



Der Innenminister
des Landes
Nordrhein-Westfalen

Der Innenminister NRW, Postfach 1103, 4000 Düsseldorf 1

Haroldstraße 5, Düsseldorf

An die
Regierungspräsidenten

Telex 08 58 27 49 inw d

Telefax (0211) 871 3355

Telefon (0211) 8711

Durchwahl 871 2459

Arnsberg, Detmold, Düsseldorf,
Köln, Münster

Datum 2. Januar 1989

Aktenzeichen

(Bei Antwort bitte angeben)

III A 1 - 11.70 - 3906/88

An die
Oberkreisdirektoren
als untere staatliche Verwaltungsbehörden

Betr.: Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen
der Vertretung.

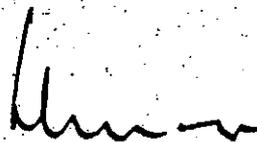
Durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom
13.2.1987 - 15 K 1536/85 - (NWVB1. 1987 S. 53) sind Unsicher-
heiten über die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen von
Zuwendungen an die Fraktionen kommunaler Vertretungen ausgelöst
worden.

Die von der Rechtsprechung aufgestellten engen Grundsätze
für die Finanzierung der Fraktionsarbeit sind kritisiert wor-
den, weil sie der Aufgabenstellung der Fraktionen und den Bedürf-
nissen der Praxis nicht gerecht würden. Ich habe mich bemüht,
unter Würdigung der Rechtsprechung, aber auch der kritischen
Stimmen, deren Berechtigung nicht von der Hand zu weisen ist,

Beurteilungsmaßstäbe zu entwickeln, die den rechtlichen Anforderungen an die Finanzierung der Fraktionsarbeit, den Bedürfnissen einer praktikablen Handhabung sowie den nach Gemeinde- und Fraktionsgröße unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Die in der Anlage aufgestellten Grundsätze bitte ich der Beratung der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der überörtlichen Prüfung zugrunde zu legen.

Die kommunalen Spitzenverbände und die kommunalpolitischen Vereinigungen der in den Räten vertretenen Parteien haben Abdrucke erhalten. Ich habe ihnen anheimgestellt, ihre Mitglieder in geeigneter Weise zu unterrichten.



(Dr. Schnoor)

Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung

1. Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Mitgliedern einer Vertretungskörperschaft, die nicht nur zu einem vorübergehenden Zweck gebildet werden und auf gemeinsamen Grundanschauungen beruhen. Als solche sind sie Teile und ständige Gliederungen der Vertretung, "der organisierten Staatlichkeit eingefügt" (BVerfGE 20, 56 ff /104/).

Die Kommunalverfassungsgesetze in Nordrhein-Westfalen enthalten keine Bestimmungen, die Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen in kommunalen Vertretungen aufstellen. Sie setzen vielmehr die Existenz von Fraktionen in kommunalen Vertretungen voraus, die sich aus den Mitgliedern der Vertretung völlig frei bilden können.

Damit ist die Rolle der Fraktionen für die Arbeit der Vertretungen nur teilweise beschrieben. Für eine weitere positive Umschreibung kann nicht auf die Kommunalverfassungsgesetze zurückgegriffen werden. Die Bewertung ihrer Aktivitäten muß daher zunächst weiter der kommunalen Praxis überlassen bleiben.

- 1.1 Die Finanzierung der Fraktionen erfolgt aus unterschiedlichen Quellen. Es sind dies (die Reihenfolge stellt keine Gewichtung dar):

- Finanzmittel der Partei bzw. Wählervereinigung,
- Spenden Einzelner,
- Umlage der Fraktionsmitglieder und
- Zuwendungen aus Haushaltsmitteln der Vertretungskörperschaft zu den Aufwendungen der Geschäftsführung.

§ 40 Abs. 3
KrO

1.2 Die Rechtsgrundlagen für Zuwendungen an die Fraktionen in der Bezirksvertretung, in Rat, Kreistag und Landschaftsversammlung enthalten die inhaltsgleichen Regelungen in § 30 Abs. 7 GO, § 22 Abs. 8 KrO, § 8 Abs. 3 LVerbO, § 10 Abs. 3 KVRG. Sie bestimmen, daß

- Zuwendungen aus Haushaltsmitteln zu den Aufwendungen der Fraktionen für die Geschäftsführung gewährt werden können und
- über die Verwendung dieser Mittel von den Fraktionen ein Nachweis in einfacher Form geführt werden muß, der unmittelbar dem Hauptverwaltungsbeamten zuzuleiten ist.

