

**Fraktionen und Fraktionsfinanzierung auf der
kommunalen Ebene – eine Bestandsaufnahme in
sächsischen Landkreisen und Gemeinden sowie
Möglichkeiten der Veränderung**

B a c h e l o r - A r b e i t

**an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)**

**vorgelegt von
Lydia Spinde
aus Hetzdorf**

Meißen, 26.03.2018

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung meiner Bachelorarbeit begleitet und unterstützt haben.

Mein besonderer Dank gilt dabei meinen beiden Betreuern der Bachelorarbeit, Herrn König und Frau Frech-Döring. Ihnen danke ich für die Anregung zur Themenfindung der Bachelorarbeit, ihre motivierende, fachliche und praxisnahe Betreuung und Unterstützung, die ständige Erreichbarkeit bei Fragen sowie den wertvollen Hinweisen zur Anfertigung dieser Arbeit.

Des Weiteren möchte ich mich bei allen Kommunen für ihre zeitnahe Antwortbereitschaft und umfassende Zuarbeit, im Rahmen meiner Anfrage zur Fraktionsfinanzierung bedanken, durch die eine aussagekräftige Analyse vorgenommen werden konnte.

Mein weiterer Dank gilt dem Sächsischen Staatsministerium des Innern, insbesondere Herrn Gerstner, der mir den Zugang zu dem Empfehlungsschreiben zur Fraktionsfinanzierung ermöglichte und somit eine fundierte Arbeitsgrundlage zur Anfertigung dieser Bachelorarbeit zur Verfügung stellte.

Zuletzt gilt mein besonderer Dank meiner Familie für die vielseitige Unterstützung und Begleitung sowie die Motivation und Durchsicht dieser Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis.....	IX
1 Einleitung	1
2 Fraktionen in der kommunalen Vertretungskörperschaft	2
2.1 Begriff und Rechtsnatur der Fraktion	2
2.2 Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung der Fraktion.....	4
2.3 Rechte und Pflichten der Fraktion	7
3 Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene	9
3.1 Rechtsgrundlage und Voraussetzungen der Fraktionsfinanzierung.....	9
3.2 Höhe und Verteilungskriterien der Fraktionszuwendungen	12
3.3 Zulässigkeit der Zuwendungsverwendung	14
3.3.1 Zuwendungen für laufende Geschäftsführung	14
3.3.2 Räume für Geschäftsstelle und Sitzungen	15
3.3.3 Tagungen, Informationsveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen	17
3.3.4 Reiseaufwendungen	17
3.3.5 Sachkundige Beratung und Rechtsberatung durch Externe	19
3.3.6 Öffentlichkeitsarbeit	19
3.3.7 Personalkosten.....	20
3.4 Umgang mit Fraktionszuwendungen.....	21
3.4.1 Grundsätze im Haushalts- und Kassenrecht.....	21
3.4.2 Verwendungsnachweis der Fraktionszuwendung	23
3.4.3 Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung	23
4 Rechtliche und vergleichende Analyse der Fraktionsfinanzierung	25
4.1 Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen	25
4.1.1 Auswahl sächsischer Landkreise und Gemeinden	25
4.1.2 Auswertung der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung.....	26
4.1.3 Realisierung der Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen	27
4.1.4 Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen.....	30
4.1.5 Auszahlungsweise der Fraktionszuwendungen	39
4.1.6 Verwendungsnachweisführung	43
4.1.7 Rückforderung von Fraktionszuwendungen	46

4.2	Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten	48
4.2.1	Rechtsgrundlagen der Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich	49
4.2.2	Auswahl deutscher Kommunen	50
4.2.3	Auswertung der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich	51
4.2.4	Realisierung der Fraktionsfinanzierung in ausgewählten deutschen Kommunen	52
4.2.5	Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen	53
5	Handlungsempfehlung	57
6	Zusammenfassung und Ausblick	59
	Thesen	X
	Anlage	XI
	Literaturverzeichnis	XLI
	Rechtsprechungsverzeichnis	XLIV
	Rechtsquellenverzeichnis	XLV
	Eidesstattliche Versicherung	LI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise.....	28
Abbildung 2: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	29
Abbildung 3: Fraktionsmindeststärke der sächsischen Landkreise.....	29
Abbildung 4: Fraktionsmindeststärke der sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.....	30
Abbildung 5: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen ab dem Haushaltsjahr 2013.....	31
Abbildung 6: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Landkreise im Haushaltjahr 2017.....	32
Abbildung 7: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Landkreise im Verhältnis zur Einwohnerzahl.....	33
Abbildung 8: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendungen in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew. ab dem Haushaltsjahr 2013	34
Abbildung 9: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew. im Haushaltjahr 2017	35
Abbildung 10: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew. im Verhältnis zur Einwohnerzahl	36
Abbildung 11: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Landkreisen.....	37
Abbildung 12: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.	38
Abbildung 13: Verteilung der Gewährung von Fraktionszuwendungen kraft Regelungsgegenstand oder kraft Antrag in sächsischen Landkreisen.....	40
Abbildung 14: Verteilung der Art und Weise der Überlassung der Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen	40
Abbildung 15: Verteilung der Auszahlungszeitpunkte der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen	41

Abbildung 16: Verteilung der Gewährung von Fraktionszuwendungen kraft Regelungsgegenstand oder kraft Antrag in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.	42
Abbildung 17: Verteilung der Art und Weise der Überlassung der Fraktionszuwendungen in sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	42
Abbildung 18: Verteilung der Auszahlungszeitpunkte der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	43
Abbildung 19: Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung in sächsischen Landkreisen	44
Abbildung 20: Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.....	45
Abbildung 21: Verteilung der Muss-/Soll-/Kann-Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung	49
Abbildung 22: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter deutscher Kommunen.....	52
Abbildung 23: Fraktionsmindeststärke der ausgewählten deutschen Kommunen	53
Abbildung 24: Höhe der Fraktionszuwendungen ausgewählter deutscher Kommunen im Haushaltsjahr 2017	54
Abbildung 25: Höhe der Fraktionszuwendungen in ausgewählten deutschen Kommunen im Verhältnis zur Einwohnerzahl	55
Abbildung 26: Höhe der Fraktionszuwendungen in ausgewählten deutschen Kommunen im Verhältnis pro Mandatsträger.....	56
Abbildung 27: Verteilungsmaßstab in ausgewählten deutschen Kommunen	56

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abs.	Absatz
Amtsbl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BdgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung/en
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung/en
Def.	Definition
EUR	Euro
Ew.	Einwohner
ff.	fortfolgende
GBl.	Gesetzblatt
GemO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GO SH	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
GV./GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGO	Hessische Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber

i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne der/des
i. v. H.	in voller Höhe
i. V. m.	in Verbindung mit
KSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz Saarland
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKomHVO	Sächsische Kommunale Haushaltsverordnung
SächsKomKBVO	Sächsische Kommunale Buchführungsverordnung
SächsLKrO	Sächsische Landkreisordnung
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsRKG	Sächsisches Reisekostengesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
u. a.	unter anderem
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV KomHSys	Verwaltungsvorschrift kommunale Haushaltssystematik

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rücklaufquote der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen.....	27
Tabelle 2: Rücklaufquote der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter deutscher Kommunen im länderübergreifenden Vergleich.....	51

1 Einleitung

Fraktionen bilden auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene einen besonderen Schwerpunkt der wirksamen Arbeit in den Volksvertretungen und können historisch betrachtet bis hin zur Frankfurter Nationalversammlung im Jahr 1848/49 zurückgeführt werden. Bereits in der Frankfurter Nationalversammlung wurde die Notwendigkeit der Bündelung von Einzelmandatsträgern zu damals sogenannten Clubs für eine wirksame Arbeit in den Volksvertretungen erkannt. Das Bestreben der Bildung eines Clubs gilt als Vorform heutiger Fraktionen. Seit diesem Zeitpunkt ist die Existenz von Fraktionen auf allen Staatsebenen anerkannt.¹

In Sachsen wurden Fraktionen erst im Jahr 2005, aufgrund des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen und Änderungen der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen, mit der Einführung des § 31a der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) und § 35a der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) legitimiert. Die rechtliche Normierung folgte aus einem Antrag der CDU-Fraktion, der die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung über die Bildung, Finanzierung und Ausstattung von Fraktionen vorsah und im Rahmen der vierten Wahlperiode realisiert wurde². Mit dieser Entwicklung erfuhr die Thematik der Fraktionen, insbesondere die der Fraktionsfinanzierung, eine zunehmende Bedeutung in der sächsischen kommunalen Verwaltungspraxis. Dies zeigt zum einen das, den Kommunen obliegende, Ermessen bei der Ausgestaltung der Höhe sowie Verteilung der Fraktionsfinanzierung und zum anderen die Problematik der Verwendungszweckregelungen. Da es im Bereich der Fraktionsfinanzierung bereits vermehrt zu Beanstandungen des Sächsischen Rechnungshofes (SRH) in seiner überörtlichen Prüfung kam^{3,4,5} und zahlreiche Gerichtsverfahren^{6,7} durchgeführt wurden, ist es unbestreitbar, dass es sich bei der Fraktionsfinanzierung um ein bedeutendes und anspruchsvolles Kommunalrechtsgebiet handelt, auf das in dieser Arbeit vertieft eingegangen wird.

Im Rahmen der Bachelorarbeit zum Thema „Fraktionen und Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene – eine Bestandsaufnahme in sächsischen Landkreisen und Gemeinden sowie Möglichkeiten der Veränderung“ wird neben der litera-

¹ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 39.

² Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 1 zu § 35a SächsGemO.

³ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005.

⁴ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2010.

⁵ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2014.

⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 05. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, BVerwGE 143, 240-248.

⁷ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris.

risch wissenschaftlichen Betrachtung der Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft, eine rechtliche und vergleichende Analyse zur Fraktionsfinanzierung auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO und 35a Abs. 3 SächsGemO durchgeführt. Aufgrund der Vielzahl der in der Analyse zu berücksichtigenden sächsischen Kommunen werden lediglich die Landkreise sowie Gemeinden ab 30.000 Einwohner im Sinne des (i. S. d.) § 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO untersucht. Der Schwerpunkt der Analyse bildet die Untersuchung, ob eine finanzielle Unterstützung für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung erfolgt und wenn ja, in welcher Höhe sowie nach welchem Verteilungsmaßstab die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel der Kommunen auf die Fraktionen verteilt werden. Basierend auf den Ergebnissen der rechtlichen und vergleichenden Analyse ist das Ziel dieser Arbeit eine Handlungsempfehlung für die sächsischen Kommunen zu erarbeiten.

Des Weiteren wird in der Bachelorarbeit ein länderübergreifender Vergleich mit ausgewählten Städten bezogen auf die Stadt Chemnitz vorgenommen, dessen Ergebnisse ebenfalls in die Handlungsempfehlung einbezogen werden.

2 Fraktionen in der kommunalen Vertretungskörperschaft

Die kommunale Vertretungskörperschaft der Bürger einer Kommune und somit das Hauptorgan des Landkreises beziehungsweise (bzw.) der Gemeinde stellt gemäß § 23 SächsLKrO der Kreistag und gemäß § 27 SächsGemO der Gemeinderat dar. Im Rahmen seiner Aufgaben legt der Kreistag/Gemeinderat gemäß § 24 Abs. 1 SächsLKrO bzw. § 28 Abs. 1 SächsGemO die Grundsätze für die Verwaltung fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Kommune. Aufgrund der Vielzahl und Komplexität der zu beratenden und entscheidenden Aufgaben bedarf die kommunale Vertretungskörperschaft einer gewissen Binnenstruktur⁸. Diese wird unter anderem (u. a.) durch die Bildung von Fraktionen i. S. d. § 31a Abs. 1 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 1 SächsGemO erreicht. In den folgenden Kapiteln werden der Begriff, die Rechtsnatur, die Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen näher erläutert.

2.1 Begriff und Rechtsnatur der Fraktion

Eine Fraktion bezeichnet eine „öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige [sic!] Vereinigung und .. [stellt] einen Zusammenschluss politisch Gleichgesinnter innerhalb des Organs [Kreistag bzw.] Gemeinderat dar“⁹.

⁸ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 45.

⁹ Sponer, W.-U., in: Sponer, W.-U. et al., Kommunalverfassungsrecht Sachsen. S.1 zu § 35a SächsGemO.

Mit der Definition der Fraktion als öffentlich-rechtliche, nichtrechtsfähige Vereinigung wird die Rechtsnatur deklariert, welche lange Zeit umstritten war. Während die herrschende Meinung in der Literatur und Rechtsprechung die Fraktion dem öffentlichen Recht zuordnet, qualifizierte der Bayrische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) die Fraktion als nicht rechtsfähigen Verein des bürgerlichen Rechtes^{10, 11}. Nach der herrschenden Meinung sind das Errichtungsziel von Fraktionen und deren Aufgabenkreis, der sich aus den Kreistags-/Gemeinderatsangelegenheiten ergibt, dem öffentlichen Recht unterstellt¹². Das betrifft ebenso die Fraktionsbildung, welche sich aus dem im öffentlichen Recht verankerten freien Mandat ergibt¹³. Ein weiteres Argument der Klassifizierung der Fraktion zum öffentlichen Recht ist nach den kommunalen Rechtsgrundlagen zu beurteilen, wonach die §§ 31a Abs. 1 S. 2 SächsLKrO und 35a Abs. 1 S. 2 SächsGemO die Fraktion als Organteil des Kreistages/Gemeinderates deklarieren¹⁴. Die Fraktion ist somit ein Unterorgan des Kreistages/Gemeinderates und in die öffentliche Staatlichkeit eingefügt. Dies stellte der BayVGH in seinem Beschluss vom 13. Februar 2007¹⁵ ausführlich dar und ordnet die Fraktion und deren Innenverhältnis nunmehr dem öffentlichen Recht zu.¹⁶ Der Umgang der Fraktion mit Dritten, die außerhalb der Kommune stehen und mit denen beispielsweise (bspw.) Verträge jeglicher Art geschlossen werden, ist jedoch nach dem bürgerlichen Recht zu beurteilen.

Unter dem Zusammenschluss politisch Gleichgesinnter werden Mandatsträger innerhalb der Vertretungskörperschaft mit einer gemeinsamen politischen Grundanschauung verstanden, die für die Dauer der Wahlperiode ihre Vorstellungen und Aktivitäten aufeinander abstimmen und arbeitsteilig zusammenarbeiten¹⁷. Fraktionen nehmen somit eine Integrationsfunktion¹⁸ wahr, da ein Einzelmandatsträger aufgrund der Vielzahl und Komplexität der Informationen nur bedingt handlungsfähig ist. Durch das kollektive Vorbereiten der kommunalpolitischen Themen wirken Fraktionen gemäß § 31a Abs. 2 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 2 SächsGemO bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung der kommunalen Vertretungskörperschaft mit und tragen dem technischen Ablauf der Meinungsbildung bei. Sie

¹⁰ Vgl. BayVGH, Urteil vom 9. März 1988 - 4 B 86.03226 -, juris.

¹¹ Vgl. Geis, M.-E., Kommunalrecht. S. 128. Rn. 93.

¹² Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 5 zu § 35a SächsGemO.

¹³ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S 56.

¹⁴ Vgl. Gern, A., Sächsisches Kommunalrecht. S. 183. Rn. 460.

¹⁵ Vgl. BayVGH, Urteil vom 13. Februar 2007 - 4 C 06.2676 -, juris. Rn. 4.

¹⁶ Vgl. Geis, M.-E., Kommunalrecht. S. 128 f. Rn. 93.

¹⁷ Vgl. Ewert, K.-P., Sponer, W.-U., in: Binus, K.-H. / Sponer, W.-U. / Koolman, S., Sächsische Gemeindeordnung. Rn. 1 zu § 35a SächsGemO.

¹⁸ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 50.

steuern und erleichtern die Beschlussfassung und sichern einen effektiven Handlungsablauf innerhalb des Kreistages/Gemeinderates¹⁹. Des Weiteren leisten Fraktionen einen wichtigen Beitrag der Strukturierungs- und Kanalisierungsfunktion²⁰.

2.2 Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung der Fraktion

Das zu gewährende Recht der Fraktionsbildung ergibt sich aus § 31a Abs. 1 S. 1 SächsLKrO sowie aus § 35a Abs. 1 S. 1 SächsGemO und basiert auf einem freiwilligen Zusammenschluss von politisch Gleichgesinnten, der jederzeit, ohne Zustimmung der kommunalen Vertretungskörperschaft, ab dem Zeitpunkt der Mandatsannahme bis zum Ablauf der Wahlperiode möglich ist²¹. Dieser Zusammenschluss beruht auf dem Recht des freien Mandats, welches verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) verankert ist. Jeder Mandatsträger der kommunalen Vertretungskörperschaft ist somit in seiner Entscheidung frei, ob er einer Fraktion beitrifft oder darauf verzichtet. Ein Mandatsträger darf jedoch nur einer Fraktion angehören, da eine Doppelmitgliedschaft mit dem Ziel der Bündelung politischer Vorstellungen zur Gewährung einer effektiven Kreistags-/Gemeinderatsarbeit unvereinbar ist²².

Wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, bedarf die Fraktionsbildung einem gewissen Maß an einer gemeinsamen politischen Grundanschauung der Fraktionsmitglieder und muss auf die Dauer der Wahlperiode ausgerichtet sein. Für eine gemeinsame politische Grundanschauung ist eine gleiche Parteizugehörigkeit nicht erforderlich²³, sodass auch ein Zusammenschluss von Mitgliedern verschiedener Parteien oder Wahlvereinigungen zu einer Fraktion möglich ist. Ebenso können parteilose Mandatsträger Mitglied in einer Fraktion sein. Eine Fraktionsbildung aus rein formal technischen Gründen sowie zum ausschließlichen Erwerb erweiterter rechtlicher und finanzieller Vorteile ist mit der SächsLKrO bzw. SächsGemO unvereinbar.²⁴

Weitere Grenzen zur Fraktionsbildung können von dem Kreistag/Gemeinderat durch die Geschäftsordnung, aufgrund des in § 31a Abs. 1 S. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 1 S. 3 SächsGemO in Verbindung mit (i. V. m.) Art. 28 Abs. 2 GG

¹⁹ Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn 2 zu § 35a SächsGemO.

²⁰ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 45.

²¹ Vgl. Ewert, K.-P., Sponer, W.-U., in: Binus, K.-H. / Sponer, W.-U. / Koolman, S., Sächsische Gemeindeordnung. Rn. 1 zu § 35a SächsGemO.

²² Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 73.

²³ Vgl. Engels, A., Krausnick, D., Kommunalrecht. S. 127. Rn. 51.

²⁴ Vgl. Sponer, W.-U., in: Sponer, W.-U., et al., Kommunalverfassungsrecht Sachsen. S. 2 zu § 35a SächsGemO.

verankerten Recht der kommunalen Selbstverwaltung, speziell der Selbstorganisationshoheit, getroffen werden²⁵. Einschränkende Regelungen in Bezug auf die Fraktionsbildung stellen die Festlegung über die Fraktionsstärke und somit den Erwerb des Fraktionsstatus dar.

Im Rahmen der Begriffsbeurteilung eines Zusammenschlusses bedarf es bei der Fraktionsbildung mindestens zwei Kreistags-/Gemeinderatsmitglieder. Die Festlegung einer höheren Fraktionsmindeststärke kann im Ermessen unter der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Willkürverbots aus Art. 3 GG, dem Prinzip des Minderheitenschutzes sowie dem Übermaßverbot aus Art. 20 GG vorgenommen werden²⁶. Dabei muss eine solche Festlegung gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Gerechtfertigt ist die Regelung, wenn sie an der Größe der kommunalen Vertretungskörperschaft und Sicherstellung einer effektiven Arbeit zur Willensbildung und Entscheidungsfindung ausgerichtet ist²⁷. Gemäß der sächsischen Rechtsprechung ist eine Fraktionsmindeststärke von bis zu 10% der Gesamtmitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft mit dem Minderheitenschutz vereinbar²⁸. Ein Verstoß insbesondere gegen das Prinzip des Minderheitenschutzes liegt vor, wenn sich die Höhe der Fraktionsstärke gegen eine Partei, Wählervereinigung oder bestimmte Mitglieder richtet²⁹.

Nachdem sich eine Fraktion erfolgreich zusammengeschlossen hat, sollte zunächst eine Strukturierung der inneren Ordnung der Fraktion vorgenommen werden. Dies erfolgt zumeist durch den Erlass einer organinternen Fraktionsgeschäftsordnung, welche als Regelungstyp eigener Art charakterisiert wird. Im Allgemeinen werden durch die Fraktionsgeschäftsordnung funktionale und sachpolitische Aufgabenverteilungen sowie die arbeitsteilige Zusammenarbeit der Fraktionsmitglieder statuiert. Gegenstand einer solchen Fraktionsgeschäftsordnung können zum Beispiel (z. B.) Regelungen zu den Zielen und Aufgaben der Fraktion, die Mitgliedschaft in der Fraktion (Aufnahme, Ausschluss und Suspendierung), die Bestimmung und Aufgaben des Fraktionsvorsitzenden, seines Stellvertreters sowie der übrigen Mitglieder, Regelungen zu den Fraktionssitzungen, dem Abstimmungsverhalten im Gemeinderat sowie den Rechten und Pflichten sein.³⁰

²⁵ Vgl. Gern, A., Sächsisches Kommunalrecht. S. 184. Rn. 461.

²⁶ Vgl. Engels, A., Krausnick, D., Kommunalrecht. S. 128. Rn. 52.

²⁷ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 103.

²⁸ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 19. April 2011 - 4 C 32/08 -, juris. Rn. 108.

²⁹ Vgl. Engels, A., Krausnick, D., Kommunalrecht. S. 128. Rn. 52.

³⁰ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 116 ff.

Zu den Zielen und Aufgaben der Fraktion zählt das in § 31a Abs. 2 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 2 SächsGemO garantierte Mitwirkungsrecht bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sollte das Mitwirkungsrecht einer Fraktion oder einem einzelnen Kreistags-/Gemeinderatsmitglied verwehrt werden, so kann dieses im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens geltend gemacht werden³¹.

Im Blick auf die Regelungen zu dem Abstimmungsverhalten innerhalb des Gemeinderates/Kreistages ist stets auf das freie Mandat zu verweisen, da jedes Fraktionsmitglied in seiner Entscheidung frei und nicht an den gemeinsam erarbeiteten Abstimmungsvorschlag der Fraktion gebunden ist. Das Ziel einer Fraktion, durch die Bündelung der Meinungen ein möglichst geschlossenes Auftreten zur Umsetzung politischer Zielstellungen zu erreichen, sollte Beachtung finden. Ein abweichendes Abstimmungsverhalten eines Fraktionsmitgliedes oder gelegentlich politische Meinungsverschiedenheiten sind jedoch nicht in jedem Fall mit einem Fraktionsausschluss verbunden und durchsetzbar.³²

Der Ausschluss eines Fraktionsmitgliedes ist grundsätzlich zulässig, bedarf aber aufgrund des mit dem Ausschluss einhergehenden Eingriffes in die Mitwirkungsrechte besonderer formeller und materieller Voraussetzungen. Im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit muss das Anhörungserfordernis gewahrt und ein im Verfahren ordnungsgemäß fehlerfreier Beschluss gefasst werden. Aus materieller Hinsicht bedarf der Fraktionsausschluss dem Vorliegen eines wichtigen Grundes.³³ Als wichtiger Grund kann ein fehlender Konsens einer zukünftigen Zusammenarbeit, aufgrund eines gestörten Vertrauensverhältnisses, aufgeführt werden. Ob tatsächlich ein wichtiger Grund für einen Fraktionsausschluss vorliegt, erfolgt in der Prüfung des Einzelfalles und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie des Willkürverbots. Da der Ausschluss das Ultima Ratio darstellt, müssen in Bezug auf das Kriterium der Erforderlichkeit, mildere Mittel bereits ausgeschöpft oder von vornherein ausgeschlossen sein. Als ein milderes Mittel ist bspw. eine Suspendierung oder Abmahnung innerhalb des Organteils der Fraktion anerkannt. Auf ein Verschulden des betroffenen Fraktionsmitgliedes ist nicht abzustellen. Der Fraktionsausschluss kann mit einer Feststellungsklage im Rahmen des Kommunalverfassungsverfahrens auf Eilentscheidung im vorläufigen Rechtsschutz i. S. d. § 123 Verwaltungsgerichtsordnung ausgetragen werden.^{34, 35}

³¹ Vgl. SächsOVG, Beschluss vom 2. Juni 2009 - 4 B 287/09 -,juris. Rn. 14.

³² Vgl. Sponer, W.-U., in: Sponer, W.-U., et al., Kommunalverfassungsrecht Sachsen. S. 2 zu § 35a SächsGemO.

³³ Vgl. Burgi, M., Kommunalrecht. S. 155. Rn. 17.

³⁴ Vgl. Mann, T., Püttner, G., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. S. 544. Rn. 21.

³⁵ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 120-133.

Neben dem Fraktionsausschluss kann jedes einzelne Fraktionsmitglied jederzeit, aufgrund des Rechtes des freien Mandats, aus der Fraktion ausscheiden. Dabei kann das Ausscheiden durch den Wegfall von Fraktionsmitgliedern und eine gegebenenfalls (ggf.) damit einhergehende dauerhafte Unterschreitung der Fraktionsmindeststärke sowie eine freiwillige Auflösung zum Fraktionsuntergang führen. Eine Fraktion erlischt spätestens nach dem Grundsatz der Diskontinuität am Ende der Wahlperiode.³⁶ Im Einzelfall kann eine Fraktion über das Ende der Wahlperiode bis zur endgültigen Abwicklung, z. B. eines Kommunalverfassungsverfahrens, fortbestehen und beteiligungsfähig sein³⁷.

2.3 Rechte und Pflichten der Fraktion

Mit der erfolgreichen Fraktionsbildung ergeben sich für die einzelnen Kreistags-/ Gemeinderatsmitglieder durch die Zugehörigkeit in einer Fraktion erweiterte Rechte. Grundsätzlich „ist danach zu differenzieren, welche Rechte die [SächsLKrO bzw.] SächsGemO den Fraktionen unmittelbar einräumt, welche Rechte Fraktionen wahrnehmen können, wenn ihre Mitgliederzahl zugleich ein bestimmtes Quorum an .. [Kreistags-/Gemeinderatsmitgliedern] ausmacht und welche Rechte ihnen darüber hinaus durch [die] Geschäftsordnung eingeräumt werden“³⁸.

Zu den kraft Gesetz gewährten Rechten einer Fraktion zählen das sich unmittelbar aus § 31a Abs. 2 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 2 SächsGemO ergebende Mitwirkungsrecht bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie das Recht die Fraktionsmeinung in der Öffentlichkeit darzustellen. Bei der Öffentlichkeitsarbeit, bspw. bei Darstellungen im Amtsblatt³⁹ und in der Presse, ist darauf zu achten, dass keine versteckte Parteiarbeit erfolgt. Weitere Erläuterungen zu den Grenzen einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit befinden sich in Kapitel 3.3.6.

Des Weiteren gewährt § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO den Landkreisen sowie Gemeinden ab 30.000 Einwohner das Recht auf finanzielle Unterstützung für deren sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung. In Kapitel 3 wird ausführlich auf die Thematik der Fraktionsfinanzierung eingegangen.

Ebenfalls unmittelbar aus § 32 Abs. 5 SächsLKrO und § 36 Abs. 5 SächsGemO ergeben sich für Fraktionen das Antragsrecht auf Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes in die Tagesordnung der Kreistags-/Gemeinderatssitzung sowie

³⁶ Vgl. Gern, A., Sächsisches Kommunalrecht. S. 185 f. Rn. 465.

³⁷ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn 30.

³⁸ Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., Taschenbuch für die Ratsarbeit. S. 99.

³⁹ Vgl. Ewert, K.-P., Sponer, W.-U., in: Binus, K.-H. / Sponer, W.-U. / Koolman, S., Sächsische Gemeindeordnung. Rn. 4 zu § 35a SächsGemO.

aus § 38 Abs. 2 SächsLKrO und § 42 Abs. 2 SächsGemO das Vorschlags- und Entsenderecht von Ausschussmitgliedern.

Die Fraktionsrechte, die sich kraft Gesetz ergeben, jedoch nur mit dem Erreichen des gesetzlichen Quorums gewährt werden, umfassen die Kontroll- und Informationsrechte i. S. d. § 24 Abs. 5 SächsLKrO bzw. § 28 Abs. 5 SächsGemO sowie das Einberufungsrecht des Kreistages/Gemeinderates i. S. d. § 32 Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 36 Abs. 3 SächsGemO. Das zu erreichende Quorum zur Gewährung des Rechtes beträgt jeweils ein Fünftel aller Kreistags-/Gemeinderatsmitglieder und bedarf einem schriftlichen Antrag, der von allen Fraktionsmitgliedern zu unterzeichnen ist. Abweichungen hiervon, die lediglich die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden vorsehen, können in der Geschäftsordnung geregelt werden.⁴⁰

Neben den Fraktionsrechten die kraft Gesetz gewährt werden, können weitere Fraktionsrechte durch die Geschäftsordnung vereinbart werden. Fraktionsrechte, die sich aus der Geschäftsordnung ergeben können, sind u. a. das Recht auf Redezeit während der Kreistags-/Gemeinderatssitzung, das Recht, Anträge zur Tagesordnung mündlich zu erläutern sowie das Recht, Anfragen und Geschäftsordnungsanträge zu stellen.⁴¹

Die Grenzen der zulässigen Einräumung von Fraktionsrechten finden sich in den Vorschriften der SächsLKrO, SächsGemO sowie der Bindung an höherrangiges Recht. Daher ist bei der Rechtsübertragung an Fraktionen stets darauf zu achten, dass sie nicht in die Rechtsposition des Kreistages/Gemeinderates gelangen, dessen Rechte schmälern oder ihn als Hauptorgan der Kommune ersetzen würden. Fraktionen dürfen gegenüber dem einzelnen Mandatsträger keine Monopolstellung erlangen oder dessen Rechte begrenzen.⁴²

Gegenüber den Rechten, die einer Fraktion gewährt werden, ergeben sich für Fraktionen entsprechende Pflichten. Im Allgemeinen können zu den Pflichten einer Fraktion die Pflichten gezählt werden, die jedem einzelnen Mandatsträger auferlegt sind. Dazu zählt bspw. die Pflicht der gewissenhafte Erfüllung der Aufgaben gemäß §§ 31 Abs. 1 S. 2 SächsLKrO bzw. 35 Abs. 1 S. 2 SächsGemO sowie die Pflicht zur Verschwiegenheit über alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach i. S. d. §§ 17 Abs. 2 S. 1 SächsLKrO bzw. 19 Abs. 2 S. 1, erforderlich ist. Weitere Pflichten

⁴⁰ Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 35 zu § 35a SächsGemO.

⁴¹ Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., Taschenbuch für die Ratsarbeit. S. 100.

