Rechnungshof von Berlin

Berlin

Hinweise

**für die Bewirtschaftung
der Fraktionszuschüsse aus
Kapitel 3100 (BVV)
Titel 68401**

Stand: 5. Mai 2014

Prüfungsgebiet I

Grundlage	§ 8 a des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen (BzVEG) in der jeweils geltenden Fassung.
Zweckbindung	Den Fraktionen werden zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse für den personellen und sachlichen Aufwand einschließlich der Unterhaltung ihrer Büros gewährt (§ 8 a Abs. 1 BzVEG). Sie erhalten ferner gegen Nachweis ihrer Aufwendungen zusätzliche Personalmittel für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (§ 8 a Abs. 4 BzVEG).
Aufteilung der Haushaltsmittel nach § 8 a Abs. 2 BzVEG auf die Fraktionen	Zu Beginn eines Haushaltsjahres ist anhand der aktuellen vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg ermittelten Einwohnerzahl zu überprüfen, ob der im Haushaltsplan veranschlagte einwohnerabhängige Anteil des Ansatzes noch gilt; erforderlichenfalls ist er entsprechend zeitnah anzupassen.
Bindung an die LHO	Die BVV ist Organ der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 72 VvB). Sie und die in ihr vertretenen Fraktionen sind an die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Berlin gebunden. Dabei ist besonders Teil IV - Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung - der Landeshaushaltsordnung zu beachten.
Bewirtschaftung	Fraktionszuschüsse und Eigenmittel der Fraktionen (z. B. aus zweckgebundenen Spenden) sind strikt zu trennen. Dies gilt für das Konto bei einem Kreditinstitut (Bankkonto), die „Barkasse“, die Buchführung und die Belegablage.
Kontenführung	Für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse haben die Fraktionen jeweils ein (separates) Bankkonto bei einem Kreditinstitut zu führen.

Zeitliche Abgrenzung	Bei den Buchungsvorgängen ist das Prinzip der Jährlichkeit (Zu- und Abflussprinzip) zu beachten. Das bedeutet, dass alle Zahlungen (Einnahmen und Ausgaben) in dem Haushaltsjahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich geflossen sind. Dies betrifft auch rückwirkend geltend gemachte und gezahlte Beträge (z. B. Sozialversicherungsbeiträge). Für die monatlich im Voraus erhaltenen Fraktionszuschüsse (§ 8 a Abs. 2 BzVEG) gilt abweichend davon, dass die im Dezember eines Jahres erhaltenen Mittel in der Buchführung des Folgejahres erfasst werden.
Zahlungsabwicklung	Die für die Bewirtschaftung der baren und unbaren Einnahmen und Ausgaben verantwortlichen Personen sind zu bestellen und namentlich zu benennen. An einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, darf nicht nur eine Person allein beteiligt sein (Beachtung des „Vier-Augen-Prinzips" nach Nr. 1.2 AV § 70 LHO). Für Barbestände („Barkasse") ist ein „Kassenbuch" über sämtliche Ein- und Auszahlungen zu führen (vgl. Nr. 5.2 AV § 71 LHO). Die für die „Kassenbuchführung" verantwortliche Person muss durch eigenhändige Unterschrift eindeutig erkennbar sein.
Buchführung, Belegpflicht	Bare und unbare Einnahmen und Ausgaben sind vollständig aufzuzeichnen. Zahlungsbegründende Unterlagen (Belege, § 75 LHO) sind vollständig und in geordneter Form aufzubewahren. Bei Ausgaben für Druckerzeugnisse (auch Anzeigen) ist immer ein Belegexemplar zu den Akten zu nehmen.
Einnahmen	Zu den Einnahmen zählen die Fraktionszuschüsse sowie alle mit der Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse verbundenen Einnahmen (z. B. Erstattungen von Fraktionsmitgliedern oder Dritten und Erstattungen der Partei bei gemeinsamen Veranstaltungen).
Ausgaben - allgemein	Die Ausgaben müssen einen eindeutigen Bezug zur vergangenen, gegenwärtigen und aktuell zukünftigen Tätigkeit der Fraktionen haben. Im Einzelnen gilt: • Beachtung des allgemeinen Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel (§ 7 Abs. 1 LHO), • Verbot der Wahlwerbung (BVerfG, Urteil vom 02.03.1977, NJW 1977, S. 751 und Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 19.08.1988 betreffend Kommunalwahlen, NVwZ-RR 1989, S. 149).

- Verbot der indirekten (verschleierten) Parteienfinanzierung (vgl. BVerfG, Urteil vom 19.07.1966, NJW 1966, S. 1499, vgl. auch Gesetz über die politischen Parteien/Parteiengesetz).

