirksversammlung, die sich zur dauerhaften Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele zusammengeschlossen haben. Sie dienen der politischen Willensbildung in den Bezirksversammlungen. Sie unterstützen ihre Mitglieder, ihre Tätigkeit innerhalb der Bezirksversammlung und deren Ausschüsse auszuüben und aufeinander abzustimmen. Zudem können sie mit den Fraktionen der anderen Bezirksversammlungen zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Gemäß § 5 Abs. 1 werden den Fraktionen der Bezirksversammlung zur Durchführung ihrer Tätigkeit innerhalb der Bezirksversammlung und zur Unterhaltung der Fraktionsbüros monatlich Zuschüsse gezahlt.

M. a. W. unterliegen die Fraktionszuschüsse einer **gesetzlichen Zweckbindung**. Diese gibt den Bereich der zulässigen Verwendung vor; zusätzlich sind weitere Vorgaben des EntschädLG und von der Rechtsprechung entwickelte Grundsätze zu beachten:

Die Zuschüsse dürfen von der Fraktion ausschließlich zur

- politischen Willensbildung in der Bezirksversammlung,
- Unterstützung ihrer Mitglieder ihre Tätigkeiten innerhalb der Bezirksversammlung und deren Ausschüsse auszuüben und abzustimmen,
- Zusammenarbeit mit den Fraktionen anderer Bezirksversammlungen,
- Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit, sowie
- Unterhaltung des Fraktionsbüros

verwendet werden.

1.2 Eigenverantwortung der Fraktionen und Umfang der Rechnungsprüfung

Grundsätzlich entscheiden die Fraktionen über die Verwendung der Fraktionszuschüsse in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung ihrer besonderen Aufgabenstellung, vgl. § 5 Abs. 5 S. 2 EntschädLG. D. h. die Fraktionen können frei entscheiden, wie sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verwenden möchten und können die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit und Mittelverwendung selbst bestimmen, ebenso wie die Form ihres Tätigwerdens.

Das Recht, die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse zu prüfen steht nach dem Gesetz nur dem Rechnungshof zu¹. Dieser prüft insbesondere, ob die Zuschüsse entsprechend ihrer Zweckbindung zur Erfüllung der skizzierten Fraktionsaufgaben verwendet wurden. Der Rechnungshof überprüft ausschließlich, *ob* die getätigten Maßnahmen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden durften; Prüfungsgegenstand ist dagegen nicht die Frage, ob die Fraktionen generell berechtigt waren, diese Maßnahmen durchzuführen. Angesichts der den Fraktionen eingeräumten Entscheidungsfreiheit prüft der Rechnungshof auch nicht die politische Erforderlichkeit der von den Fraktionen getätigten Maßnahmen, d.h. die Notwendigkeit oder sachliche Rechtfertigung bestimmter Maßnahmen.

1.3 Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Fraktionen sind nach dem Gesetz verpflichtet die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten². Auch wenn den Bezirksversammlungen eine besondere Stellung innerhalb der Exekutive eingeräumt ist³, sind die Fraktionen der Bezirksversammlungen, im

¹ § 5a Abs. 1 EntschädLG.

² § 5 Abs. 5 Satz 1 EntschädLG.

³ Vgl. OVG Hamburg, KommJur 2011, 229, 231.

Unterschied zu den Fraktionen der Landesparlamente und den Bundestagsfraktionen, Teil der *Exekutive*, also der öffentlichen Verwaltung⁴. Auch hieraus ergibt sich die Verpflichtung der Fraktionen, bei Verwendung der Mittel auf die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in gleichem Umfang wie die sonstige öffentliche Verwaltung zu achten.

1.4 Rechtliche Grenzen der Mittelverwendung

Von der Rechtsprechung wurden verschiedene Grenzen für die Verwendung von Fraktionszuschüssen festgelegt, die teilweise auch gesetzlich normiert sind. Aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes ist es nicht zulässig, einen Teil der Fraktionszuschüsse für dieselben Zwecke zu verwenden, für die den Fraktionsmitgliedern bereits eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird (Verbot der Doppelfinanzierung)⁵. Entsprechend ist stets zu vorab prüfen, ob für eine angedachte Ausgabe bereits eine anderweitige Entschädigung gezahlt wird.

Verboten, da ohne Bezug zu den beschriebenen Aufgaben der Fraktionen sind auch Ausgaben, die der (verdeckten) Parteienfinanzierung⁶ bzw. der Wahlkampfwerbung dienen⁷. Die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger Parteiwerbung kann, insbesondere während der Vorwahlzeit, mitunter Schwierigkeiten bereiten. Für Einzelheiten siehe bitte die Hinweise unter 2.4.

Unzulässig sind auch direkte oder indirekte Zuwendungen an Dritte, sofern keine Leistungen dafür erbracht werden (Spenden). Seit dem 01.06.2014 enthält § 5 Abs. 5 Satz 4 EntschädLG ein ausdrückliches Verbot. Aufgrund des eindeutigen Gesetzeswortlauts ist die Verwendung der Fraktionszuschüsse für Spenden daher ausnahmslos unzulässig. Im Übrigen ist es auch den Parteien nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG verboten, Parteispenden von Fraktionen anzunehmen.