⁴² Vgl. Mann, T., Püttner, G., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. S. 547. Rn. 27 f.

ergeben sich speziell aus den zu gewährenden Rechten, so bspw. aus der Fraktionsfinanzierung. Bei der Fraktionsfinanzierung obliegende Pflichten umfassen u. a. die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sowie Nachweisführung über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. In dem Kapitel 3.4 wird nochmals vertieft auf die Pflichten im Rahmen der Fraktionsfinanzierung eingegangen.

3 Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene

Bei der Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene handelt es sich um eine finanzielle Unterstützung einer Fraktion durch die Kommune in Bezug auf die Aufwendungen, die während der Wahrnehmung der Fraktionsarbeit innerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft anfallen. Die Fraktionsfinanzierung ist dabei von den Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten i. S. d. § 19 Abs. 1 SächsLKrO bzw. § 21 Abs. 1 SächsGemO sowie den Aufwandsentschädigungen, die jedem Einzelmandatsträger i. S. d. § 19 Abs. 2 SächsLKrO bzw. § 21 Abs. 2 SächsGemO gewährt werden, abzugrenzen.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die gesetzlichen Rechtsgrundlagen und deren Voraussetzung für die Fraktionsfinanzierung, die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen sowie deren Zulässigkeit und Umgang näher erläutert.

3.1 Rechtsgrundlage und Voraussetzungen der Fraktionsfinanzierung

Die Zulässigkeit der Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene ergibt sich aus der Rechtsnatur der Fraktionen, die wie in Kapitel 2.1 festgestellt, als Organe der kommunalen Vertretungskörperschaft, dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Fraktionen sind in die organisierte Staatlichkeit eingefügt, sodass die Gewährung von öffentlichen Haushaltsmitteln als Fraktionszuwendungen grundsätzlich zulässig ist.⁴³ Die Gewährung von Fraktionszuwendungen kann in den Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen gesetzlich und/oder durch kommunale Satzungen bzw. Richtlinien sowie ohne Rechtsetzungsakt, aufgrund eines einfachen kommunalen Beschlusses der Vertretungskörperschaft, geregelt werden.

In Sachsen gelten für die Fraktionsfinanzierung die §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. 35a Abs. 3 SächsGemO als gesetzliche Rechtsgrundlage, die seit der Einführung im Jahr 2005 mehrfach modifiziert wurden. Mit der gesetzlichen Normierung der

⁴³ Vgl. Rothe, K.-H., Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften. S. 50. Rn. 69.

§§ 31a SächsLKrO und 35a SächsGemO stand die Gewährung von Fraktionszuwendungen zunächst im Ermessen der Kommune obliegenden Finanz- und Organisationshoheit. Bereits drei Jahre später erfuhr § 31a SächsLKrO jedoch mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze, eine Neuregelung zur Fraktionsfinanzierung, wonach der Landkreis verpflichtet wurde, den Fraktionen angemessene Haushaltsmittel zur Wahrnehmung ihrer fachlichen Aufgaben zu gewähren. Die letzte Gesetzesänderung in Bezug auf die Fraktionsfinanzierung erfolgte durch Art. 2 Nummer (Nr.) 19 sowie Art. 1 Nr. 23 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013. Entsprechend dieser Änderung und somit in der bis heute gültigen Fassung sollen in den Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner Haushaltsmittel der Kommune für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsführung gewährt werden, sodass in der Regel (i. d. R.) eine Finanzierung erfolgt⁴⁴. Im Übrigen können finanzielle Unterstützungen durch die Kommune gewährt werden. Neben den Geldleistungen die einer Fraktion gewährt werden können, umfasst die Fraktionsfinanzierung auch geldwerte Leistungen, wie bspw. die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für die Fraktionsgeschäftsstelle und -sitzungen.

Grundsätzlich obliegt den Kommunen, insbesondere dem Kreistag/Gemeinderat, die Gewährung von Fraktionszuwendungen als Ermessensentscheidung. Die in den Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner anzuwendende Soll-Regelung ist jedoch als eine Pflicht anzusehen, von der nur im Ausnahmefall und mit sachlichem Grund, z. B. bei Haushaltsnotlagen, abgewichen werden kann⁴⁵. Fraktionen haben somit, wie bereits in Kapitel 2.3 aufgeführt wurde, gemäß § 31a Abs. 3 S. 1 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO einen Rechtsanspruch auf die Gewährung von Fraktionszuwendungen, wobei Vollkostenerstattungen und die Gewährung eines Existenzminimums von dem Rechtsanspruch nicht erfasst sind^{46, 47}. Somit steht die Entscheidung über die Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen weiterhin im Ermessen des Kreistages/Gemeinderates. Das Sächsische Staatsministerium des Inneren (SMI) empfiehlt in seinem aktuellen Schreiben eine Mindestausstattung zu gewähren, die sich an der Größe der Kom-

⁴⁴ Vgl. König, E., Kommunalrecht Sachsen. S. 26.

⁴⁵ Vgl. Nr. 1.1 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁴⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris. Rn. 68.

⁴⁷ Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 41 zu § 35a SächsGemO.

mune, der Komplexität der wahrzunehmenden Aufgaben und der Größe der Fraktion sowie spezifischen Besonderheiten ausrichtet⁴⁸. Fraktionslose Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft sind von dem Rechtsanspruch aus § 31a Abs. 3 SächsLKrO und § 35a Abs. 3 SächsGemO nicht umfasst⁴⁹. Jedoch sind kompensatorische Maßnahmen gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern erforderlich, wenn die Gewährung der Zuwendungen an Fraktionen zu einer Ungleichbehandlung führen⁵⁰.

Voraussetzung für die tatsächliche Gewährung der Fraktionsfinanzierung stellt das Innehaben des Fraktionsstatus dar, das heißt (d. h.), dass die Gewährung von Zuwendungen nur zulässig ist, wenn der Zusammenschluss von Kreistags-/Gemeinderatsmitgliedern zu einer Fraktion entsprechend der Voraussetzungen der Fraktionsbildung (vergleiche (vgl.) Kapitel 2.2) erfolgte. Eine Ungleichbehandlung von ordnungsgemäß zusammengeschlossenen Fraktionen im Rahmen der Fraktionsfinanzierung ist aufgrund des Grundsatzes der Chancengleichheit i. S. d. Art. 3 GG unzulässig. Nach dem Grundsatz der Chancengleichheit ist wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln. Dies gilt auch für den „Ausschluss von Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen von Fraktionszuwendungen“⁵¹, da gemäß dem Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG niemand wegen seiner politischen Anschauung benachteiligt werden darf. Eine Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung „ist erst dann gegeben, wenn die erkennbare Verfassungsfeindlichkeit zu einem Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG bzw. einem Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG geführt hat“⁵². Grundsätzlich haben Fraktionen somit einen Anspruch auf eine gleiche, willkürfreie sowie ermessensfehlerfreie Entscheidung über die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel.⁵³

Des Weiteren können neben dem Innehaben des Fraktionsstatus durch den Regelungsgegenstand der jeweiligen Kommune weitere Voraussetzungen für die Gewährung von Fraktionszuwendungen, wie bspw. Anträge zur Mittelabforderung, verbindlich festgelegt werden.

Neben der Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung enthält § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 SächsGemO zudem die Anforderung, dass bei einer Ge-

⁴⁸ Vgl. Nr. 1.4 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁴⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Februar 2016 - 10 BN 4/15 -, juris. Rn. 6.

⁵⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11-, juris. Rn. 20.

⁵¹ HessVG, Urteil vom 5. April 2017 - 8 C 459/17.N -, juris. Rn. 38.

⁵² HessVG, Urteil vom 5. April 2017 - 8 C 459/17.N -, juris. Rn. 44.

⁵³ Vgl. Bick, U., Die Ratsfraktion. S. 108.

währung von Fraktionszuwendungen, die Haushaltsmittel in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen sind und die Fraktionen verpflichtet werden, über die Verwendung einen Nachweis in einfacher Form zu führen. Der Umgang mit Fraktionszuwendungen, insbesondere die haushaltsrechtlichen Grundsätze und Anforderung sowie die Nachweisführung werden in Kapitel 3.4 ausführlich dargestellt.

3.2 Höhe und Verteilungskriterien der Fraktionszuwendungen

Beschließt der Kreistag/Gemeinderat den Fraktionen für ihre sächlichen und personellen Aufwendungen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, hat er zunächst darüber zu entscheiden, in welcher Höhe und nach welchen Verteilungskriterien die Fraktionszuwendungen gewährt werden. Da die §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO und 35a Abs. 3 SächsGemO weder die Höhe noch die Verteilungskriterien normieren, liegt die Entscheidung im Ermessen des Kreistages/Gemeinderates. Dabei wird das Ermessen, welches sich verfassungsrechtlich aus der Kommune obliegenden Finanz- und Organisationshoheit i. S. d. Art. 28 Abs. 2 GG ergibt, durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Leistungsfähigkeit der Kommune sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit⁵⁴ beschränkt⁵⁵.

Werden den Fraktionen durch die Kommune Zuwendungen gewährt, müssen sich diese unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit an dem tatsächlichen und erwartenden Bedarf der Fraktionsgeschäftsführung orientieren. Das heißt, dass sich die Höhe sowie der Verteilungsmaßstab an dem gesetzlichen Zweck der Fraktionsbildung bemessen und dem daraus resultierenden Bedarf für die Fraktionsgeschäftsführung beschränken.⁵⁶ Für die Ermittlung der Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen ist nach der Rechtsprechung eine Bedarfsanalyse nicht zwingend erforderlich, sodass eine kritische Auseinandersetzung der, aus den Vorjahren eingereichten, Verwendungsnachweisen genügt.⁵⁷

Die Höhe der zu gewährenden Zuwendungen ist jährlich in dem Haushaltsplan der Kommune entsprechend dem verbindlichen Muster 23 der Anlage 5 der Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltssystematik (VwV KomHSys) für jede Fraktion einzeln und getrennt nach Geldleistungen sowie geldwerten Leistungen auszuweisen und festzusetzen⁵⁸. Nach der Rechtsprechung besteht kein „etwaiges Vertrauen der .. [Fraktion] auf die Gewährung von Zuwendungen in ähnlicher Höhe

⁵⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 - BVerwGE 143, 240-248. Rn. 14.

⁵⁵ Vgl. Menke, R., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 41 zu § 35a SächsGemO.

⁵⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 - BVerwGE 143, 240-248. Rn. 17.

⁵⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 - BVerwGE 143, 240-248. Rn. 29.

⁵⁸ Vgl. Findeisen, J., Trommer, F., Kommunale Finanzwirtschaft (Doppik). S. 119.

wie in den Vorjahren ..., weil die Fraktionszuwendungen als Teil des Haushaltsplans der .. [Kommune] ... jeweils nur für das Haushaltsjahr – und nicht etwa für die Wahlperiode – festgesetzt werden und der Rat deshalb über die Höhe der Fraktionszuwendungen jedes Jahr erneut zu entscheiden hat“⁵⁹.

Als Verteilungsmaßstab kann ein fraktionsstärkeunabhängiger Grundbetrag (Sockelbetrag), ein pauschaler Betrag nach der Fraktionsmitgliederzahl (Pro-Kopf-Betrag) oder die Kombination beider Grundtypen gewählt werden. Bei dem Pro-Kopf-Betrag wird zwischen einer linear proportionalen und degressiv proportionalen Verteilung differenziert.⁶⁰

Bei der linear proportionalen Pro-Kopf-Verteilung werden größere Fraktionen gegenüber kleineren finanziell besser gestellt, was dazu führt, dass die bereitgestellten Zuwendungen in Fraktionen mit einer kleineren Mitgliederzahl die anfallenden Aufwendungen nicht vollständig decken, während die größeren Fraktionen die gewährten Mittel nicht in voller Höhe (i. v. H.) benötigen und großzügig verwenden⁶¹. Daher ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 05. Juli 2012 eine linear proportionale Pro-Kopf-Verteilung verfassungsrechtlich bedenklich und sollte nicht mehr aufrechterhalten werden⁶². Um eine Ungleichbehandlung und somit Benachteiligung von Fraktionen zu unterbinden, ist eine linear proportionale Verteilung nur in Kombination mit einem Sockelbetrag anwendbar. Das Kombinationsmodell sichert die im Rahmen der Fraktionsgeschäftsführung anfallenden Grundaufwendungen für jede Fraktion in gleicher Weise und erfasst mit dem linear proportionalen Pro-Kopf-Betrag, die mit der zunehmenden Mitgliederzahl erhöhten Verwaltungs- und Koordinationsaufwendungen⁶³. Als Orientierung für die Bemessung der Höhe der Fraktionszuwendungen empfiehlt das SMI einen fraktionsstärkeunabhängigen Grundbetrag in Höhe von (i. H. v.) 30.000 EUR pro Jahr zu gewähren⁶⁴.

Alternativ ist mit dem Grundsatz der Chancengleichheit eine degressiv proportionale Pro-Kopf-Verteilung vereinbar, bei der die Höhe der Fraktionszuwendungen nach der Fraktionsmitgliederzahl gestaffelt wird. Dabei werden die ersten Fraktionsmitglieder stärker gewichtet als die Nachfolgenden.⁶⁵

⁵⁹ OVG NRW, Beschluss vom 27. Juli 2007 - 15 A 931/07 -, juris. Rn. 12.

⁶⁰ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 268 ff.

⁶¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, BVerwGE 143, 240-248. Rn. 25.

⁶² Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 270.

⁶³ Vgl. Bick, U., Die Ratsfraktion. S. 109.

⁶⁴ Vgl. Nr. 5 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁶⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, BVerwGE 143, 240–248. Rn. 30.

3.3 Zulässigkeit der Zuwendungsverwendung

Sind die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage gegeben und die Entscheidung über die Höhe sowie Verteilungskriterien der zu gewährenden Zuwendungen getroffen, existieren für die Verwendung der zur Verfügung gestellten öffentlichen Haushaltsmittel Schranken, die sich aus der teilorganschafflichen Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen ergeben. Da Fraktionen lediglich einen ergänzenden Charakter in der kommunalen Vertretungskörperschaft wahrnehmen, dürfen mit der Fraktionsfinanzierung die kommunalgesetzgeberischen Zuständigkeitsverteilungen bzw. Verantwortlichkeiten des Kreistages/Gemeinderates sowie des Hauptverwaltungsbeamten nicht unterlaufen werden. Eine weitere Grenze der Fraktionsfinanzierung stellt das verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Örtlichkeitsprinzip dar, nachdem den Fraktionen lediglich Haushaltsmittel für die Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewährt werden dürfen. Weiterhin sind die Fraktionszuwendungen aufgrund der gesetzlichen Normierung in § 31a Abs. 3 S. 1 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 1, 2 SächsGemO lediglich für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung zu gewähren und unterliegen somit der Zweckbindung. Im Allgemeinen darf die Fraktionsfinanzierung daher nicht zu einer direkten oder indirekten Parteienfinanzierung sowie einer Doppelentschädigung führen.^{66, 67}

Aufgrund der Tatsache, dass in der Vergangenheit in der kommunalen Praxis mit den Fraktionszuwendungen sehr großzügig umgegangen⁶⁸, in erheblichem Umfang unzulässige Ausgaben getätigt wurden⁶⁹ und somit die Schranken der Zuwendungsverwendung nur bedingt Beachtung finden, plädiert der SRH die Vorschriften über die Zulässigkeit und Grenzen der Mittelverwendung dringend zu konkretisieren⁷⁰. In den nachfolgenden Kapiteln wird daher auf die bedeutendsten Fallgruppen der Zulässigkeit der Zuwendungsverwendung hingewiesen.

3.3.1 Zuwendungen für laufende Geschäftsführung

Die Aufwendungen für die laufende Fraktionsgeschäftsführung zählen zu den zulässigen und relativ unproblematischen Zuwendungsverwendungen im Rahmen der Fraktionsfinanzierung und sind nach dem Rechtsanspruch aus § 31a Abs. 3 SächsLKrO und § 35a Abs. 3 SächsGemO den Mindestausstattungen zuzuord-

⁶⁶ Vgl. Menke, U., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 43-47 zu § 35a SächsGemO.

⁶⁷ Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., Taschenbuch für die Ratsarbeit. S. 100 f.

⁶⁸ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005. Nr. 43. S. 373.

⁶⁹ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2010. Nr. 34. S. 282.

⁷⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2014. Band. 2. Kommunalbericht. Nr. 5. S. 83.

nen. Die laufende Fraktionsgeschäftsführung umfasst alle sächlichen Aufwendungen, die den Fraktionen während ihrer Arbeit anfallen. Dazu gehören die Anschaffung von Büromöbel und -materialien, die Informations- und Kommunikationstechnik, deren Wartung und Instandhaltung, Portokosten und alle wiederkehrenden Aufwendungen. Um eine gut vorbereitete Willensbildung und Entscheidungsfindung in Bezug auf die im Kreistag/Gemeinderat zu entscheidenden Angelegenheiten zu gewährleisten, können den Fraktionen Fachliteratur zur Verfügung gestellt werden. Befindet sich eine Bibliothek, mit umfassenden kommunalrelevanten Print- und Onlinemedien, in einer zumutbaren Entfernung kann auf deren Bestand verwiesen werden. Somit wird auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen.^{71, 72}

Gewährt die Kommune den Fraktionen die Aufwendungen für die laufende Geschäftsführung als geldwerte Leistungen können die Kosten nicht geltend gemacht werden⁷³. Im Allgemeinen haben sich die Zuwendungen für die laufende Geschäftsführung der Fraktion auf die organisierenden und koordinierenden Dienstleistungen zu beschränken⁷⁴.

3.3.2 Räume für Geschäftsstelle und Sitzungen

Aus dem Rechtsanspruch zur Gewährung von Fraktionszuwendungen i. S. d. § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 SächsGemO kann auch die Anmietung bzw. Überlassung von entsprechenden Räumlichkeiten, die der Durchführung von Fraktionssitzungen und als Geschäftsstelle dienen, abgeleitet werden. Mit der Anmietung bzw. Überlassung einer Fraktionsgeschäftsstelle sind auch die anfallenden Nebenkosten als zulässige Zuwendungsverwendung umfasst⁷⁵. Über die angemieteten bzw. überlassenen Räume sind Mietverträge befristet auf die jeweilige Wahlperiode abzuschließen, da die Existenz der Fraktionen aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität mit Ablauf der Wahlperiode endet und die Neubildung einer Fraktion aus denselben Mitgliedern einer Partei oder Wählervereinigung bei einer Kommunalwahl nicht sichergestellt ist⁷⁶.

Grundsätzlich steht es der Kommune frei, ob sie den Fraktionen die Räumlichkeiten zur Verfügung stellt oder die Anmietung von Fraktionsräumen gewährt. Vorrangig sollten jedoch kommunale Verwaltungseinrichtungen oder Schulgebäude

⁷¹ Vgl. Nr. 2.1.1, 2.1.3 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁷² Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S 222 f.

⁷³ Vgl. Rothe, K.-H., Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften. S. 54. Rn. 72a.

⁷⁴ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 45.

⁷⁵ Vgl. Rothe, K.-H., Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften. S. 53. Rn. 72.

⁷⁶ Vgl. Nr. 2.1.1 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

zur Verfügung gestellt werden, um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden und eine örtliche Separierung und Eigenständigkeit der Fraktion gegenüber der Kommune zu vermeiden⁷⁷. Bei der Überlassung von Fraktionsgeschäftsräumen innerhalb der Einrichtungen der Kommune kann die Verteilung der zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten proportional mit der Fraktionsmitgliederzahl steigen bzw. abnehmen⁷⁸. Eine Ungleichbehandlung ist bei einer unerheblichen Differenz der Fraktionsstärke oder einer geringen Abweichung der räumlichen Quadratmeterzahl nicht zu erkennen und liegt nur dann vor, wenn die Zuteilung der Räumlichkeiten die Fraktionsarbeit unzumutbar erschwert und die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Fraktion insgesamt in Frage stellt⁷⁹. Im Allgemeinen sollen die Fraktionsgeschäftsstellen die Fraktion in ihrer notwendigen Vorbereitungsarbeit fördern. Ein Anspruch der Fraktionen auf Neuzuteilung der zugewiesenen Räumlichkeiten während der Wahlperiode ist aufgrund Änderungen der Fraktionsstärke nur gerechtfertigt, wenn die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Fraktion beeinträchtigt wird⁸⁰.

Mit der Überlassung der zugewiesenen Räumlichkeit wird den Fraktionen ein Nutzungsrecht eingeräumt, nachdem sie, sofern es sich um kommunalpolitische Fraktionsarbeit handelt, frei entscheiden können, wann sie die Fraktionssitzungen durchführen und wen sie einladen und empfangen. Das Nutzungsrecht umfasst ebenfalls die Ausgestaltung der Räumlichkeiten mit Mobiliar, sonstigen Sachmitteln und Dekorationen, die ggf. parteipolitischen Bezug ausdrücken, solange keine Sachbeschädigung oder Zweckentfremdung vorliegt.⁸¹ Bei zweckwidrigen Verhalten und Störung des allgemeinen Dienstbetriebes kann das Nutzungsrecht der Fraktionen durch das höherrangige Haus- und Ordnungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten eingegrenzt werden. Das Hausrecht darf allerdings nicht als politisch gewillkürtes Instrument verwendet werden.⁸²

Die zu gewährenden Fraktionszuwendungen dürfen im Rahmen der Fraktionssitzungen nicht für eine Bewirtung der Fraktionsmitglieder und Gäste, sondern lediglich für Erfrischungen genutzt werden. Aufgrund des Verbotes der Doppelentschädigung dürfen zudem keine Fahrtkosten zu den Fraktionssitzungen mit den Zuwendungen verrechnet werden.⁸³

⁷⁷ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 224.

⁷⁸ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris. Rn. 21.

⁷⁹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris. Rn. 19.

⁸⁰ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris. Rn. 27.

⁸¹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. April 1990 - 15 A 460/88 -, juris. Rn. 71.

⁸² Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 224 ff.

⁸³ Vgl. Menke, U., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 51, 59 zu § 35a SächsGemO.

3.3.3 Tagungen, Informationsveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen

Für eine effektive Fraktionsarbeit, die sich u. a. dadurch auszeichnet, dass sich die Fraktionsmitglieder über aktuelle kommunalpolitische Entwicklungen informieren, sich weiterbilden und innerhalb ihrer Fraktion auf kommunalrechtlich relevante Themengebiete spezialisieren, ist die Teilnahme an Tagungen, Informationsveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen unabdingbar. Die anfallenden Teilnahmekosten sind i. d. R. mit den personellen Fraktionszuwendungen erstattungsfähig⁸⁴.

Voraussetzung für die Kostenerstattung ist es, dass Informationen zu kommunalrechtlich relevanten Themen vermittelt werden, die nicht anderweitig innerhalb der Kommune gewonnen werden können. Bei den vermittelten Informationen muss es sich um einen teilorganschaftlichen Aufgabenbezug handeln. Weiterhin bedarf es der rechtlichen und organisatorischen Unabhängigkeit gegenüber einer Partei oder Wählervereinigung.⁸⁵

Nicht von den Fraktionszuwendungen finanzierbar sind somit die Teilnahme von allgemeinen Informationsveranstaltungen und von den kommunalrechtlichen Weiterbildungszielen losgelösten Fortbildungsmaßnahmen sowie die Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren von Parteien oder Wählervereinigungen. Auswärtige Klausurtagungen der Fraktion sind grundsätzlich zulässig, sofern sie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Eingrenzungen werden diesbezüglich hinsichtlich des Anlasses, der Anzahl, der Dauer und der Entfernung zur Kommune vorgenommen. Die Entscheidung über Erstattungsfähigkeit muss unter Wahrung des Grundsatzes der Chancengleichheit erfolgen.⁸⁶

3.3.4 Reiseaufwendungen

Mit den in Kapitel 3.3.3 erwähnten Teilnahmen zu Tagungen, Informationsveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen entstehen den Fraktionen bzw. den einzelnen Fraktionsmitgliedern ggf. nicht nur Teilnahmekosten sondern auch Reiseaufwendungen. Inwieweit die Kosten der Reiseaufwendungen durch die gewährten Fraktionszuwendungen erstattet werden, kann sich aus den Voraussetzungen des Sächsischen Reisekostengesetzes (SächsRKG) ergeben. Unklar ist jedoch, ob der Geltungsbereich für Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter eröffnet ist und die

⁸⁴ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 229.

⁸⁵ Vgl. Menke, R., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 53 zu § 35a SächsGemO.

⁸⁶ Vgl. Nr. 2.3.1, 2.3.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

Regelungen des SächsRKG somit für die Reiseaufwendungen von Fraktionen anwendbar sind.

In der Regel wird das SächsRKG für anwendbar erklärt⁸⁷, da mithilfe der erforderlichen Dienstreiseanträge und -genehmigungen der konkrete, unmittelbare Bezug zur Fraktionsarbeit sowie die wirtschaftlichste Beförderung sichergestellt werden. Die Anwendbarkeit des SächsRKG ergibt sich demnach aus der Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Vermeidung von Ungleichbehandlung bzw. Besserstellung der Fraktionsmitglieder und ihrer Mitarbeiter gegenüber den Verwaltungsbediensteten der Kommune. Um die Anwendbarkeit verbindlich festzulegen, sollten in den Regelungsgegenständen zur Fraktionsfinanzierung im Rahmen der zulässigen Zuwendungsverwendungen entsprechende Vorschriften über die Reisekostenerstattungen i. S. d. SächsRKG aufgenommen werden. Dies gilt ebenfalls für die mit dem beschäftigten Fraktionspersonal geschlossenen Arbeitsverträge. Für den Fall, dass die Anwendbarkeit des SächsRKG in den Arbeitsverträgen nicht vereinbart wurde, hat der Beschäftigte dennoch gemäß § 670 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) Anspruch auf den Ersatz seiner Reiseausgaben. Oftmals werden dabei pauschalisierte Kilometersätze für die Berechnung der Reiseaufwendungen zugrunde gelegt, die gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Lediglich mit den tarif- und reisekostenrechtlichen Ansätzen wird dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz Rechnung getragen, sodass das SächsRKG verbindlich vereinbart werden sollten.⁸⁸

Voraussetzung für die Erstattung der Reiseaufwendungen, zu denen u. a. die Fahrt- und Flugkostenerstattung, die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung, das Tagegeld, die Übernachtungskostenerstattung sowie die Erstattung von Nebenkosten zählen, sind die bereits erwähnten Dienstreiseanträge und -genehmigungen. Diese sind jeweils vor dem Reiseantritt aufgrund entsprechender Einladungen bzw. Anordnungen auf die Erforderlichkeit zu prüfen und jeweils zu genehmigen oder zu versagen. Um die Reisekosten zu erstatten, muss die Dienstreise-genehmigung zusammen mit einer detaillierten Reisekostenabrechnung, in der alle bis zum Ende der Dienstreise anfallenden Aufwendungen aufgelistet sind, vorgelegt werden.^{89, 90}

⁸⁷ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005. Nr. 43. S. 378.

⁸⁸ Vgl. Nr. 2.3.4 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁸⁹ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005. Nr. 43. S. 378.

⁹⁰ Vgl. Nr. 2.3.4 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

3.3.5 Sachkundige Beratung und Rechtsberatung durch Externe

Fraktionen steht es, wie in Kapitel 3.3.2 festgestellt, grundsätzlich frei, wen sie zu ihren Fraktionssitzungen einladen und empfangen⁹¹. Besteht die Notwendigkeit eine Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen oder spezielles Fachwissen zu erwerben, können die Fraktionen grundsätzlich Sachverständige hinzuziehen. Die dabei anfallenden Kosten können durch die Fraktionszuwendungen, aufgrund des § 40 Abs. 1 SächsLKrO bzw. § 44 Abs. 1 SächsGemO nicht geltend gemacht werden⁹². Gemäß § 40 Abs. 1 SächsLKrO bzw. § 44 Abs. 1 SächsGemO werden die Kosten für die Hinzuziehung von Sachverständigen lediglich von dem Kreistag/Gemeinderat und seinen Ausschüssen übernommen, um allen Mandatsträgern in gleicher Weise die Information und das daraus resultierende Wissen für den zu beratenden Sachverhalt zur Verfügung zu stellen. Nur so wird dem Grundsatz der Chancengleichheit entsprochen.⁹³

3.3.6 Öffentlichkeitsarbeit

Zu den Fraktionsrechten und zulässigen sächlichen Zuwendungsverwendungen zählt das in § 31a Abs. 2 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 2 SächsGemO verankerte und bereits in Kapitel 2.3 erwähnte Recht, Auffassungen der Fraktion öffentlich darzustellen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion kann durch Presseerklärungen, Pressekonferenzen, in Publikationen, wie Broschüren und sonstigen Druckerzeugnissen sowie bei Internetauftritten auf einer eigenen Homepage oder auf Social Media Plattformen erfolgen. Für die Erstattung der anfallenden Kosten durch Fraktionszuwendungen hat sich die Öffentlichkeitsarbeit auf die „sachgerechte, aufgabenbezogene Unterrichtung der Öffentlichkeit über die vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Arbeit im Stadtrat bzw. Kreistag ... zu beschränken“⁹⁴ und jeglicher direkten oder indirekten „Werbung für die eine oder andere Seite der miteinander konkurrierenden politischen Kräften [zu] enthalten“⁹⁵.

Die bedeutendste Grenze der Öffentlichkeitsarbeit wird durch die Maßnahmen bestimmt, die der Wahlwerbung und Beeinflussung des Wahlkampfes dienen. Um eine Abgrenzung zu der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Wahlkampfzeit vorzunehmen, legte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Maßstäbe für die

⁹¹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. April 1990 - 15 A 460/88 -, juris. Rn. 71.

⁹² Vgl. Menke, R., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 58 zu § 35a SächsGemO.

⁹³ Vgl. Meyer, Hubert, Recht der Ratsfraktionen. 2017. S 229 f.

⁹⁴ Nr. 2.2.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

⁹⁵ OVG NRW, Urteil vom 19. August 1988 - 15 A 924/86 -, juris. Rn. 35.

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung fest, die uneingeschränkt auf die kommunale Ebene übertragbar sind⁹⁶. Im Allgemeinen lassen sich unzulässige, verfassungswidrige und parteiergreifende Wahlkampfeinwirkungen u. a. an dem Inhalt, der äußeren Form sowie Aufmachungen der Publikation bewerten. Bezogen auf den Inhalt der Publikation sind parteiergreifende Einwirkungen sowohl an der Sympathiewerbung zugunsten einer Partei oder Wählervereinigung als auch an gewillkürten, ungerechtfertigten Äußerungen gegenüber konkurrierenden Wahlbewerbern erkennbar. Verfassungsrechtlich bedenklich sind zudem inhaltliche Unterrichtungen über besondere Leistungen und Erfolge früherer Amtsperioden während der Wahlkampfzeit. Hinsichtlich der äußeren Form und Aufmachung der Publikationen darf der informative Gehalt nicht hinter die werbende Aufmachung treten, da sonst die zulässige Öffentlichkeitsarbeit in Frage gestellt ist. Ein weiteres Anzeichen für die Grenzüberschreitung kann die gesteigerte Öffentlichkeitsarbeit während des Wahlkampfes darstellen. Zu welchem Zeitpunkt die tatsächliche Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit überschritten wird, hängt insbesondere von der Anzahl und dem Umfang der jeweiligen Publikation, der Nähe des Wahlzeitpunktes sowie der Intensität des Wahlkampfes ab.⁹⁷ Fraktionen sind aufgrund des Gebotes der äußersten Zurückhaltung in der Vorwahlzeit (i. d. R. sechs Wochen vor der Wahl) angehalten, ihre Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte zu unterlassen. Hiervon ausgenommen sind wettbewerbsneutrale und dringliche Publikationen.⁹⁸ Mit den Fraktionszuwendungen kann nur die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der aufgezeigten Grenzen finanziert werden.

