

<b>Sitzungsvorlage</b>		<b>KT/23/2020</b>	
<p><b>Richtlinie zur Gewährung und Verwendung von aus dem Kreishaushalt bereitgestellten Mitteln für Fraktionen, Gruppen und fraktionslose Mitglieder des Kreistags des Landkreises Karlsruhe (Fraktionsfinanzierungsrichtlinie)</b> - Erlass der Richtlinie</p>			
<b>TOP</b>	<b>Gremium</b>	<b>Sitzung am</b>	<b>Öffentlichkeitsstatus</b>
14	Kreistag	30.01.2020	öffentlich

<b>1 Anlage</b>	Richtlinie -Entwurf- mit den zwei dazugehörigen Anlagen ("Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln" und "Verwendungsnachweis")
-----------------	--

## Beschlussvorschlag

Der Kreistag beschließt, vorbehaltlich der Mittelbereitstellung im Haushalt 2020, die „Richtlinie zur Gewährung und Verwendung von aus dem Kreishaushalt bereitgestellten Mitteln für Fraktionen, Gruppen und fraktionslose Mitglieder des Kreistags des Landkreises Karlsruhe (Fraktionsfinanzierungsrichtlinie)“ (Anlage zur Sitzungsvorlage).

## I. Sachverhalt

### 1. Ausgangslage

Durch die erforderliche fraktionsinterne Zusammenarbeit und Koordinierung entstehen den Fraktionen sächliche und ggf. auch personelle Aufwendungen. Der durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 neu eingefügte § 26a Landkreisordnung (LKrO) regelt u.a., dass der Landkreis Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren kann (§ 26a Abs. 3 LKrO).

Die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln zur Finanzierung der Fraktionsarbeit ist bei vielen Landkreisen gängige Praxis. Auch im Landkreis Karlsruhe wurde den Fraktionen bis 1994 pro Mitglied ein jährlicher Betrag von 300 DM aus Kreismitteln gewährt. Aus der Mitte des Kreistags wurde damals angeregt, diesen Betrag dahingehend aufzuteilen, dass dieser der monatlichen Aufwandsentschädigung zugeschlagen wird. Die damalige Argumentation war, dass es mit einer derartigen Regelung den Fraktionen und Gruppen überlassen bliebe, die erforderlichen Beträge zur Finanzierung der Frakti-

ons- bzw. Gruppenarbeit auf die jeweiligen Mitglieder umzulegen. Damit wollte man auch Verwaltungsaufwand bei den Fraktionen und der Verwaltung einsparen, da die Verwendungsnachweise obsolet wurden. Die Entschädigung der Kreisrätinnen und Kreisräte wurde daraufhin um 25 DM auf 175 DM erhöht.

Der Betrag von 175 DM wurde 2001 im Zuge der Euro-Anpassung auf 90 €/Monat festgelegt und war seitdem fast zwanzig Jahre unverändert. Der Kreistag hat in seiner letzten Sitzung vom 7. November 2019 beschlossen, dass dieser Betrag ab 1. Januar 2020 auf dann 130 € pro Monat festgelegt wird, wobei hier die Frage einer evtl. Mitfinanzierung für sächliche oder personelle Aufwendungen durch fraktions- oder gruppeninterne Vereinbarungen keine Rolle spielte, sondern eine Erhöhung durch die allgemeine Preissteigerung, gestiegene Fahrtkosten und die Umstellung auf den ausschließlich elektronischen Sitzungsdienst bei der Anpassung im Fokus standen.

Aus der Mitte des Kreistags wurde nun angeregt, das Thema der Zahlung von Kreismitteln für sächliche und personelle Aufwendungen erneut zu prüfen. Eine erste Information erfolgte im Ältestenrat am 23. Oktober 2019. Die Verwaltung wurde daraufhin beauftragt, einen Vorschlag zu weiteren Beratung auszuarbeiten.

## **2. Rahmenbedingungen**

Die Grundsätze zur Gewährung und der Verwendung von Mitteln für die Fraktionsarbeit basieren im Wesentlichen nach wie vor auf einem gemeinsamen Papier vom 6. April 1992 („Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln; Darstellung der Rechtslage, die zwischen Innenministerium, Regierungspräsidien, Gemeindeprüfungsanstalt und Kommunalen Landesverbänden abgestimmt ist“).

Die Mittel zur Finanzierung der sächlichen und personellen Aufwendungen dürfen ausschließlich für die Fraktionsarbeit eingesetzt werden und unterliegen insoweit einer Zweckbindung. Die Verwendung dieser Mittel ist auf die den Fraktionen kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben der Steuerung und Erleichterung des Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung im Kreistag und den dafür erforderlichen Geschäftsbetrieb zu beschränken. Hierbei ist insgesamt ein strenger Maßstab anzulegen.