2 Zulässige und unzulässige Verwendung von Fraktionsmitteln

Nachfolgend werden die Grundsätze durch Hinweise sowie Beispiele zulässiger und unzulässiger Mittelverwendung konkretisiert.

2.1 Personalausgaben für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion

Die Fraktionen der Bezirksversammlungen orientieren sich bei der Vereinbarung von Arbeitsentgelten einschließlich Nebenleistungen für die Fraktionsbeschäftigten an den Regelungen des öffentlichen Dienstes. Allerdings werden die Fraktionsbeschäftigten nicht Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Beschäftigten, die ihre Tätigkeit nicht im Rahmen einer Beurlaubung aus dem öffentlichen Dienst ausüben, einem für den öffentlichen Dienst untypischen Arbeitsplatzrisiko unterworfen sind. Daher kann die Personalwirtschaft der Bezirksfraktionen nicht uneingeschränkt nach dem Recht des öffentlichen Dienstes verfahren.

2.2 Entgelte und Aufwandsentschädigungen für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen

Die Zahlung einer speziellen Aufwandsentschädigung aus den Fraktionszuschüssen für die Wahrnehmung von spezifischen (Geschäftsführungs-)Aufgaben an ein fraktionsangehöriges

⁴ Vgl. BVerfG, Urt. vom 13. 6. 1989 - 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 231 = NJW 1990, 373, 377.

⁵ Vgl. BVerfG, NJW 1990, 373, 377.

⁶ Siehe § 5 Abs. 5 Satz 3 EntschädLG; vgl. zum Verbot verdeckter Parteienfinanzierung BVerfG, Urt. vom 19. 7. 1966 - 2 BvF 1/65, NJW 1966, 1499; OVG Saarlouis, Urt. vom 17.09.2015 - 2 C 29/15, BeckRS 2015, 54651.

⁷ Vgl. zum Verbot der Wahlwerbung und zur Abgrenzung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit BVerfG, Urt. vom 2. 3. 1977 - 2 BvE 1/76, NJW 1977, 751; BVerfG, Beschl. vom 23.2.1983 - 2 BvR 1765/82, NJW 1983, 1105; RhPfVerfGH, Urt. v. 19. 8. 2002 - VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75.

Mitglied der Bezirksversammlung ist zulässig⁸. Allerdings dürfen sich die Aufgaben, für die ein Entgelt gezahlt werden soll, wegen des Verbots der Doppelfinanzierung nicht auf Tätigkeiten beschränken, für die bereits nach dem EntschädLG eine Entschädigung gezahlt wird. Dies betrifft beispielsweise den Vorsitz in der Bezirksversammlung, den Fraktionsvorsitz oder die jeweilige Stellvertretungsposition. Für die Ausübung dieser Tätigkeiten ist bereits nach § 2 Abs. 3 Sätze 2 und 3 EntschädLG eine erhöhte Entschädigung vorgesehen.

Eine (anlasslose) Verteilung der Fraktionszuschüsse an Fraktionsangehörige, die keine besondere Funktion im vorbenannten Sinne wahrnehmen, ist dagegen unzulässig.

2.3 Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb und Investitionen

Die Zuschüsse dürfen zur Finanzierung der Aufwendungen, die im laufenden Geschäftsbetrieb anfallen, verwendet werden. Hierzu gehören unter anderem die Kosten für:⁹

- Die Anmietung von Räumlichkeiten, inkl. Nebenkosten, Versicherungskosten etc.,
- Büroausstattung und -materialien, inkl. Instandhaltungskosten,
- Beschaffung und Unterhalt technischer Geräte,
- Tages- und Fachzeitschriften und Fachliteratur,
- Kontoführungsgebühren,
- Post- und Telekommunikationsausgaben.

Nicht zulässig ist die Verwendung der Zuschüsse für:

- Die persönliche IT-Nutzung der Mitglieder und Mitgliederinnen der Bezirksversammlung, soweit für diese bereits Zuschüsse nach § 3c EntschädLG gezahlt werden (Verbot der Doppelfinanzierung),
- Mahngebühren, Säumniszuschläge und Überziehungszinsen¹⁰ und
- die Übernahme von Buß- oder Verwarngeldern (bspw. wegen Verstößen gegen die StVO).¹¹

Hinweis: Es besteht kein Anspruch der Fraktionen gegen das Bezirksamt auf Bereitstellung von Büroflächen. Die Durchführung der Fraktionstätigkeit wird nicht durch die Zurverfügungstellung von Büroflächen gewährleistet, sondern durch die Zahlung von Fraktionszuschüssen. Nach § 5 Abs. 1 EntschädLG erhalten die Fraktionen die Zuschüsse insbesondere zur Unterhaltung von Fraktionsbüros, weshalb die Anmietung von geeigneten Räumlichkeiten grundsätzlich in der eigenen Verantwortung der Fraktionen liegt.