1.3 Die Verwaltungsvorschriften Nr. 5.1 bis 5.3 zu § 30 GO (inhaltsgleich Nr. 6.1 bis 6.3 zu § 22 KrO), die zur Interpretation der gleichlautenden §§ 8 LVerbO und 10 KVRG entsprechend anzuwenden sind, erläutern insbesondere, daß

- Zuwendungen nur im Rahmen der Aufgabenstellung der Fraktionen, die Zusammenarbeit in der Vertretung zu erleichtern und eine zügige Bewältigung der Aufgaben der Vertretung zu ermöglichen, gewährt werden können,
- sie nicht Ersatz für Aufwendungen sein dürfen, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung und ihrer Ausschüsse entstehen und bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind,
- sie nicht als verfassungswidrige verdeckte Parteienfinanzierung den Parteien oder Wählergruppen dienen dürfen,
- z.B. Kosten für Personal, Bürokosten, Reisekosten, Fachliteratur, Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildung der Fraktionsmitglieder als wesentliche Ausgabearten in den Nachweisen darzustellen sind und
- diese Nachweise der überörtlichen Prüfung zugänglich sind.

2. Aus Anlaß der Ausführungen im Urteil des VG Gelsenkirchen vom 13.02.1987 - 15 K 1536/85 - muß eine Bewertung der Aktivitäten von Fraktionen, für die Zuwendungen aus Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaft gewährt werden, in erster Linie anhand ihrer Aufgabenstellung erfolgen.

Die Aufgabe von Fraktionen sieht das OVG Münster (Urt. v. 14.01.1975 - III A 551/73 - Rspr.Slg.Kottenberg-Rehn, Entscheidung Nr. 4 zu § 30 S. 26 f) in der Zusammenführung von mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkten, um so durch Vorwegbildung klarer Mehrheiten die Zusammenarbeit der Vertretung zu erleichtern und dadurch eine zügige Bewältigung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.

3. Bei der Bewertung ist jedoch auch zu berücksichtigen, daß Fraktionen kommunaler Vertretungen wie die Parlamentsfraktionen in die "organisierte Staatlichkeit" eingefügt und damit ein Teil von ihr sind (vgl. OVG Münster, Urt. v. 14.01.1975, aaO).
4. Fraktionszuwendungen dürfen kein Ersatz für Entschädigungen sein, deren Gewährung an Mitglieder kommunaler Vertretungen unter näherer Bestimmung der Voraussetzungen durch Rechtsvorschrift abschließend geregelt ist. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen z.B. für die Zahlung von Sitzungsgeldern, zusätzlichen Aufwandsentschädigungen an Funktionsträger oder Fahrkostenersatz nicht vorliegen, dürfen trotzdem gewährte Leistungen der Fraktionen nicht aus den Fraktionszuwendungen bestritten werden.

In der nachstehenden Zusammenstellung sind Aktivitäten kommunaler Vertretungen im Hinblick auf die Zulässigkeit der Verwendung von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln bewertet. Die Zusammenstellung hat weder abschließenden noch endgültigen Charakter.

- 4.1 Die Verwendung von Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaft ist zulässig z.B. für folgende Zwecke:
 - 4.11 Anmietung von Räumen (einschl. Nebenkosten)
 - für die Fraktionsgeschäftsstelle
 - dauernd oder bedarfsweise für die Durchführung von Fraktions-sitzungen.
 - 4.12 Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit
 - einmalige Kosten: Anschaffung von Büromöbeln und -maschinen
 - wiederkehrende Kosten wie Wartung der Büromaschinen, Porto, Telefon, Papier, Papierprodukte, sonst. Büromaterial.

4.13 Anschaffungs- und Betriebskosten von Kraftfahrzeugen für Fahrten der Fraktionsgeschäftsstelle, Transporte von Material

Ein Bedarf für die Anschaffung eines Kraftfahrzeugs wird allerdings wohl nur in Großstädten, großflächigen Gemeinden und Kreisen anzuerkennen sein.