Entsprechend der Rechtsnatur der Fraktionen als Teil des Organs Kreistag handelt es sich bei einer Fraktionsfinanzierung aus Haushaltsmitteln nicht um eine Gewährung von Zuwendungen (Zuschüsse) an Dritte außerhalb des Landkreises, sondern um Haushaltsausgaben für eigene Zwecke. Aus diesem Grund findet das allgemeine Haushalts- und Prüfungsrecht Anwendung.

Einige Gebietskörperschaften stützen die Finanzierung nach § 26a Abs. 3 LKrO auf einen Kreistagsbeschluss ohne konkretisierende Regelungen, andere haben dies in einer eigenen Satzung geregelt, in die Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit eingearbeitet oder haben eine Richtlinie erlassen.

Die Verwaltung empfiehlt, aufgrund der Komplexität und aus Gründen der Transparenz sowie der Rechtssicherheit, die Fraktionsfinanzierung in einer eigenständigen Vorschrift detailliert zu regeln. Insbesondere wird nicht empfohlen, diesen Regelungsgegenstand in die Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit mit aufzunehmen, da dort persönliche Aufwendungen der für den Landkreis ehrenamtlich Tätigen abgebildet werden. Dies sollte nicht mit den Sach- und Personalaufwendungen der Fraktionen vermischt werden.

### **3. Verfahrensweise bei anderen Landkreisen**

Insbesondere bei der Höhe der Beträge gibt es sehr große Unterschiede zwischen den Landkreisen und vor allem größeren kreisfreien Städten, die oftmals deutlich höhere Beträge zu Grunde legen, da die dortigen Fraktionen teilweise Geschäftsstellen unterhalten oder Personal einstellen. Im Falle der Landkreise sind die Beträge meist deutlich geringer.

Eine Abfrage im Jahr 2019 hat folgendes Bild ergeben:

#### Landkreis Rastatt:

Seit dem Jahr 2004 wird ein Sachkostenbeitrag je Kreistagsmitglied in Höhe von 50 € pro Jahr gewährt, unabhängig von einem Fraktions- oder Gruppenstatus. Ein Verwendungsnachweis ist vorzulegen.

#### Rhein-Neckar-Kreis:

Pro Jahr werden pauschal je 1.100 € an die Fraktionen ausgezahlt, Gruppen und Einzelmitglieder erhalten keine Sach-/Personalkostenpauschale. Ein Verwendungsnachweis ist vorzulegen. Nicht verwendete Mittel sind an den Kreis zurückzuzahlen oder können einmalig auf Antrag in das nächste Kalenderjahr übertragen werden.

#### Enzkreis:

Keine Sach-/Personalkostenpauschale

#### Landkreis Heilbronn:

Keine Sach-/Personalkostenpauschale

#### Landkreis Ludwigsburg:

Keine Sach-/Personalkostenpauschale

#### Main-Tauber-Kreis:

60 € pro Jahr je Mitglied einer Fraktion. Gruppen und Einzelmitglieder erhalten keine Sach-/Personalkostenpauschale. Ein Verwendungsnachweis ist vorzulegen.

#### Landkreis Reutlingen:

Zahlung eines jährlichen Sockelbetrages in Höhe von 750 € (Fraktion), 500 € (Gruppe) bzw. 250 € (Einzelmitglied). Fraktionen erhalten darüber hinaus einen jährlichen Pro-Kopf-Betrag von 80 € je Mitglied. Gruppen und Einzelmitglieder erhalten keinen Pro-Kopf-Beitrag.

Schwarzwald-Baar-Kreis:

70 € pro Jahr je Mitglied einer Fraktion oder Gruppe. Einzelmitglieder erhalten keine Sach-/Personalkostenpauschale. Die in einem Jahr nicht verbrauchten Mittel werden auf Antrag in das Folgejahr übertragen.

Landkreis Tübingen:

250 € pro Jahr je Mitglied einer Fraktion. Gruppen und Einzelmitglieder erhalten keine Sach-/Personalkostenpauschale.

#### **4. Hinweise zur Ausgestaltung**

Der Kreistag kann unter Beachtung der Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln und im Rahmen der Rechtsprechung die Ausgestaltung der Mittelgewährung für den sächlichen und personellen Aufwand eigenverantwortlich regeln.

Auf wesentliche Punkte, die bei den weiteren Überlegungen mitberücksichtigt werden sollten, wird an dieser Stelle hingewiesen:

- Für den Fall, dass der Landkreis den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt gewährt, besteht ein Leistungsanspruch auf eine dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz genügende Teilhabe. Danach müssen – auch wenn der Landkreis keine kostendeckenden Zuschüsse vorsieht – die gewährten Mittel unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden, der sich an deren tatsächlichem und erwartbarem Bedarf für ihre Geschäftsführung orientiert.
- Der Kreistag kann auch Gruppen sowie fraktionslosen Kreisrätinnen und Kreisräten Mittel zur Verfügung stellen. Nach der gängigen Kommentierung besteht als fraktionslose Kreisrätin/als fraktionsloser Kreisrat kein Anspruch im Hinblick auf die Ausstattung mit Büro und dessen Einrichtung in gleicher Weise unterstützt zu werden wie Fraktionen. Allerdings wird man eine Mindestausstattung - einen Grundbetrag, z.B. für Fachliteratur, Fortbildung - zubilligen müssen.
- Die Gewährung von Mitteln an Fraktionen darf nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Kreisrätinnen und Kreisräte bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit gegenüber fraktionslosen Kreisrätinnen und Kreisräten bevorzugt werden. Ebenfalls dürfen Mitglieder kleiner und großer Fraktionen nicht ungleich behandelt werden. Weiterhin sollte bedacht werden, dass bestimmte Kosten für alle Fraktionen/Gruppen unabhängig von deren Größe anfallen. Zusammenfassend ist also nach der gängigen Kommentierung zur Vermeidung einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von einer rein proportionalen Mittelverteilung, d.h. einem reinen „Pro-Kopf-Betrag“, abzuraten. Es erscheint sachgerecht, die Höhe der Zuwendungen in Abhängigkeit von der Mitgliederzahl zu staffeln. Dabei kann es, um eine Benachteiligung kleiner Fraktionen oder Gruppen abzufangen, erforderlich sein, einen gemeinsamen Grundaufwand (etwa in Form eines Sockelbetrages) oder eine degressive Staffelung entsprechend der Anzahl der Mitglieder vorzusehen.

Der Entwurf der Richtlinie sieht unter Ziffer II folgende Regelung vor:

Sockelbetrag:

Fraktion (ab 25 Mitglieder)	3.500 € / Jahr
Fraktion (ab 20 Mitglieder)	3.000 € / Jahr
Fraktion (15 bis 19 Mitglieder)	2.500 € / Jahr
Fraktion (10 bis 14 Mitglieder)	2.000 € / Jahr
Fraktion (bis 9 Mitglieder)	1.500 € / Jahr
Gruppe	500 € / Jahr
Einzelmitglieder	200 € / Jahr

Zusätzlich zum Sockelbetrag erhalten

Fraktionen je Mitglied	60 € / Jahr
Gruppen je Mitglied	60 € / Jahr
Einzelmitglieder	0 € / Jahr

- In der beigefügten Richtlinie sind unter Ziffer IV eine Reihe als zulässig angesehener Zwecke der Mittelverwendung aufgeführt. Der Kreistag könnte allerdings auch Streichungen vornehmen und die Verwendung der Mittel auf einzelne Zwecke beschränken (z.B. Geschäftsstelle, laufender sächlicher Geschäftsbedarf oder Fachliteratur).
- Die veranschlagten Haushaltsmittel können für übertragbar erklärt werden, so dass sie bis zum Ende des folgenden Jahres verfügbar bleiben (§ 21 Abs. 2 GemHVO). Die Verwaltung empfiehlt zur Vereinfachung nur einen Auszahlungstermin pro Jahr vorzusehen und von der Möglichkeit der Übertragbarkeit keinen Gebrauch zu machen. Der Richtlinienentwurf sieht aktuell den 1. Juli eines Jahres als Auszahlungsdatum vor.
- Der persönliche Aufwand für die Vorsitzenden der Fraktionen kann nur über die Entschädigung nach § 15 LKrO abgegolten werden, d.h. nach den Festlegungen der Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit im Landkreis Karlsruhe, die in der letzten Sitzung des Kreistags am 7. November 2019 geändert wurde (Verbot der Doppelentschädigung).

Die Angelegenheit wurde in der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 16.01.2020 vorberaten und dem Kreistag einstimmig zur Beschlussfassung empfohlen.

## II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Ausgehend von der vorgeschlagenen Regelung und der momentanen Größe sowie Anzahl der Fraktionen/Gruppen des Kreistags ist mit jährlichen Kosten in Höhe von rund 20.000 € zu rechnen. Dieser Betrag ist in der Änderungsliste zum Haushalt 2020 berücksichtigt.

Die Verteilung der Mittel ist aus der folgenden Beispielrechnung ersichtlich:

	<b>Anzahl Mitglieder</b>	<b>Sockelbetrag</b>	<b>Pro-Kopf-Betrag</b>	<b>Summe</b>
CDU/Junge Liste	28	3.500,00 €	1.680,00 €	5.180,00 €
Freie Wähler	18	2.500,00 €	1.080,00 €	3.580,00 €
SPD	15	2.500,00 €	900,00 €	3.400,00 €
Bündnis 90/Die Grünen	14	2.000,00 €	840,00 €	2.840,00 €
FDP	5	1.500,00 €	300,00 €	1.800,00 €
AfD	5	1.500,00 €	300,00 €	1.800,00 €
DIE LINKE	2	500,00 €	120,00 €	620,00 €
Unabhängige Liste	1	200,00 €	0,00 €	200,00 €
		<b>14.200,00 €</b>	<b>5.220,00 €</b>	<b><u>19.420,00 €</u></b>

## III. Zuständigkeit

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung erfolgt die Beschlussfassung im Kreistag.