2.4 Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

§ 10 Abs. 1 Satz 4 BezVG stellt klar, dass Öffentlichkeitsarbeit zu den legitimen Aufgaben einer Fraktion gehört. Der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ ist dabei weit zu verstehen. Zur Öffentlichkeitsarbeit gehören Presseerklärungen und -konferenzen, Druckerzeugnisse aller Art,

⁸ Zwar fehlt eine ausdrückliche Zulässigkeitsklärung für Zahlungen (vgl. § 2 Abs. 5 Fraktionsgesetz), allerdings werden Zahlungen dieser Art in den Vorschriften über die Rechnungsgliederung (§ 5 Abs. 8 Nr. 2 b EntschädLG) erwähnt, sodass angenommen werden darf, dass sie vom Gesetz als zulässig vorausgesetzt werden.

⁹ Die Inventarisierungspflichten für Anschaffungen, deren Wert 400 Euro übersteigt, sind zu beachten (vgl. § 5 Abs. 6 Satz 2 EntschädLG).

¹⁰ Eine derartige Verwendung steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

¹¹ Eine Verwendung hierfür widerspricht der Zweckbindung der Zuschüsse.

Anzeigen in der Presse, Ton- und Bildträger (CDs, DVDs, USB-Sticks u. ä.) sowie Internetpräsenz und -veröffentlichungen. Außerdem gehört die direkte Ansprache z. B. in öffentlichen Veranstaltungen hierzu.

Soweit für Öffentlichkeitsarbeit staatliche Zuschüsse eingesetzt werden, muss sie einen hinreichenden Bezug zur Arbeit in der Bezirksversammlung aufweisen und auf eine Werbung für die Partei und deren Personal verzichten.

Auch ist nach der Rechtsprechung eine reine Sympathiewerbung für die Fraktion oder einzelne Fraktionsmitglieder ohne Bezug zur sachlichen Arbeit nicht zulässig. Denn eine Verwendung der Zuschüsse für Zwecke von Parteien ist unzulässig.¹² Die Parteienfinanzierung ist bundesrechtlich abschließend im Parteiengesetz (PartG) geregelt. Die Regelung würde unterlaufen, wenn staatliche Geldleistungen an Fraktionen für die Aufgaben der Parteien verwendet würden. Entsprechend ist es nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG nicht zulässig, Fraktionsmittel einer Partei zu spenden. Dies gilt insbesondere für Aufwendungen in Zusammenhang mit Wahlkampfaktivitäten. Das Werben für Partei und deren Personal ist eine Aufgabe, die den Parteien vorbehalten ist und keine Aufgabe der Fraktionen. Aus dieser Aufgabentrennung folgt das Verbot, staatliche Fraktionszuschüsse für Partei-, insbesondere Wahlkampfzwecke einzusetzen. Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist zur Vor- und Nachbereitung ihrer Aktivitäten, zur Kommentierung der politisch relevanten Arbeit im Bezirk und zur öffentlichen Meinungsbildung zu tagespolitischen Themen zulässig.
- Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.
- In der Vorwahl- oder Vorabstimmungszeit¹³ sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in diesem Zeitraum zwar fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden und nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein.
- Die Grenze zwischen zulässiger und der unzulässiger Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.
- Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden. Dieser Eindruck kann insbesondere bei den typischen Formen von Öffentlichkeitsarbeit der Parteien, d.h. Plakat- und Flugblattaktionen, Briefkastenverteilungen und bedruckten Werbeartikeln (Kugelschreiber, Luftballons, Stofftiere etc.) entstehen. Dabei ist auch die Einhaltung einer dem Informationszweck angemessenen Auflagenhöhe des jeweiligen Erzeugnisses sicherzustellen. Bei Anzeigen ist – neben dem Belegexemplar – die Anzeigenpreisliste mit aufzubewahren, um die „Marktüblichkeit“ der Anzeigenpreise nachvollziehen zu können.
- Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere Erzeugnisse der Fraktion nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden. Druckerzeugnisse sollten

¹² § 5 Abs. 5 Satz 3 EntschädLG.

¹³ Zeitraum, in dem die allgemeine Wahlwerbung bzw. Abstimmungswerbung mit Plakaten im Straßenbild stattfindet; er beginnt 30 Tage vor dem festgelegten Wahltermin oder Abstimmungstag eines Volks – oder Bürgerentscheids bzw. vor dem ersten Tag der Eintragszeit für ein Volksbegehren und dauert bis zum Wahl- bzw. Abstimmungstag.

daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden dürfen.

- Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen von Fraktion und Partei stößt an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteifinanzierung).

Sie bedarf nach der Rechtsprechung einer gesonderten Begründung, die eine missbräuchliche Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse ausschließt. Hierzu muss in nennenswertem Umfang ein Bezug zur Arbeit der Fraktion bestehen und eine nachvollziehbare Kostenaufteilung vorgelegt werden¹⁴. Bei Gemeinschaftspublikationen sind deshalb die Aufgaben- und Kostenanteile zu dokumentieren. Danach hat eine „Spitzabrechnung“ zu erfolgen. Bei den Produkten ist eindeutig auf die gemeinsame Urheberschaft hinzuweisen.

- Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören nicht zu den Fraktionsaufgaben.
- Die Information aller Parteimitglieder durch eine Fraktion ist dann zulässig, wenn sie aufgabenbezogen erfolgt.