3.3.7 Personalkosten

Je nach Größe der Kommune und Fraktion sowie der Komplexität der zu bewältigten Aufgaben wird die Fraktion ermächtigt, gemäß den §§ 31a Abs. 3, 4 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3, 4 SächsGemO teil- und vollzeitbeschäftigtes Personal zu beschäftigen⁹⁹. Den Fraktionen wird zur Sicherstellung der organisatorischen Arbeitsabläufe sowie den Informationsaustausch das Recht eingeräumt, privatrechtliche Arbeitsverträge i. S. d. §§ 611 ff. BGB mit Dritten, jeweils befristet auf die Wahlperiode abzuschließen. Im Allgemeinen ist dabei zu beachten, dass das Fraktionspersonal mit den abgeschlossenen Arbeitsvertrag nicht besser gestellt wird

⁹⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. August 1988 - 15 A 924/86 -, juris. Rn. 55.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125-197. Rn. 70-77.

⁹⁸ Vgl. Menke, R., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 56 zu § 35a SächsGemO.

⁹⁹ Vgl. Menke, R., Rehak H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 50 zu § 35a SächsGemO.

als die Verwaltungsbediensteten der Kommune¹⁰⁰. Soweit die Erforderlichkeit des Fraktionspersonals gegeben ist, können die hierfür anfallenden Aufwendungen durch die personellen Fraktionszuwendungen finanziert werden.¹⁰¹

3.4 Umgang mit Fraktionszuwendungen

Bei den zu gewährenden Fraktionszuwendungen i. S. d. § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 SächsGemO handelt es sich um öffentliche Haushaltsmittel, die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung oder Bewirtschaftung durch die Ämter der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Da es sich um öffentliche Haushaltsmittel handelt, ist bei dem Umgang mit Fraktionszuwendungen das kommunale Haushalts- und Kassenrecht anzuwenden¹⁰². Die Ausreichung der zu gewährenden Zuwendungen „erfolgt in der Reihenfolge ‚Bereitstellung der Mittel-Kontrolle-Korrektur‘“¹⁰³ und wird dem Empfangsberechtigten der Fraktion, welcher i. d. R. der Fraktionsvorsitzende ist, zur Verfügung gestellt. In den folgenden Kapiteln wird auf die für die Fraktionsfinanzierung wesentlichen Grundsätze im Haushaltsrecht, die Verwendungsnachweisführung sowie die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung eingegangen.

3.4.1 Grundsätze im Haushalts- und Kassenrecht

Die im Rahmen der Fraktionsfinanzierung zu beachtenden Grundsätze können in die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, die Veranschlagungs- und Planungsgrundsätze, die Bewirtschaftungsgrundsätze sowie die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung unterschieden werden.

Zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen zählt u. a. der bereits mehrfach erwähnte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der sich sowohl für Landkreise als auch Gemeinden aus § 72 Abs. 2 S. 1 SächsGemO ergibt. Während bei dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz die Aufwendungen der Fraktionsarbeit im Verhältnis zur Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Kreistages/Gemeinderates stehen müssen, fordert der Grundsatz der Sparsamkeit die Einbeziehung vorhandener Einrichtungen und Sachmittel der Kommune für die anfallende Fraktionsarbeit. Anwendung findet dieser Grundsatz vor allem bei der Festsetzung der Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen sowie bei der Abgrenzung der zulässigen Zuwendungsverwendung.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2005. Nr. 43. S. 378.

¹⁰¹ Vgl. 2.2.1 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

¹⁰² Vgl. Nr. 6.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

¹⁰³ SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 39.

¹⁰⁴ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 218.

Beschließt der Kreistag/Gemeinderat die Gewährung von Zuwendungen sind diese im Haushaltsplan der Kommune i. S. d. § 31a Abs. 3 S. 2 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 3 SächsGemO unter Beachtung der Veranschlagungs- und Planungsgrundsätze auszuweisen. Dabei sind die zu gewährenden Zuwendungen gemäß der §§ 74 Abs. 1, 75 Abs. 1 SächsGemO jährlich im Haushaltsplan und bei dem Erlass eines Doppelhaushaltes getrennt nach Jahren für das jeweilige Haushaltsjahr, welches gemäß § 74 Abs. 3 SächsGemO dem Kalenderjahr entspricht, zu veranschlagen. Darüber hinaus sind die Zuwendungen nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit gemäß § 10 Abs. 1 Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO) sorgfältig zu ermitteln und soweit diese nicht errechenbar sind, zu schätzen. Wie bereits in Kapitel 3.2 erläutert, kommt eine Bedarfsermittlung für die Veranschlagung der Fraktionszuwendungen lediglich bei der erstmaligen Ermittlung in Betracht, sodass in den Folgejahren eine kritische Auseinandersetzung der Verwendungsnachweise genügt. Weiterhin erfordert der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit einen transparenten, übersichtlichen und vollständigen Haushaltsplan entsprechend der verbindlichen Gliederungsvorschrift der VwV KomHSys. Für die Veranschlagung der Fraktionszuwendungen gilt das in der Anlage 5 enthaltene Muster 23 der VwV KomHSys, nachdem die Zuwendungen gemäß § 10 Abs. 2 SächsKomHVO jeweils für jede Fraktion einzeln und getrennt nach Geldleistungen sowie geldwerten Leistungen auszuweisen sind (Grundsatz der Einzelveranschlagung).¹⁰⁵

Des Weiteren erfordert das Haushaltsrecht im Umgang mit den Fraktionszuwendungen die Beachtung der Bewirtschaftungsgrundsätze, einschließlich dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung. Von besonderer Bedeutung ist daher der Grundsatz der sachlichen Bindung, nachdem die Verwendung der veranschlagten Haushaltsmittel zweckgebunden erfolgen soll. Gemäß den § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 SächsGemO sind die Zuwendungen für die sachlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung vorgesehen und unterliegen somit der strengen Abgrenzung zuwendungsfähiger und zweckwidriger Verwendungen (vgl. Kapitel 3.3). Neben der sachlichen Bindung der Fraktionszuwendungen besteht zudem der Grundsatz der zeitlichen Bindung, der dem oben erwähnten Grundsatz der Jährigkeit entspricht und bei dem die Zuwendungen lediglich für Aufwendungen, die im Haushaltsjahr anfallen, genutzt werden können. Hiervon ausgenommen sind die Regelungen über die Übertragbarkeit der Haushaltsmittel auf das Folgejahr i. S. d. § 21 SächsKomHVO. Demnach können die Aufwendungen bzw. Auszahlungen durch einen Haushaltsvermerk gemäß

¹⁰⁵ Vgl. Findeisen, J., Trommer, F., Kommunale Finanzwirtschaft (Doppik). S. 111 ff.

§ 17 S. 1 Nr. 5 SächsKomHVO ganz oder teilweise spätestens bis in das zweite Folgejahr übertragen werden. Weitere Vorschriften zur Übertragbarkeit der Fraktionszuwendungen können jeweils in den innerhalb der Kommune geltenden Regelungsgegenständen zur Fraktionsfinanzierung festgelegt werden. Für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs gilt die Sächsische Kassen- und Buchführungsverordnung (SächsKomKBVO) entsprechend.¹⁰⁶

Im Allgemeinen sollen für die Rechnungslegung und Aufstellungen der Jahresabschlüsse nach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung erfolgen. Die Aufzeichnungen der Bücher müssen gemäß § 22 Abs. 1 S. 2 SächsKomKBVO vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet sowie nachprüfbar und die Jahresabschlüsse klar und verständlich aufgebaut sein.¹⁰⁷

3.4.2 Verwendungsnachweis der Fraktionszuwendung

Über die Zuwendungsverwendung ist gemäß § 31a Abs. 3 S. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 4 SächsGemO ein Nachweis in einfacher Form zu führen. Für diese Form der Nachweisführung genügt die summarische Auflistung der einzelnen Ausgabearten¹⁰⁸. Neben der Verwendungsnachweisführung, die i. d. R. am Ende des Haushaltsjahres einzureichen ist, kann durch die Regelungsgegenstände zur Fraktionsfinanzierung die Abgabe einer schriftlichen Versicherung des Fraktionsvorsitzenden bezüglich der bestimmungsgemäßen Verwendungen verlangt werden¹⁰⁹. Sinn und Zweck der Nachweisführung ist es, einer direkten oder indirekten Parteienfinanzierung sowie der Doppelentschädigung entgegenzuwirken¹¹⁰.

3.4.3 Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung

Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung unterliegt für Fraktionen des Kreistages und Gemeinderates gemäß § 104 Abs. 1 SächsGemO der örtlichen Prüfung durch das jeweilige Rechnungsprüfungsamt und gemäß § 109 Abs. 1 SächsGemO der überörtlichen Prüfung durch den SRH. Sowohl die örtliche als auch die überörtliche Prüfung ist mindestens im Jahresrhythmus durchzuführen¹¹¹. Der Prüfungsgegenstand ist insbesondere die Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen, die einzureichenden Verwendungsnachweise sowie die Einhal-

¹⁰⁶ Vgl. Findeisen, J., Trommer, F., Kommunale Finanzwirtschaft (Doppik). S. 123 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Nr. 6.1 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

¹⁰⁸ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 39.

¹⁰⁹ Vgl. Menke, R., Rehak, H., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 68 zu § 35a SächsGemO.

¹¹⁰ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 39.

¹¹¹ Vgl. Nr. 6.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

tung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹¹²

Ergeben sich bei der örtlichen Prüfung Zweifel über die Einhaltung der zweckentsprechenden Verwendung, ist der betreffenden Fraktion die Möglichkeit zu geben sich zu rechtfertigen und durch die Einreichung entsprechender Belege die Zweifel ggf. auszuräumen¹¹³. Gemäß § 34 Abs. 2 S. 2 SächsKomKBVO sind die Belege sechs Jahre und soweit der Zahlungsgrund und der Empfangsberechtigte nicht hervorgehen zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt jeweils am 01. Januar des Folgejahres der Entstehung zu laufen. Im Fall, dass die Zweifel mit der Vorlage der Belege nicht ausgeräumt werden konnten und somit ein Verstoß zugrunde liegt, hat die Kommune das Recht die zweckwidrig verwendeten Haushaltsmittel zurückzufordern oder mit Folgezuwendungen zu verrechnen¹¹⁴. Die Entscheidung darüber obliegt dem Kreistag/Gemeinderat. Soweit die Fraktionszuwendungen durch einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gewährt werden und es zu einer zweckwidrigen Verwendung kommt, richtet sich der Erstattungsanspruch gemäß § 49a VwVfG. Fehlt eine solche Rechtsgrundlage ist die Rückforderung über einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch geltend zu machen. Des Weiteren obliegt es im Ermessen des Kreistages/Gemeinderates über die Rückforderung bzw. Verrechnung zukünftiger Zuwendungen hinaus, strafrechtliche Sanktionen für die zweckwidrige Verwendung zu erlassen.¹¹⁵

Den Kommunen obliegt es ebenfalls nicht verausgabte Fraktionszuwendungen zurückzufordern, soweit diese nicht wie in Kapitel 3.4.1 erläutert auf das Folgejahr übertragbar sind. Alle nicht verausgabten Haushaltsmittel sowie die aus den Fraktionszuwendungen beschafften Gegenstände sind spätestens am Ende der Wahlperiode und mit dem Fraktionsuntergang an die Kommune zurückzugeben.¹¹⁶

Sind die zu gewährenden Fraktionszuwendungen zu Unrecht vorenthalten worden und musste die Fraktion die Aufwendungen aus eigenen Mitteln bestreiten, hat die Fraktion ein Recht auf die rückwirkende Bewilligung. Dies ist jedoch nur möglich, sofern die Fraktion der Verpflichtung zur Nachweisführung i. S. d. § 31a Abs. 3 S. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 4 SächsGemO nachkommt.¹¹⁷

¹¹² Vgl. Menke, R., in: Quecke, A. / Schmid, H., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Rn. 66 zu § 35a SächsGemO.

¹¹³ Vgl. Nr. 6.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

¹¹⁴ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 39.

¹¹⁵ Vgl. Meyer, Hubert, Recht der Ratsfraktionen. 2017. S. 219 ff.

¹¹⁶ Vgl. Nr. 6.2 der Empfehlung des SMI zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen vom 30. Januar 2018.

¹¹⁷ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10 -, juris. Rn. 40.

4 Rechtliche und vergleichende Analyse der Fraktionsfinanzierung

Nachdem die rechtlichen Grundlagen der Fraktionsfinanzierung erläutert wurden, wird in dem vorliegenden Kapitel eine rechtliche und vergleichende Analyse der Fraktionsfinanzierung vorgenommen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt zunächst auf der Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen, welcher in Kapitel 4.1 untersucht wird. Anschließend wird diese Untersuchung auf einen länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten, bezogen auf die Stadt Chemnitz, in Kapitel 4.2 erweitert.

4.1 Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen

Im Rahmen der rechtlichen und vergleichenden Analyse der Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen wurde zunächst, wie in Kapitel 4.1.1 dargestellt, eine Auswahl sächsischer Landkreise und Gemeinden getroffen. Hierzu wurden von den ausgewählten Kommunen die zuständigen Organisationseinheiten recherchiert und anschließend am 05. November 2017 per E-Mail kontaktiert. Die Kontaktaufnahme beinhaltete eine Anfrage zur Fraktionsfinanzierung, in der das Thema und Ziel der Bachelorarbeit erläutert und um die Übermittlung der aktuellen kommunalen Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung sowie die gemäß der §§ 31a Abs. 3 S. 2 SächsLKrO, 35a Abs. 3 S. 3 SächsGemO zu erstellenden Haushaltsübersichten bis zum 22. Dezember 2017 gebeten wurde. Die E-Mail ist in Anlage 1 abgebildet. Der Rücklauf der eingereichten Unterlagen der Kommunen zu der Anfrage der Fraktionsfinanzierung wurde, wie in Kapitel 4.1.2 ersichtlich, ausgewertet. Daneben wurden die eingereichten Unterlagen gesichtet, auf die Vollständigkeit überprüft, die verwertbaren Informationen herausgearbeitet und nach Untersuchungskriterien mithilfe von Excel-Tabellen zusammengetragen. Ziel der Analyse ist es, die Art und Weise der Realisierung der Fraktionsfinanzierung (vgl. Kapitel 4.1.3), die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen (vgl. Kapitel 4.1.4), die Auszahlungsweise (vgl. Kapitel 4.1.5), die Verwendungsnachweissführung (vgl. Kapitel 4.1.6) sowie die Regelungen zu Rückforderungen (vgl. Kapitel 4.1.7) in den sächsischen Kommunen gegenüberzustellen.

4.1.1 Auswahl sächsischer Landkreise und Gemeinden

Für die Analyse der Fraktionsfinanzierung kommen alle 421 Kommunen des Freistaates Sachsen in Betracht, die sich aus den drei kreisfreien Städten Chemnitz,

Dresden und Leipzig sowie den 418 kreisangehörigen Gemeinden der zehn Landkreise zusammensetzen¹¹⁸. Da eine Analyse aller Kommunen den vorgegebenen Umfang der Bachelorarbeit überschreiten würde, muss eine Auswahl sächsischer Landkreise und Gemeinden getroffen werden. Die Auswahl soll dabei nicht willkürlich, sondern in Abhängigkeit zu der Einwohnerzahl der Kommunen erfolgen, damit ein repräsentativer Vergleich stattfinden kann. Zur Abgrenzung der einzubeziehenden Gemeinden soll die in § 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO festgelegte Einwohnerzahl dienen. Demnach sind für die rechtliche und vergleichende Analyse die Kommunen ab 30.000 Einwohner zu untersuchen. Laut den aktuellen Einwohnerzahlen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen ergeben sich somit 13 für die Analyse heranzuziehende Gemeinden, die in der Anlage 2 dargestellt sind¹¹⁹. Gemeinsam mit den zehn Landkreisen des Freistaates Sachsen ergeben sich insgesamt 23 Kommunen, die in der Analyse berücksichtigt und kontaktiert wurden (vgl. Anlage 3 und 4).

4.1.2 Auswertung der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung

Von den 23 angeschriebenen Kommunen beantworteten elf Kommunen die Anfrage zur Fraktionsfinanzierung innerhalb des vorgegebenen Zeitintervalls. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 47,8%. Durch eine weitere Nachfassaktion konnte die Rücklaufquote um 34,8% gesteigert werden und beträgt nunmehr insgesamt 82,6%.

Allerdings sind von der Rücklaufquote negative Rückläufe zu subtrahieren. Unter den negativen Rückläufen sind Rückmeldungen von den Kommunen zu verstehen, die eine Zuarbeit ablehnten. Vorliegend wurde die Zuarbeit lediglich von einer Kommune abgelehnt, sodass die Rücklaufquote nur um 4,3% auf insgesamt 78,3% gesunken ist. Neben der Quote von 78,3% konnten die auswertbaren Unterlagen durch eine Eigenrecherche in drei Kommunen nochmals um 13% gesteigert werden. Insgesamt kann somit in 21 der 23 angeschriebenen Kommunen die Fraktionsfinanzierung analysiert werden. Dies entspricht 91,3%. Ausgenommen von der Analyse sind der Landkreis Zwickau, der auf die Anfrage zu Fraktionsfinanzierung nicht reagierte und der Landkreis Görlitz, der eine Zuarbeit ablehnte. Zusammenfassend ist die Rücklauf der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung nochmals in der Tabelle 1 dargestellt.

¹¹⁸ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Gebiet, Bevölkerung.

¹¹⁹ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden.

Tabelle 1: Rücklaufquote der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen

Befragte insgesamt	23	100%
Rechtzeitige Zuarbeiten	11	47,8%
Zuarbeiten nach Terminablauf	8	34,8%
∑ Rücklauf	19	82,6%
- negative Rücklauf	1	4,3%
= Rücklauf bereinigt	18	78,3%
+ Eigenrecherche	3	13,0%
= Auswertbare Unterlagen	21	91,3%

Die Voraussetzung für eine repräsentative Analyse ist es, eine möglichst hohe Rücklaufquote mit verwertbaren Zuarbeiten zu erhalten. Wie in der Tabelle 1 ersichtlich, ist die bereinigte Rücklaufquote von 78,3% als hoch zu bewerten, sodass eine fundierte Grundlage für eine repräsentative Analyse geschaffen ist. Die Antwortbereitschaft der sächsischen Kommunen ist diesbezüglich lobenswert und zeigte, dass ein Vergleich der Fraktionsfinanzierung von großem Interesse ist. Die auswertbaren Unterlagen der 21 Kommunen wurden entsprechend der nachfolgenden Kapitel analysiert.

4.1.3 Realisierung der Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen

Wie in Kapitel 3.1 erläutert, bilden die §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO und 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO die allgemeine gesetzliche Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen. Demnach sollen den Fraktionen in den Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner öffentliche Haushaltsmittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung gewährt werden. Im Rahmen der Analyse wurde zunächst ausgewertet, ob die berücksichtigten 21 Kommunen die Fraktionen überhaupt finanziell unterstützen (vgl. Anlage 5 und 6). Während alle acht untersuchten Landkreise öffentliche Haushaltsmittel gewährten, wurde in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner festgestellt, dass lediglich elf der 13 Gemeinden Fraktionszuwendungen zur Verfügung stellen und der Soll-Regelung somit gerecht werden. Die Soll-Regelung i. S. d. § 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO ist wie bereits erläutert, als Pflicht für die Kommunen zur Gewährung von Fraktionszuwendungen zu verstehen, von der nur im Ausnahmefall und mit sachlichem Rechtfertigungsgrund abgewichen werden darf. Einen

Rechtfertigungsgrund für die nicht gewährten Haushaltmittel ging aus den Zuarbeiten der großen Kreisstadt Bautzen und Freital nicht hervor. Die große Kreisstadt Freital teilte mit, dass davon ausgegangen wird, dass die Aufwandsentschädigung und die Sitzungsgelder für die Stadträte den Aufwand für die Fraktionsarbeit beinhalten. In den nachfolgenden Ausführungen wird daher nur auf die Kommunen, die Fraktionszuwendungen gewähren, eingegangen.

Ebenfalls aus dem Kapitel 3.1 geht hervor, dass jede Kommune weitere kommunale Rechtsgrundlagen erlassen kann. Welchen Regelungsgegenstand die Kommunen anwenden, obliegt ihnen als Ermessensentscheidung. In der Analyse der Fraktionsfinanzierung ergaben sich für die Landkreise, die wie in der Abbildung 1 dargestellten Regelungsgegenstände.

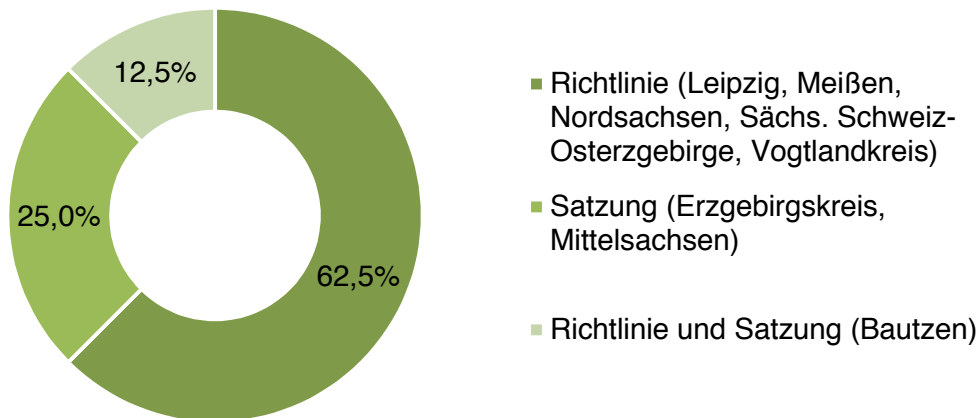


Abbildung 1: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise

Wie in der Abbildung 1 ersichtlich wird, verwenden von den acht analysierten Landkreisen 62,5% als Regelungsgegenstand eine Richtlinie. Die Landkreise Erzgebirgskreis und Mittelsachsen verwenden zur Regelung der Realisierung der Fraktionsfinanzierung eine Satzung (25%). Der Landkreis Bautzen verwendet sowohl eine Satzung als auch eine Richtlinie (12,5%).

Im Gegensatz dazu, erfolgt die Gewährung von Fraktionszuwendungen in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner entsprechend der in Abbildung 2 dargestellten Regelungsgegenstände. Wie auch bei den Landkreisen regeln die meisten Gemeinden (54,5%) die Finanzierung der Fraktion in einer Richtlinie. Die kreisfreie Stadt Dresden und große Kreisstadt Freiberg verwenden eine Satzung (18,2%). Die große Kreisstadt Hoyerswerda verwendet sowohl eine Satzung als auch eine Richtlinie (9,1%), die kreisfreie Stadt Leipzig eine Vereinbarung (9,1%) und die große Kreisstadt Görlitz verteilt die Fraktionszuwendungen gemäß einem einfach Gemeinderatsbeschluss (9,1%).

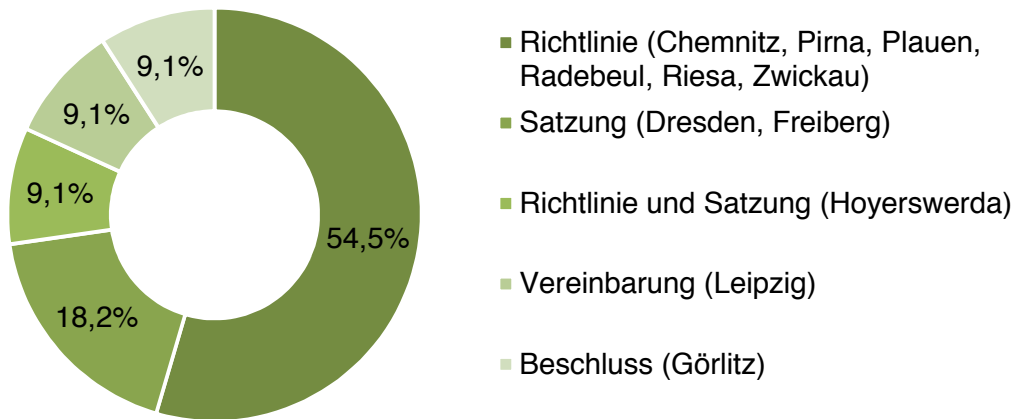


Abbildung 2: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.

Die tatsächliche Gewährung der Fraktionszuwendungen setzt, wie in Kapitel 3.1 erwähnt, unabhängig vom gewählten Regelungsgegenstand das Innehaben des Fraktionsstatus voraus. Der Fraktionsstatus kann durch den Zusammenschluss von mindestens zwei politisch gleichgesinnten Mandatsträgern erworben werden. Jeder Kommune obliegt die Möglichkeit die Fraktionsmindeststärke durch die Geschäftsordnung höher festzusetzen. Bei den untersuchten Landkreisen ergaben sich unterschiedliche Mindeststärken und somit Unterschiede, ab wann Zuwendungen gewährt werden. In der Abbildung 3 sind die Fraktionsmindeststärken der Landkreise abgebildet.

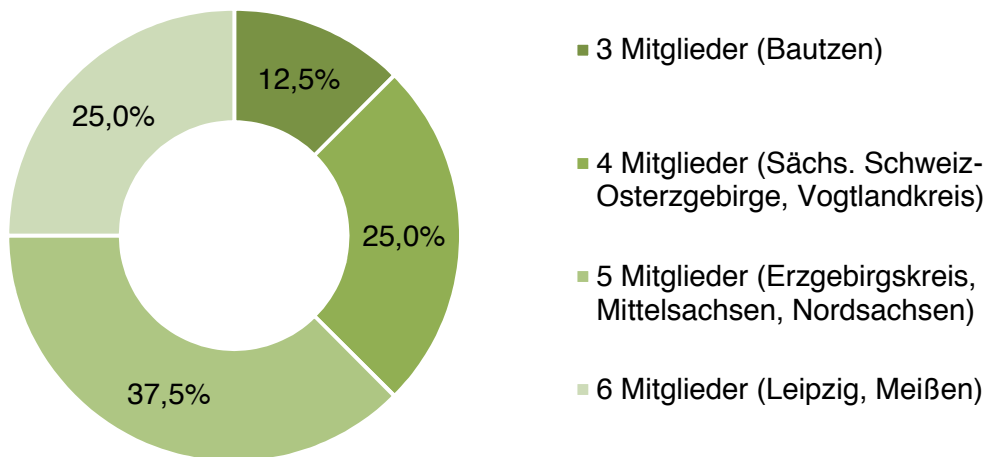


Abbildung 3: Fraktionsmindeststärke der sächsischen Landkreise

Die geringste Fraktionsmindeststärke beträgt drei Mandatsträger und findet im Landkreis Bautzen Anwendung. Die höchste Mindeststärke von sechs Mandatsträgern legten die Landkreise Leipzig und Meißen fest.

In den Gemeinden ab 30.000 Einwohner ist die Gewährung von Fraktionszuwendungen ab einer Mindeststärke entsprechend der Abbildung 4 möglich. In den überwiegenden Gemeinden ist eine Fraktionsmindeststärke von drei Mitgliedern in

den Geschäftsordnungen festgelegt. Lediglich die große Kreisstadt Radebeul wendet eine Mindeststärke von zwei Mitgliedern und die kreisfreien Städte Dresden und Leipzig sowie die große Kreisstadt Zwickau aufgrund ihrer Größe eine Fraktionsmindeststärke von vier Mitgliedern an.

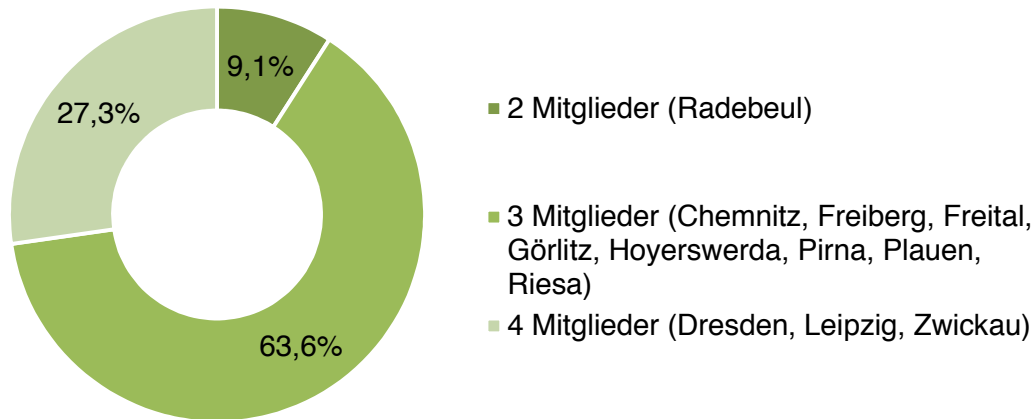


Abbildung 4: Fraktionsmindeststärke der sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

4.1.4 Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen

Ein Untersuchungskriterium der rechtlichen und vergleichenden Analyse zur Fraktionsfinanzierung stellt die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen in den sächsischen Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner dar. Die Höhe und Verteilung der zu gewährenden Zuwendungen obliegt, wie in dem Kapitel 3.2 aufgeführt wurde, den Kommunen als Ermessensentscheidung. Gemäß §§ 31a Abs. 3 S. 2 SächsLKrO und 35a Abs. 3 S. 3 SächsGemO ist die Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in einer besonderen Anlage des Haushaltsplans darzustellen. In dieser Anlage wird die Höhe der Zuwendungen für jede Fraktion einzeln und getrennt nach Geldleistungen und geldwerten Leistungen veranschlagt. Im Rahmen der Analyse wurden die zu erstellenden Haushaltsübersichten zur Fraktionsfinanzierung ab dem Haushaltsjahr 2010 angefordert und entsprechend der nachfolgenden Ausführungen ausgewertet. Da den Kommunen die Übersichten teilweise nur ab dem Haushaltsjahr 2013 vorlagen, wird in den nachfolgenden Ausführungen lediglich auf die Fraktionszuwendungen ab dem Haushaltsjahr 2013 bis einschließlich 2017 eingegangen. Das Haushaltsjahr 2018 findet in der Analyse keine Beachtung, da die Anfrage zur Fraktionsfinanzierung bereits im Jahr 2017 erfolgte und viele Kommunen zu diesem Zeitpunkt ihre Haushaltspläne noch nicht verabschiedet hatten. Ausführlich wird daher auf die Haushaltsansätze des Haushaltsjahres 2017 eingegangen.