Personalkosten

Personalausgaben sind dem Grunde und der Höhe nach detailliert zu belegen. Die Inanspruchnahme von festen oder freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern soll nur aufgrund schriftlicher Vereinbarungen erfolgen. Die Zweckbestimmung der Arbeit für die Fraktion muss nachvollziehbar sein.

Die Fraktionen haben zur Feststellung des steuer- und sozialversicherungspflichtigen Status bei Begründung des Vertragsverhältnisses mit größter Sorgfalt zu prüfen, ob Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer bei ihr selbstständig oder von ihr abhängig beschäftigt sind. Sofern der Auftraggeber zu dem Ergebnis kommt, dass im konkreten Einzelfall keine abhängige Beschäftigung vorliegt, ist formal nichts zu veranlassen. Die Entscheidung ist aktenkundig zu machen. In Zweifelsfällen kann zur Statusklärung bei der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund ein Antragsverfahren eingeleitet bzw. ein Antrag auf Anrufungsauskunft beim zuständigen Betriebsstättenfinanzamt gestellt werden.

Repräsentation/ Bewirtung

1. Repräsentationsausgaben sind nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben zulässig.

2. Ausgaben für die Bewirtung bei Veranstaltungen mit repräsentativem Charakter sind nur zulässig, wenn sie der Außenrepräsentation der Fraktion dienen und sich die jeweilige Veranstaltung vorwiegend an die außerhalb der BVV liegende Öffentlichkeit richtet. Ein starkes Indiz dafür ist in der Regel gegeben, wenn der Anteil der geladenen externen Gäste mindestens die Hälfte der Veranstaltungsteilnehmerinnen und Veranstaltungsteilnehmer ausmacht. Mitglieder anderer Fraktionen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zählen nicht dazu. Auch spielt der Veranstaltungsanlass eine Rolle. Um den Charakter der Veranstaltung beurteilen zu können, müssen in den zahlungsbegründenden Unterlagen nachvollziehbare Angaben zum Anlass, zur Gesamtteilnehmerzahl, zur Anzahl der geladenen Gäste und deren Funktionen enthalten sein, z. B. durch Vorlage von Einladungen und Verteilerlisten.

3. Eine Eigenbewirtung aus Fraktionszuschüssen ist (grundsätzlich) unzulässig. Eine Bewirtung bei fraktionsinternen Sitzungen ist ausnahmsweise zulässig, wenn diese mindestens 6 Stunden dauern und eine Selbstverpflegung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur schwer zu realisieren ist. Auf den zahlungsbegründenden Unterlagen sind das Veranstaltungsthema, der Teilnehmerkreis und die Dauer der Veranstaltung zu vermerken.

4. Ausgaben für Klausurtagungen der BVV-Fraktionen sind zulässig, wenn die Fraktionen im Rahmen der Klausurtagungen ein festgelegtes Tagungsprogramm mit Themen bearbeiten, die einen eindeutigen Bezug zur kommunalpolitischen Tätigkeit der Fraktion in der BVV haben. Als notwendige Kosten solcher Fraktions-Klausurtagungen gelten die angemessenen Fahrt-, Übernachtungs- und Verpflegungskosten sowie zusätzliche Aufwendungen für Tagungsräume und -technik. Somit können also auch Kosten der Verpflegung der Fraktionsmitglieder bei Klausurtagungen der Fraktion unter Beachtung des Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel (§ 7 Abs. 1 LHO) aus Fraktionszuschüssen gezahlt werden.

5. Die Zahlung von Trinkgeldern aus Fraktionszuschüssen ist unzulässig.

Repräsentationen/ Präsente

1. Ausgaben aus Fraktionszuschüssen für Präsente an Mitglieder von Fraktionen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen sind unzulässig.

2. Dies gilt gleichermaßen für Geschenke an Dienstkräfte der Verwaltung. Im Übrigen gilt für diese das für alle öffentlich Bediensteten im Land Berlin bestehende Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (vgl. Ausführungsvorschriften über das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen - AV Belohnungen und Geschenke - AV BuG - der SenInnSport vom 21.01.2013).

3. Um den Fraktionsbezug nachzuweisen, ist bei Repräsentationsgeschenken an Dritte (z. B. Blumen, Bücher) auf dem Beleg die Empfängerin oder der Empfänger nebst Funktion sowie der Anlass zu vermerken.

4. Bei Sträußen oder Blumengebinden aus Anlass von Gedenktagen oder Trauerfällen sollte der Anlass und ggf. der Wortlaut des Aufdrucks auf der Schleife in der Rechnung vermerkt werden.

