Die nachfolgende Darstellung enthält die jeweilige gesetzliche und die dazu jeweils erlassenen Regelungen der VwV nach Absatz 6; die in der AV BVVFraktZ darüber hinaus formulierten allgemeinen Maßgaben sind hingegen in Anlage 1, die typisierende Arbeitsplatzbeschreibung im Sinne von Nr. 5.6.2 AV in Anlage 2 wiedergegeben. Das Regelwerk wird insoweit im Gesamtzusammenhang kommentiert.

§ 8a
Zuschüsse an die Fraktionen

Absatz 1: *Den Fraktionen werden zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse für den personellen und sachlichen Aufwand einschließlich der Unterhaltung ihrer Büros gewährt.*

2 zu § 8a Absatz 1 BezVEG
2.1 *Die Bezirksverwaltung hat der jeweiligen Fraktion nach Maßgabe der vorhandenen Kapazitäten und unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ein angemessenes Büro mit einer angemessenen Grundausstattung (insbesondere Schreib- und Besprechungstische sowie dazugehörendes Mobiliar, Telefonanschluss und Telefonapparat, Strom und Heizung) unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.*

2.2 *Den sachlichen Aufwand für die Durchführung ihrer Aufgaben und die Unterhaltung ihres Büros (zum Beispiel Papier, Büromaterial, Telefongebühren) hat die jeweilige Fraktion aus den Zuschüssen nach § 8a Absatz 2 BezVEG zu begleichen.*

(1) Die Gesamtvorschrift wurde im Zuge der staatlichen Vereinigung kreiert; sie berührt die Regelungsmaterien des übrigen Gesetzes nur mittelbar (ausführlich Vor § 8a). Die Aufgaben einer Fraktion sind definiert (ausführlich § 5a BezVG), was auch im Zusammenhang ihrer öffentlichen Finanzierung zu beachten ist. Sie ist - so die auf die Berliner Verhältnisse übertragene Beschreibung der Fraktion einer kommunalen Vertretungskörperschaft - eine auf die Dauer der Wahlperiode angelegte ständige Gliederung, die normativ mit eigenen Mitwirkungsrechten ausgestattet ist, um den technischen Ablauf der Aufgabenwahrnehmung der BVV im Wege einer `Binnensteuerung´ zu erleichtern und damit letztlich die dort erforderliche Willensbildung zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang kommt ihr mithin neben allgemeinen arbeitsökonomischen Aspekten die Aufgabe zu, parteipolitische (oder zumindest gruppenspezifische) Vorstellungen und Programmatiken durch Vorabstimmung unter ihren Mitgliedern zu bündeln und zu kanalisieren, in das laufende Wirken der BVV (als Gesamtorgan) einzubringen und umzusetzen bzw. anderweitige Ideen und Ansätze durch politische Mehrheitsbeschaffung zu verhindern[1]. Der Zweck einer Fraktion besteht mithin in erster Linie, eine gleichgerichtete und damit wirksame politische Ausübung der ihren Mitgliedern zustehenden Befugnisse sowie die Steuerung des Ablaufs der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der Vertretung und die vorbereitende Wahrnehmung der übrigen Aufgaben der BVV (möglichst reibungslos) zu gewährleisten[2]. Insoweit sind die Aufgaben einer Fraktion unmittelbar an die Aufgaben der BVV an sich verknüpft, was hinsichtlich der Verausgabung der bereit gestellten öffentlichen Mittel jederzeit zu beachten ist.

(1a) Die finanzielle Ausstattung als Zuschuss ermöglicht Fraktionsautonomie. Ihr steht insoweit die Kompetenz über die Mittelverwendung zu. Der Umfang des eingesetzten Fraktionszuschusses für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist allein Sache der jeweiligen Fraktion. Sie bestimmt das „Ob“ und das „Wie“ (Dispositionsrecht). Fraktionszuschüsse werden „zur im Rahmen der Zweckbindung freien Verwendung gezahlt“[3].

