



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2019

Nr. 5 Zweckwidrig verwendete Fraktions- mittel - Rückforderung geboten

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 5 Zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel - Rückforderung geboten

1 Allgemeines

Die Gemeindeordnung verpflichtet³¹⁹ die Gemeinden nicht, ihren Ratsfraktionen finanzielle Mittel zur Erledigung ihrer Aufgaben als Gliederung des Gemeinderats zur Verfügung zu stellen³²⁰. Geschieht dies gleichwohl in Form einer freiwilligen Leistung, sind die Mittel von den Fraktionen zweckgebunden zu verwenden³²¹. Bei zweckwidriger Verwendung steht der Gemeinde ein Anspruch auf Erstattung zu³²².

2 Zweckwidrige Mittelverwendung

Eine kreisfreie Stadt hatte ihren zuletzt sieben Ratsfraktionen in fünf Jahren insgesamt 0,9 Mio. € für deren Geschäftsbedarf zur Verfügung gestellt. Beleggestützte Prüfungen der Mittelverwendung hatte die Stadtverwaltung nicht durchgeführt.

Der Rechnungshof hat anhand der bei den Fraktionen angeforderten Belege für zwei Jahre stichprobenweise die Verwendung der Fraktionsmittel geprüft. Danach waren 27.000 € zweckwidrig verausgabt worden. Diesen Betrag hatten die Fraktionen unter anderem für

- gesellige fraktionsinterne Veranstaltungen mit Bewirtung,
- Neujahrsempfänge,
- Porti für Glückwunschscheiben und Grußkarten sowie
- Geschenke an Fraktionsmitglieder und Mitarbeiter

genutzt³²³.

3 Rückforderung

Der Rechnungshof hat die Stadt aufgefordert, unter Einbeziehung der weiteren Jahre der laufenden Wahlperiode Rückforderungsansprüche zu prüfen und durchzusetzen.

Hiergegen wandte die Stadt zunächst ein:

- Die Fraktionen hätten keine finanziellen Rücklagen. Daher könnten die Rückforderungsansprüche für vergangene Jahre nur durch Aufrechnung gegen Ansprüche auf Auszahlung von Fraktionsmitteln für das laufende Haushaltsjahr realisiert werden. Dadurch werde den Fraktionen entgegen der Hauptsatzung die Finanzierung ihres unabweisbaren Geschäftsbedarfs vorenthalten.
- Die Fraktionen genössen wegen gutgläubiger Verwendung der Mittel in der Vergangenheit Vertrauensschutz und seien entreichert.

Die Einwände der Stadt standen einer Rückforderung der zweckwidrig verwendeten Fraktionsmittel nicht entgegen:

³¹⁹ Zur diesbezüglichen grundsätzlichen Berechtigung der Gemeinden vgl. Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 20. Juli 1998 - 1 K 313/98.NW, juris.

³²⁰ Dies gilt gleichermaßen für die Fraktionen eines Kreistags.

³²¹ Zu den zulässigen Verwendungen vgl. Kommunalbericht 2016 Nr. 6, Tz. 6.1.

³²² Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 16. April 2013 - 4 A 865/10, juris Rn. 39.

³²³ Zur Unzulässigkeit einer derartigen Mittelverwendung vgl. Kommunalbericht 2016, a. a. O.

- Den Fraktionen werden durch eine Aufrechnung mit noch nicht ausgezahlten Beträgen oder durch eine Rückzahlung bereits erhaltener, jedoch noch nicht verausgabter Haushaltsmittel³²⁴ keine unabdingbar notwendigen Mittel vorenthalten. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach der Gemeindeordnung die Fraktionen keinen Anspruch auf Finanzierung ihres Geschäftsbedarfs haben. Wenn ein völliger Verzicht demnach möglich ist, stehen vermeintliche Belange der Arbeitsfähigkeit der Fraktionen einer Rückforderung rechtswidrig verwendeter Mittel nicht im Weg. Auch die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in der Hauptsatzung führen zu keiner anderen Bewertung. Die dort den Fraktionen zugesprochenen Leistungen stehen aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung unter dem Vorbehalt der sachgemäßen Verwendung.
- Rechtsgrundlage für eine Rückforderung zweckwidrig verwendeter Mittel ist ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch³²⁵. Bei diesem können sich die Fraktionen nicht auf Entreichung berufen, da die entsprechenden zivilrechtlichen Vorschriften nicht anwendbar sind³²⁶.
- Vertrauensschutz steht den Fraktionen nicht zu. Sie sind Teilorgane eines städtischen Verwaltungsorgans und unterliegen somit der Gesetzesbindung der Verwaltung. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 11. Februar 2011³²⁷ ausgeführt, dass sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Behörde gegenüber einer anderen nicht auf den in § 48 Abs. 2 VwVfG normierten Vertrauensschutz berufen könne. Dies gelte auch für eine Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft. Insofern diene der Vertrauensschutz nur dem Schutz des Bürgers gegenüber dem Staat. Eines solchen Schutzes bedarf der Träger öffentlicher Gewalt hingegen nicht. Diese Ausführungen sind ohne Weiteres auf das Verhältnis der Stadtratsfraktionen zur Stadt übertragbar.

Nach Unterrichtung über die vorstehend dargestellte Rechtsauffassung des Rechnungshofs hat die Stadt im Beantwortungsverfahren mitgeteilt, mit den Fraktionen seien die festgestellten Rückforderungsansprüche einvernehmlich kommuniziert worden. Die Beträge für die angeführten Jahre würden von den Fraktionen in voller Höhe zurückerstattet.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass Kommunen, die ihren Rats- oder Kreistagsfraktionen Mittel für deren Geschäftsbedarf zur Verfügung stellen, die zweckgebundene Verwendung der Mittel in geeigneter Weise prüfen und zweckwidrig genutzte Mittel zurückfordern.

³²⁴ Die Fraktionen erhielten jeweils zu Jahresbeginn einen Sockelbetrag sowie monatliche, nach der Zahl der Fraktionsmitglieder bemessene Beträge. Soweit diese Mittel noch nicht verwendet wurden, verfügten die Fraktionen über Vermögen.

³²⁵ Verwaltungsgericht Magdeburg, Urteil vom 1. September 2017 - 9 A 51/16, juris Rn. 22.

³²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. März 1985 - 7 C 48/82, juris Rn. 14 f.

³²⁷ 2 A 10895/10, juris Rn. 42.