Gemäß der zugearbeiteten Haushaltsübersichten entwickelten sich die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur Fraktionsfinanzierung in den Landkreisen ab dem Jahr 2013 wie in der Abbildung 5 dargestellt wurde (vgl. Anlage 7).

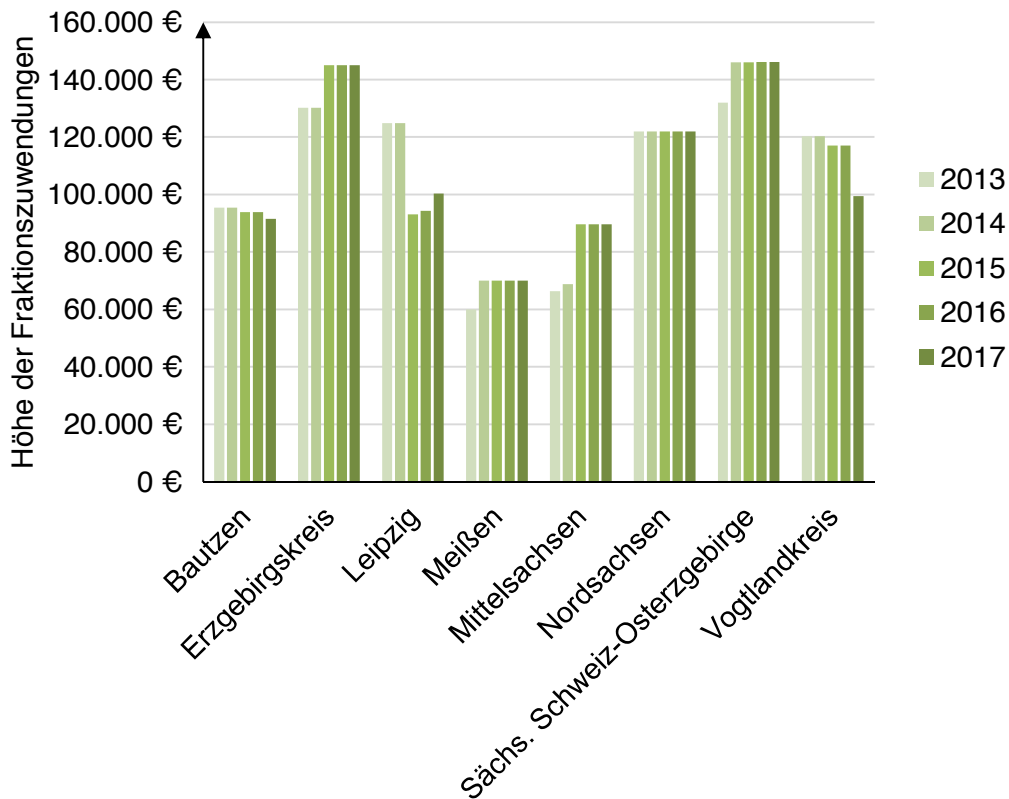


Abbildung 5: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen ab dem Haushaltsjahr 2013

Im Allgemeinen kann der Abbildung 5 entnommen werden, dass die zu gewährenden Fraktionszuwendungen überwiegend über die Wahlperiode konstant sind. Änderungen in Bezug auf die Höhe der Zuwendungen ergeben sich lediglich durch die Kommunalwahlen vom 25. Mai 2014. Dies ist vor allem bei den Landkreisen Erzgebirgskreis, Leipzig, Meißen, Mittelsachsen sowie Sächsischer Schweiz-Osterzgebirge ersichtlich. Ausnahme hiervon bildet der Landkreis Nordsachsen, bei dem die Zuwendungen über die Wahlperioden hinweg gleichbleibend sind. Während die Haushaltsansätze der Fraktionszuwendungen jährlich oder über die einzelnen Wahlperioden steigen, wird in der Abbildung 5 ersichtlich, dass die Zuwendungen der Landkreise Bautzen und Vogtlandkreis rückläufig sind. In dem Landkreis Vogtlandkreis sind die jährlich abnehmenden Zuwendungen dadurch zu begründen, dass die Höhe der zu gewährenden Haushaltsmittel nach der Einwohnerzahl des Landkreises festgesetzt wird. Aufgrund der sinkenden Einwohnerzahl und des Kreistagsbeschlusses, der eine jährliche Senkung von 15% vorsieht, nehmen die Fraktionszuwendungen ab.

Betrachtet man die Haushaltsansätze der Fraktionszuwendungen der Landkreise für das Haushaltsjahr 2017 ergeben sich, wie in der Abbildung 6 ersichtlich wird, Unterschiede in der Höhe (vgl. Anlage 8).

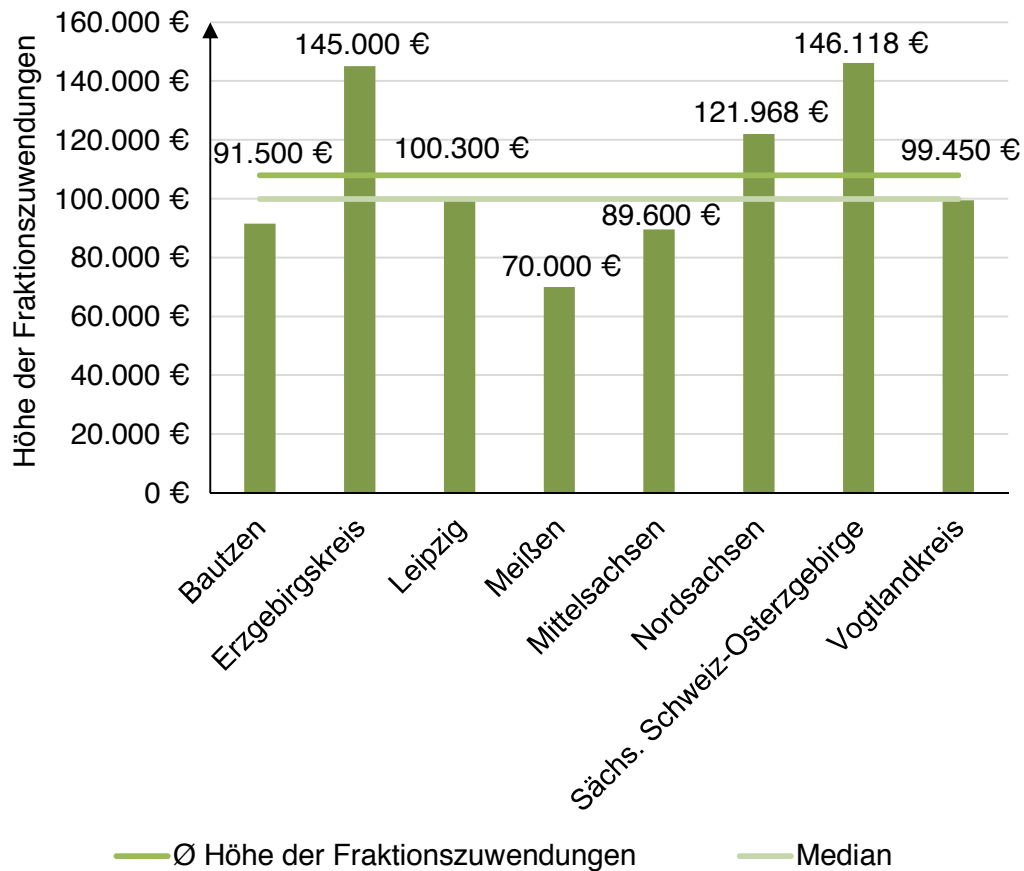


Abbildung 6: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Landkreise im Haushaltjahr 2017

Die geringsten Haushaltsmittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung gewährt der Landkreis Meißen i. H. v. 70.000 EUR. Demgegenüber liegen die höchsten Zuwendungen im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge bei 146.118 EUR. Der Durchschnitt der zu gewährenden Fraktionszuwendungen der Landkreise beträgt 107.992 EUR, der lediglich von den Landkreis Erzgebirgskreis, Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge erreicht wird. Da der Durchschnitt aufgrund der Extrema keinen aussagekräftigen Vergleich ermöglicht, wurde der Median gebildet. Dieser beträgt 99.875 EUR. Weiterhin wurde für einen besseren Vergleich die Finanzierung der Fraktionen in das Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der Landkreise analysiert, welches in Abbildung 7 dargestellt ist. Eine solche Vergleichsgröße, die ins Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt wird, ist aussagekräftiger, da die zu gewährenden Fraktionszuwendungen an der finanziellen Leistungsfähigkeit und somit an der Finanzlage der Kommune auszurichten sind. Die Finanzlage einer Kommune hängt u. a. von der

Einwohnerzahl in Bezug auf die anteiligen Steuereinnahmen und Zuweisung vom Land ab, wobei die Landkreise keine anteiligen Steuereinnahmen erhalten.

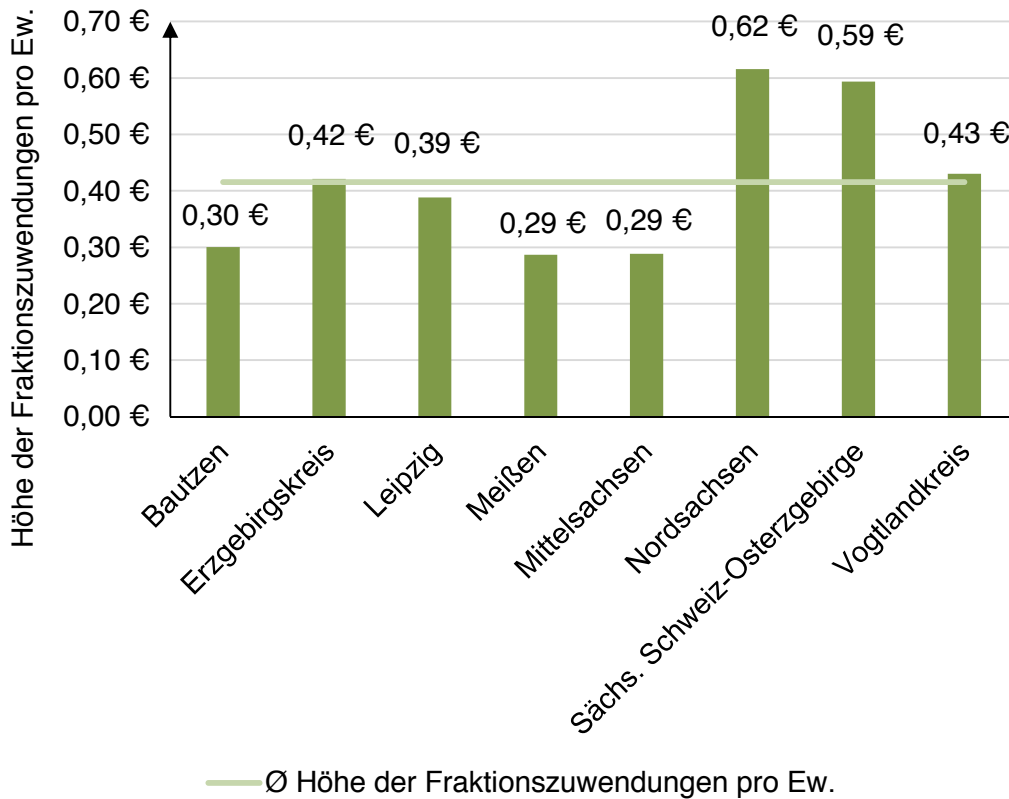


Abbildung 7: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Landkreise im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Die höchsten Fraktionszuwendungen bezogen auf die Einwohnerzahl gewährt der Landkreis Nordsachsen i. H. v. 0,62 EUR pro Einwohner. Demgegenüber sind die niedrigsten Zuwendungen bei den Landkreisen Meißen und Mittelsachsen mit 0,29 EUR pro Einwohner zu verzeichnen. Während bspw. der Landkreis Erzgebirgskreis in den Haushaltsansätzen über die zu gewährenden Fraktionszuwendungen die zweithöchsten Haushaltsmittel i. H. v. 145.000 EUR festgesetzt hat, zeigt die Abbildung 7, dass die Höhe im Verhältnis zur Einwohnerzahl durchaus geringer als bei anderen Landkreisen ist und somit die bloße Auswertung der Höhe der Fraktionszuwendungen allein nicht aussagekräftig ist.

Des Weiteren wurden die Fraktionszuwendungen des Haushaltsjahres 2017, die zu den ordentlichen Aufwendungen zählen, ins Verhältnis zu den ordentlichen Gesamtaufwendungen des Haushaltsjahres 2017 gesetzt. Im Durchschnitt betragen die Fraktionszuwendungen einen geringen Anteil von 0,0274% der ordentlichen Gesamtaufwendungen.

Den eingereichten Haushaltsübersichten der Landkreise konnte zudem entnommen werden, dass die Landkreise den Fraktionen keine geldwerten Leistungen zur

Verfügung stellen. Lediglich der Landkreis Bautzen räumt den Fraktionen die Möglichkeit ein, für die Fraktionssitzungen Beratungsräume des Landratsamtes, mit vorheriger Anmeldung zu nutzen, obwohl die hierfür anfallenden Kosten nicht in dem Haushaltsplan veranschlagt sind. Der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge stellt den Fraktionen ebenfalls Beratungsräume, jedoch nur unmittelbar vor den Sitzungen des Kreistages, unentgeltlich zur Verfügung.

In den Gemeinden ab 30.000 Einwohner entwickelte sich die Höhe der Fraktionszuwendungen in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 entsprechend der Abbildung 8 (vgl. Anlage 9). Im Gegensatz zu den Landkreisen umfasst die Abbildung 8 die Entwicklung der zu gewährenden Geldleistungen und geldwerten Leistungen in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner, in einer logarithmischen Darstellung. Die logarithmische Darstellung dient der Abbildung von unterschiedlich hohen Daten innerhalb eines großen Wertebereiches und wurde gewählt, um die geringen Fraktionszuwendungen, wie bspw. der großen Kreisstadt Pirna, im Gegensatz zu den höheren Zuwendungen besser zu verdeutlichen. Die große Kreisstadt Riesa ist in den nachfolgenden Betrachtungen nicht aufgeführt, da die Haushaltsübersichten zur Fraktionsfinanzierung nicht eingereicht wurden.

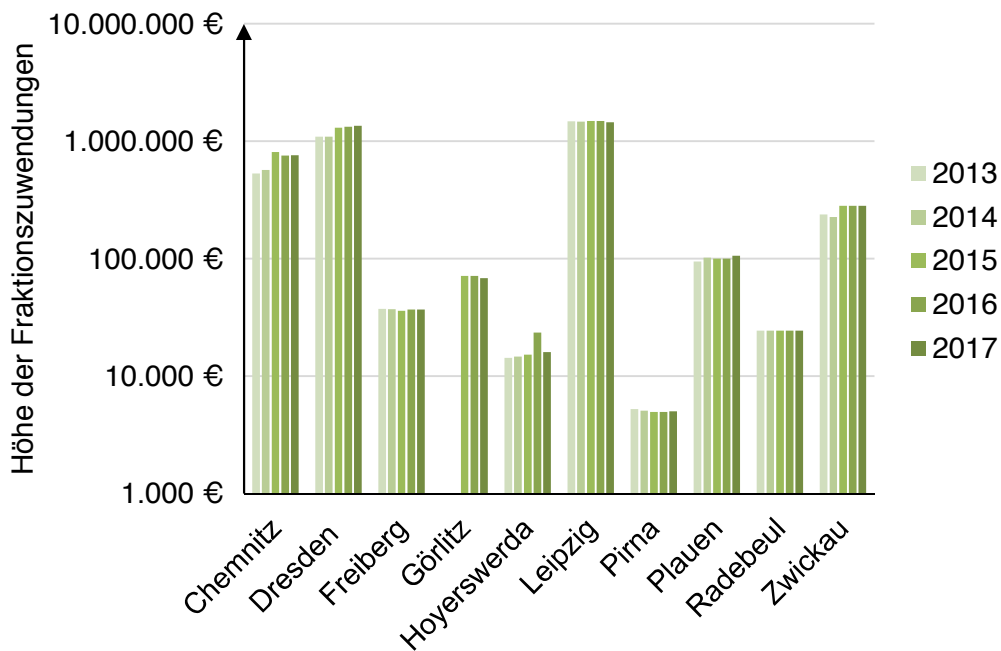


Abbildung 8: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendungen in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew. ab dem Haushaltsjahr 2013

Grundsätzlich ist aus der Abbildung 8 zu erkennen, dass die Höhe der Fraktionszuwendungen in den einzelnen Gemeinden ab 30.000 Einwohner über die Jahre 2013 bis 2017 nahezu konstant ist. Abweichungen ergeben sich, wie bei den Land-

kreisen, aufgrund der Kommunalwahlen im Jahr 2014. Ausgenommen von der nahezu gleichbleibenden Höhe der Fraktionszuwendungen ist die kreisfreie Stadt Chemnitz, in der die Fraktionszuwendungen jährlich um 0,5% erhöht werden. Ausnahme hiervon stellt das Haushaltsjahr 2015 dar, bei dem ein anderer Verteilungsmaßstab angewandt wurde.

Für das Haushaltsjahr 2017 sind die zu gewährenden Geldleistungen und geldwerten Leistungen entsprechend der Haushaltsansätze in der Abbildung 9 dargestellt (vgl. Anlage 10). Wie aus der Abbildung 9 ersichtlich wird, sind in der großen Kreisstadt Zwickau keine geldwerten Leistungen abgebildet, da diese nicht im Haushaltsplan veranschlagt wurden, obwohl sie laut dem Regelungsgegenstand zur Fraktionsfinanzierung geldwerte Leistungen gewähren. In den großen Kreisstädten Freiberg, Pirna und Radebeul werden keine geldwerten Leistungen gewährt.

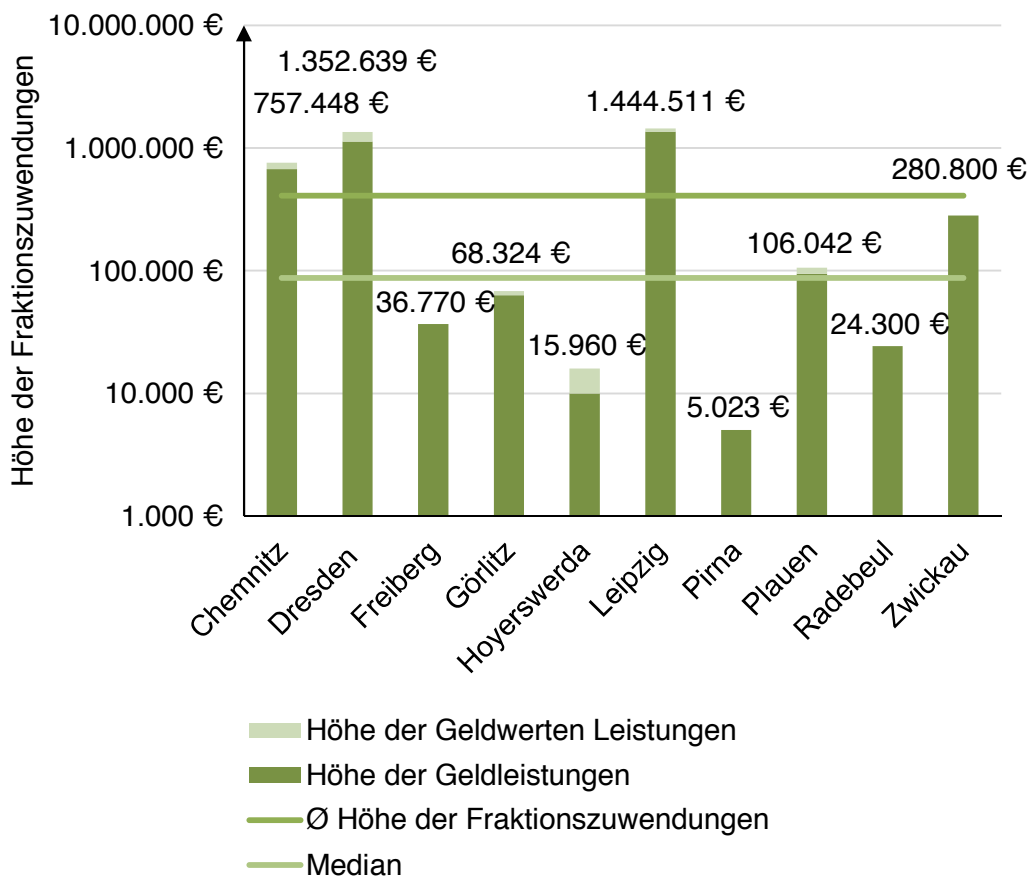


Abbildung 9: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew. im Haushaltjahr 2017

Die landesweit höchsten Fraktionszuwendungen i. H. v. 1.444.551 EUR im Haushaltsjahr 2017 erhalten die Fraktionen der kreisfreien Stadt Leipzig. Die geringsten

Zuwendungen gewährt die große Kreisstadt Pirna i. H. v. 5.023 EUR im Haushaltsjahr 2017. Die insgesamt höchsten geldwerten Leistungen werden von der kreisfreien Stadt Dresden i. H. v. 223.092 EUR zur Verfügung gestellt.

Die Gemeinden ab 30.000 Einwohner gewährten durchschnittlich 409.182 EUR im Haushaltsjahr 2017, die lediglich die drei kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig erreichten. Aufgrund der sehr hohen Fraktionszuwendungen der Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz wird der Durchschnitt angehoben, sodass er keine vergleichbare Größe für die Gemeinden mit geringen Fraktionszuwendungen darstellt. Um eine genauere Aussage aufgrund der Extrema treffen zu können, wird der Median gebildet. Dieser beträgt für die Gemeinden ab 30.000 Einwohner im Haushaltsjahr 2017 87.183 EUR. Im Vergleich zur Durchschnittshöhe der Fraktionszuwendungen erreichen den Median fünf der zehn untersuchten Gemeinden ab 30.000 Einwohner. Des Weiteren wurde die Höhe der Fraktionszuwendungen für eine bessere Aussagekraft, wie in der Abbildung 10 dargestellt, in das Verhältnis zur Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinden gesetzt.

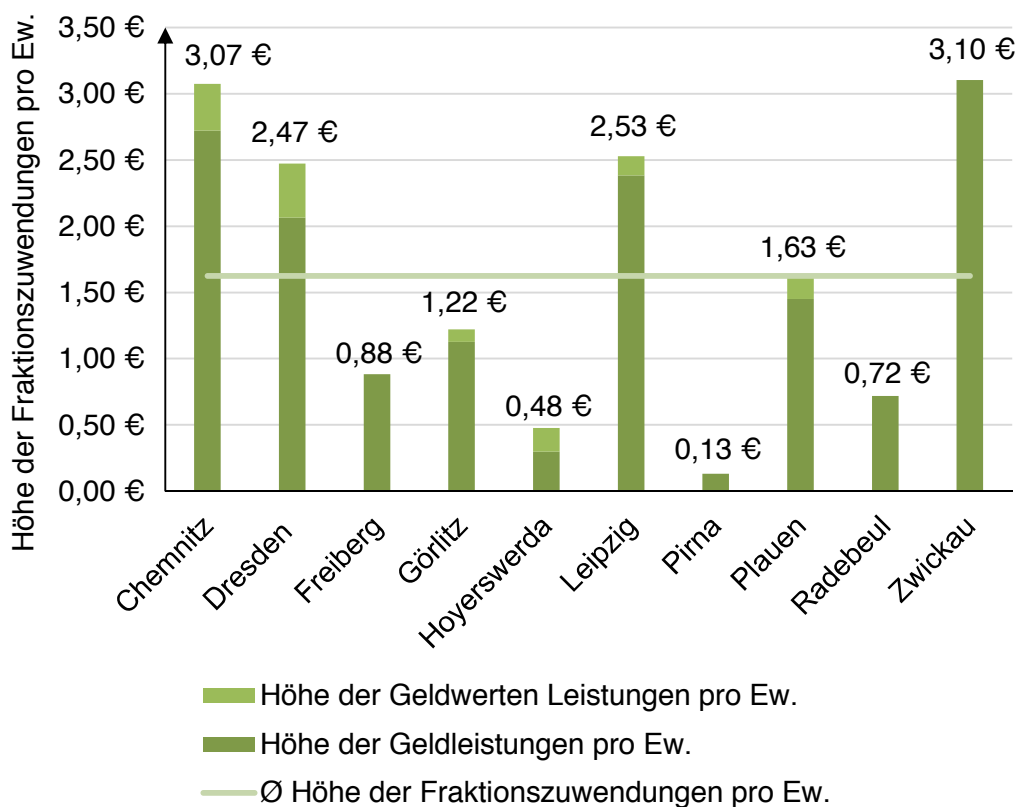


Abbildung 10: Höhe der Fraktionszuwendungen sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew. im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Im Vergleich zu der Höhe der Fraktionsfinanzierung (siehe Abbildung 9) verdeutlicht die Abbildung 10, dass die Fraktionszuwendungen der kreisfreien Städte Dresden und Leipzig zwar höher als die der kreisfreien Stadt Chemnitz und großen

Kreisstadt Zwickau, jedoch im Verhältnis zur Einwohnerzahl deutlich geringer sind. Diese Feststellung zeigt, wie auch schon bei den Landkreisen, dass die Höhe allein nicht aussagekräftig ist. Die durchschnittlich gewährten Fraktionszuwendungen im Haushaltsjahr 2017 betragen pro Einwohner in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner 1,62 EUR.

In Bezug auf die ordentlichen Gesamtaufwendungen einer Kommune betragen die Aufwendungen für die Fraktionsfinanzierung durchschnittlich 0,0628%. Im Vergleich zu den Landkreisen liegt der Anteil in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner höher.

Im Rahmen der rechtlichen und vergleichenden Analyse wurde neben der Höhe der Fraktionszuwendungen auch untersucht, nach welchem Maßstab die gewährten Haushaltsmittel auf die einzelnen Fraktionen verteilt werden. Als rechtsicherer Verteilungsmaßstab kann ein Kombinationsmodell oder eine degressiv-proportionale Verteilung gewählt werden. Für die Verteilung der Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen wurden in den kommunalen Regelungsgegenständen zur Fraktionsfinanzierung der Landkreise die, in der Abbildung 11 dargestellten, Maßstäbe festgelegt.

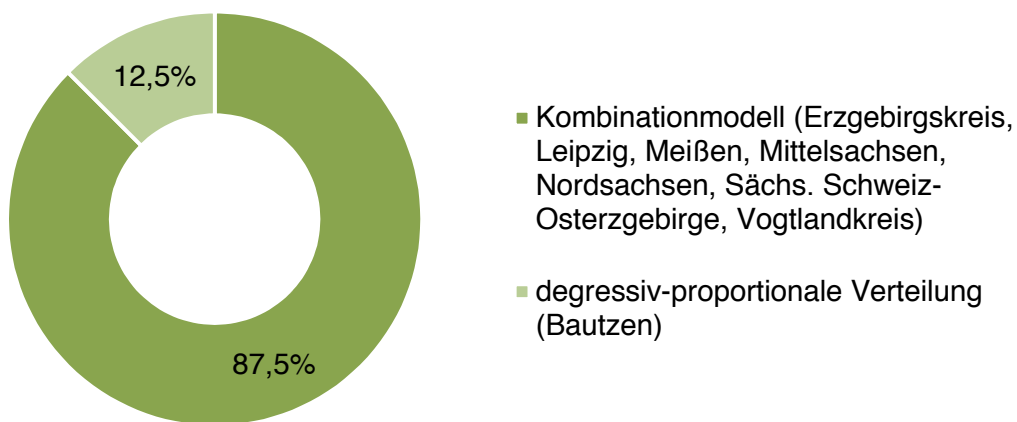


Abbildung 11: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Landkreisen

Von den acht ausgewerteten Landkreisen verwenden sieben Landkreise das Kombinationsmodell (87,5%) und lediglich der Landkreis Bautzen (12,5%) eine degressiv-proportionale Verteilung. In den Landkreisen, die das Kombinationsmodell anwenden, wird einerseits die Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages direkt in dem jeweiligen Regelungsgegenstand festgelegt und andererseits die im Haushaltsplan veranschlagte Höhe prozentual auf den Sockel- und Pro-Kopf-Betrag verteilt. Bei der prozentualen Verteilung werden der Sockelbetrag nochmals auf die Fraktionen und der Pro-Kopf-Betrag anteilig auf die Fraktionsmitgliederzahl verteilt. In den Landkreisen, die die Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages direkt festsetzen, beträgt die Höhe des Sockelbetrages zwischen 3.000 EUR und 23.000 EUR

pro Jahr und die Höhe des Pro-Kopf-Betrages zwischen 100 EUR und 600 EUR pro Fraktionsmitglied und Jahr. Die konkrete Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages der Landkreise kann der Anlage 11 entnommen werden. Nach dem aktuellen Empfehlungsschreiben des SMI sollten die Landkreise, wie bereits in Kapitel 3.2 erwähnt, einen Sockelbetrag von 30.000 EUR pro Jahr gewähren. Entsprechend der vorliegenden Daten ist dies bei Landkreisen, die die Höhe des Sockelbetrages direkt festlegen, nicht ersichtlich.

Die in dem Landkreis Bautzen angewandte degressiv-proportionale Verteilung sieht für die Fraktionen mit einer Mitgliederzahl von 20 Kreisräten Fraktionszuwendungen i. H. v. 1.200 EUR pro Jahr und Fraktionsmitglied sowie für Fraktionen mit einer Mitgliederzahl von mehr als 20 Kreisräten Fraktionszuwendungen i. H. v. 300 EUR pro Jahr und Fraktionsmitglied vor. Gemäß dem Urteil des BVerwG vom 05. Juli 2012 ist im Gegensatz zu der hier verwendeten großen Spanne eine kleinere Abstufung zu wählen, bei der „die ersten vier oder fünf Mitglieder einer Fraktion stärker gewichtet als die zweiten und diese wiederum stärker als die dritten vier oder fünf Mitglieder“¹²⁰.

In den Gemeinden ab 30.000 Einwohner verhält sich die Wahl des Verteilungsmaßstabes, wie in der Abbildung 12 ersichtlich wird, ähnlich wie in den Landkreisen.