Spenden, Ehrenpreise etc.	Geld- und Sachspenden (auch Ehrenpreise) sind unzulässig. Sie fallen nicht unter die Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse.
Öffentlichkeitsarbeit	Mit staatlichen Zuschüssen darf Öffentlichkeitsarbeit (auch per Internet) der Fraktionen nur finanziert werden, wenn sie einen hinreichenden Bezug zur Arbeit der Fraktionen aufweist und auf eine gezielte Werbung für eine Partei und deren Personal verzichtet. Dies verlangt sowohl Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen als auch Mäßigung in der engeren Vorwahlzeit (etwa 6 Monate vor dem Wahltag), ohne dass die Fraktionen gezwungen wären, auf sogenannte Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren über die Leistungen der Fraktionen während der vergangenen/laufenden Legislaturperiode zu verzichten (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002 - VGH O 3/02). In dieser Phase ist allerdings streng darauf zu achten, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlkampfhilfe für eine Partei nicht überschritten wird. Ein Ausblick auf die Arbeit künftiger Fraktionen in der folgenden Wahlperiode ist daher nicht zulässig. In der Schlussphase des Wahlkampfes (Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet; sie beginnt etwa 6 Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Im Einzelnen gilt Folgendes: 1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) zulässig, wenn sie formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion in der BVV in der laufenden Wahlperiode beziehen. 2. Die Grenze zur zulässigen Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für eine Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.

3. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder einer Wahlbewerberin oder eines Wahlbewerbers vermeiden. Dieser Eindruck kann insbesondere bei den typischen Formen von Öffentlichkeitsarbeit der Parteien wie Plakat- und Flugblattaktionen, Briefkastenverteilungen und bedruckten Werbeartikeln (Kugelschreiber, Luftballons, Stofftiere etc.) sowie einer unangemessenen Auflagenhöhe für schriftliches Material entstehen.

4. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere aus Fraktionszuschüssen finanzierte Erzeugnisse nicht von den Parteien für eigene Zwecke eingesetzt werden. Dies lässt sich durch einen Aufdruck mit dem Inhalt erreichen, dass diese nicht für Parteizwecke, insbesondere nicht für Zwecke des Wahlkampfes, verwendet werden dürfen.

   Verwenden die Fraktionen für eigene Beiträge, Publikationen etc. ein Logo, das dem ihrer Partei stark ähnelt oder entspricht, muss ein auffälliger Hinweis auf die Fraktion als Urheber der Publikation enthalten sein. Es ist mindestens der Schriftzug „Fraktion" unter Angabe der jeweiligen BVV in adäquater Größe beizufügen. Die alleinige Verwendung des Parteilogos ist unzulässig.

5. Eine anteilige Finanzierung gemeinsamer Publikationen und Veranstaltungen der Fraktionen und Parteien stößt an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteifinanzierung). Hinzu kommt, dass gemeinsame Aktivitäten von der Öffentlichkeit in der Regel primär der Partei zugeordnet werden.

   In Fällen, in denen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gemeinsame Aktivitäten wünschenswert erscheinen, muss eine verursachungsgerechte und nachvollziehbare Aufteilung der Sach- und Personalkosten sichergestellt sein. Die Fraktion darf anteilige Kosten nur insoweit übernehmen, wie das durch ihre Aufgaben gedeckt ist. Die verursachungsgerechte Aufteilung der Kosten ist insoweit nachvollziehbar zu dokumentieren.

6. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die Arbeit in der BVV dienen. Die Ermittlung von Sympathiewerten für Politikerinnen und Politiker gehört nicht zu den Fraktionsaufgaben.

7. Für alle Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit (auch per Internet) gilt, dass Belegexemplare (ggf. auch ein „Screenshot") für die Prüfung durch den Rechnungshof bereitzuhalten sind.

Dienstleistungen der Partei oder Wählergemeinschaft

Nimmt eine Fraktion Dienstleistungen der Partei oder Wählergemeinschaft in Anspruch, so darf die Zahlung an diese Organisation nur aufgrund einzeln begründeter Nachweise erfolgen. Pauschale Leistungen an die Partei oder Wählergemeinschaft sind als unzulässige Parteifinanzierung zu werten.

Beitragszahlungen an Kommunalpolitische Vereinigungen

Die Unterstützung von Kommunalpolitischen Vereinigungen, die der Parteisphäre zuzuordnen sind, ist mit der Zweckbindung der Fraktionszuschüsse nicht zu vereinbaren; entsprechende Leistungen und Zahlungen (z. B. Mitgliedsbeiträge) sind unzulässig.