4.14 Beschaffung einer Grundausrüstung an Literatur und Zeitschriften

Die Verwaltungsbibliothek ist nach Dienstschaft für die Fraktionen nicht zugänglich. Die Nachmittags- und Abendstunden sind jedoch die Hauptarbeitszeit der Fraktionen. Auch befinden sich die Räume der Fraktionen nicht immer im gleichen Gebäude wie die Bibliothek.

4.15 Beschäftigung von Personal

- für die Sicherung des Informationsaustausches und organisatorische Arbeiten (Geschäftsstellenbetrieb)
- Fachkräfte für Sachgebiete der Fraktionsarbeit

Zwar hält das VG Gelsenkirchen unter Hinweis auf die Pflicht des Gemeindedirektors zur Vorbereitung der Rats- und Ausschußentscheidungen die Beschäftigung von Fachkräften in den Fraktionen für unzulässig. Ihm kann jedoch hierin nicht gefolgt werden, weil es zur Aufgabe der Fraktionen gehört, Initiativen der Ratsmitglieder vorzubereiten und Meinungen vorab zusammenzuführen, um die Ratsarbeit zu entlasten und zu beschleunigen. Hierzu bedürfen die Fraktionen der fachkundigen Beratung.

Der Umfang der Beschäftigung von Fachpersonal dürfte von der Größe der Gebietskörperschaft und der mit ihr zusammenhängenden Komplexität der Aufgaben abhängen. Es sind nur eigenständige Arbeitsverträge mit den Fraktionen zulässig, auch als Teilzeitbeschäftigung.

4.16 Beiträge an Kommunalpolitische Vereinigungen

Da zu den Aufgaben der Kommunalpolitischen Vereinigungen die Beratung der Fraktionen gehört, ist die Übernahme der Beitragszahlung durch die Fraktionen für ihre Mitglieder vertretbar.

4.17 Durchführung von Fraktionssitzungen (Saalmiete und Nebenkosten s.o. 4.11)

4.171 am Sitz der Vertretung

- Bewirtung von Gästen
- Zuziehung von Referenten und Sachverständigen

Der Zuziehung von Sachverständigen und Referenten in Fraktionssitzungen steht die Regelung in § 42 Abs. 3 GO nicht entgegen. Sie ermächtigt lediglich die Ausschüsse, Sachverständige zu einzelnen Tagesordnungspunkten zu hören. Da die Kommunalverfassungsgesetze von einer Regelung des Verfahrens in den Fraktionen bewußt Abstand genommen haben, kann aus § 42 Abs. 3 GO nicht auf ein Verbot anderweitiger Sachverständigenzuziehung geschlossen werden.

4.172 an anderen Orten als dem Sitz der Vertretung (auswärtige Klausursitzungen)

Auswärtige Klausursitzungen aus besonderen Anlässen sind grundsätzlich zulässig. Die auch für die Fraktionen geltende Verpflichtung, Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden, erfordert Eingrenzungen der Art der Anlässe (z.B. Haushaltsberatungen, grundlegende Planungen der Körperschaft), der Anzahl, der Dauer und der maximalen Entfernung vom Sitz der Vertretung.

Diese Entscheidung muß in Form von allgemeinen Regelungen einheitlich vom Rat getroffen werden. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind dabei ebenso zu beachten wie der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen. Die Reisekosten der Fraktionsmitglieder trägt unmittelbar die Körperschaft, da es sich um genehmigungspflichtige Dienstreisen im Sinne des § 6 EntschVO handelt.

- 4.18 Reisen der Fraktion oder einzelner Mitglieder im Auftrag der Fraktion, wenn sie der Vorbereitung von Initiativen der Fraktion in der Vertretung oder der Meinungsbildung zu Entscheidungen dienen, die in der Vertretung anstehen (Informationsreisen)

Es handelt sich nicht um Dienstreisen im Sinne des § 6 EntschVO, die von der Genehmigung des Rates abhängig sind. Folglich kann die Reisekostenvergütung aus den Fraktionszuwendungen gezahlt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist die Reisekostenvergütung nach den Vorschriften des LRKG zu bemessen.