[1] Vgl. Urteil des OVG Saarland vom 17. September 2015 (2 C 29/15).
[2] Vgl. Beschluss des OVG Sachsen vom 18. Juni 2013 (4 C 25/11). Zur Rechtsnatur und Teilrechtsfähigkeit der Fraktion vgl. im Übrigen Nr. 1.3 AV BVVFraktZ.
[3] Urteil des VG vom 3. Juli 2025 (2 K 315/23).

(2) Bei der Verwendung der Mittel ist die Zweckbestimmung akribisch einzuhalten, eine (verdeckte) Parteienfinanzierung muss in jedem Fall vermieden werden[4]. Dieser Grundsatz ist bereits bei der Nutzung der zur Verfügung gestellten Räume durch die Fraktionen zu beachten[5]. Die öffentliche Zuwendung umfasst ausschließlich die Kosten für die Durchführung von Aufgaben einer Fraktion und erstreckt sich auf den dafür entstehenden sachlichen (nach Absatz 2) und personellen (nach Absatz 4, ggf. Absatz 2) Aufwand. Die Belange der Fraktion und der den Wahlvorschlag eingereichten Partei/Wählergemeinschaft sind insoweit konsequent (und kompromisslos) zu unterscheiden (Raumnutzung, Personaleinsatz, getrennte Konto-, Kassen- und Buchführung, Belegablage). Die Mitteilung über die Höhe sowie die Auszahlung des Fraktionszuschusses stellen keinen Verwaltungsakt dar, dessen Legaldefinition (§ 35 VwVfG) ist nicht als erfüllt anzusehen. Es handelt sich vielmehr um eine nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften berechenbare und kraft Gesetzes auszuzahlende Finanzierung ohne Antragserfordernis und Entscheidungsqualität. Die durchzuführende Verteilung nach dem Sitzverhältnis der Fraktionen in der BVV der dem Bezirk aufgrund einer bestimmten Einwohnerzahl zugewiesenen Haushaltsmittel nach § 8a Absatz 2 BezVEG ist keine individuell-konkrete Regelung: Jeder Fraktion mit gleicher Mitgliederzahl würde ein identischer Betrag als Sachmittelleistung zustehen. Auch die Personalmittel werden in dieser Hinsicht nicht einzeln berechnet, sondern stellen lediglich die Erstattung bereits verausgabter Personalkosten nach den Maßgaben von § 8a Absatz 4 BezVEG dar. Insoweit wird kein Einzelfall entschieden und es entfaltet sich zudem keine Außenwirkung (ausführlich **Rdnr.28**).

(2a) Die Verwendungsmodalitäten hatten sich durch regelmäßige Prüfungen des Rhf bereits verfestigt[6]; an ihre Stelle treten nunmehr die VwV. Sie sind von den Fraktionen sowie den beteiligten Organisationseinheiten der Bezirksverwaltung strikt einzuhalten. Der Begriff „Zuschuss/Zuschüsse“ lässt die Finanzierung der dargestellten Aufgaben durch Dritte zu; erforderlich ist dabei eine entsprechende Berücksichtigung im Rahmen des Verwendungsnachweises (Absatz 5).

[4] Vgl. Urteil des BVerfG vom 25. März 1966 (2 BvF 1/65) und die nachfolgende Rechtsprechung; hinsichtlich der Wirkung der Fraktionen in Dienstgebäuden usw. auch Nr. 4 Abs. 3 Buchstabe b) und Nr. 8 VV Werbung; zur strikten Abgrenzung zur staatlich gewährten finanziellen Unterstützung an Parteien: „Staatliche Politikfinanzierung in Bewegung - Keine Fraktionszuwendungen für ´Verfassungsfeinde`?“, *Janson, Nils J.*, NVwZ 5/2018, S. 288ff.