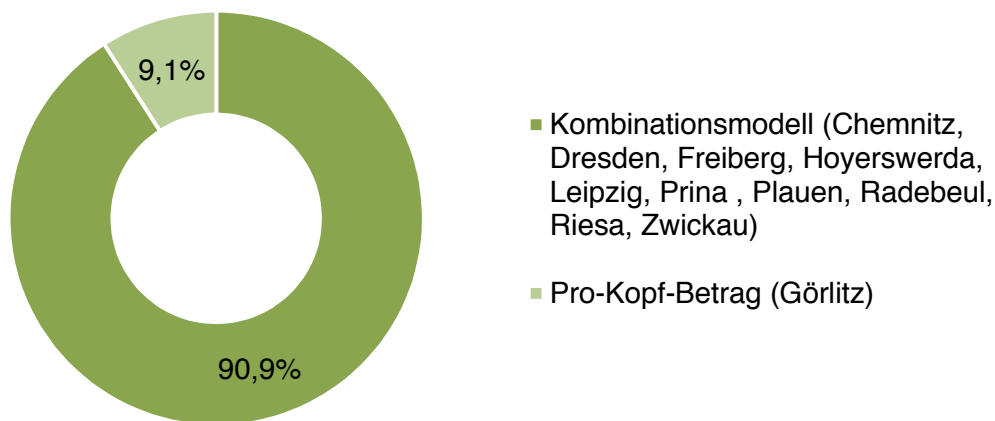


Abbildung 12: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

In den Gemeinden ab 30.000 Einwohner verwenden nahezu alle Gemeinden (90,9%), bis auf die große Kreisstadt Görlitz (9,1%), das Kombinationsmodell aus Sockel- und linear-proportionalen Pro-Kopf-Betrag. Ebenfalls wie bei den Landkreisen wird einerseits die Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages direkt in dem jeweiligen Regelungsgegenstand festgelegt und andererseits die im Haushalts-

¹²⁰ BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22/11 -, BVerwGE 143, 240-248. Rn. 30.

plan veranschlagte Höhe prozentual auf den Sockel- und Pro-Kopf-Betrag verteilt. In den Gemeinden ab 30.000 Einwohner, die die Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages direkt festsetzen, beträgt die Höhe des Sockelbetrages zwischen 300 EUR und 90.000 EUR pro Jahr und die Höhe des Pro-Kopf-Betrages zwischen 156 EUR und 12.600 EUR pro Fraktionsmitglied und Jahr. Die konkrete Höhe des Sockel- und Pro-Kopf-Betrages ist in der Anlage 12 dargestellt. In Bezug auf das Empfehlungsschreiben des SMI¹²¹, welches lediglich an die kreisfreien Städte gerichtet ist, kann festgestellt werden, dass die kreisfreie Stadt Leipzig der Empfehlung einen Sockelbetrag von 30.000 EUR pro Jahr zu gewähren nachkommt. Die kreisfreie Stadt Dresden gewährt lediglich 19.800 EUR pro Haushaltsjahr. Für die kreisfreie Stadt Chemnitz kann diesbezüglich nur eine Aussage für das Haushaltsjahr 2017 getroffen werden, da die Fraktionszuwendungen jährlich, entsprechend der veranschlagten Haushaltsansätze, prozentual verteilt und somit individuell betrachtet werden müssen. Entsprechend dem Haushaltsansatz i. H. v. 670.617 EUR ergibt sich eine Verteilungsmasse für den Sockelbetrag von 335.308,50 EUR und somit für die derzeit sieben Fraktionen¹²² des Stadtrates Chemnitz 47.901,21 EUR. Demnach kommt die Stadt Chemnitz der Empfehlung des SMI nach.

Die große Kreisstadt Görlitz verwendet für die Verteilung der zu gewährenden Fraktionszuwendungen lediglich einen linear-proportionalen Pro-Kopf-Betrag i. H. v. 1.800 EUR pro Fraktionsmitglied. Nach der Rechtsprechung des BVerwG vom 05. Juli 2012 ist eine linear-proportionale Verteilung, wie bereits in Kapitel 3.2 erläutert, verfassungsrechtlich bedenklich und sollte nicht mehr aufrechterhalten werden¹²³.

4.1.5 Auszahlungsweise der Fraktionszuwendungen

Nachdem die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen analysiert wurde, stellt ein weiteres Untersuchungskriterium die Auszahlungsweise der zu gewährenden Fraktionszuwendungen dar. In der Analyse wurde zunächst untersucht, ob die Zuwendungen aufgrund des jeweiligen Regelungsgegenstandes der Kommune oder kraft Antrag gewährt werden (vgl. Anlage 13). In den Landkreisen erfolgt die Gewährung der Fraktionszuwendungen entsprechend der Abbildung 13. Demnach gewährt ein Viertel der Landkreise die Fraktionszuwendungen auf Antrag und drei Viertel der acht untersuchten Landkreise kraft Regelungsgegenstand. Ein Zuwendungsbescheid wird in keinem der untersuchten Landkreise erlassen.

¹²¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern, Empfehlung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen. 2018.

¹²² Vgl. Stadtverwaltung Chemnitz. Der Stadtrat: Fraktionen / Stadträte.

¹²³ Vgl. Meyer, H., Recht der Ratsfraktionen. S. 270.

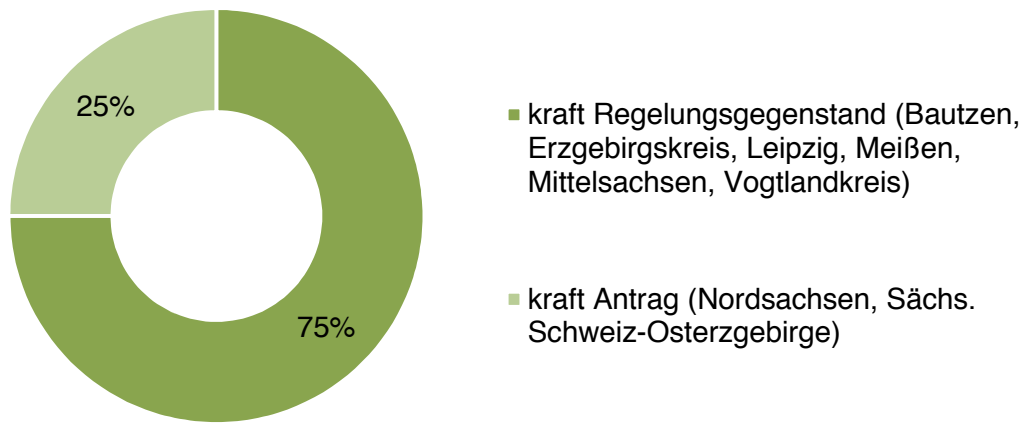


Abbildung 13: Verteilung der Gewährung von Fraktionszuwendungen kraft Regelungsgegenstand oder kraft Antrag in sächsischen Landkreisen

Des Weiteren wurde die Art und Weise der Überlassung der zu gewährenden Fraktionszuwendungen untersucht. Dabei wurde zwischen der Selbstbewirtschaftung und Bewirtschaftung durch die Ämter der Verwaltung unterschieden. Die in Abbildung 14 verdeutlichte Verteilung zeigt, dass 87,5% der Landkreise, d. h., alle bis auf den Landkreis Leipzig die Haushaltsmittel für die Fraktionsfinanzierung zur Selbstbewirtschaftung überlassen. In dem Landkreis Leipzig erfolgt die Bewirtschaftung hauptsächlich durch die Ämter der Verwaltung und nur teilweise bei Geschäftsvorfällen mit Beträgen unter 400 EUR brutto als Selbstbewirtschaftung. Eine alleinige Bewirtschaftung durch die Ämter der Verwaltung erfolgt nicht.

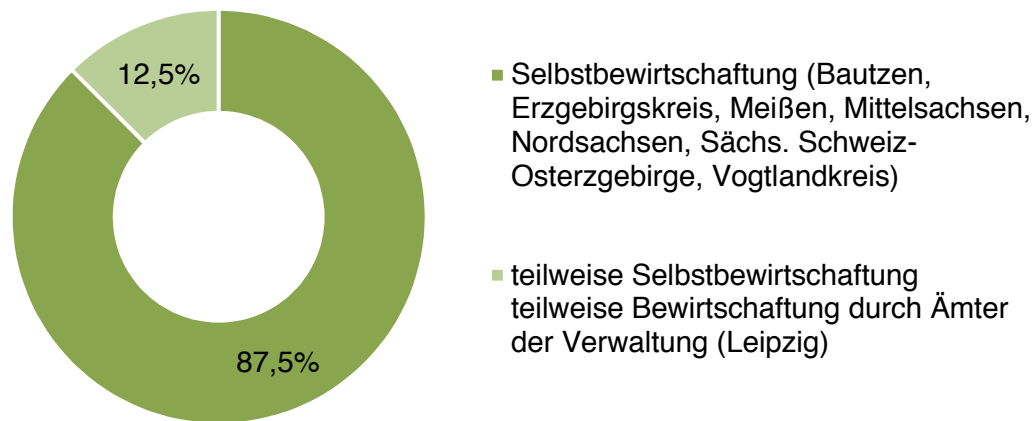


Abbildung 14: Verteilung der Art und Weise der Überlassung der Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen

Bezogen auf die Landkreise in denen die Fraktionszuwendungen zur Selbstbewirtschaftung übertragen werden, ergeben sich die in der Abbildung 15 dargestellten Auszahlungszeitpunkte.

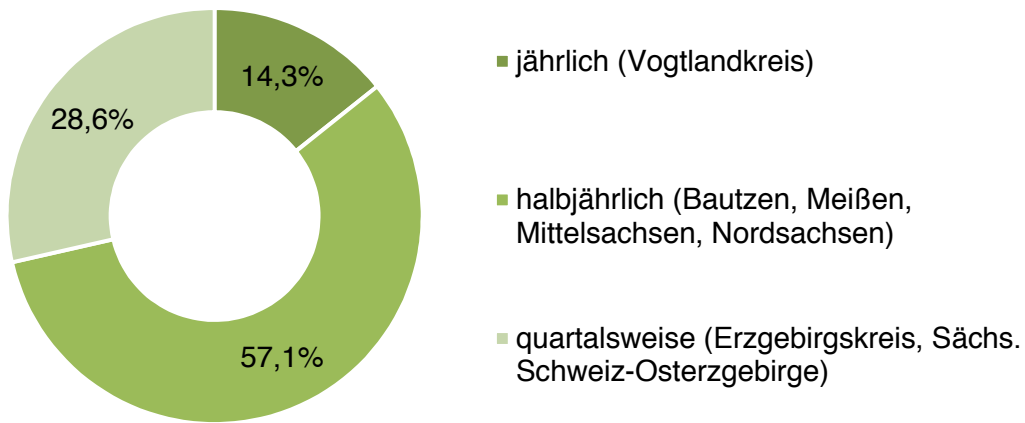


Abbildung 15: Verteilung der Auszahlungszeitpunkte der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in sächsischen Landkreisen

Eine einmalige Auszahlung der Fraktionszuwendungen erfolgt ausschließlich in dem Landkreis Vogtlandkreis (14,3%). In den Landkreisen Bautzen, Meißen, Mittelsachsen und Nordsachsen findet eine halbjährliche (57,1%) sowie in den Landkreisen Erzgebirgskreis und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge eine quartalsweise Auszahlung (28,6%) der Fraktionszuwendungen statt. Im Zusammenhang mit der Höhe der Fraktionszuwendungen aus Abbildung 6 und der Auszahlungszeitpunkte aus Abbildung 15 ist zu erkennen, dass mit zunehmender Höhe der Fraktionszuwendungen, die Abstände der Auszahlungszeitpunkte kürzer gewählt werden. Dies ist insbesondere bei den Landkreisen Erzgebirgskreis und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, die die höchsten Fraktionszuwendungen im Haushaltsjahr 2017 aufweisen, mit einer quartalsweisen Auszahlung ersichtlich.

Weiterhin wurden diese Untersuchungen in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner durchgeführt (vgl. Anlage 14). Ähnlich wie bei den Landkreisen werden die Fraktionszuwendungen in den Gemeinden, wie aus der Abbildung 16 zu entnehmen ist, überwiegend kraft Regelungsgegenstand (73%) gewährt. Lediglich die kreisfreien Städte Chemnitz und Leipzig sowie die große Kreisstadt Radebeul verlangen einen Antrag auf Mittelübertragung (27%). Während die kreisfreie Stadt Chemnitz einen schriftlichen Antrag fordert, sind den Regelungsgegenständen der kreisfreie Stadt Leipzig und große Kreisstadt Radebeul keine weiteren Anforderungen an den Antrag zu entnehmen. Ein Zuwendungsbescheid an die Fraktionen wird auch in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner nicht erlassen.

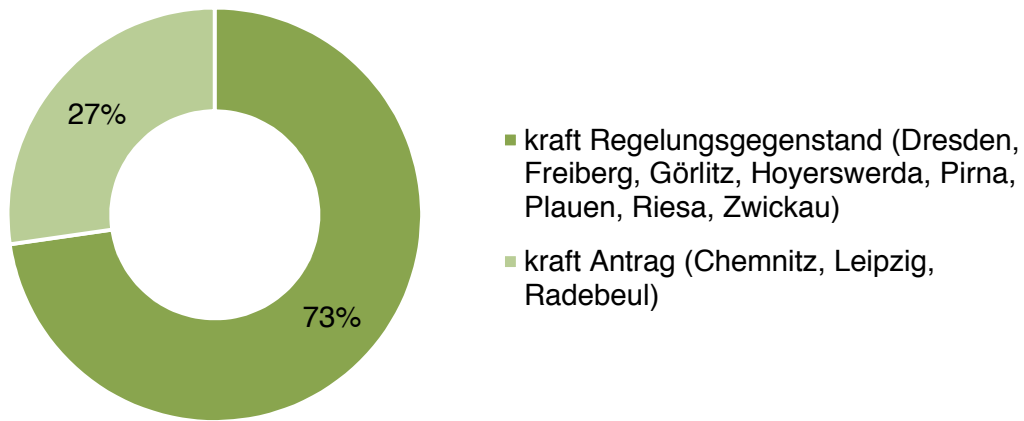


Abbildung 16: Verteilung der Gewährung von Fraktionszuwendungen kraft Regelungsgegenstand oder kraft Antrag in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

Bezogen auf die Art und Weise der Überlassung der Fraktionszuwendungen ergibt sich die in der Abbildung 17 dargestellte Verteilung. Der Großteil der Gemeinden ab 30.000 Einwohner überlässt die zu gewährenden Zuwendungen den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung (72,7%). Eine Bewirtschaftung ausschließlich durch die Ämter der Verwaltung erfolgt in der großen Kreisstadt Pirna (9,1%). Wie auch bei den Landkreisen wird in der kreisfreien Stadt Leipzig teilweise eine Selbstbewirtschaftung und teilweise eine Bewirtschaftung durch die Ämter der Verwaltung durchgeführt (9,1%). Zur Selbstbewirtschaftung werden den Fraktionen die Aufwendungen der laufenden Geschäftsführung überlassen. Die sonstigen Bewirtschaftungen erfolgen durch das Büro Ratsangelegenheiten und die Bewirtschaftung der Personalkosten durch das Personalamt. Aus dem Regelungsgegenstand der große Kreisstadt Riesa konnten diesbezüglich keine Angaben entnommen werden (9,1%).

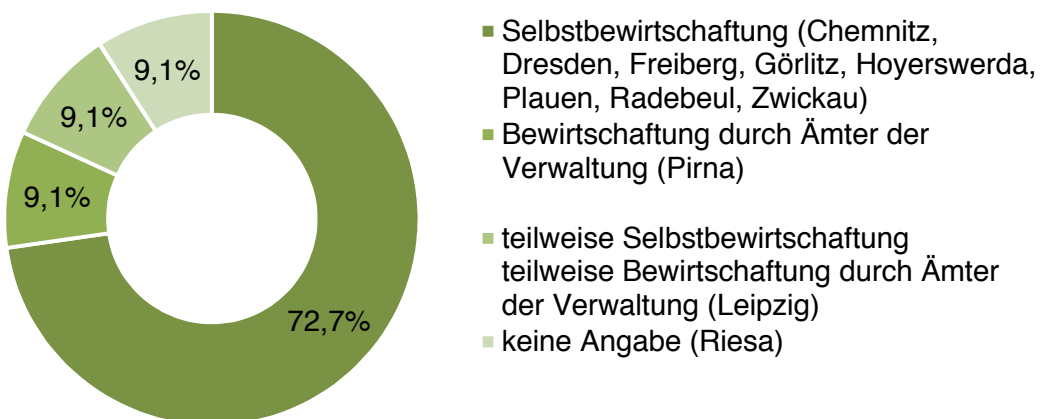


Abbildung 17: Verteilung der Art und Weise der Überlassung der Fraktionszuwendungen in sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.

Für die weitere Analyse wurden die Auszahlungszeitpunkte der acht Gemeinden ab 30.000 Einwohner, die die Fraktionszuwendungen zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt bekommen, untersucht. Dabei ergab sich folgende Verteilung, die in Abbildung 18 dargestellt ist.

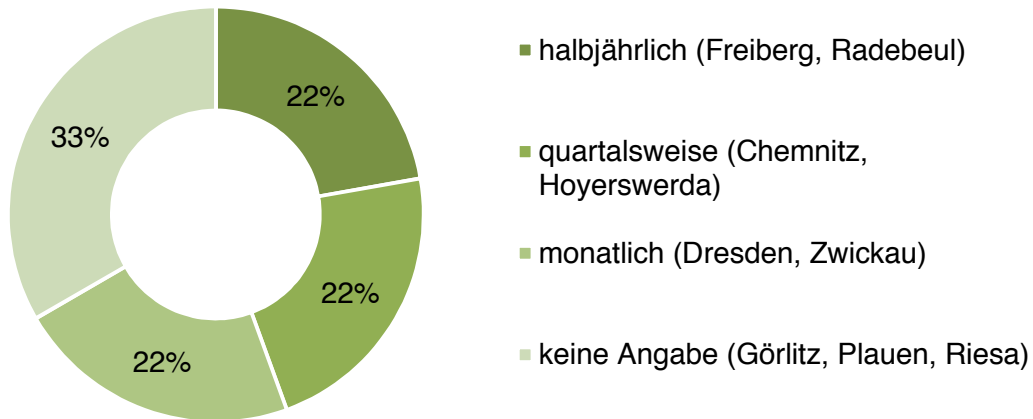


Abbildung 18: Verteilung der Auszahlungszeitpunkte der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

In den großen Kreisstädten Freiberg und Radebeul erfolgt eine Auszahlung der Fraktionszuwendungen halbjährlich (22%), somit jeweils zum 01. Januar und 01. Juli jeden Haushaltsjahres. In der kreisfreien Stadt Chemnitz und der großen Kreisstadt Hoyerswerda werden die Fraktionszuwendungen quartalsweise (22%) sowie in der Landeshauptstadt Dresden und der großen Kreisstadt Zwickau monatlich (22%) zur Verfügung gestellt. Aus den Regelungsgegenständen der großen Kreisstädte Görlitz, Plauen und Riesa ist kein konkreter Auszahlungszeitpunkt ersichtlich (33%). Wie schon bei den Landkreisen festgestellt wurde, trifft auch hier zu, dass mit zunehmender Höhe der Fraktionszuwendungen, die Abstände der Auszahlungszeitpunkte überwiegend kürzer sind. Im Zusammenhang mit der Höhe der Fraktionszuwendungen aus Abbildung 9 und der Auszahlungszeitpunkte aus Abbildung 18 ist dies bei der kreisfreien Stadt Dresden und großen Kreisstadt Zwickau zu erkennen, die im Vergleich zu den anderen Kommunen die hohen Fraktionszuwendungen jeweils monatlich zur Selbstbewirtschaftung überlassen.

4.1.6 Verwendungsnachweisführung

In der rechtlichen und vergleichenden Analyse der Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen wurde neben der Höhe und Verteilung sowie Auszahlungsweise der Fraktionszuwendungen die den Fraktionen gemäß § 31a Abs. 3 S. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 S. 4 SächsGemO obliegende Pflicht zur Verwendungsnachweisführung untersucht (vgl. Anlage 15 und 16). Wie in dem Kapitel 3.4.2 erläutert, ist der Verwendungsnachweis in einfacher Form, d. h. in einer

summarischen Darstellung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandsarten mit darauf entfallenden Beträgen, zu erstellen. Die begründeten Belege sind i. d. R. nur bei Zweifeln hinsichtlich der bestimmungsgemäßen Zuwendungsverwendung, die sich im Rahmen der örtlichen oder überörtlichen Prüfung ergeben, einzureichen.

In sieben von acht der untersuchten Landkreise ist die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Verwendungsnachweises zusätzlich in den Regelungsgegenständen aufgenommen. Eine Ausnahme davon bildet der Landkreis Leipzig, der keine weitere Regelung zur Verwendungsnachweisführung in der Richtlinie vorsieht. Neben der Verwendungsnachweisführung in einfacher Form, sind abweichend von dem Regelfall in den Landkreisen Bautzen und Erzgebirgskreis die begründeten Belege für die entfallenden Beträge der Ertrags- und Aufwandsarten stets einzureichen. Von den Fraktionen der Landkreise Bautzen, Meißen, Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge werden mit der Verwendungsnachweisführung zusätzlich schriftliche Versicherungen über die bestimmungsgemäße Zuwendungsverwendung angefordert. Die Fristen für die einzureichenden Verwendungsnachweise und ggf. Versicherungen weichen in den Landkreisen, wie in der Abbildung 19 dargestellt, voneinander ab.

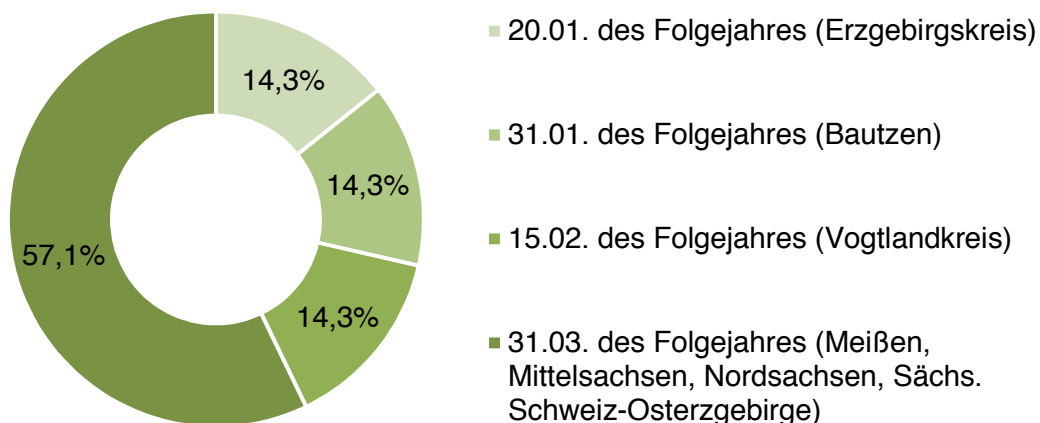


Abbildung 19: Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung in sächsischen Landkreisen

Der Landkreis Erzgebirgskreis (14,3%) legt im Gegensatz zu den anderen Landkreisen in seiner Entschädigungssatzung die kürzeste Einreichungsfrist fest, nachdem der Verwendungsnachweis bis zum 20. Januar des Folgejahres einzureichen ist. Demgegenüber beträgt die Einreichungsfrist der Landkreise Meißen, Mittelsachsen, Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge drei Monate und stellt die längste sowie am häufigsten verwendete Einreichungsfrist (57,1%) dar. Der Landkreis Bautzen wendet für die Vorlage der Verwendungsnachweisführung eine Ein-Monats-Frist an (14,3%) und der Landkreis Vogtlandkreis eine Frist, nach der die Nachweise bis zum 15. Februar einzureichen sind (14,3%).

Werden die Verwendungsnachweise nicht oder verfristet eingereicht, so liegt es im Ermessen des Landkreises Sanktionen zu erlassen. Hiervon Gebrauch machen die Landkreise Bautzen, Meißen, Nordsachsen und Sächsischen Schweiz-Osterzgebirge. Während der Landkreis Bautzen die Fraktionszuwendungen nicht auszahlt, fordern der Landkreise Meißen, Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge die gewährten Zuwendungen zurück.

In der Analyse für die Gemeinden ab 30.000 Einwohner wurde festgestellt, dass in neun der elf untersuchten Gemeinden eine Vorschrift zur Erstellung eines Verwendungsnachweises in den Regelungsgegenständen vorliegt. Lediglich die großen Kreisstädte Pirna und Plauen sehen diesbezüglich keine Regelung vor. Ebenfalls wie in den Landkreisen Bautzen und Vogtlandkreis sind in der großen Kreisstadt Hoyerswerda die begründeten Belege für die entfallenden Beträge der Ertrags- und Aufwandsarten stets einzureichen. Eine zusätzliche schriftliche Versicherung über die bestimmungsgemäße Zuwendungsverwendung wird in der kreisfreien Stadt Chemnitz und den großen Kreisstädten Görlitz, Hoyerswerda, Radebeul und Zwickau verlangt. Die Abbildung 20 zeigt die Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung.

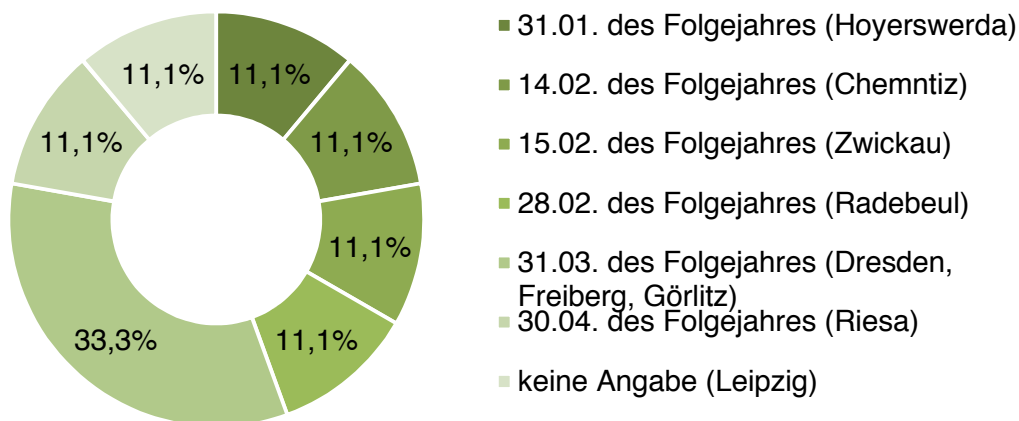


Abbildung 20: Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

Im Vergleich zu der Verteilung der Fristen zur Verwendungsnachweisführung in den Landkreisen zeigt die Abbildung 20, dass die Fristen zur Einreichung in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner unterschiedlich ausfallen und nur eine geringe Anzahl an Landkreisen die gleichen Fristen verwenden. Wie auch bei den Landkreisen wird am häufigsten die Drei-Monats-Frist (33,3%) angewandt. Die kürzeste Einreichungsfrist der Gemeinden ab 30.000 Einwohner beträgt einen Monat und wird in der großen Kreisstadt Hoyerswerda verwendet (11,1%). Die längste Einreichungsfrist, nach der die Verwendungsnachweise bis zum 31. April des Folgejahres vorzulegen sind, wird den Fraktionen der großen Kreisstadt Riesa gewährt

(11,1%). Die kreisfreie Stadt Leipzig legt in der Vereinbarung keine Frist für die einzureichenden Verwendungsnachweise fest (11,1%).

Auch in den Gemeinden ab 30.000 Einwohner finden bei nicht oder verfristet eingereichten Verwendungsnachweisen Sanktionen Anwendung. In der großen Kreisstadt Hoyerswerda kommen die fällig werdenden Fraktionszuwendungen nicht zur Auszahlung und werden in der großen Kreisstadt Zwickau bis zur Nachreichung eingestellt.

Sowohl in den Landkreisen als auch Gemeinden ab 30.000 Einwohner finden sich in allen Regelungsgegenständen Vorschriften über die Grenzen der Zuwendungsverwendung, die zumeist die Fallgruppen aus den Kapiteln 3.3.1 bis 3.3.7 beinhalten.

4.1.7 Rückforderung von Fraktionszuwendungen

Nachdem in der Analyse die Verwendungsnachweisführung untersucht wurde, sollen nunmehr die damit einhergehenden Rückforderungen von Fraktionszuwendungen aufgezeigt werden (vgl. Anlage 17 und 18). Im Allgemeinen können Rückforderungen von Fraktionszuwendungen sächsischer Kommunen darauf beruhen, dass die Zuwendungen nicht verausgabt oder zweckwidrig verwandt werden. Neben der Rückforderung der nicht verausgabten Fraktionszuwendungen besteht nach dem kommunalen Haushalts- und Kassenrecht die in Kapitel 3.4.1 erläuterte Möglichkeit der Übertragung auf das Folgejahr. Zudem können Gegenstände, die durch die zur Verfügung gestellten Fraktionszuwendungen beschafft wurden, am Ende der Wahlperiode zurückgefordert werden. Da, wie in Kapitel 4.1.5 festgestellt wurde, gegenüber den Fraktionen der sächsischen Kommunen kein Zuwendungsbescheid ergeht, wird die Rückforderung über einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch geltend gemacht (vgl. Kapitel 3.4.3).

In den untersuchten Landkreisen werden die Rückforderungen zweckwidrig verausgabter Fraktionszuwendungen nahezu von allen Landkreisen in den jeweiligen Regelungsgegenständen, außer im Landkreis Leipzig, thematisiert. Demnach sollen die zweckwidrig verausgabten Fraktionszuwendungen zurückgefordert werden, wobei der Landkreis Mittelsachsen ebenfalls die Möglichkeit der Verrechnung mit den laufenden Fraktionszuwendungen vorsieht. Eine Frist, bis wann die zweckwidrig verwandten Zuwendungen zurückgefordert werden müssen, legt lediglich der Landkreis Vogtlandkreis in seiner Richtlinie fest. Die Frist beträgt fünf Monate ab Beginn des Folgejahres.

Des Weiteren sind die von den Fraktionen der Landkreise nicht verausgabten Fraktionszuwendungen grundsätzlich am Ende des Haushaltsjahres und spätestens am Ende der Wahlperiode bzw. Existenz der Fraktion zurückzufordern. Dies nehmen von den acht untersuchten Landkreisen nahezu alle, bis auf die Landkreise Erzgebirgskreis und Mittelsachsen, in den Regelungsgegenständen auf. Vorschriften zur Übertragung der Fraktionszuwendungen auf das Folgejahr treffen die Landkreise Bautzen, Leipzig, Meißen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Vogtlandkreis. Demnach bedarf die Übertragung in den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen und Vogtlandkreis einen Antrag, wobei in dem Landkreis Leipzig die Besonderheit besteht, Übertragungen unter 1.000 EUR ohne Antrag durchzuführen. In den Landkreisen Bautzen und Meißen ist für die Übertragung ebenfalls ein Antrag erforderlich, bei dem der zukünftige Verwendungszweck der übertragenen Fraktionszuwendungen angegeben werden muss. Im Fall, dass der Antrag auf Übertragung abgelehnt wird, sind die Fraktionszuwendungen entsprechend unterschiedlicher Fristen zurückzuzahlen.