4.19 Fortbildung der Fraktionsmitglieder

- durch eigene Tagungen und Vortragsveranstaltungen,
- durch Teilnahme an Kongressen, Vorträgen und Seminaren fachlicher Art, bezogen auf die Aufgaben der Gebietskörperschaft und der Fraktion (z.B. Fachtagungen der Kommunalpolitischen Vereinigungen)

Das VG Gelsenkirchen sieht die Verwendung von Haushaltsmitteln für diesen Zweck grundsätzlich als unzulässig an. Es begründet seine Auffassung damit, daß bei der Fortbildung der Ratsmitglieder keine speziellen Fraktionsinteressen wahrgenommen würden (so auch Bischoff: Die Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, S. 37). Fortbildung müsse der Rat betreiben. Dieser formalen Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die Arbeit der Fraktionen ist auf die Erleichterung der Aufgabenerledigung des Rates hin angelegt, dessen (selbständige) Teile sie sind. Diesem Ziel dient letztlich auch die von Fraktionen organisierte Fortbildung der Ratsmitglieder.

4.191 Öffentlichkeitsarbeit durch

- Herausgabe von Presseerklärungen zu bestimmten Tagesordnungspunkten
- Pressekonferenzen (incl. Bewirtung)
- eigene Publikationen

Das VG Gelsenkirchen sieht eine Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen grundsätzlich als unzulässig an, da sie nach seiner Ansicht auf Wählerwerbung gerichtet ist.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Fraktionen kommunaler Vertretungen sind ebenso wie die Parlamentsfraktionen Teil der staatlichen Organisation. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings festgestellt, daß eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber vorliegt, wenn eine Parlamentsfraktion die ihr zur Deckung ihrer im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit entstehenden Aufwendungen gewährten Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zur Finanzierung des Wahlkampfes der sie tragenden Partei verwendet (BVerfG in NVwZ 1982, S. 613).

Das Bundesverfassungsgericht beruft sich zur Begründung dieser Entscheidung ausdrücklich auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.1977 (NJW 1977, 751). Das ist deshalb bedeutsam, weil sich dieses Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vor Bundestagswahlen befaßt. Die Aussagen über die Abgrenzung von unzulässiger und zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung müssen aus diesem Grund auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen herangezogen werden.

Überträgt man die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts betreffend die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung und der Fraktionen staatlicher Parlamente auf die Kommunalfraktionen, so gilt zunächst, daß es auch diesen verfassungsrechtlich verwehrt ist, im Kommunalwahlkampf und in der Vorwahlkampfphase unter Einsatz öffentlicher Mittel für die sie tragenden Parteien Wahlwerbung zu betreiben.

Das Recht, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, wird vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt.

In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, daß sie der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.

- 4.2 Unzulässig ist die Verwendung von Fraktionszuwendungen aus Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaft z.B. für folgende Zwecke:

4.21 Aufwandsersatz der Fraktionsmitglieder für Fraktionssitzungen am Ort der Vertretung

Zahlungen zu diesem Zweck sind unzulässig, da die Fraktionsmitglieder von der Körperschaft bereits Sitzungsgeld und Fahrtkostenersatz erhalten. Auch die Zahlung bei Sitzungen, die die Zahl der vom Rat festgelegten entschädigungsfähigen Sitzungen (§ 30 Abs. 5 Satz 3 GO) überschreiten, erscheint unzulässig, da hierdurch die Entscheidung des Rates umgangen würde, für wieviele Fraktionssitzungen die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch die Mandatsträger ermöglicht werden soll.

4.22 Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden, aus denen kleinere Geschenke, Fahrkosten, Fernspreckgebühren und sonstige Büroaufwendungen gezahlt werden sollen

Dieser Aufwand ist entweder mit der erhöhten Aufwandsentschädigung abgegolten, oder es handelt sich um Geschäftsbedürfnisse i.S.v. 4.12.

4.23 Zuwendungen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende

Nach GO und EntschVO ist keine erhöhte Aufwandsentschädigung vorgesehen.

4.24 Arbeitsessen der Fraktionsvorsitzenden

Diese Kosten sind mit der erhöhten Aufwandsentschädigung abgegolten.