[5] Vgl. Beschluss des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 14. Mai 2021 (0 23/21) zur missbräuchlichen Überlassung von Räumen der Landtagsfraktion der AfD an den Landesverband der Partei als `Wahlkampfstudio´.

[6] Vgl. Hinweise für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse aus Kapitel 3100 (BVV), Titel 684 01, 5. Mai 2014; der Rhf ist dabei jedoch eine „geladene Waffe mit fehlendem Waffenschein“ (*von Lewinski/Immermann*: Haushaltsuntreue und Rechnungshofkontrolle in VerwArch 4/2014, S. 441).

(3) Die entgeltfreie Bereitstellung einer angemessenen Grundausstattung erfolgt nach zwei Maßgaben: Erstens hat (und muss sich) die jeweilige Bezirksverwaltung an den vorhandenen Kapazitäten zu orientieren. Sie hängt insbesondere von der Gesamtraumausstattung und damit von der Situation der öffentlichen Liegenschaften im Bezirk ab. Zweitens ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten. Das umfasst einerseits das Verhältnis zwischen den (unterschiedlich großen) Fraktionen zueinander sowie das Verhältnis zwischen den Fraktionen insgesamt zu der Raumausstattung für die Beschäftigten der Verwaltung. Eine `angemessene´ Zuordnung von Raumkapazität kann insoweit zwischen Bezirken variieren, Unterschiede sind im Hinblick auf die Größe von Rathäusern usw. hinzunehmen[7]. Zudem sind - soweit möglich - konkrete Bedarfe der Fraktionen zu berücksichtigen, die mitunter qualitative Aspekte bei der Raumausstattung präferieren; auf einen rein quantitativen Vergleich ist insoweit nicht abzustellen. Die Aufzählung einzelner Ausstattungsteile („Schreib- und Besprechungstische sowie dazugehörendes Mobiliar, Telefonanschluss und Telefonapparat, Strom und Heizung“) definiert einen Grundstock, der nicht unterschritten werden darf. Dabei sind technische Standardunterschiede nicht immer zu vermeiden, aber zulässig. Dem Bezirk verbleibt (durch die Verwendung „insbesondere“) ein Spielraum[8]. Klargestellt ist zudem, dass jede Form von Büroverbrauchsmaterial nicht von der Verwaltung zur Verfügung zu stellen ist. Derartiges ist vielmehr aus dem Fraktionszuschuss selbst zu beschaffen.

[7] Nach der Beantwortung von Schriftlichen Anfragen des Abg. Tommy Tabor (AfD-Fraktion) vom 3. März 2020 bzw. vom 30. April 2020 über BVV-Räume (18/22 910 und 18/23 185) besteht, abgesehen von qualitativen Umständen, die nicht erfasst werden können, folgende Bandbreite im Rahmen der Bereitstellung von Räumen an Fraktionen: Friedrichshain-Kreuzberg zwischen 49 qm (Bündnis 90/Die Grünen) und 15 qm (FDP-Fraktionslose), Lichtenberg zwischen 49 qm (Die Linke) und 24 qm (CDU), Marzahn-Hellersdorf zwischen 37 qm (CDU) und 29 qm (SPD), Mitte zwischen 69 qm (SPD) und 21 qm (FDP), Neukölln zwischen 51 qm (CDU) und 17 qm (AfD), Reinickendorf zwischen 97 qm (CDU) und 17 qm (Die Linke), Steglitz-Zehlendorf zwischen 118 qm (CDU) und 27 qm (Die Linke), Treptow-Köpenick zwischen 83 qm (Die Linke) und 27 qm (CDU), Spandau zwischen 70 qm (SPD) und 22 qm (Die Linke), Tempelhof-Schöneberg zwischen 81 qm (Bündnis 90/Die Grünen) und 21 qm (Die Linke), Charlottenburg-Wilmersdorf zwischen 108 qm (CDU) und 22 qm (Die Linke) sowie Pankow zwischen 41 qm (Die Linke) und 27 qm (jeweils Bündnis 90/Die Grünen, SPD, CDU und AfD). Fraglos bestimmt die Zahl der Mitglieder der jeweiligen Fraktion lediglich bedingt die Größe der bereitgestellten Räumlichkeiten. Sie hängt insbesondere auch von örtlichen Faktoren ab.