In den Regelungsgegenständen der untersuchten Gemeinden ab 30.000 Einwohner befinden sich überwiegend Regelungen zur Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionszuwendungen. Dabei sind die Regelungen in der kreisfreien Stadt Chemnitz und großen Kreisstadt Görlitz besonders hervorzuheben, da diese bei zweckwidrigen Verwendungen die Fraktionszuwendungen i. v. H. zurückfordern können. In der großen Kreisstadt Freiberg ist anstelle einer Rückforderung die Verrechnung mit den zukünftig fällig werdenden Zuwendungen möglich. Keine Regelung zur Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionszuwendungen enthalten die Regelungsgegenstände der kreisfreien Stadt Dresden und der großen Kreisstädte Pirna, Plauen, Radebeul sowie Riesa.

Über die Rückforderung nicht verausgabter Fraktionszuwendungen finden sich in den Regelungsgegenständen der kreisfreien Städten Chemnitz und Dresden sowie in den großen Kreisstädten Görlitz, Hoyerswerda, Pirna, Radebeul, Riesa und Zwickau entsprechende Vorschriften. Übertragungen nicht verausgabter Fraktionszuwendungen auf das Folgejahr sind in den großen Kreisstädten Pirna, Radebeul und Riesa ohne weitere Voraussetzungen möglich. In den kreisfreien Städten Chemnitz und Dresden ist eine Übertragung auf Antrag und soweit die übertragbaren Zuwendungen nicht mehr als 25% der jährlichen Fraktionszuwendungen umfassen zulässig. Ebenfalls auf Antrag und unter zusätzlicher Angabe des Verwendungszweckes können die großen Kreisstädte Hoyerswerda und Zwickau nicht verausgabten Fraktionszuwendungen auf das Folgejahr übertragen. In der großen Kreisstadt Görlitz können auf das Folgejahr übertragbare Rücklagen unter

Angabe eines entsprechenden Verwendungszweckes gebildet werden. Wird der Antrag auf Übertragung abgelehnt, sind die Zuwendungen von den Fraktionen entsprechend der Regelungsgegenstände der großen Kreisstadt Hoyerswerda bis zum 31. Januar und der kreisfreien Stadt Dresden bis zum 31. März des Folgejahres zurückzuzahlen und in der großen Kreisstadt Zwickau mit den zukünftigen Fraktionszuwendungen zu verrechnen.

4.2 Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten

Neben der Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen wurde im Rahmen der rechtlichen und vergleichenden Analyse die Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten, bezogen auf die sächsische Stadt Chemnitz, durchgeführt. Dieser Vergleich wird als erforderlich erachtet, da innerhalb des Freistaates Sachsen keine vergleichbare Kommune bezüglich der Größe und finanziellen Leistungsfähigkeit existiert. Für den länderübergreifenden Vergleich der Fraktionsfinanzierung wurden zunächst die landesgesetzgeberischen Rechtsgrundlagen der einzelnen Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland (BRD) recherchiert und miteinander verglichen. Anschließend wurde eine Auswahl von deutschen Kommunen, bezogen auf den länderübergreifenden Vergleich mit der Stadt Chemnitz, getroffen, die in dem Kapitel 4.2.1 näher erläutert wird. Analog zu dem im Kapitel 4.1 beschriebenen Ablauf der Analyse wurden die zuständigen Organisationseinheiten in den ausgewählten Städten recherchiert und ebenfalls am 05. November 2017 per E-Mail kontaktiert. Wie auch bei der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung an die sächsischen Kommunen wurde in der E-Mail zunächst das Thema und Ziel der Bachelorarbeit erläutert, zusätzlich eine kurze Ausführung zur gesetzlich geregelten Fraktionsfinanzierung im Freistaat Sachsen gegeben und um die Übermittlung der aktuellen gesetzlichen und kommunalen Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung sowie die ggf. zu erstellenden Haushaltsübersichten i. S. d. § 35a Abs. 3 S. 3 SächsGemO bis zum 22. Dezember 2017 gebeten. Die E-Mail ist in der Anlage 19 abgebildet. Die eingereichten Unterlagen wurden entsprechend dem Kapitel 4.2.3 ausgewertet. Anschließend wurden die jeweiligen kommunalen Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung in dem Kapitel 4.2.4 untersucht. Der Schwerpunkt der Analyse stellt die Auswertung der Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen im länderübergreifenden Vergleich dar, auf welche in Kapitel 4.2.5 eingegangen wird.

4.2.1 Rechtsgrundlagen der Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich

Im Allgemeinen ist in den Flächenländern der BRD, ausgenommen dem Freistaat Bayern, das Fraktionswesen in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen gesetzlich normiert. Dabei weicht die Regulationsintensität der Vorschriften stark voneinander ab. Hauptsächlich beziehen sich die Vorschriften auf die Fraktionsbildung und -mindeststärke, wobei die nähere Ausgestaltung den Kommunen im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie überlassen wird. In der Anlage 20 sind die einzelnen Regelungskriterien zum Fraktionswesen der einzelnen Bundesländer in einer Übersicht vergleichend dargestellt. Nachfolgend werden lediglich die Regelungen der Fraktionsfinanzierung näher erläutert.

Die Fraktionsfinanzierung ist in sieben der 13 Flächenländer der BRD gesetzlich geregelt, woraus jedoch nicht geschlossen werden kann, dass in den verbleibenden sechs Flächenländern keine Fraktionsfinanzierung erfolgt. Vielmehr wird diesen Kommunen die Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung überlassen. Zu den sieben Flächenländern die eine Fraktionsfinanzierung gesetzlich vorsehen, zählen Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein. Ausgehend von diesen Flächenländern wurde zunächst untersucht, ob es sich bei der Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung um eine Muss-/Soll- oder Kann-Vorschrift handelt.

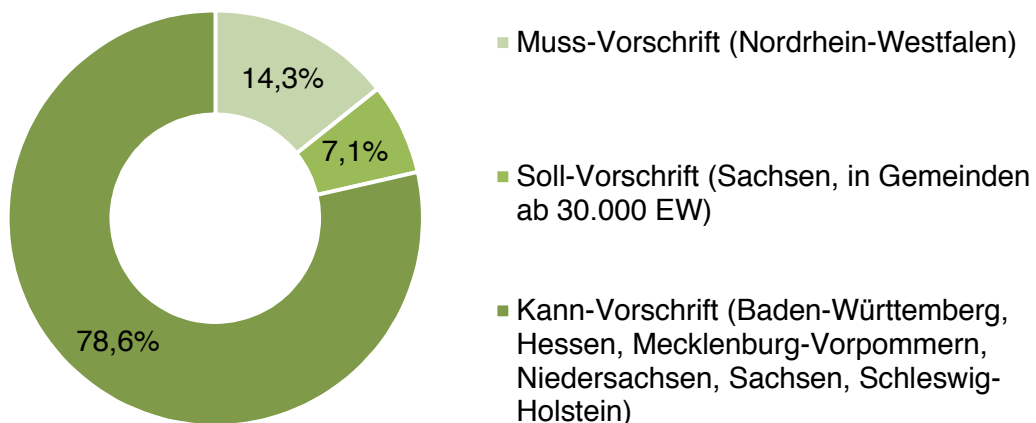


Abbildung 21: Verteilung der Muss-/Soll-/Kann-Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung

Wie der Abbildung 21 zu entnehmen ist, können den Fraktionen der Kommunalvertretung in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein öffentliche Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Demnach verwenden 78,6% eine Kann-

Vorschrift hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung. Innerhalb Sachsens existiert neben der Kann-Vorschrift in Gemeinden ab 30.000 Einwohner eine Regelung, nach der den Fraktionen Haushaltsmittel für deren sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung gewährt werden sollen (7,1%). Den strengsten Regelungstyp wendet der nordrhein-westfälische Gesetzgeber an, der eine Muss-Vorschrift zur Fraktionsfinanzierung vorsieht (14,3%). Somit besteht für Fraktionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und in sächsischen Gemeinden ab 30.000 Einwohner ein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Fraktionszuwendungen. Des Weiteren ist in Nordrhein-Westfalen geregelt, dass fraktionslose Mandatsträger im angemessenen Umfang Sach- und Kommunikationsmittel, aber auch finanzielle Zuwendungen zur Verfügung gestellt werden.

Über die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen werden keine Regelungen getroffen, sodass es im Ermessen der jeweiligen Kommune liegt, in welcher Höhe und nach welchem Verteilungsmaßstab die Fraktionen Zuwendungen erhalten. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen ist die Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in einer besonderen Anlage im Haushaltsplan darzustellen.

Eine Verwendungszweckregelung hinsichtlich der zu gewährenden Fraktionszuwendungen findet sich indirekt in allen sieben Flächenländern, die eine Fraktionsfinanzierung gesetzlich normieren. Als zulässiger Verwendungszweck gilt die Öffentlichkeitsarbeit, die in allen sieben oben genannten Flächenländern gesetzlich vorgesehen ist. Ein weiterer zulässiger Verwendungszweck wird in den Gemeindeordnungen von Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie in der Kommunalverfassung von Niedersachsen festgelegt, wonach die Fraktionen Fraktionspersonal führen dürfen. In Mecklenburg-Vorpommern ist zudem geregelt, dass die Fraktionszuwendungen nicht für Parteiaufgaben verwendet werden dürfen. Zur Prüfung der zulässigen Zuwendungsverwendung ist in nahezu allen sieben Flächenländern die Nachweisführung in einfacher Form gefordert. Eine Ausnahme hiervon bildet das Flächenland Mecklenburg-Vorpommern, das eine Nachweisführung von den Fraktionen nicht vorsieht, jedoch die örtliche Prüfung der Zuwendungsverwendung gesetzlich regelt.

4.2.2 Auswahl deutscher Kommunen

Für den länderübergreifenden Vergleich, bezogen auf die Stadt Chemnitz, wurde zunächst eine Auswahl vergleichbarer deutscher Städte vorgenommen, bei der die Einwohnerzahl als Vergleichskriterium diente. Ausgehend von der Einwohnerzahl der Stadt Chemnitz, die 246.353 Einwohner umfasst, wurden die Kommunen mit

einer Einwohnerzahl von 200.000 bis 300.000 Einwohner ausgewählt. Entsprechend dem Vergleichskriterium sind nach der aktuellen Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes¹²⁴ 16 Kommunen in der Analyse zu berücksichtigen, die in der Anlage 21 nach der Einwohnerzahl absteigend aufgelistet sind. Die Ansprechpartner der einzelnen Kommunen sind der Anlage 22 zu entnehmen.

4.2.3 Auswertung der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich

Innerhalb des vorgegebenen Zeitintervalls (vgl. Kapitel 4.2) beantworteten elf der 16 angeschriebenen Kommunen die Anfrage zur Fraktionsfinanzierung, was einer Rücklaufquote von 68,8% entspricht. Im Vergleich zu der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen konnten weitere Zuarbeiten mit einer Nachfassaktion nicht erwirkt werden. Ein negativer Rücklauf ist nicht ersichtlich, sodass alle vorliegenden Unterlagen der elf Kommunen im Rahmen der Fraktionsfinanzierung analysiert werden können. Hiervon ausgenommen sind die Kommunen Aachen, Erfurt, Halle, Lübeck und Mainz, die auf die Anfrage nicht reagierten. Die Rücklaufquote der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung ist zusammenfassend in der Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Rücklaufquote der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter deutscher Kommunen im länderübergreifenden Vergleich

Befragte insgesamt	16	100%
Rechtzeitige Zuarbeiten	11	68,8%
Zuarbeiten nach Terminablauf	0	0,0%
∑ Rücklauf	11	68,8%
- negative Rücklauf	0	0,0%
= Rücklauf bereinigt	11	68,8%
= Auswertbare Unterlagen	11	68,8%

Im Vergleich zu der Anfrage zur Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen ist die aus der Tabelle 2 zu entnehmende Rücklaufquote zwar geringer, kann jedoch als hoch bewertet werden und ermöglicht eine repräsentative Analyse. Die auswertbaren Unterlagen werden entsprechend der nachfolgenden Kapitel untersucht.

¹²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2016. 2016.

4.2.4 Realisierung der Fraktionsfinanzierung in ausgewählten deutschen Kommunen

Wie in dem Kapitel 4.2.1 erläutert wurde, existieren in sieben der 13 Flächenländer der BRD gesetzliche Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung. Bezogen auf die elf der 16 ausgewählten deutschen Kommunen, die eine Zuarbeit leisteten, gelten in nahezu allen Kommunen gesetzliche Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung. Lediglich in Magdeburg und Augsburg liegt eine solche gesetzliche Regelung nicht zugrunde.

Im Rahmen der Analyse der elf ausgewählten Kommunen wurde festgestellt, dass nur zehn der elf untersuchten Kommunen tatsächlich eine Fraktionsfinanzierung vornehmen (vgl. Anlage 23). Ausgenommen hiervon ist die Stadt Augsburg. In den nachfolgenden Ausführungen wird daher nur noch auf die zehn Kommunen eingegangen, die die Fraktionen tatsächlich finanziell unterstützen. Wie der Abbildung 22 zu entnehmen ist, wurde untersucht, welche weitere kommunale Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung in den jeweiligen ausgewählten Kommunen erlassen wurde.

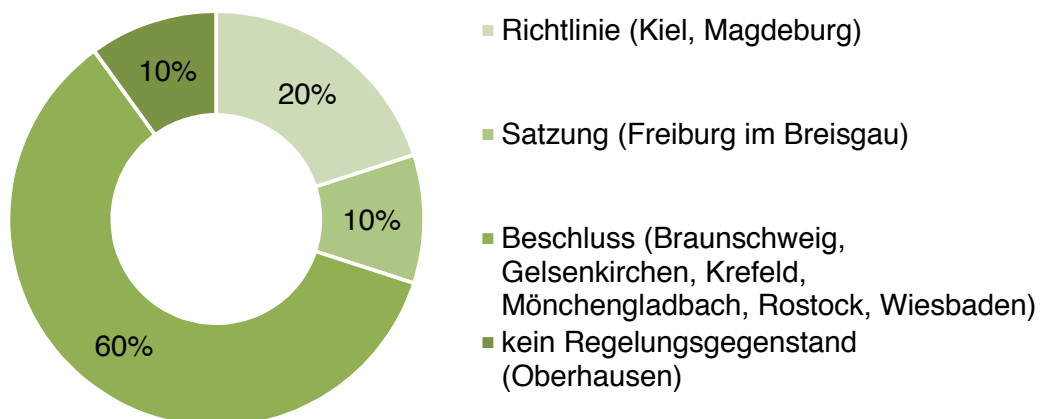


Abbildung 22: Verteilung des Regelungsgegenstandes zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter deutscher Kommunen

Im Vergleich zu der Stadt Chemnitz, die die Fraktionsfinanzierung in einer Richtlinie regelt, verwenden lediglich Kiel und Magdeburg ebenfalls eine Richtlinie (20%) als Regelungsgegenstand. Demgegenüber regelt die Mehrheit der ausgewählten Kommunen die Fraktionsfinanzierung in einem einfachen Beschluss der Vertretungskörperschaft (60%). Eine Fraktionsfinanzierungssatzung (10%) verwendet die Stadt Freiburg im Breisgau. Keine weitere kommunale Regelung hat die Stadt Oberhausen (10%) erlassen.

Wie in dem Kapitel 3.1 erwähnt, ist die tatsächliche Gewährung der Fraktionszuwendungen von dem Innehaben des Fraktionsstatus abhängig, sodass in der Analyse untersucht wurde, ab welcher Mindeststärke eine Fraktionsbildung in den jeweiligen zehn Kommunen möglich ist. Die Abbildung 23 zeigt die Verteilung der Fraktionsmindeststärke der zehn ausgewählten deutschen Kommunen, die eine Fraktionsfinanzierung vornehmen.

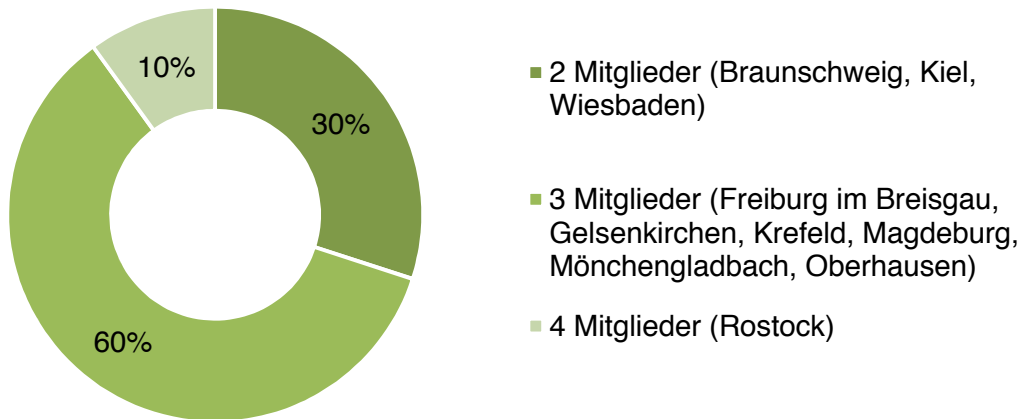


Abbildung 23: Fraktionsmindeststärke der ausgewählten deutschen Kommunen

In der Stadt Chemnitz ist eine Fraktionsbildung ab einer Mitgliederzahl von drei Mandatsträgern möglich. Im Vergleich dazu, wählen 60% ebenfalls eine Fraktionsmindeststärke von drei Mitgliedern. In den anderen Kommunen ist eine Fraktionsbildung ab zwei Mitgliedern und in Rostock ab vier Mitgliedern möglich.

4.2.5 Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen

Ein wichtiges Untersuchungskriterium im länderübergreifenden Vergleich zur Fraktionsfinanzierung, bezogen auf die sächsische Stadt Chemnitz, stellt die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen dar. Wie in dem Kapitel 4.2.1 festgestellt wurde, werden auch in den Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen der anderen Flächenländer keine Regelungen zur Höhe und Verteilung der zu gewährenden Fraktionszuwendungen getroffen. Die Entscheidung in welcher Höhe und nach welchem Verteilungsmaßstab die Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, ist somit eine Ermessenentscheidung der Kommunen, die, wie in Kapitel 3.2 erläutert, an der Leistungsfähigkeit der Kommune und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit auszurichten ist.

In der Analyse wurde die Höhe der Fraktionszuwendungen im Haushaltsjahr 2017 in den ausgewählten Kommunen mit der Stadt Chemnitz, wie in der Abbildung 24

ersichtlich, verglichen (vgl. Anlage 24). Ausgenommen hiervon ist die Stadt Magdeburg, da diese keine Haushaltsübersichten zur Verfügung stellen.

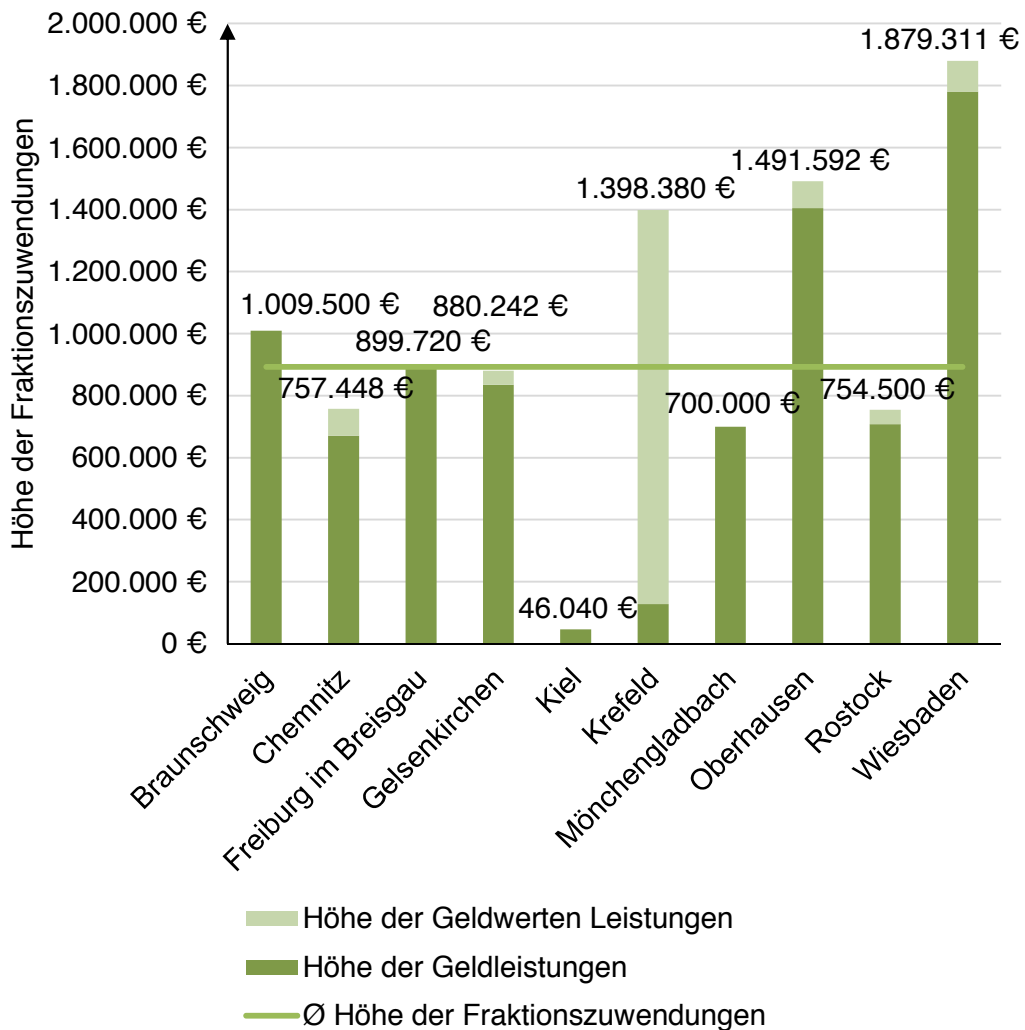


Abbildung 24: Höhe der Fraktionszuwendungen ausgewählter deutscher Kommunen im Haushaltsjahr 2017

In der Abbildung 24 ist zu erkennen, dass die Höhe der Fraktionszuwendungen stark voneinander abweichen. Während die höchsten Zuwendungen im Haushaltsjahr 2017 von der Stadt Wiesbaden i. H. v. 1.879.311 EUR gewährt werden, sind in Kiel die geringsten Zuwendungen i. H. v. 46.040 EUR zu verzeichnen. Die durchschnittlich gewährten Fraktionszuwendungen im Haushaltsjahr 2017 der ausgewählten Kommunen liegen bei 892.430 EUR und somit über den von Chemnitz gewährten Zuwendungen i. H. v. 757.448 EUR. Im Vergleich mit den anderen neun Kommunen befindet sich Chemnitz an siebter Stelle. Werden jedoch nur die zu gewährenden Geldleistungen betrachtet, befindet sich Chemnitz an sechster Stelle und bei einer Betrachtung der geldwerten Leistungen rückt Chemnitz an die dritte Stelle.

In dem vorangegangenen Kapitel 4.1.4 wurde bereits festgestellt, dass allein die Höhe der Fraktionszuwendungen kein aussagekräftiges Bewertungskriterium ist, sodass die Höhe im Verhältnis zur Einwohnerzahl und Anzahl der Mandatsträger betrachtet wurde. In der Abbildung 25 ist die Höhe der Fraktionszuwendungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl und in Abbildung 26 im Verhältnis pro Mandatsträger dargestellt. Aus den beiden Abbildungen ist zu entnehmen, dass die Stadt Chemnitz im Vergleich zu den neun ausgewählten deutschen Kommunen sich an achter Stelle befindet.

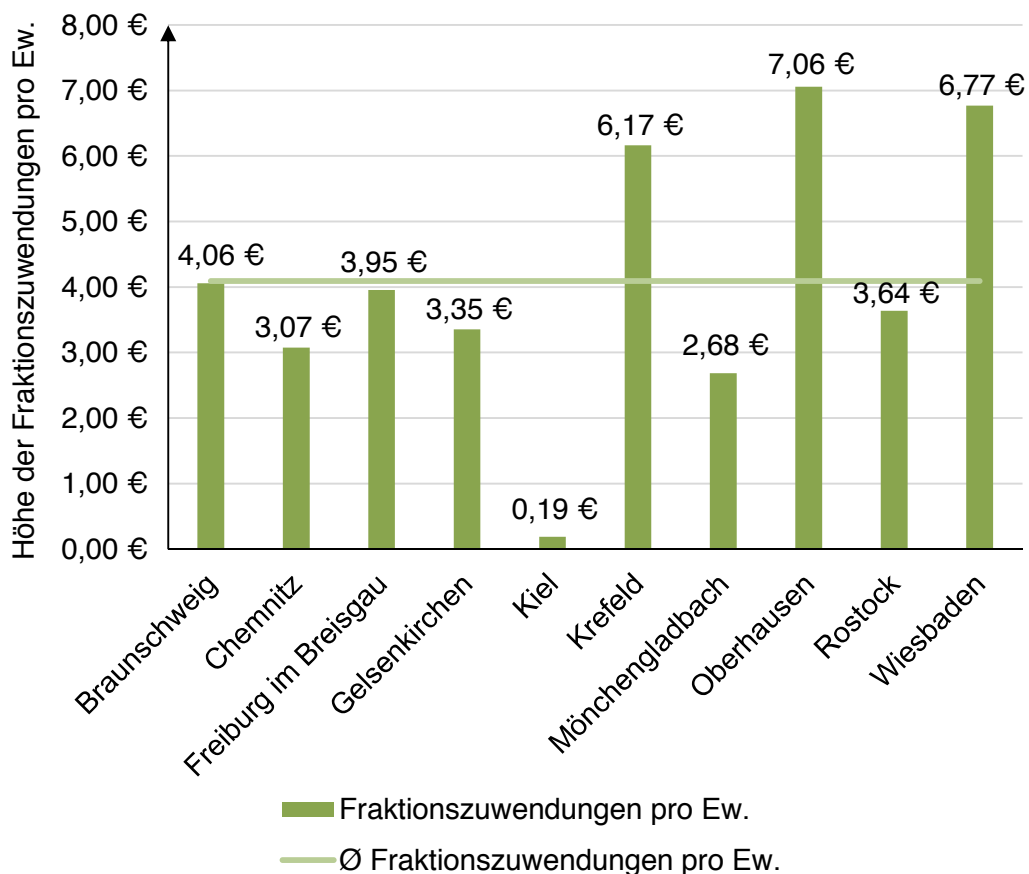


Abbildung 25: Höhe der Fraktionszuwendungen in ausgewählten deutschen Kommunen im Verhältnis zur Einwohnerzahl

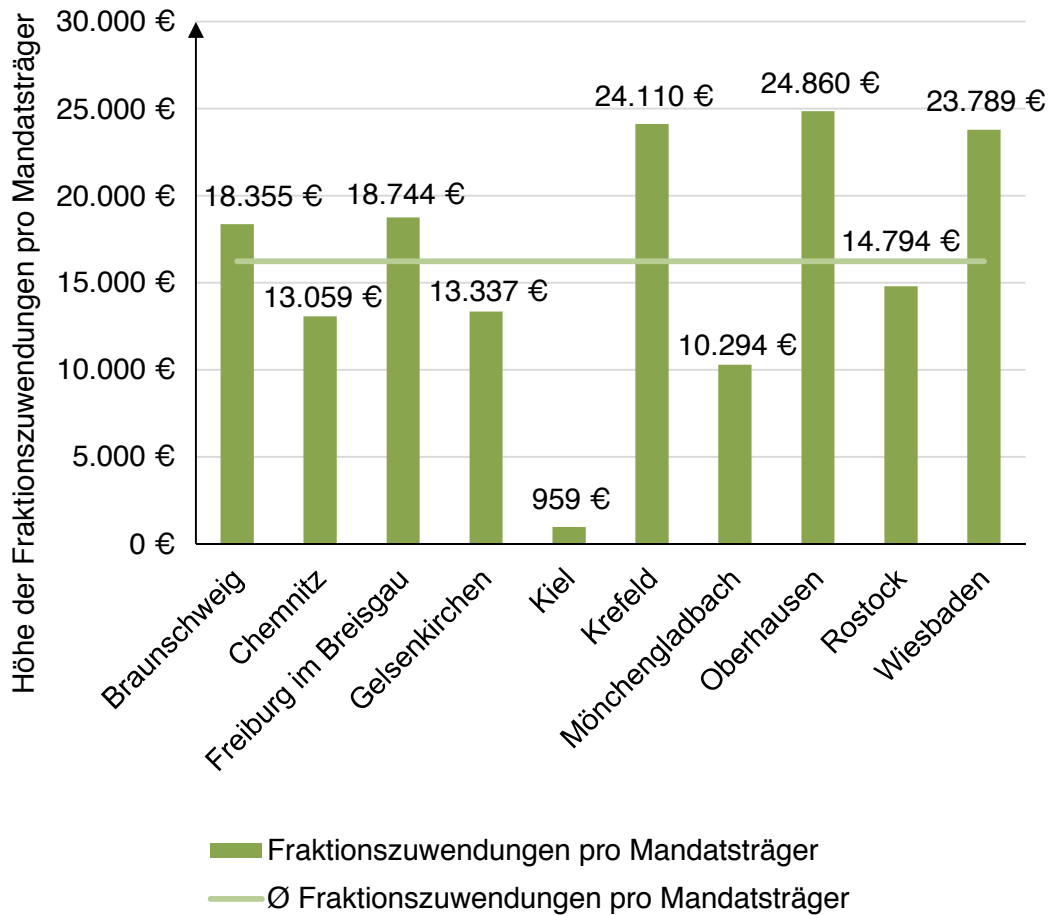


Abbildung 26: Höhe der Fraktionszuwendungen in ausgewählten deutschen Kommunen im Verhältnis pro Mandatsträger

Des Weiteren wurden neben der Höhe der Fraktionszuwendungen auch die Verteilungsmaßstäbe analysiert. Die Stadt Chemnitz verwendet wie in dem Kapitel 4.1.4 festgestellt, für die Verteilung der Fraktionszuwendungen das Kombinationsmodell aus eine fraktionsstärkeunabhängigen Sockelbetrag und einem linear-proportionalen Pro-Kopf-Betrag. Im Vergleich dazu zeigt die Abbildung 27 die Verteilungsmaßstäbe in den zehn deutschen Kommunen.