Demnach sind Anzeigen oder redaktionelle Beiträge der Fraktion, die gegen Entgelt in Veröffentlichungen der Partei erscheinen, nur zulässig, wenn aufgabenbezogen über die Tätigkeit der Fraktion informiert wird. Es dürfen nur angemessene marktübliche Preise gezahlt werden. Pauschalzahlungen ohne Gegenleistung sind keine zweckentsprechende Verwendung von Fraktionsmitteln.

Zulässig ist hiernach etwa:

- Eine Anzeige „Ihre X-Bezirksfraktion informiert (mit Fraktionslogo und Kontaktdaten der Fraktion): „Die Bezirksversammlung Y fordert [...].“ Berichtet wird über einen Antrag einer Fraktion, den Debattenverlauf und das Abstimmungsverhalten in der Bezirksversammlung.
- Eine mit Plakaten angekündigte Veranstaltungsreihe zu tagespolitischen Themen im Bezirk. Das Plakat zeigt das Fraktionslogo und weist darauf hin, dass es eine Veranstaltungsreihe der Z-Fraktion handelt.
- Eine sogenannten „Bilanzbroschüre“, wobei die sachliche Arbeit der Fraktion im Vordergrund stehen muss.
- Eine „Zukunftsplanung“ der Fraktion für die aktuelle Wahlperiode. Weitergehende Betrachtungshorizonte (z. B. Auswirkungen des demographischen Wandels) sind möglich; „Wahlprogramme“ für künftige Wahlperioden sind dagegen unzulässig.

Eine unzulässige Verwendung der Fraktionszuschüsse wird dagegen begründet durch:

- Eine Konzentration der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit auf die Vorwahl- bzw. Abstimmungszeit.
- Öffentlichkeitsarbeit, deren Inhalte sich auf die Bundestagswahl beziehen.
- Schaltung von Anzeigen mit Sympathiewerbung für einzelne Wahlbewerber/ eine Partei ohne Sachinformationen zur konkreten Arbeit der Fraktion in der Bezirksversammlung.

¹⁴ RhPfVerfGH, NVwZ 2003, 75, 78.

- Beschaffung von Luftballons, Feuerzeugen, T-Shirts, Flaschenöffnern und Stiften mit Parteiaufdruck einer Partei ohne Bezug zur Fraktionsarbeit.
- Eine Anzeige mit dem Inhalt: „Wir wünschen allen Bürgerinnen und Bürgern des Bezirkes ein besinnliches Weihnachtsfest“ mit Parteilogo (Parteiwerbung, zudem fehlender Sachinhalt).
- Eine Anzeige allein mit dem Inhalt: „Kommen Sie gesund und heil ins neue Jahr“ mit Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden einer Partei (Sympathiewerbung, zudem fehlender Sachinhalt).
- Die Erstellung einer „Bilanzbroschüre“ in der Schlussphase des Wahlkampfes oder nur mit Parteiaufdruck statt Fraktionslogo.

Weihnachtskarten und Werbematerial (Stifte etc.), die von den Fraktionen als notwendige Maßnahmen zur Kontaktaufnahme mit den Bürgerinnen und Bürgern bewertet werden, dürfen nur zurückhaltend und in angemessenen Stückzahlen verwendet werden. Zudem müssen diese stets auch anlass- und medienspezifisch angemessene Sachinformationen, bei Werbematerial zumindest durch indirekten Hinweis (etwa über Verweis auf die Internetadresse der Fraktion), enthalten. Andernfalls handelte es sich sonst um unzulässige Sympathiewerbung!

2.5 Ausgaben für Veranstaltungen, Tagungen und Repräsentation

Allgemein sind Ausgaben für Veranstaltungen, Tagungen und Repräsentation nur zulässig, soweit ein Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Fraktionsaufgaben besteht.

2.5.1 Veranstaltungsausgaben

Ausgaben für Veranstaltungen und Feiern sind aus Fraktionsmitteln bei wirtschaftlichem und sparsamem Mitteleinsatz nur möglich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen, z. B. bei repräsentativen Empfängen und Veranstaltungen mit überwiegend fraktionsfremden Gästen. Die Veranstaltung muss sich überwiegend an eine außerhalb der Bezirksversammlung liegende Öffentlichkeit richten.

Persönliche Anlässe, wie Geburtstage oder Verabschiedungen von Fraktionsmitgliedern oder -angestellten, sind keine Anlässe die aus Fraktionszuschüssen finanziert werden dürfen. Unzulässig ist auch die Finanzierung einer internen Weihnachtsfeier aus den Fraktionszuschüssen.

Ferner ist es nicht möglich, Ausgaben für Parteiveranstaltungen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren, da es sich dann um eine unzulässige Parteienfinanzierung handelte. Zur Abgrenzung von Parteiveranstaltungen müssen Einladung und Inhalt von Veranstaltungen die notwendige Fraktionsbezogenheit widerspiegeln. Für den Nachweis sind Tagesordnungen, Programm sowie Teilnehmerlisten zu dokumentieren.

Falls eine Veranstaltung mit Dritten durchgeführt wird, ist auf eine Arbeits- und Kostenteilung zu achten. Es empfiehlt sich, die Kostenteilung schriftlich zu vereinbaren. Eine transparente Kostenteilung ist z. B. nach Anteilen auf der Gästeliste möglich.