Nachweis

Nach § 8 a Abs. 5 BzVEG haben die Fraktionen bis zum 30. Juli des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gegenüber der BVV-Vorsteherin oder dem BVV-Vorsteher die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse nachzuweisen. Ein entsprechendes Muster ist als Anlage beigefügt und Teil dieser Hinweise. Darüber hinaus hat die BVV-Vorsteherin oder der BVV-Vorsteher nach Ablauf der Wahlperiode von allen Fraktionen Zwischennachweise zu verlangen. Bei vorzeitiger Auflösung einer Fraktion sind die Fraktionszuschüsse unverzüglich abzurechnen. Auf den verbindlichen Nachweisen hat das BVV-Büro einen Sichtvermerk anzubringen (vgl. § 30 GGO I).

Im Nachweis sind sämtliche im Haushaltsjahr tatsächlich erfolgten Einnahmen und Ausgaben zu erfassen. Die monatlich im Voraus erhaltenen Fraktionszuschüsse (vgl. § 8 a Abs. 2 BzVEG), die verschiedene Abrechnungszeiträume (insbesondere beim Jahreswechsel) betreffen, sind im Nachweis des Folgejahres als Einnahme auszuweisen.

Die Gliederung des Nachweises ist einzuhalten.

Anlage

Nachweis

Die Bücher und Rechnungsunterlagen über die Verwendung der an die Fraktion der ..... Kapitel 3100 Titel 68401 für das Hj. ..... gezahlten Zuschüsse sind geprüft worden.

Die rechnerische Richtigkeit der geprüften Unterlagen wird bescheinigt. Es wird ferner bestätigt, dass die Zuschüsse in der nachstehend aufgeführten Höhe im Rahmen der Zweckbestimmung und der gesetzlichen Vorschriften verwendet worden sind.

A. Zuschüsse nach § 8 a Abs. 1 BzVEG

Einnahmen:	EUR	EUR
- Fraktionszuschüsse für die Zeit vom ..... bis	.....	
- sonstige mit der Bewirtschaftung der Zuschüsse verbundenen Einnahmen (z. B. Zinsen, Rückzahlungen, Erstattungen)	.....	
- Rücklagen aus Fraktionszuschüssen des Vorjahres	.....	
Einnahmen insgesamt		.....

Ausgaben:	
- Porto, Kontoführungsgebühren	.....
- Reinigung	.....
- Büromaterial	.....
- Bücher, Zeitschriften	.....
- Kauf von Büromöbeln*	.....
- Kauf von technischen Geräten*	.....
- Wartung, Reparatur, Miete für techn. Geräte	.....
- Öffentlichkeitsarbeit	.....
- Repräsentation	.....
- Fraktionsklausuren	.....
- Dienstleistungen Dritter für	.....

* Die aus den Zuschüssen beschafften Ausstattungsgegenstände ..... sind inventarisiert worden.

...

	EUR	EUR
- sonstige Ausgaben für . . . . . (ggf. auch Personalmittel, die über den nach § 8 a Abs. 4 BzVEG zugeflossenen Betrag hinaus aus den Zuschüssen aufgewendet wurden)	. . . . .	
Ausgaben insgesamt		. . . . .
Rückzahlungen nicht verbrauchter Fraktionszuschüsse an den Haushalt		. . . . .
auf das folgende Haushaltsjahr übertragene Rücklagen**		. . . . .

B. Zusätzliche Personalmittel für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach § 8 a Abs. 4 BzVEG

Einnahmen:

- Personalmittel für die Zeit vom . . . . . bis	. . . . .	
- sonstige mit der Bewirtschaftung der zusätzlichen Personalmittel verbundenen Einnahmen (z. B. Rückzahlungen, Erstattungen)	. . . . .	
Einnahmen insgesamt		. . . . .

Ausgaben:

- Entgelte, Honorare Vergütungen für Mitarbeiter	. . . . .	
- Nebenkosten (z. B. Steuern, Versicherungsbeiträge, sonstige Abgaben)	. . . . .	
Ausgaben insgesamt		. . . . .
Rückzahlungen nicht verbrauchter zusätzlicher Personalmittel an den Haushalt		. . . . .

Die Fraktion erklärt, dass die unter A. und B. aufgeführten Ausgaben im Hj. . . . . kassenwirksam geworden sind.

. . . . . .
(Fraktionsvorsitzender)

. . . . . .
(Kassenprüfer)

** Die „Rücklagen" dürfen 50 v. H. der nach § 8 a Abs. 1 BzVEG zugeteilten Fraktionszuschüsse des abgerechneten Haushaltsjahres nicht übersteigen.