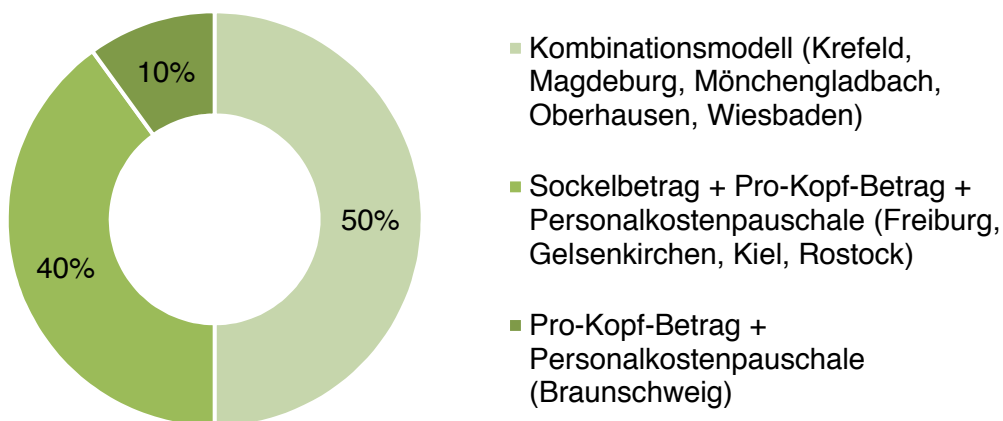


Abbildung 27: Verteilungsmaßstab in ausgewählten deutschen Kommunen

Zu erkennen ist, dass fünf der zehn Kommunen ebenfalls wie die Stadt Chemnitz das Kombinationsmodell verwenden, wobei die Stadt Wiesbaden keinen linear-proportionalen Pro-Kopf-Betrag, sondern eine degressiv-proportionale Verteilung wählt. Demgegenüber wenden die Kommunen Freiburg, Gelsenkirchen, Kiel und Rostock das Kombinationsmodell aus Sockel- und Pro-Kopf-Betrag in einer weiteren Kombination mit einer Personalkostenpauschale an, die nach der Fraktionsstärke gestaffelt ist. In Braunschweig werden die Fraktionszuwendungen lediglich nach einer Personalkostenpauschale und einem Pro-Kopf-Betrag verteilt.

5 Handlungsempfehlung

Aus den gesetzlichen Grundlagen zur Fraktionsfinanzierung sowie den Ergebnissen der rechtlichen und vergleichenden Analyse zur Fraktionsfinanzierung wurde die nachfolgende Handlungsempfehlung erarbeitet.

In der Analyse zur Realisierung der Fraktionsfinanzierung (vgl. Kapitel 4.1.3) wurde festgestellt, dass die Soll-Vorschrift der §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO und 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO zur Fraktionsfinanzierung überwiegend Anwendung finden und den Fraktionen Haushaltsmittel für deren sächlichen und personellen Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsführung zur Verfügung gestellt werden. Lediglich die großen Kreisstädte Bautzen und Freital verzichten auf eine solche finanzielle Unterstützung. Hinsichtlich dieser Erkenntnis wird deshalb den großen Kreisstädten Bautzen und Freital empfohlen, den Fraktionen Zuwendungen zu gewähren, um der gesetzlichen Soll-Vorschrift, die als Pflicht anzusehen ist und von der nur im Ausnahmefall und mit sachlichem Grund abgewichen werden kann, gerecht zu werden. Eine Gesetzesänderung in eine Muss-Vorschrift, wie diese in Nordrhein-Westfalen angewandt wird, ist nicht erforderlich, da die Kommunen überwiegend die Soll-Vorschrift umsetzen. Des Weiteren zeigt der Vergleich, dass die Mehrheit der sächsischen Kommunen eine Richtlinie als Regelungsgegenstand verwendet und nur ein geringer Teil eine Satzung mit Innenwirkung erlässt. Da eine Satzung der öffentlichen Bekanntmachung bedarf und mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden ist, wird empfohlen eine Richtlinie als Regelungsgegenstand zu verwenden.

Weiterhin hat die Analyse ergeben, dass die Höhe der zu gewährenden Fraktionszuwendungen in den sächsischen Kommunen, aber auch im länderübergreifenden Vergleich, aufgrund der Ermessensentscheidung der jeweiligen Kommunen stark voneinander abweichen. Aufgrund der Extrema stellt die, in Kapitel 4.1.4 berechnete, durchschnittliche Fraktionszuwendung für die sächsischen Landkreise und Gemeinden ab 30.000 Einwohner sowie im länderübergreifenden Vergleich keinen

empfehlenswerten Richtwert dar. Wie in Kapitel 3.2 festgestellt, besteht nach der Rechtsprechung für die Fraktionen weder ein Anspruch auf Vollkostenerstattungen, noch auf ein Existenzminimum, sodass entsprechend dem Empfehlungsschreiben des SMI, allen Kommunen nahe gelegt wird, Fraktionszuwendungen in Höhe einer Mindestausstattung zu gewähren. Nur so kann eine effektive Fraktionsarbeit gewährleistet und eine gute Willensbildung und Entscheidungsfindung in der kommunalen Vertretungskörperschaft geschaffen werden.

Hinsichtlich des Verteilungsmaßstabes der zu gewährenden Fraktionszuwendungen wird das in Kapitel 3.2 erläuterte und rechtssichere Kombinationsmodell, welches sich aus einem fraktionsstärkeunabhängigen Sockelbetrag und einem Pro-Kopf-Betrag zusammensetzt, empfohlen. Als rechtssichere Alternative kann eine degressiv-proportionale Verteilung gewählt werden. Wie aus der rechtlichen und vergleichenden Analyse zur Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen zu erkennen ist, wird dies von nahezu allen Kommunen umgesetzt. Eine Erweiterung des Gesetzes mit einer Mindestfinanzierungshöhe bzw. einem anzuwendenden Verteilungsmaßstab würde gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen.

Aus der Erkenntnis des Untersuchungskriteriums der Auszahlungsweise der Fraktionszuwendungen wird empfohlen, die Abstände der Auszahlungszeitpunkte entsprechend der Höhe der Fraktionszuwendungen zu wählen. Das heißt, je höher die Fraktionszuwendungen sind, desto kürzer sind die Abstände zwischen den Auszahlungszeitpunkten zu wählen.

Da die §§ 31a SächsLKrO und 35a SächsGemO keine Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Zuwendungsverwendung vornehmen, sollten sich diesbezüglich in jedem Regelungsgegenstand zur Fraktionsfinanzierung Vorschriften finden und ggf. bei der Erarbeitung bzw. Überarbeitung aktuelle Rechtsprechungen herangezogen werden. Des Weiteren sollte bei der Bewirtschaftung der Fraktionszuwendungen das kommunale Haushalts- und Kassenrecht Anwendung finden und besonders auf die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze, insbesondere auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geachtet werden.

Die Analyse zur Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen zeigt, dass in nahezu allen Kommunen die Verpflichtung der Erstellung von Verwendungsnachweisen neben der gesetzlichen Regelung in den §§ 31a Abs. 3 S. 3 SächsLKrO bzw. 35a Abs. 3 S. 4 SächsGemO zusätzlich in den Regelungsgegenständen aufgenommen worden ist. Große Abweichungen zwischen den Kommunen gab es jedoch bei der Einreichungsfrist, welche zwischen 20 Tagen und vier Monaten lag.

Daher wird empfohlen, die Frist auf maximal drei Monate zu begrenzen, um die Fristen für die Erstellung der Jahresabschlüsse und der örtlichen Prüfung zu wahren. Der letzte Vorlagetermin der Verwendungsnachweise sollte somit der 31. März des jeweiligen Folgejahres sein. Für eine Verdeutlichung der Wichtigkeit der Einreichungsfristen und konsequenten Kontrolle dieser, eignen sich Sanktionen, wie bspw. die Nichtauszahlung der Fraktionszuwendungen bis zur nachträglichen Vorlage der Nachweise. Um mehr Transparenz und Kontrolle zu schaffen, wird zudem empfohlen mit den Verwendungsnachweisen gleichzeitig eine Vorlagepflicht der zu erstellenden Bücher und Inventarverzeichnisse sowie begründeten Belege festzulegen.

Bezüglich der Rückforderung von nicht verausgabten Fraktionszuwendungen hat die Analyse ergeben, dass die Kommunen teilweise sehr großzügig mit der Übertragung auf das Folgejahr umgehen. Daher wird empfohlen, die übertragbare Summe der nicht verausgabten Fraktionszuwendungen auf eine angemessene Prozentzahl der gesamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel festzulegen. Des Weiteren sollte die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionszuwendungen konsequent umgesetzt werden. In den §§ 31a Abs. 3 SächsLKrO und 35a Abs. 3 SächsGemO könnte diesbezüglich eine Vorschrift zur Rückzahlungspflicht aufgenommen werden.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Bachelorarbeit befasst sich mit dem Fraktionswesen und deren Finanzierung. Ziel der Bachelorarbeit war es, zu untersuchen, ob eine Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen erfolgt und insbesondere die Soll-Vorschriften der §§ 31a Abs. 3 S. 1 SächsLKrO und 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO umgesetzt werden. Zu diesem Zweck wurde eine rechtliche und vergleichende Analyse durchgeführt. Der Schwerpunkt der Analyse bezog sich auf die Höhe und Verteilung der Fraktionszuwendungen. Weiterhin wurde die Auszahlungsweise, die Verwendungsnachweisführung und die Rückforderung der Fraktionszuwendungen in der Analyse berücksichtigt.

Im Vorfeld der Analyse zur Fraktionsfinanzierung wurde anhand der Einwohnerzahl eine Auswahl sächsischer Kommunen vorgenommen, bei der entsprechend der gesetzlich normierten Soll-Vorschrift Kommunen ab 30.000 Einwohner untersucht wurden. Als Ergebnis der Analyse wurde festgestellt, dass die Soll-Vorschrift in den sächsischen Kommunen weitgehend umgesetzt wird und weitere kommunale Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung erlassen wurden. Als häufigster kommunaler Regelungsgegenstand wird eine Richtlinie verwendet. Die Höhe der

zu gewährenden Fraktionszuwendungen weicht stark voneinander ab und liegt in den sächsischen Kommunen zwischen 0,13 EUR und 3,10 EUR pro Einwohner. Als häufigstes Verteilungskriterium wird in sächsischen Kommunen das Kombinationsmodell angewandt. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass den Fraktionen die Zuwendungen weitgehend zur Selbstbewirtschaftung überlassen werden und der Abstand der Auszahlungszeitpunkte mit zunehmender Höhe der Fraktionszuwendungen kürzer gewählt wird. Die Verpflichtung zur Erstellung von Verwendungsnachweisen wird in nahezu allen sächsischen Kommunen in dem jeweiligen Regelungsgegenstand aufgenommen. Ebenfalls sind in den Regelungsgegenständen überwiegend Vorschriften zur Rückforderung von Fraktionszuwendungen enthalten.

Des Weiteren wurde die rechtliche und vergleichende Analyse zur Fraktionsfinanzierung auf einen länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten, bezogen auf die kreisfreie Stadt Chemnitz, erweitert. Analog zu den Ergebnissen der Analyse zur Fraktionsfinanzierung in sächsischen Kommunen wurde festgestellt, dass die Fraktionen von den Kommunen finanziell unterstützt werden. Im Gegensatz zu den am häufigsten verwendeten Regelungsgegenstand sächsischer Kommunen liegen in den ausgewählten deutschen Kommunen lediglich Beschlüsse zugrunde. Die Höhe der Fraktionszuwendungen beträgt zwischen 0,19 EUR und 7,06 EUR pro Einwohner. Die kreisfreie Stadt Chemnitz liegt mit 3,07 EUR unter den durchschnittlich gewährten Fraktionszuwendungen. Als häufigster Verteilungsmaßstab wird das Kombinationsmodell verwendet, welches auch in der kreisfreien Stadt Chemnitz Anwendung findet.

Zukünftig sollten die sächsischen Kommunen die Handlungsempfehlung aus Kapitel 5 und die Empfehlungen des SRH sowie SMI beachten und umsetzen. Des Weiteren sollte der Umgang mit fraktionslosen Mandatsträgern der kommunalen Vertretungskörperschaft in Bezug auf die Fraktionsfinanzierung verstärkt thematisiert und ggf. dem Flächenland Nordrhein-Westfalen gefolgt werden, dass einen gesetzlichen Ausgleich vorsieht. Diesbezüglich bleibt abzuwarten, wie das Sächsische Obergericht das dort anhängige Normenkontrollverfahren zur Finanzierung fraktionsloser Kreisräte des Landkreises Erzgebirgskreis mit dem Aktenzeichen 4 C 10/17 entscheidet.

Weiterführende Arbeiten sollten das Ziel verfolgen, den Umgang mit fraktionslosen Mandatsträger in Bezug auf die Fraktionsfinanzierung zu klären. Des Weiteren könnte die tatsächliche Realisierung der Rückforderung von Fraktionszuwendungen und die daraus resultierenden Kommunalstreitverfahren thematisiert werden.

Thesen

1. Seit der Einführung der §§ 31a SächsLKrO und 35a SächsGemO im Jahr 2005 ist das Fraktionswesen rechtlich normiert. Eine Fraktion ist eine öffentlich-rechtliche, nicht rechtsfähige Vereinigung politisch gleichgesinnter Mandatsträger innerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft.
2. Aus der Rechtsnatur der Fraktionen und aus § 31a Abs. 3 SächsLKrO bzw. § 35a Abs. 3 SächsGemO ergibt sich, dass den Fraktionen Zuwendungen aus dem Haushalt der Kommune für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsgeschäftsführung zur Verfügung gestellt werden können. In den Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner sollen Haushaltsmittel gewährt werden. Die Gewährung von Fraktionszuwendungen hat sich an der Leistungsfähigkeit der Kommune, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit zu orientieren.
3. Die Soll-Vorschriften der §§ 31a Abs. 3 S. 1 SächsLKrO bzw. 35a Abs. 3 S. 2 SächsGemO zur Gewährung von Fraktionszuwendungen finden in den sächsischen Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner weitgehend Anwendung. Von den 21 untersuchten Kommunen gewähren 19 Kommunen den Fraktion Zuwendungen.
4. Die Höhe der Fraktionszuwendungen weicht in den sächsischen Kommunen stark voneinander ab, wobei die Höhe allein kein aussagekräftiges Vergleichs- und Beurteilungskriterium darstellt.
5. Für die Verteilung der Fraktionszuwendungen ist ein Maßstab zu wählen, der den Bedarf der Fraktionsgeschäftsführung deckt und die Einhaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit gewährleistet. Als verfassungsrechtlich unbedenklich und rechtsicher gelten die Maßstäbe des Kombinationsmodells sowie der degressiv-proportionalen Verteilung.
6. Die Zuwendungen werden den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung oder zur Bewirtschaftung durch die Ämter der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Je höher die Fraktionszuwendungen sind, desto kürzer werden die Auszahlungszeitpunkte gewählt.
7. Vorschriften über die Verwendungsnachweisführung und Rückforderung von Fraktionszuwendungen sind in nahezu allen Regelungsgegenständen der sächsischen Kommunen aufgenommen.

Anlage

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Anfrage zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Kommunen.....	XIII
Anlage 2: Auswahl sächsischer Gemeinden ab 30.000 Einwohnern.....	XIV
Anlage 3: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise.....	XV
Anlage 4: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	XVI
Anlage 5: Realisierung der Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise.....	XVII
Anlage 6: Realisierung der Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	XVIII
Anlage 7: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Landkreise.....	XIX
Anlage 8: Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Landkreise im Haushaltsjahr 2017	XX
Anlage 9: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.	XXI
Anlage 10: Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew. im Haushaltsjahr 2017	XXII
Anlage 11: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Landkreisen.....	XXIII
Anlage 12: Verteilungsmaßstab in sächsischen Gemeinden.....	XXIV
Anlage 13: Auszahlungsweise in den sächsischen Landkreisen.....	XXV
Anlage 14: Auszahlungsweise in den sächsischen Gemeinden.....	XXVI
Anlage 15: Verwendungsnachweisführung in den sächsischen Landkreisen.....	XXVII
Anlage 16: Verwendungsnachweisführung in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.	XXVIII
Anlage 17: Rückforderung in den sächsischen Landkreisen	XXIX
Anlage 18: Rückforderung in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.	XXX

Anlage 19: Anfrage zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter Kommunen .	XXXI
Anlage 20: Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich	XXXIII
Anlage 21: Auswahl deutscher Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 200.000 bis 300.000 Einwohner	XXXVII
Anlage 22: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung des länderübergreifenden Vergleichs	XXXVIII
Anlage 23: Realisierung der Fraktionsfinanzierung deutscher Kommunen im länderübergreifenden Vergleich	XXXIX
Anlage 24: Höhe der Fraktionszuwendung des länderübergreifenden Vergleichs im Haushaltsjahr 2017	XL

Anlage 2: Auswahl sächsischer Gemeinden ab 30.000 Einwohnern

Kreisfreie Stadt / kreis- angehörigen Gemeinden	Landkreis	Ew.-Zahl
Bautzen	Bautzen	39.963
Chemnitz	-	246.353
Dresden	-	547.172
Freiberg	Mittelsachsen	41.642
Freital	Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	39.361
Görlitz	Görlitz	55.904
Hoyerswerda	Bautzen	33.552
Leipzig	-	571.088
Pirna	Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	38.187
Plauen	Vogtlandkreis	65.049
Radebeul	Meißen	33.826
Riesa	Meißen	30.894
Zwickau	Zwickau	90.515

Anlage 3: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise

Landkreis	Name, Vorname	Tel.	E-Mail
Bautzen	Schilling, Tobias	03591 5251 80200	tobias.schilling@lra-bautzen.de
Erzgebirgskreis	Helmert, Klaus	03733 831 1012	klaus.helmert@kreis-erz.de
Görlitz	Lehmann, Susanne	03581 663 9003	susanne.lehmann@kreis-gr.de
Leipzig	Klewe, Thomas	03433 241 1013	thomas.klewe@lk-l.de
Meißen	Miethe, Hiltrud	03521 7257 015	hiltrud.miethe@kreis-meissen.de
Mittelsachsen	Scholz, Andreas	03731 799 3540	andreas.scholz@landkreis-mittelsachsen.de
Nordsachsen	Schleppers, Juliana	03421 758 1015	juliane.schleppers@lra-nordsachsen.de
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	Huschka, Sindy	03501 515 1122	sindy.huschka@landratsamt-pirna.de
Vogtlandkreis	Flach, Kristin	03741 300 1024	flach.kristin@vogtlandkreis.de
Zwickau	Müller, Stefan	03754 402 21030	kreistag@landkreis-zwickau.de

Anlage 4: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Name, Vorname	Tel.	E-Mail
Bautzen	Horuschitzky, Ivonne	03591 534 234	ivonne.horuschitzky@bautzen.de
Chemnitz	Frech-Döring, Beate	03714 881540	beate.frech-doering@stadt-chemnitz.de
Dresden	-	-	stadtratsangelegenheiten@dresden.de
Freiberg	Lippmann, Susanne	03731 273 205	susanne_lippmann@freiberg.de
Freital	Weichlein, Helmut	0351 6476 164	weichlein@freital.de
Görlitz	Horn, Christiane	03581 67 1503	c.horn@goerlitz.de
Hoyerswerda	-	-	annett.bekiri@hoyerswerda-stadt.de
Leipzig	Maudrich, Cornelia	0341 123 2112	cornelia.maudrich@leipzig.de
Pirna	Palme, Elke	03501 556 342	elke.palme@pirna.de
Plauen	Glaß, Peggy	03741 291 1011	peggy.glass@plauen.de
Radebeul	Matthes	0351 8311 547	stadtrat@radebeul.de
Riesa	Langer, Manuela	03525 7002 04	manuela.langer@stadt-riesa.de
Zwickau	-	-	über Kontaktformular

Anlage 5: Realisierung der Fraktionsfinanzierung sächsischer Landkreise

Landkreise	Fraktionsfinanzierung?	Regelungsgegenstand	Fraktionsmindeststärke
Bautzen	ja	Satzung und Richtlinie	3
Erzgebirgskreis	ja	Satzung	5
Görlitz	-	-	-
Leipzig	ja	Richtlinie	6
Meißen	ja	Richtlinie	6
Mittelsachsen	ja	Satzung	5
Nordsachsen	ja	Richtlinie	5
Sächsische Schweiz - Osterzgebirge	ja	Richtlinie	4
Vogtlandkreis	ja	Richtlinie	4
Zwickau	-	-	-

Anlage 6: Realisierung der Fraktionsfinanzierung sächsischer Gemeinden ab 30.000 Ew.

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Fraktionsfinanzierung?	Regelungsgegenstand	Fraktionsmindeststärke
Bautzen	nein	-	-
Chemnitz	ja	Richtlinie	3
Dresden	ja	Satzung	4
Freiberg	ja	Satzung	3
Freital	nein	-	-
Görlitz	ja	Beschluss	3
Hoyerswerda	ja	Satzung und Richtlinie	3
Leipzig	ja	Vereinbarung	4
Pirna	ja	Richtlinie	3
Plauen	ja	Richtlinie	3
Radebeul	ja	Richtlinie	2
Riesa	ja	Richtlinie	3
Zwickau	ja	Richtlinie	4

Anlage 7: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Landkreise

Landkreis	Höhe der Fraktionszuwendungen in EUR											
	2013		2014		2015		2016		2017			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bautzen	95.400	0	95.400	0	93.900	0	93.900	0	91.500	0	91.500	0
Erzgebirgskreis	130.200	0	130.200	0	145.000	0	145.000	0	145.000	0	145.000	0
Görlitz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Leipzig	124.800	0	124.800	0	93.100	0	94.300	0	100.300	0	100.300	0
Meißen	60.000	0	70.000	0	70.000	0	70.000	0	70.000	0	70.000	0
Mittelsachsen	66.300	0	68.800	0	89.600	0	89.600	0	89.600	0	89.600	0
Nordsachsen	122.00	0	122.000	0	121.968	0	121.968	0	121.968	0	121.968	0
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	132.000	0	146.050	0	146.050	0	146.118	0	146.118	0	146.118	0
Vogtlandkreis	120.276	0	120.276	0	117.000	0	117.000	0	99.450	0	99.450	0
Zwickau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

A – Geldleistungen; B – geldwerte Leistungen

Anlage 8: Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Landkreise im Haushaltsjahr 2017

Landkreis	Höhe der Fraktionszuwendungen							% - Anteil ord. Aufwendungen
	2017			Ew.-Zahl	Höhe pro Ew. in EUR	ord. Aufwendungen in EUR	ord. Aufwendungen in EUR	
	A in EUR	B in EUR	gesamt in EUR					
Bautzen	91.500	0	91.500	304.691	0,30	516.923.200	0,02	
Erzgebirgskreis	145.000	0	145.000	344.136	0,42	465.957.150	0,03	
Görlitz	-	-	-	258.337	-	-	-	
Leipzig	100.300	0	100.300	258.333	0,39	425.311.990	0,02	
Meißen	70.000	0	70.000	243.889	0,29	398.960.824	0,02	
Mittelsachsen	89.600	0	89.600	310.505	0,29	-	-	
Nordsachsen	121.968	0	121.968	198.063	0,62	-	-	
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	146.118	0	146.118	246.066	0,59	311.002.200	0,05	
Vogtlandkreis	99.450	0	99.450	231.051	0,43	-	-	
Zwickau	-	-	-	322.099	-	-	-	
			Ø 107.992		Ø 0,42		Ø 0,0274	

A – Geldleistungen; B – geldwerte Leistungen

**Anlage 9: Entwicklung der Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer
Gemeinden ab 30.000 Ew.**

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Höhe der Fraktionszuwendungen in EUR											
	2013		2014		2015		2016		2017			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bautzen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chemnitz	464.168	66.268	536.215	33.573	716.060	93.424	667.284	85.113	670.617	86.831	86.831	
Dresden	917.999	174.112	920.000	174.798	1.106.840	198.160	1.124.480	198.246	1.129.547	223.092	223.092	
Freiberg	36.960	464	36.690	464	35.500	464	36.380	464	36.770	0	0	
Freital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Görlitz	-	-	-	-	66.000	5.324	66.000	5.324	63.000	5.324	5.324	
Hoyerswerda	9.360	4.920	9.360	5.240	9.960	5.240	17.440	6.000	9.960	6.000	6.000	
Leipzig	1.388.950	89.419	1.391.400	76.257	1.387.600	92.817	1.387.600	92.962	1.361.050	83.461	83.461	
Pirna	5.244	0	5.076	0	4.932	0	4.932	0	5.023	0	0	
Plauen	89.161	5.430	94.288	7.411	94.288	5.693	94.288	5.730	94.288	11.754	11.754	
Radebeul	24.300	0	24.300	0	24.300	0	24.300	0	24.300	0	0	
Riesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zwickau	238.000	0	226.100	0	280.800	0	280.800	0	280.800	0	280.800	0

A – Geldleistungen; B – geldwerte Leistungen

**Anlage 10: Höhe der Fraktionszuwendung sächsischer Gemeinden ab
30.000 Ew. im Haushaltsjahr 2017**

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Höhe der Fraktionszuwendungen							ord. Aufwen- dungen in EUR	% - Anteil ord. Aufwendun- gen
	2017			Ew.-Zahl	Höhe pro Ew. in EUR	ord. Aufwen- dungen in EUR	% - Anteil ord. Aufwendun- gen		
	A in EUR	B in EUR	gesamt in EUR						
Bautzen	-	-	-	39.963	-	-	-	-	
Chemnitz	670.617	86.831	757.448	246.353	3,07	727.728.419	0,09		
Dresden	1.129.547	223.092	1.352.639	547.172	2,47	1.585.359.956	0,07		
Freiberg	36.770	0	36.770	41.642	0,88	79.766.400	0,05		
Freital	-	-	-	39.361	-	-	-		
Görlitz	63.000	5.324	68.324	55.904	1,22	-	-		
Hoyerswerda	9.960	6.000	15.960	33.552	0,48	60.749.441	0,02		
Leipzig	1.361.050	83.461	1.444.511	571.088	2,53	1.727.174.872	0,08		
Pirna	5.023	0	5.023	38.187	0,13	73.173.262	0,01		
Plauen	94.288	11.754	106.042	65.049	1,63	126.169.733	0,07		
Radebeul	24.300	0	24.300	33.826	0,72	56.112.310	0,04		
Riesa	-	-	-	30.894	-	-	-		
Zwickau	280.800	0	280.800	90.515	3,10	207.228.794	0,14		
			Ø 409.182		Ø 1,62		Ø 0,0628		

A – Geldleistungen; B – geldwerte Leistungen

Anlage 11: Verteilungsmaßstab in den sächsischen Landkreisen

Landkreise	Verteilungsmaßstab		
	Sockelbetrag pro Jahr	Pro-Kopf-Betrag	
		linear-proportio- nale Verteilung pro Fraktions- mitglied und Jahr	degressiv-pro- portionale Ver- teilung pro Frak- tionsmitglied und Jahr
Bautzen	-	-	Bis 20. Mitglied 1.200 EUR ab 21. Mitglied 300 EUR
Erzgebirgskreis	Bis 19. Mitglied 12.000 EUR ab 20. Mitglied 18.000 EUR	600 EUR	-
Görlitz	-	-	-
Leipzig	23.000 EUR	100 EUR	-
Meißen	7.200 EUR	400 EUR	-
Mittelsachsen	7.000 EUR	600 EUR	-
Nordsachsen	15.400 EUR	Aufteilung der Restsumme	-
Sächsische Schweiz - Osterzgebirge	-	-	-
Vogtlandkreis	3.000 EUR	Aufteilung der Restsumme	-
Zwickau	-	-	-

Anlage 12: Verteilungsmaßstab in sächsischen Gemeinden

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Verteilungsmaßstab		
	Sockelbetrag pro Jahr	Pro-Kopf-Betrag	
		linear-proportio- nale Verteilung pro Fraktions- mitglied und Jahr	degressiv-pro- portionale Ver- teilung pro Frak- tionsmitglied und Jahr
Bautzen	-	-	-
Chemnitz	prozentual (50%)	prozentual (50%)	-
Dresden	19.800 EUR	1.440 EUR	-
Freiberg	300 EUR	200 EUR	-
Freital	-	-	-
Görlitz	-	1.800 EUR	-
Hoyerswerda	600 EUR	240 EUR	-
Leipzig	90.000/96.000 EUR	12.600 EUR	-
Pirna	300 EUR	156 EUR	-
Plauen	prozentual (75%)	prozentual (25%)	-
Radebeul	750 EUR	600 EUR	-
Riesa	300 EUR	156 EUR	-
Zwickau	38.400 EUR	2.580 EUR	-

Anlage 13: Auszahlungsweise in den sächsischen Landkreisen

Landkreise	Auszahlungsweise		
	Umgang mit Fraktionszuwendungen	Auszahlungszeitpunkt	kraft Antrag / kraft Regelungsgegenstand
Bautzen	Selbstbewirtschaftung	halbjährlich	kraft Richtlinie
Erzgebirgskreis	Selbstbewirtschaftung	quartalsweise	kraft Satzung
Görlitz	-	-	-
Leipzig	Selbstbewirtschaftung bis 400 EUR brutto; Bewirtschaftung durch Ämter der Verwaltung	-	kraft Richtlinie
Meißen	Selbstbewirtschaftung	halbjährlich	kraft Richtlinie
Mittelsachsen	Selbstbewirtschaftung	halbjährlich	kraft Satzung
Nordsachsen	Selbstbewirtschaftung	halbjährlich	kraft Antrag
Sächsische Schweiz - Osterzgebirge	Selbstbewirtschaftung	quartalsweise	kraft Antrag
Vogtlandkreis	Selbstbewirtschaftung	jährlich	kraft Richtlinie
Zwickau	-	-	-

Anlage 14: Auszahlungsweise in den sächsischen Gemeinden

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Auszahlungsweise		
	Umgang mit Fraktionszuwen- dungen	Auszahlungs- zeitpunkt	kraft Antrag / kraft Regelungs- gegenstand
Bautzen	-	-	-
Chemnitz	Selbstbewirt- schaftung	quartalsweise	kraft Antrag
Dresden	Selbstbewirt- schaftung	monatlich	kraft Richtlinie
Freiberg	Selbstbewirt- schaftung	halbjährlich	kraft Richtlinie
Freital	-	-	-
Görlitz	Selbstbewirt- schaftung	keine Angabe	kraft Beschluss
Hoyerswerda	Selbstbewirt- schaftung	quartalsweise	kraft Richtlinie
Leipzig	Selbstbewirt- schaftung für lau- fende Geschäfts- führung; Bewirt- schaftung durch Ämter der Ver- waltung	-	kraft Antrag
Pirna	Bewirtschaftung durch Ämter der Verwaltung	-	kraft Richtlinie
Plauen	Selbstbewirt- schaftung	keine Angabe	kraft Richtlinie
Radebeul	Selbstbewirt- schaftung	halbjährlich	kraft Antrag
Riesa	keine Angabe	keine Angabe	kraft Richtlinie
Zwickau	Selbstbewirt- schaftung	monatlich	kraft Richtlinie

Anlage 15: Verwendungsnachweisführung in den sächsischen Landkreisen

Landkreis	Verwendungsnachweisführung					Verwendungsweckungsvorschrift
	Erstellungspflicht gemäß Regelungsgegenstand?	Anforderung an Erstellung	Sanktionen	Fristen		
Bautzen	ja + Versicherung	Originalbelege	keine Zuwendungen	31.01. des Folgejahres		ja
Erzgebirgskreis	ja	Originalbelege	-	20.01. des Folgejahres		ja
Görlitz	-	-	-	-		-
Leipzig	nein	-	-	-		ja
Meißen	ja + Versicherung	-	Rückforderung der Zuwendungen	31.03. des Folgejahres		ja
Mittelsachsen	ja	-	-	31.03. des Folgejahres		ja
Nordsachsen	ja + Versicherung	-	Rückforderung der Zuwendungen	31.03. des Folgejahres		ja
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	ja	-	Rückforderung der Zuwendungen	31.03. des Folgejahres		ja
Vogtlandkreis	ja + Versicherung	-	-	15.02. des Folgejahres		ja
Zwickau	-	-	-	-		-

Anlage 16: Verwendungsnachweisführung in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Verwendungsnachweisführung					Verwendungs- nachweis
	Erstellungspflicht gemäß Regelungs- gegenstand?	Anforderung an Er- stellung	Sanktionen	Fristen		
Bautzen	-	-	-	-	-	-
Chemnitz	ja + Versicherung	-	-	14.02. des Folgejahres		ja
Dresden	ja	-	-	31.03. des Folgejahres		ja
Freiberg	ja	-	-	31.03. des Folgejahres		ja
Freital	-	-	-	-		-
Görlitz	ja + Versicherung	-	-	31.03. des Folgejahres		ja
Hoyerswerda	ja + Versicherung	Originalbelege	keine Zuwendungen	31.01. des Folgejahres		ja
Leipzig	ja	-	-	keine Angabe		ja
Pirna	nein	-	-	-		ja
Plauen	nein	-	-	-		ja
Radebeul	ja + Versicherung	-	-	28.02. des Folgejahres		ja
Riesa	ja	-	-	30.04. des Folgejahres		ja
Zwickau	ja + Versicherung	-	Zuwendungen einge- stellt	15.02. des Folgejahres		ja

Anlage 17: Rückforderung in den sächsischen Landkreisen

Landkreis	Rückforderung					Fristen
	zweckwidrige Verwendung	Sanktionen	nicht verausgabte Zuwendungen	Übertragung ins Folgejahr		
Bautzen	ja	-	ja	bedarf Antrag, Angabe Verwendungszweck	bis 31.01. des Folgejahres	
Erzgebirgskreis	ja	-	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	
Görlitz	-	-	-	-	-	
Leipzig	keine Angabe	-	ja	ja, bis 1.000 EUR ohne Antrag	keine Angabe	
Meißen	ja	-	ja	bedarf Antrag, Angabe Verwendungszweck	bis 31.12. des Haushaltsjahres	
Mittelsachsen	ja	-	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	
Nordsachsen	ja	-	ja	bedarf Antrag	bis 31.03. des Folgejahres	
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	ja	-	ja	keine Angabe	keine Angabe	
Vogtlandkreis	ja	-	ja	bedarf Antrag	bis 31.05. des Folgejahres	
Zwickau	-	-	-	-	-	

Anlage 18: Rückforderung in den sächsischen Gemeinden ab 30.000 Ew.