Ausgaben für eine Arbeits- und Klausurtagung der Fraktion sind grundsätzlich zulässig. Das Tagungsprogramm muss allerdings einen eindeutigen Bezug zur Tätigkeit der Fraktion in der Bezirksversammlung aufweisen.

2.5.2 Bewirtungsausgaben

Gleichermaßen sind Ausgaben für Bewirtungen, die der Repräsentation nach außen dienen, z. B. bei einem repräsentativen Empfang oder einer Besprechung mit fraktionsfremden Gesprächspartnern, in angemessenem Rahmen zulässig. Bewirtungen aus Fraktionsmitteln

müssen so belegt sein, dass sie den Grund der Besprechung und die Teilnehmer oder ausnahmsweise eine zusammenfassende Bezeichnung und Größe des Teilnehmerkreises und des Anteils fraktionsfremder Teilnehmer angeben.

Die Finanzierung von Eigenbewirtungen aus Fraktionszuschüssen ist als Ausgabe der Innenrepräsentation dagegen grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise zulässig sind geringfügige Bewirtungen (d.h. Bereitstellung von alkoholfreien Getränken) bei internen Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen, wobei jedoch zusätzlich zu differenzieren ist: Nach § 2 Abs. 2 EntschädLG werden für eine begrenzte Zahl von Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen Aufwandsentschädigungen gezahlt. Wegen des Verbots der Doppelfinanzierung ist eine Übernahme der Bewirtungskosten aus der Fraktionskasse insoweit für Teilnehmer, die für die Teilnahme an der Sitzung eine Aufwandsentschädigung erhalten, nicht möglich. Es ist jedoch zulässig, im Falle der Bewirtung von Teilnehmern, die für die betreffende Sitzung Sitzungsgelder erhalten, eine angemessene Umlage zu erheben („Kaffeekassenlösung“) und dies in der Rechnungslegung mit auszuweisen.

Im Rahmen einer Arbeits- und Klausurtagung der Fraktion gehören zu den zulässigerweise aus Fraktionszuschüssen finanzierten Kosten auch die Verpflegungskosten der Teilnehmer. Ausnahmsweise ist hier eine Bewirtung der Fraktionsmitglieder und -angestellten aus den Zuschüssen in angemessenem Umfang zulässig. Die im Rahmen einer Fraktionsklausur eingeladenen Gäste und Sachverständigen dürfen ebenfalls bewirtet werden.

2.5.3 Ausgaben für Präsente

Für Präsente ist – unter Beachtung des Sparsamkeitsgrundsatzes – nach dem Personenkreis zu differenzieren. Da die Tätigkeit in der Bezirksversammlung Verwaltungstätigkeit ist, sind nach dem Prinzip der Außenrepräsentation Ausgaben für Geschenke an Fraktionsangehörige und -beschäftigte sowie Verabschiedung ehemaliger Fraktionsangehöriger nicht aus Fraktionsmitteln finanzierbar. Gleiches gilt für Geschenke an Verwaltungsmitarbeitende, für die im Übrigen zusätzlich das Verbot besteht, Belohnungen und Geschenke anzunehmen.¹⁵ Bei Präsenten, die der Außenrepräsentation dienen (z. B. Blumen), muss der Bezug zur Tätigkeit der Fraktion nachgewiesen werden.

2.6 Ausgaben für Dienstreisen und Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Bezirksversammlungen

Fahrtkosten der Mitglieder der Bezirksversammlung innerhalb des Geltungsbereichs des gem. § 3a EntschädLG bereitgestellten Fahrberechtigungsausweises sind mit der Ausgabe desselben bzw. mit der pauschalen Entschädigung abgegolten. Aufgrund des Verbots der Doppelfinanzierung dürfen Fraktionszuschüsse daher nicht für diese Fahrten aufgewendet werden.

Die Finanzierung von Reisekosten für Arbeits- und Klausurtagungen sowie die Kosten von Arbeitsbesuche einzelner Mitglieder der Fraktion oder der ganzen Fraktion auch außerhalb von Hamburg ist mit dem Grundsatz der aufgabenbezogenen und sparsamen Mittelverwendung vereinbar, wenn sie einen Bezug zur politischen Willensbildung der Fraktion aufweisen.

Unzulässig ist dagegen die Finanzierung einer Teilnahme der Fraktionsmitglieder an einer Kulturveranstaltung im Rahmen eines Besuchs bei einer anderen Bezirksversammlung, denn hier ist nicht erkennbar, inwieweit die Teilnahme an der Kulturveranstaltung zur Erfüllung der Fraktionsaufgaben beiträgt.

Auch die Finanzierung von Reisekosten aufgrund von Besuchen im Rahmen internationaler Bezirkspartnerschaften aus den Fraktionszuschüssen ist nicht zulässig, da ebenfalls keine

¹⁵ Vgl. die Bekanntmachung über das Verbot und die ausnahmsweise zulässige Annahme von Geschenken und Belohnungen vom 29.10.2019.