4.25 Fahrkosten zu Fraktionssitzungen, wenn eine Kur oder der Urlaub unterbrochen wird

Es handelt sich um Dienstreisen im Sinne des § 6 EntschVO, über deren Genehmigung der Rat entscheidet und die von dem Fraktionsmitglied unmittelbar mit der Körperschaft abzurechnen sind. Die Reisekostenvergütung bemißt sich nach § 15 LRKG in Verbindung mit der VO zu § 15 Abs. 6 LRKG.

4.26 Teilnahme an Kongressen, Vorträgen, Seminaren von Parteigliederungen, die nicht regelmäßig Fortbildung betreiben

4.27 Teilnahme an Parteitag oder -kongressen

Bei 4.26 und 4.27 überwiegt die enge Parteibindung (s.o. 1.).

4.28 Durchführung von Bildungsreisen der Fraktion

Es fehlt ein konkreter Bezug zu den Fraktionsaufgaben.

4.29 Spenden (z.B. an Altenheime, Vereine etc.)

Es handelt sich nicht um eine Aufgabe der Fraktion.

5. Bei der Entscheidung der Vertretung, ob und in welcher Höhe den Fraktionen Zuwendungen gewährt werden, ist wie folgt zu verfahren:

Die Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen ist eine Ermessensentscheidung der Vertretung. Für die Fraktionen der Bezirksvertretungen trifft die Entscheidung der Rat, da die Entscheidung für alle Bezirksvertretungen einheitlich zu treffen ist.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es erforderlich, den Bedarf zu ermitteln und festzulegen, in welchem Umfang er abgedeckt werden soll. Ohne ausreichende Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen gewährte Zuwendungen sind rechtswidrig (VG Gelsenkirchen a.a.O. Seite 11).

In einem ersten Schritt sind daher die Aufwendungen der Geschäftsführung der Art nach festzulegen, die die Gebietskörperschaft ganz oder teilweise übernehmen soll. Hierzu kommen alle zulässigen Aufwendungen in Betracht, aber auch nur einzelne von ihnen. Auch diese Entscheidung liegt im Ermessen der Vertretung.

Bei der Ermittlung der Höhe der Aufwendungen kann auf eine Analyse des Bedarfs in der Vergangenheit nicht verzichtet werden. Die Erfahrungen des Hauptverwaltungsbeamten mit der Prüfung der Verwendungsnachweise, soweit sie ohne Verletzung der Verschwiegenheitspflicht offenbart werden können, sollen in den Entscheidungsprozeß einfließen (vgl. im folgenden Nr. 7).

Liegt der Umfang der Aufwendungen fest, ist zu entscheiden, welche davon durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft abgedeckt und welche in Geld zugewendet werden sollen.

6. Für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ist ein Maßstab zu wählen, der einerseits dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird, andererseits aber auch dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

Der Bedarf kann sich je nach Fraktion unterschiedlich darstellen. Einmal können Fraktionen neu in der Vertretung sein, die eine Erstausstattung benötigen, über die andere bereits verfügen. Andererseits können unterschiedliche Arbeitsweisen Auswirkungen auf die Kosten der Geschäftsführung haben. Von dem Fall der Erstausrüstung abgesehen, richtet sich die Verteilung der Mittel für die laufenden Kosten der Geschäftsführung nach dem ermittelten Bedarf, der jedoch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit nur insoweit befriedigt werden darf, als er einen Betrag nicht übersteigt, der nach für alle Fraktionen gleichen Maßstäben errechnet wird: keine Zuwendung über den konkreten Bedarf hinaus, keine Abdeckung des konkreten Bedarfs über einen allgemeinen Maßstab hinaus.

Als Maßstab für die Verteilung der Haushaltsmittel ist die Fraktionsstärke sachgerecht. Würden die Mittel aber allein nach der Kopffzahl berechnet, dann wäre dies allzu schematisch, weil ein gewisser Grundbedarf bei allen Fraktionen gleich ist.

Für die Mehrzahl der Kostenfaktoren ist der Ansatz eines gleichen Grundbedarfs bei allen Fraktionen unproblematisch. Etwas anderes gilt für die Mitarbeiter der Fraktionen. Es wäre kaum zu begründen, wenn eine 2-Personen-Fraktion über gleich viele oder gar mehr hauptamtliche Mitarbeiter verfügte als die Zahl der Fraktionsmitglieder ausmacht.