Gemeinden ab 30.000 Ew.	Rückforderung					Fristen
	zweckwidrige Verwendung	Sanktionen	nicht verausgabte Zuwendungen	Übertragung ins Folgejahr		
Bautzen	-	-	-	-	-	-
Chemnitz	ja	Rückforderung in voller Höhe	ja	bis 25% der jährlichen Zuwendungen	Antrag bis 14.02. des Folgejahres	
Dresden	keine Angabe	-	ja	bis 25% der jährlichen Zuwendungen	31.03. des Folgejahres	
Freiberg	ja	Verrechnung mit Folgezuwendungen	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	
Freital	-	-	-	-	-	
Görlitz	ja	Rückforderung in voller Höhe	ja	ja, durch Bildung von Rücklage	keine Angabe	
Hoyerswerda	ja	-	ja	bedarf Antrag, Angabe Verwendungszweck	31.01. des Folgejahres	
Leipzig	ja	-	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	
Pirna	keine Angabe	-	nein	ja	keine Angabe	
Plauen	keine Angabe	-	Keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	
Radebeul	keine Angabe	-	nein	ja	keine Angabe	
Riesa	keine Angabe	-	nein	ja	keine Angabe	
Zwickau	ja	Verrechnung mit Folgezuwendungen	ja	bedarf Antrag, Angabe Verwendungszweck	keine Angabe	

Anlage 19: Anfrage zur Fraktionsfinanzierung ausgewählter Kommunen

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Name ist Lydia Spinde und ich bin Studentin im fünften Semester des Bachelorstudiengangs Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) in Meißen.

Im Rahmen meiner Bachelorarbeit zum Thema "Fraktionen und Fraktionsfinanzierung auf der kommunalen Ebene im Freistaat Sachsen. Eine Bestandsaufnahme in den sächsischen Landkreisen und Gemeinden ab 30.000 Einwohner und Möglichkeiten der Veränderung" möchte ich eine rechtliche und vergleichende Analyse zur Fraktionsfinanzierung in den sächsischen Kommunen und einen länderübergreifenden Vergleich mit ausgewählten Städten bezogen auf die Stadt Chemnitz durchführen. Ziel der Arbeit ist es, den Verteilungsmaßstab sowie die Höhe der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für die sächlichen und personellen Aufwendungen zu untersuchen und eine Handlungsempfehlung zu erarbeiten.

Um eine möglichst aussagekräftige Analyse mit entsprechender Auswertung vornehmen zu können, benötige ich Ihre Unterstützung. Hierzu bitte ich Sie mir die aktuelle gesetzliche und kommunale Rechtsgrundlage zur Fraktionsfinanzierung (z. B. Fraktionsfinanzierungsrichtlinie) sowie die im Sinne des § 35a Abs. 3 S. 3 SächsGemO zu erstellende Haushaltsübersicht ab dem Haushaltsjahr 2010 bis einschließlich Freitag, den 22.12.2017, zukommen zu lassen.

Der § 35a Abs. 3 SächsGemO „Fraktionen“ beinhaltet folgenden Wortlaut:

„Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. In Gemeinden ab 30 000 Einwohner sollen ihnen Mittel gewährt werden. Diese Mittel sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen. Über ihre Verwendung ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

Sollten Sie diesbezüglich Rückfragen haben, stehe ich Ihnen gern zur Verfügung. Für Ihre Bemühungen bedanke ich mich im Voraus und hoffe auf Ihre Zuarbeit.

Mit freundlichen Grüßen

Lydia Spinde

Meine Kontaktdaten:

Lydia Spinde

[REDACTED]

[REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]

Anlage 20: Rechtsgrundlagen zur Fraktionsfinanzierung im länderübergreifenden Vergleich

Flächenland	Rechtsgrundlage	Regelungskriterium			
		Def. Fraktion	Rechtsnatur	Mitteilungspflicht	Aufgabe
Baden-Württemberg	§ 32a GemO BW	nein	nein	nein	Willensbildung und Entscheidungsfindung
Bayern	-	-	-	-	-
Brandenburg	§ 32 BdgKVerf	ja	nein	nein	Willensbildung und Entscheidungsfindung
Hessen	§ 36a HGO	nein	nein	ja	
Mecklenburg-Vorpommern	§ 23 KV M-V	nein	nein	nein	-
Niedersachsen	§ 57 NKomVG	nein	nein	nein	Willensbildung und Entscheidungsfindung
Nordrhein-Westfalen	§ 56 GO NRW	ja	nein	nein	
Rheinland-Pfalz	§ 30a GemO	nein	nein	ja	
Saarland	§ 30 Abs. 5 KSVG	nein	nein	nein	Willensbildung und Entscheidungsfindung
Sachsen	§ 35a SächsGemO	nein	ja	nein	
Sachsen-Anhalt	§ 44 KVG LSA	nein	nein	nein	-
Schleswig-Holstein	§ 32a GO SH	nein	nein	ja	-
Thüringen	§ 25 ThürKO	nein	nein	nein	-

Flächenland	Rechtsgrundlage	Regelungskriterium				Rechte / Pflichten
		Bildung	Mindeststärke	Innere Ordnung		
Baden-Württemberg	§ 32a GemO BW	Verweis auf GO	Verweis auf GO	demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze beachten	Verweis auf GO	
Bayern	-	-	-	-	-	
Brandenburg	§ 32 BdgKVerf	Verweis auf GO	mind. 2; ab 30 Mandatsträger 3; in kreisfreien Städten 4	demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze beachten	Verweis auf GO	
Hessen	§ 36a HGO	Verweis auf GO	Mind. 2	Verweis auf GO	Verweis auf GO	
Mecklenburg-Vorpommern	§ 23 KV M-V	Verweis auf GO	mind. 2; ab 25 Mandatsträger mind. 3; ab 37 Mandatsträger mind. 4	demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze beachten	Verweis auf GO	
Niedersachsen	§ 57 NKomVG	Verweis auf GO	mind. 2		Verweis auf GO	
Nordrhein-Westfalen	§ 56 GO NRW	Verweis auf GO	mind. 2		Verweis auf GO	
Rheinland-Pfalz	§ 30a GemO	ja	mind. 2	nein	nein	
Saarland	§ 30 Abs. 5 KSVG	Verweis auf GO	mind. 2	nein	Verweis auf GO	
Sachsen	§ 35a SächsGemO	Verweis auf GO	Verweis auf GO	nein	Verweis auf GO	
Sachsen-Anhalt	§ 44 KVG LSA	ja	mind. 2	nein	nein	
Schleswig-Holstein	§ 32a GO SH	Verweis auf GO	mind. 2	Verweis auf GO	Verweis auf GO	
Thüringen	§ 25 ThürKO	Verweis auf GO	nein	nein	Verweis auf GO	

Flächenland	Regelungskriterium zur Fraktionsfinanzierung				
	Rechtsgrundlage	Vorschriftstyp	Höhe / Verteilung	Darstellungspflicht im Haushaltsplan	Fraktionslose
Baden-Württemberg	§ 32a GemO BW	Kann-Vorschrift	nein	nein	nein
Bayern	-	-	-	-	-
Brandenburg	-	-	-	-	-
Hessen	§ 36a HGO	Kann-Vorschrift	nein	ja	nein
Mecklenburg-Vorpommern	§ 23 KV M-V	Kann-Vorschrift	nein	nein	nein
Niedersachsen	§ 57 NKomVG	Kann-Vorschrift	nein	nein	nein
Nordrhein-Westfalen	§ 56 Abs. 3 GO NRW	Muss-Vorschrift	nein	ja	ja
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-
Saarland	-	-	-	-	-
Sachsen	§ 35a SächsGemO	Kann-/Soll-Vorschrift	nein	ja	nein
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	§ 32a GO SH	Kann-Vorschrift	nein	nein	nein
Thüringen	-	-	-	-	-

Flächenland	Regelungskriterium				
	Rechtsgrundlage	Verwendungs- nachweispflicht	Verwendungszweckregelungen		
			Öffentlichkeitsarbeit	Fraktionspersonal	Sonstiges
Baden-Württemberg	§ 32a GemO BW	ja	ja	nein	nein
Bayern	-	-	-	-	-
Brandenburg	-	-	-	-	-
Hessen	§ 36a HGO	ja	ja	nein	nein
Mecklenburg-Vorpommern	§ 23 KV M-V	örtliche Prüfung	ja	nein	Parteiaufgaben unzulässig
Niedersachsen	§ 57 NKomVG	ja	ja	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	§ 56 GO NRW	ja	ja	ja	nein
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-
Saarland	-	-	-	-	-
Sachsen	§ 35a SächsGemO	ja	ja	ja	nein
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	§ 32a GO SH	ja	ja	nein	nein
Thüringen	-	-	-	-	-

**Anlage 21: Auswahl deutscher Kommunen mit einer Einwohnerzahl von
200.000 bis 300.000 Einwohner**

Stadt	Bundesland	Einwohner ↓
Augsburg	Bayern	289.584
Wiesbaden	Hessen	277.619
Gelsenkirchen	Nordrhein-Westfalen	262.528
Mönchengladbach	Nordrhein-Westfalen	260.925
Braunschweig	Niedersachsen	248.667
Kiel	Schleswig-Holstein	247.441
Chemnitz	Sachsen	246.353
Aachen	Nordrhein-Westfalen	244.951
Magdeburg	Sachsen-Anhalt	238.136
Halle (Saale)	Sachsen-Anhalt	238.005
Freiburg i. Br.	Baden-Württemberg	227.590
Krefeld	Nordrhein-Westfalen	226.812
Lübeck	Schleswig-Holstein	216.712
Mainz	Rheinland-Pfalz	213.528
Oberhausen	Nordrhein-Westfalen	211.382
Erfurt	Thüringen	211.113
Rostock	Mecklenburg-Vorpommern	207.513

Anlage 22: Ansprechpartner zur Fraktionsfinanzierung des länderübergreifenden Vergleichs

Städte	Name, Vorname	Tel.	E-Mail
Aachen	-	-	oberbuergemeisterbuero@mail.aachen.de
Augsburg	Dafler, Betina	0821 324 3004	betina.dafler@augzburg.de
Braunschweig	Geppert, Gabriele	470 2283	gabriele.geppert@graunschweig.de
Erfurt	-	-	oberbuergemeister@erfurt.de
Freiburg i. Br.	Brandstetter, Manuel	0761 201 1114	manuel.brandstetter@stadt.freiburg.de
Gelsenkirchen	Bork, Norman	0209 169 2094	norman.bork@gelsenkirchen.de
Halle (Saale)	-	-	über Kontaktformular
Kiel	Trede, Ursula	0431 901 3044	ursula.trede@kiel.de
Krefeld	Apelt, Heike	02151 861558	heike.apelt@krefeld.de
Lübeck	-	-	buergerschaft@luebeck.de
Magdeburg	Eve, Mike	0391 540 2603	mike.eve@ha.magdeburg.de
Mainz	-	-	buero.ob@stadt.mainz.de
Mönchengladbach	Rohtkopf, Andreas	02161 25 2550	andreas.rohtkopf@mönchengladbach.de
Oberhausen	Bach, Jutta	0208 825 2440	jutta.bach@oberhausen.de
Rostock	Böttcher, Cornelle	03813 8113 06	cornelle.böttcher@rostock.de
Wiesbaden	Heimlich, Jörn	0611 3133 84	dr.joern.heimlich@wiesbaden.de

**Anlage 23: Realisierung der Fraktionsfinanzierung deutscher Kommunen
im länderübergreifenden Vergleich**

Städte	Fraktions- finanzierung?	Regelungs- gegenstand	Fraktions- mindeststärke
Aachen	-	-	-
Augsburg	nein	nein	-
Braunschweig	ja	Beschluss	2
Chemnitz	ja	Richtlinie	3
Erfurt	-	-	-
Freiburg i. Br.	ja	Satzung	3
Gelsenkirchen	ja	Beschluss	3
Halle (Saale)	-	-	-
Kiel	ja	Richtlinie	2
Krefeld	ja	Beschluss	3
Lübeck	-	-	-
Magdeburg	ja	Richtlinie	3
Mainz	-	-	-
Mönchenglad- bach	ja	Beschluss	3
Oberhausen	ja	nicht vorhanden	3
Rostock	ja	Beschluss	4
Wiesbaden	ja	Beschluss	2

Anlage 24: Höhe der Fraktionszuwendung des länderübergreifenden Vergleichs im Haushaltsjahr 2017

Städte	Höhe der Fraktionszuwendungen							Höhe pro Mandatsträger in EUR
	2017		Ew.-Zahl	Höhe pro Ew. in EUR	Anzahl Mandatsträger	Fraktionslose	Anzahl Mandatsträger	
	A in EUR	B in EUR						
Augsburg	-	-	-	-	-	-	-	-
Braunschweig	1.009.500	0	1.009.500	248.667	4,06	55	0	18.354,55
Chemnitz	670.617	86.831	757.448	246.353	3,07	60	2	13.059,45
Freiburg i. Br.	899.720	0	899.720	227.590	3,95	48	0	18.744,17
Gelsenkirchen	834.473	45.769	880.242	262.528	3,35	66	*	13.337,00
Kiel	46040	0	46.040	247.441	0,19	53	5	959,17
Krefeld	127.800	1.270.580	1.398.380	226.812	6,17	58	*	24.110,00
Magdeburg	-	-	-	-	-	-	-	-
Mönchengladbach	700.000	0	700.000	260.925	2,68	68	*	10.294,12
Oberhausen	1.404.942	86.650	1.491.592	211.382	7,06	60	*	24.859,87
Rostock	708.100	46.400	754.500	207.513	3,64	53	2	14.794,12
Wiesbaden	1.780.830	98.481	1.879.311	277.619	6,77	81	2	23.788,75

Ø 16.230,12

Ø 4,09

Ø 892.430

A – Geldleistungen; B – geldwerte Leistungen

*keine Angabe erforderlich, da Zuwendungen auch den Ausgleich von Fraktionslosen beinhalten

Literaturverzeichnis

- BICK, U. 1989. *Die Ratsfraktion*. Berlin: Duncker u. Humblot GmbH. Schriften zum öffentlichen Recht. 553
- BINUS, K.-H., SPONER, W.-U., KOOLMAN, S., EWERT, K.-P., JÄHNCHEN, I., SCHLEGEIT, T. und SOLLONDZ, F. (Hrsg.). 2016. *Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG
- BURGI, M. 2015. *Kommunalrecht*. 5. Auflage. München: C. H. Beck OHG
- ENGELS, A. und KRAUSNICK, D. 2015. *Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
- FINDEISEN, J. und TROMMER, F. 2016. *Kommunale Finanzwirtschaft (Doppik). Sächsische Lehrbriefe*. 9. Auflage, revidierte Ausgabe. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden. Sächsische Lehrbriefe
- GEIS, M.-E. 2016. *Kommunalrecht. Ein Studienbuch*. 4., neu bearbeitete Auflage. München: C. H. Beck OHG. Juristische Kurz-Lehrbücher
- GERN, A. 2000. *Sächsisches Kommunalrecht*. 2., neubearbeitete Auflage München: C. H. Beck OHG. Landesrecht Freistaat Sachsen
- KÖNIG, E. 2016. *Kommunalrecht Sachsen. Textsammlung mit erläuternder Einführung*. 3. Auflage. Dresden: SV SAXONIA VERLAG für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH
- MANN, T. und PÜTTNER, G. 2007. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag
- MEYER, H. 2017. *Recht der Ratsfraktionen. Darstellung*. 9. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG.
- QUECKE, A., SCHMIDT, H., MENKE, U., REHAK, H., WAHL, A., VINKE, H., BLAZEK, P., SCHAFFARZIK, B. und TROMMER, F. (Hrsg.). 1993. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften*. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

- ROTHER, K.-H. 1989. *Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Eine praxisbezogene Gesamtdarstellung*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH
- SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (Hrsg.). 2005. *Jahresbericht 2005. Rechnungshof des Freistaates Sachsen. Kommunale Fraktionsfinanzierung*. [online] Verfügbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2005/jb2005.pdf> [Zugriff am: 28. Februar 2018, 18:33 Uhr]
- SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (Hrsg.). 2010. *Jahresbericht 2010. Rechnungshof des Freistaates Sachsen. Kommunale Fraktionsfinanzierung*. [online] Verfügbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2010/JB2010.pdf> [Zugriff am: 28. Februar 2016, 18:36 Uhr]
- SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (Hrsg.). 2014. *Jahresbericht 2014. Band 2. Kommunale Fraktionsfinanzierung*. [online] Verfügbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2014/jb2014-band-ii.pdf> [Zugriff am: 28. Februar 2018, 18:42 Uhr]
- SÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDETAG E.V. (Hrsg.). 2014. *Taschenbuch für die Ratsarbeit*. Dresden: SV SAXONIA VERLAG für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (Hrsg.). *Empfehlung des Sächsischen Staatsministerium des Innern zur Fraktionsfinanzierung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen*. 2018. Dresden
- SPONER, W.-U., JACOB, A., MUSALL, H., MUSALL, P., SOLLONDZ, F., HOFFMANN, K. und EWERT, K.-P. (Hrsg.). 2018. *Kommunalverfassungsrecht Sachsen. Kommentare*. 33. Nachlieferung. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag
- STADTVERWALTUNG CHEMNITZ (Hrsg.). *Der Stadtrat: Fraktionen / Stadträte*. [online] Verfügbar unter: <http://www.chemnitz.de/chemnitz/de/buerger-rathaus/stadtrat/fraktionen/index.html> [Zugriff am: 18. Februar 2018, 18:00 Uhr]

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.). 2016. *Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2016* [online] Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/05Staedte.html> [Zugriff am: 12. März 2018, 14:00 Uhr]

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.). *Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden* [online] Verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf [Zugriff am: 5. Oktober 2017, 14:02 Uhr]

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.). *Gebiet, Bevölkerung* [online] Verfügbar unter: <https://www.statistik.sachsen.de/html/358.htm> [Zugriff am: 6. März 2018, 17:05 Uhr]

Rechtsprechungsverzeichnis

BAYRISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF, Beschluss vom 13. Februar
2007 - 4 C 06.2676 -, juris

BAYRISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF, Urteil vom 09. März 1988 -
4 B 86.03226 -, juris

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, Urteil vom 02. März 1977 - 2 BvE 1/76 -,
BVerfGE 44, 125-197

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, Beschluss vom 16. Februar 2016 -
10 BN 4/15 -, juris

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, Urteil vom 05. Juli 2012 - 8 C 22/11 -,
BVerwGE 143, 240-248

HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF, Urteil vom 05. April 2017 -
8 C 459/17.N -, juris

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFA-
LEN, Beschluss vom 19. Januar 2010 - 15 B 1810/09 -, juris

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFA-
LEN, Beschluss vom 27. Juli 2007 - 15 A 931/07 -, juris

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFA-
LEN, Urteil vom 17. Februar 2017 - 15 A 1676/15 -, juris

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFA-
LEN, Urteil vom 19. August 1988 - 15 A 924/86 -, juris

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFA-
LEN, Urteil vom 26. April 1990 - 15 A 460/88 -, juris

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT, Beschluss vom 02. Juni
2009 - 4 B 287/09 -, juris

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT, Urteil vom 16. April 2013 -
4 A 865/10 -, juris

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT, Urteil vom 19. April 2011 -
4 C 32/08 -, juris

Rechtsquellenverzeichnis

Beschluss des Stadtrates der Kreisfreien Stadt Görlitz vom 26. April 2007 (Beschluss-Nr. 506-07)

Fraktionsfinanzierungsrichtlinie des Landkreises Leipzig vom 23. Juli 2014

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO BW) i. d. F. vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, 698), zuletzt geändert durch Artikel 7 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99)

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90)

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 03. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626)

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO SH) i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04. Januar 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 6)

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) i. d. F. vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 02. März 2017 (GVBl. S. 21)

Geschäftsordnung der Bürgerschaft der Hansestadt Rostock vom 07. August 2006, zuletzt geändert am 26. Juli 2016

Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden vom 17. Februar 2014, zuletzt geändert durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 15. Dezember 2016

Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Freiburg i. Br. vom 18. Oktober 1977, zuletzt geändert am 10. Mai 2016

- Geschäftsordnung des Kreistages des Erzgebirgskreis vom 22. Juli 2014
- Geschäftsordnung des Kreistages des Landkreises Meißen in der geänderten Fassung vom 08. Dezember 2016
- Geschäftsordnung des Kreistages und seiner Ausschüsse des Landkreises Nordsachsen vom 16. Juli 2014, zuletzt geändert durch Beschluss des Kreistages vom 09. Dezember 2015
- Geschäftsordnung des Stadtrates der Großen Kreisstadt Görlitz vom 11. September 2014 (Amtsbl. Nr. 10)
- Geschäftsordnung des Stadtrates der Großen Kreisstadt Hoyerswerda vom 29. April 2015 (Amtsbl. Nr. 782)
- Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden vom 25. Februar 2010 (Amtsbl. Nr. 14/10), zuletzt geändert am 30. Juli 2015 (Amtsbl. 30-31/15)
- Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg vom 12. Oktober 2015, zuletzt geändert durch Beschluss des Stadtrates vom 26. Februar 2018
- Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Freiberg vom 03. Mai 2002, zuletzt geändert am 17. September 2015
- Geschäftsordnung des Stadtrates Radebeul vom 17. April 2014
- Geschäftsordnung für den Kreistag Bautzen und die Ausschüsse vom 04. August 2014
- Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Mittelsachsen und seine Ausschüsse vom 19. Oktober 2016
- Geschäftsordnung für den Kreistag des Vogtlandkreises und seine Ausschüsse vom 04. September 2014, zuletzt geändert durch Beschluss vom 06. April 2017
- Geschäftsordnung für den Kreistag und die Ausschüsse des Landkreises Leipzig vom 27. August 2008, zuletzt geändert durch Beschluss vom 07. Mai 2014
- Geschäftsordnung für den Kreistag und seine Ausschüsse des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge vom 30. Dezember 2014

- Geschäftsordnung für den Rat, den Verwaltungsausschuss, die Ausschüsse und die Stadtbezirksräte der Stadt Braunschweig vom 01. November 2017, zuletzt geändert am 28. März 2017
- Geschäftsordnung für den Rat, die Bezirksvertretungen und die Ausschüsse der Stadt Krefeld vom 05. März 2012 (Amtsbl. Nr. 11)
- Geschäftsordnung für den Rat, die Bezirksvertretungen und die Ausschüsse in der Stadt Mönchengladbach vom 28. Juni 1995, zuletzt geändert durch den zwölften Nachtrag vom 15. Februar 2018 (Amtsbl. S. 49)
- Geschäftsordnung für den Rat und seine Ausschüsse der Stadt Gelsenkirchen vom 09. Februar 2012
- Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Chemnitz vom 21. Juli 2014
- Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Plauen vom 22. Februar 1996, zuletzt geändert durch Beschluss des Stadtrates vom 22. November 2016
- Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Zwickau und seine Gremien vom 26. März 2015 i. d. F. der 1. Änderung vom 30. März 2017
- Geschäftsordnung für den Stadtrat, die Ausschüsse und Ortschaftsräte sowie die Beiräte der Stadt Pirna (Geschäftsordnung – GeschO) vom 30. September 2014
- Geschäftsordnung für die Ratsversammlung (Stadtrat) der Stadt Leipzig und ihre Ausschüsse vom 16. Juli 2014
- Hessische Gemeindeordnung (HGO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 07. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2016 (GVBl. S. 167)
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Juni 2016 (Amtsbl. I S. 840)
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32)
- Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) vom 08. Juni 2004 (GVOBl. M-V S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 2 Änderungsgesetz vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777)

- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288)
- Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Landkreisordnung – SächsLKrO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 03. März 2014 (SächsGVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626)
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576 – VORIS 23000 –), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 02. März 2017 (Nds. GVBl. S. 48)
- Ordnung der Großen Kreisstadt Riesa über den Geschäftsgang des Stadtrates und seiner beschließenden Ausschüsse vom 01. November 2011 (Geschäftsordnung – GeschO) (Amtsbl. Nr. 44/2011), zuletzt geändert am 06. Mai 2014 (Amtsbl. Nr. 19/2014)
- Richtlinie der Großen Kreisstadt Riesa zur Verwendung von Fraktionsgeldern durch die Stadtratsfraktionen der Großen Kreisstadt Riesa (Fraktionsrichtlinie) i. d. F. vom 15. November 2011
- Richtlinie der Stadt Radebeul zur Verwendung von Fraktionsgeldern vom 19. Januar 2017
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Ratsfraktionen der Kieler Ratsversammlung vom 01. Januar 2014
- Richtlinie über die Verwendung von Fraktionsmitteln des Kreistages Vogtlandkreis i. d. F. vom 04. Januar 2012
- Richtlinie zur Finanzierung der Fraktionen des Stadtrates der Stadt Zwickau vom 11. April 2017
- Richtlinie zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen des Stadtrates der Stadt Plauen
- Richtlinie zur Fraktionsfinanzierung der Geschäftstätigkeit der Fraktionen des Stadtrates der Stadt Chemnitz vom 01. August 2016
- Richtlinie zur Fraktionsfinanzierung für die Fraktionen des Kreistages des Landkreises Bautzen vom 06. April 2009
- Richtlinie zur Fraktionsfinanzierung für die Fraktionen des Stadtrates des Großen Kreisstadt Hoyerswerda

- Richtlinie zur Fraktionsfinanzierung für die Fraktionen im Kreistag des Landkreises Nordsachsen vom 16. Juli 2014
- Richtlinie zur Gewährung und Verwendung von aus dem Haushalt bereitgestellten Mitteln für die Fraktionen des Kreistages des Landkreises Meißen (RL-Fraktionsfinanzierung) vom 24. Juli 2014
- Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Unterstützung und Förderung der Arbeit der Fraktionen im Kreistag des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (RL – Fraktionsförderung) vom 19. Dezember 2014
- Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse der Stadt Magdeburg vom 01. Januar 2016
- Richtlinie zur Verwendung von Fraktionsgeldern durch die Stadtratsfraktionen der Großen Kreisstadt Pirna vom 15. Dezember 2009
- Satzung der Landeshauptstadt Dresden zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Dresdner Stadtrates (Fraktionsrechtsstellungssatzung) vom 28. Oktober 2010
- Satzung der Stadt Freiberg über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit sowie über die Fraktionszuwendungen (Entschädigungs- und Fraktionszuwendungssatzung) vom 15. Dezember 2017, zuletzt geändert durch Satzung vom 16. Januar 2018
- Satzung des Erzgebirgskreises über die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit (Entschädigungssatzung) vom 22. Juli 2014, zuletzt geändert durch Satzung vom 16. Juni 2016
- Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit – Entschädigungssatzung – des Landkreises Mittelsachsen vom 24. März 2016
- Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit in der Großen Kreisstadt Hoyerswerda (Entschädigungssatzung)
- Satzung über die Finanzierung des Aufwands der Fraktionen, Gruppierungen und fraktionslosen Mitglieder des Gemeinderates der Stadt Freiburg im Breisgau vom 01. Februar 2000, zuletzt geändert durch Satzung vom 15. September 2014
- Satzung über die Fraktionsfinanzierung im Landkreis Bautzen vom 19. März 2013

- Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz – SächsRKG) vom 12. Dezember 2008 (SächsGVBl. S. 866, 876), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 13. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970)
- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 91)
- Vereinbarung des Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig mit den Fraktionen der Ratsversammlung (Stadtrat) über die Zuweisung der zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Haushaltsmittel für die Wahlperiode 2014 – 2019 vom 19. Dezember 2014
- Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Kassen- und Buchführung der Kommunen (Sächsische kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung – SächsKomKBVO) vom 26. Januar 2005 (SächsGVBl. S. 3), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 04. September 2017 (SächsGVBl. S. 504)
- Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung – SächsKomHVO) vom 10. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 910), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 04. September 2017 (SächsGVBl. S. 504)
- Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen und Kontenrahmen sowie Muster für das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen (VwV Kommunale Haushaltssystematik – VwV KomHSys) vom 29. November 2017 (SächsABl.SDr. S. S 154)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe. Die gedruckte und digitalisierte Version der Arbeit sind identisch.

Die Arbeit oder Teile daraus wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.



Meißen, 26.03.2018

Unterschrift

Lydia Spinde