Fraktionsaufgaben wahrgenommen werden. Aufgabe der Bezirksversammlung (und ihrer Mitglieder/Fraktionen) ist die Kontrolle der Geschäfte des Bezirksamtes. Die Repräsentationsaufgaben obliegen dagegen der Bezirksamtsleitung, die das Bezirksamt nach außen vertritt. Schließlich sind auch allgemeine Bildungsreisen oder Fahrten zu Wahl- oder Parteiveranstaltungen nicht aus Fraktionszuschüssen finanzierbar.

3 Buchführung, Belegpflicht und Rechnungslegung

3.1 Pflicht zur Buchführung und Belegpflicht

Die Fraktionen haben gemäß § 5 Absatz 6 EntschädLG über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand nach Maßgabe des Absatzes 8 gesondert Buch zu führen. Über Gegenstände, die ihnen vom Bezirksamt oder anderen öffentlichen Stellen unentgeltlich überlassen worden sind, sowie über Gegenstände, die sie aus öffentlichen Mitteln erworben haben und deren Wert 400 Euro übersteigt, ist ein besonderes Verzeichnis zu führen und auf Verlangen für Prüfungszwecke offen zu legen.

3.2 Rechnungslegung

3.2.1 Zeitraum und Frist

Nach § 5 Abs. 7 EntschädLG haben die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihren Vermögensstand Rechnung zu legen. Die Rechnungslegung muss jeweils ein Kalenderjahr umfassen. Sie ist der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft spätestens zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres zuzuleiten.

3.2.2 Verlust des Fraktionsstatus

Verliert eine Vereinigung von Abgeordneten während der laufenden Amtsperiode gemäß § 5b Abs. 1 EntschädLG die Rechtsstellung als Fraktion und bildet sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode keine Nachfolgefraktion i. S. von § 5b Abs. 5 EntschädLG, so ist binnen einer Frist von vier Monaten Rechnung für den abgelaufenen Teil des Kalenderjahres zu legen.

3.2.3 Liquidation und Schlussrechnung

Nach dauerhaftem Verlust des Fraktionsstatus hat eine Liquidation der ehemaligen Fraktion stattzufinden. Zuständig für die Durchführung ist der Vorstand der Fraktion, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt, § 5b Abs. 2 EntschädLG.

Die Liquidatorinnen oder Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden und die mit den gemäß § 5 gewährten Zuschüssen angeschafften Vermögenswerte zu marktangemessenen Preisen zu verkaufen. Soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert, gilt die Fraktion bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend. Die vom Bezirksamt oder anderen öffentlichen Stellen zur Verfügung gestellten Gegenstände sind zurückzugeben. Soweit nach der Beendigung Zuschüsse verbleiben, sind diese an das jeweilige Bezirksamt zurückzuführen¹⁶. Fällt den Liquidatorinnen oder Liquidatoren bei der Durchführung der Liquidation ein Verschulden zur Last, haften sie für den daraus entstehenden Schaden gegenüber den Gläubigerinnen oder Gläubigern gesamtschuldnerisch, § 5b Abs. 3 EntschädLG.

Über die abgeschlossene Liquidation ist der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft gemäß § 5b Abs. 6 EntschädLG eine Schlussrechnung vorzulegen.

3.2.3 Gliederung der Rechnung

Die Rechnung ist nach § 5 Abs. 8 EntschädLG so zu gliedern, dass erkennbar werden:

- bei den Einnahmen

¹⁶ zu den Einzelheiten siehe § 5b Abs. 3 EntschädLG

- die öffentlichen Mittel nach den Absätzen 1 bis 5 und getrennt davon die sonstigen Einnahmen,
- bei den Ausgaben
 - Personalausgaben für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion (Gesamtbetrag),
 - Entgelte und Aufwandsentschädigungen für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen (Gesamtbetrag),
 - Ausgaben für Dienstleistungen Dritter,
 - Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb,
 - Ausgaben für Investitionen,
 - Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit,
 - Ausgaben für Veranstaltungen, Tagungen und Repräsentationen,
 - Ausgaben für die Zusammenarbeit mit den Fraktionen anderer Bezirksversammlungen und Dienstreisen,
- der Vermögensstand.

Sollten die Fraktionen zu einzelnen Positionen keine Ausgaben getätigt haben, sind diese Positionen mit 0,00 Euro anzugeben. Dadurch wird die Einhaltung der Rechnungsgliederung verdeutlicht. Weitere Positionen wie beispielsweise „sonstige Ausgaben“ oder „sonstige Erträge“ sieht die Gliederung in § 5 Absatz 8 EntschädLG *nicht* vor. Alle Einnahmen und Ausgaben sind den Positionen der gesetzlich vorgegebenen Gliederung zuzuordnen.

Die Fraktionen dürfen auch über das Ende einer Amtsperiode hinaus Rücklagen und Rückstellungen bilden. Rücklagen sollen zwei Drittel des Gesamtbetrages der jährlichen Zuschüsse nach § 5 Absatz 2 EntschädLG an die jeweilige Fraktion nicht überschreiten.