Mitarbeiter der Fraktionen sollten daher aus dem Grundbedarf ausgeklammert werden.

Dagegen kann der Grundbedarf umfassen

- Miete für Geschäftsräume nach Größe der Geschäftsstelle, evtl. Sitzungsräume
- Unterhaltungskosten der Räume
- Wartung und Unterhalt der Büroausstattung
- Papier und sonstiges Verbrauchsmaterial
- Zeitschriften, Literatur
- Grundbeitrag zur kommunalpolitischen Vereinigung
- Gehälter für die Geschäftsführung und den Schreibdienst in Abhängigkeit von der Fraktionsstärke

Die danach notwendige Differenzierung der Fraktionszuwendungen kann so aussehen, daß der Grundbedarf in einem für alle Fraktionen gleichen Sockelbetrag zusammengefaßt wird. Diese Berechnungsmethode trägt dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung.

7. Zu den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft gehört die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung.

Das Gesetz bestimmt zu diesen Fragen lediglich, daß ein Verwendungsnachweis in einfacher Form zu führen ist, der unmittelbar dem Hauptverwaltungsbeamten zuzuleiten ist. Die Verwaltungsvorschriften geben dazu knappe Erläuterungen, die sich auf die Beratungen des Gesetzentwurfs im Ausschuß für Kommunalpolitik stützen.

In der Form soll der Verwendungsnachweis summarisch die wesentlichen Ausgabenarten mit den darauf entfallenden Beträgen darstellen. Weiter ist eine Versicherung der Fraktionsvorsitzenden erforderlich, daß die Haushaltsmittel und Sachleistungen bestimmungsgemäß, d.h. nur für die Geschäftsbedürfnisse der Fraktionen verwendet worden sind.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise nahm in den Ausschußberatungen breiten Raum ein. Die Regierungsvorlage, die vorsah, den Verwendungsnachweis dem Rechnungsprüfungsausschuß der Körperschaft zuzuleiten, wurde verworfen, weil ausgeschlossen werden sollte, daß die Fraktionen

sich gegenseitig kontrollieren. Als örtliche Kontrollinstanz wurde der Hauptverwaltungsbeamte bestimmt. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spricht somit dagegen, daß der Hauptverwaltungsbeamte das Rechnungsprüfungsamt einschaltet, das der Vertretung untersteht. Nach dem Sinn der Vorschrift soll der Hauptverwaltungsbeamte die Verwendungsnachweise selbst prüfen oder durch Mitarbeiter prüfen lassen, die nicht dem Rechnungsprüfungsamt angehören. Gegenstand der Prüfung ist die bestimmungsgemäße Verwendung, aber auch die bedarfsgerechte Höhe der Zuwendungen als Entscheidungsgrundlage für die künftige Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan. Als Konsequenz des Prüfungsauftrags hat der Hauptverwaltungsbeamte das Recht und die Pflicht, nicht oder nicht bestimmungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern oder mit künftigen Zuwendungen zu verrechnen.

Der dem Hauptverwaltungsbeamten vorliegende Verwendungsnachweis muß unbestritten auch der überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsämter zugänglich sein. Die Verwaltungsvorschriften bestimmen, daß dafür "geeignete Unterlagen" bereitzuhalten sind. Es wird aber örtlich bestritten, daß das Gemeindeprüfungsamt Einblick in Belege verlangen dürfe, weil diese nicht Bestandteil der Verwendungsnachweise seien. Dazu ist festzustellen, daß § 30 Abs. 7 Satz 7 GO keine Einschränkung des in § 103 GO umrissenen Rahmens der überörtlichen Prüfung enthält. Ohne jegliche Möglichkeit, Belege einzusehen, kann der Prüfungsauftrag nicht erfüllt werden. Einblick in Belege wird gegeben werden müssen, wenn die Verwendungsnachweise begründete Zweifel an der gesetzmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel durch die Fraktionen ergeben, die auch durch zusätzliche Erläuterungen auf Nachfrage nicht ausgeräumt werden können.