3.2.4 Prüfvermerk – Testat

Die Rechnungslegung muss gemäß § 5 Absatz 9 EntschädLG den Prüfvermerk einer Wirtschaftsprüferin oder eines Wirtschaftsprüfers (Testat) aufweisen, dass die Rechnung den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung entspricht, alle Ausgaben belegt sind und keine Ausgaben getätigt wurden, die nicht den Zwecken des § 10 Absatz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes entsprechen. Leistungen, die nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüferin oder des Wirtschaftsprüfers für Ausgaben verwendet wurden, die nicht dem Zweck der Fraktion entsprechen, sind mit Vorlage der Rechnung, spätestens jedoch mit Ablauf der Fristen nach § 5 Absatz 7 EntschädLG zurückzuzahlen.

3.2.5 Veröffentlichung

Die in den Rechnungslegungen angegebenen Einnahmen und Ausgaben werden gemäß § 5 Absatz 8 EntschädLG als Bürgerschaftsdrucksache veröffentlicht.

Verwendung	Zulässig	Anmerkungen
Anzeigen (allgemein)	Nein	Allgemeine Werbeanzeigen, bei denen ein Informationsgehalt hinter dem werbenden Charakter der Anzeige zurücktritt, sind nicht zulässig. Für zulässige Formen von Anzeigen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion siehe „Öffentlichkeitsarbeit“.
Arbeitsessen	Nein	Ausnahme: In angemessenem Umfang im Rahmen einer Haushaltsklausur (s. u.)
Aufwandsentschädigung für besondere Funktionen	Beschränkt	Die Zahlung einer speziellen Aufwandsentschädigung aus den Fraktionszuschüssen für die Wahrnehmung von spezifischen (Geschäftsführungs-)Aufgaben an ein fraktionsangehöriges Mitglied der Bezirksversammlung ist zulässig. Allerdings dürfen sich die Aufgaben, für die ein Entgelt gezahlt werden soll, wegen des Verbots der Doppelfinanzierung nicht auf Tätigkeiten beschränken, für die bereits nach dem EntschädLG eine Entschädigung gezahlt wird.
Auslandsreisen	Nein	Notwendigkeit ist nicht gegeben. Insbesondere obliegt die Außenrepräsentation des Bezirksamts der Bezirksamtsleitung.
Beiträge an politische Vereinigungen	Nein	Aufgrund der Zweckbindung der Fraktionszuschüsse nicht zulässig.
Beratungskosten	Beschränkt	Hinzuziehung von sachkundigen Beratern für Fragestellungen im Rahmen des gesetzlichen Tätigkeitsbereichs der Fraktionen (bspw. Sachverständige zu Themen des Bezirks)
Bewirtung Fraktionsmitglieder	Nein	Zu Ausnahmen siehe „Erfrischungen“ und „Haushaltsklausur“
Bewirtung von Gästen	Ja	In angemessenem Umfang zulässig sofern im Rahmen einer Veranstaltung mit Bezug zur Fraktionsarbeit
Bildungsreisen (allgemein)	Nein	
Buchführungskosten	Ja	Allgemeine Geschäftsführungskosten
Bürobedarf und Büroeinrichtung	Ja	Im Rahmen der Unterhaltung des Fraktionsbüros
Erfrischungen bei Fraktionssitzungen	Beschränkt	In geringfügigem Umfang zulässig, d.h. Bereitstellen von alkoholfreien Getränken. Allerdings nur für Mitglieder, die für die Sitzung nicht bereits eine gesonderte Aufwandsentschädigung erhalten (Verbot der Doppelfinanzierung). Vermeidung von Verstößen durch Erhebung einer Umlage möglich („Kaffeekassenlösung“).
Fachliteratur, z. B. Fachzeitschriften	Ja	
Fahrten im Rahmen von internationalen Bezirkspartnerschaften	Nein	Da die Zuständigkeit für die allgemeinen Repräsentationsaufgaben bei der Bezirksamtsleitung liegen, gibt es keinen Bezug zur Arbeit der Fraktionen

Verwendung	Zulässig	Anmerkungen
Fahrtkosten	Beschränkt	Siehe „Haushaltsklausur“, „Reisekosten der Fraktionsmitarbeiter“ und „Reisekosten der Fraktionsmitglieder“. Keinesfalls zulässig für Fahrtkosten, von welchen die Mitglieder der Bezirksversammlungen nach § 3a EntschädLG freigehalten werden.
Fortbildung	Ja	Zulässig für Fraktionsmitglieder fachbezogen betreffend Aufgaben der Fraktion innerhalb der Bezirksversammlung und Fraktionsmitarbeiter betreffend die Geschäftsführung.
Gehälter	Ja	Für Mitarbeiter der Fraktion (Geschäftsführer, Verwaltungskräfte). Vergütung muss sich an den Vorgaben des öffentlichen Dienstes orientieren, auch wenn die Mitarbeiter nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind.
Gehaltsbuchhaltung	Ja	Ist Teil der der allgemeinen Geschäftsführungskosten
Geschenke	Nein	
Gesellige Veranstaltungen	Nein	Kein Bezug zur Fraktionsarbeit
Gruß-/Glückwunschkarten der Fraktion	Nein	Kein Bezug zur Fraktionsarbeit
(Haushalts-)Klausurtagung	Beschränkt	Jährliche (Haushalts-)Klausurtagung ist zulässig. Unter strenger Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit dürfen in diesem Rahmen Unterkunft, Verpflegung/Bewirtung, Reisekosten und Aufwendungen für Fachvorträge mit konkretem Bezug zur Fraktionsarbeit finanziert werden. Aufwendungen für ein Rahmenprogramm (begleitendes Unterhaltungsprogramm, z. B. Museumsbesuche) sind nicht erstattungsfähig.
Inserate	Beschränkt	Zulässig im Rahmen der Geschäftsführung z. B. Stellenanzeige für Personal
Instandhaltungskosten	Ja	Für Instandhaltung von Gebäuden nur soweit eine rechtliche Verpflichtung hierzu besteht.
Internetpräsentation	Ja	Es gelten die gleichen Regeln wie für die Öffentlichkeitsarbeit im Allgemeinen, insbesondere sind Wahl- und Parteienwerbung nicht zulässig. Bei allen Veröffentlichungen muss ein klarer Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben der Fraktion in der Bezirksversammlung vorhanden sein.
IT-Ausstattung (u.a. PCs, Laptop etc.) der Fraktionsbüros	Ja	Die Finanzierung von IT-Ausstattung ist nur für die Fraktionsbüros und deren Mitarbeiter möglich. Die Mitglieder der Bezirksversammlung erhalten bereits nach § 3c EntschädLG einen IT-Zuschuss, weshalb eine Finanzierung aus den Fraktionsmitteln unzulässig ist.
Kontoführungsgebühren, Online-Banking	Ja	Ist der allgemeinen Geschäftsführung zuzurechnen
Kopierkosten	Ja	

Verwendung	Zulässig	Anmerkungen
Kosten für Personalsachbearbeitung	Ja	Unterfällt den allgemeinen Kosten zur Unterhaltung des Fraktionsbetriebs
Mahngebühren, Säumniszuschläge, Überziehungszinsen	Nein	
Miete und Mietnebenkosten	Ja	Fraktionsbüro, sowie zugehörige Versicherungen
Öffentlichkeitsarbeit	Beschränkt	<p>Öffentlichkeitsarbeit gehört zu den legitimen Aufgaben der Fraktion. Soweit für die Öffentlichkeitsarbeit staatliche Zuschüsse eingesetzt werden, muss sie einen hinreichenden Bezug zur Arbeit in der Bezirksversammlung aufweisen und auf eine Werbung für die Partei und deren Personal verzichten. Auch ist reine Sympathiewerbung für die Fraktion oder einzelne Fraktionsmitglieder ohne Bezug zur sachlichen Arbeit unzulässig. . Zur Öffentlichkeitsarbeit gehören Presseerklärungen und -konferenzen, Druckerzeugnisse aller Art, Anzeigen in der Presse, Ton- und Bildträger (CDs, DVDs, USB-Sticks u. ä.) sowie Internetpräsenz und -veröffentlichungen.</p> <p>Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit (etwa sechs Monate vor dem Wahltag) fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. Sie darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes (Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßensbild stattfindet; sie beginnt etwa 6 Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.</p>
Parteifinanzierung	Nein	
Parteiveranstaltungen, Teilnahme	Nein	
Portokosten	Ja	
Reinigungskosten für Fraktionsbüro	Ja	
Reisekosten der Fraktionsmitarbeiter zu Tagungen und Fortbildungsveranstaltungen	Beschränkt	Bezug zu den Aufgaben der Geschäftsführung muss vorhanden sein.
Reisekosten der Fraktionsmitglieder zu Tagungen oder Informationsveranstaltungen	Beschränkt	Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben der Fraktion in der Bezirksversammlung muss vorhanden sein.
Spenden	Nein	
Buß- und Ordnungsgelder	Nein	

Verwendung	Zulässig	Anmerkungen
Tageszeitungen	Ja	Für die Fraktionsgeschäftsstelle
Telekommunikationskosten	Ja	Telefonkosten, Rundfunkgebühren und Internetanschlüsse des Fraktionsbüros
Trinkgelder	Nein	
Veranstaltungen	Beschränkt	Bezug zur Tätigkeit der Fraktion innerhalb der Bezirksversammlung muss erkennbar sein (z. B. Veranstaltungen zu Themen mit aktueller politischer Bedeutung für den Bezirk)
Verfügungsmittel d. Fraktionsvorsitzenden	Nein	
Wahlkampffinanzierung	Nein	
Wartung Bürogeräte	Ja	
Weihnachtsfeier der Fraktion	Nein	Kein Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben der Fraktion
Werbemittel	Beschränkt	Werden im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Kontaktaufnahme zu den Bürgerinnen und Bürgern von den Fraktionen als unerlässlich angesehen. Dürfen nur äußerst zurückhaltend verwendet werden und sind stets um anlass- und medienspezifische Hinweise auf Sachinformationen zur Fraktionsarbeit zu ergänzen.
Zeitungsanzeigen und -artikel	Beschränkt	Stellenanzeigen für die Suche von Mitarbeitern sind zulässig, ansonsten nur Informationen über Fraktionsarbeit, siehe „Öffentlichkeitsarbeit“