[8] Im Rahmen der Konzipierung der VwV wurden mitunter weitere Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände als Mindeststandard in die Diskussion geworfen. Sie betreffen vor allem IT-Equipment.

Absatz 2: *Jeder Bezirksverordnetenversammlung werden für Zuschüsse an die Fraktionen (Sach- und Personalkosten) im Haushaltsjahr ein Grundbetrag in Höhe von 15.000 Euro und ein zusätzlicher Betrag von 100 Euro je 1.000 Bezirkseinwohner zugeteilt. 10 vom Hundert des Grundbetrages erhält jede Fraktion als Sockelbetrag. Der verbleibende Gesamtbetrag wird um 75.000 Euro verstärkt und auf die einzelnen Fraktionen nach ihrer Mitgliederzahl verteilt. Die Fraktionszuschüsse werden monatlich im Voraus gezahlt.*

3 zu § 8a Absatz 2 BezVEG
3.1 *Berechnungsgrundlage und Leistungsumfang*
3.1.1 *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. Die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher ist verpflichtet, zum 1. Januar eines Jahres gegebenenfalls eine Neuberechnung des Leistungsanspruches vorzunehmen. Eine sich daraus ergebende Überzahlung ist von der Fraktion zu erstatten.*

3.1.2 *Nach § 8a Absatz 2 BezVEG werden jeder Bezirksverordnetenversammlung für Zuschüsse an die Fraktionen im Haushaltsjahr ein Grundbetrag in Höhe von 15 000 Euro und ein zusätzlicher Betrag von 100 Euro je 1 000 Bezirkseinwohner zugeteilt. 10 vom Hundert des Grundbetrages erhält jede Fraktion als Sockelbetrag. Nach Abzug des Sockelbetrages für die Fraktionen wird der verbleibende Gesamtbetrag um 75 000 Euro verstärkt und auf die einzelnen Fraktionen nach ihrer Mitgliederzahl verteilt. Die fraktionslosen Bezirksverordneten bleiben bei der Berechnung unberücksichtigt.*

3.1.3 *Sollte es während der Wahlperiode zu Veränderungen in der Fraktionsstärke kommen, so ist dies in der nächsten monatlichen Zahlung der Fraktionszuschüsse zu berücksichtigen. Eine tageweise Verrechnung erfolgt nicht.*

3.1.4 *Die Zuschüsse werden gemäß § 8a Absatz 2 Satz 4 BezVEG monatlich im Voraus gezahlt.*

3.2 *Zuschussfähige Ausgaben für Sachaufwendungen*
Die im Rahmen von § 8a Absatz 2 BezVEG zulässigen Ausgaben für den Sachaufwand müssen einen eindeutigen Bezug zur Tätigkeit der jeweiligen Fraktion in der aktuellen Wahlperiode haben. Im Einzelnen gilt

a) die Beachtung des allgemeinen Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel (§ 7 Absatz 1 LHO),

b) das Verbot der Wahlwerbung,

c) das Verbot der direkten wie indirekten (verschleierten) Parteienfinanzierung.

3.2.1 *Fachliteratur*
Die Beschaffung einer Grundausstattung von Fachliteratur und Fachzeitschriften (auch in elektronischer Form) ist zuschussfähig, soweit nicht auf bereits vorhandene Bestände in der jeweiligen Bezirksverwaltung zurückgegriffen werden kann oder diese nicht ausreichend sind.

3.2.2 *Fortbildungen*
Die Ausgaben für Fortbildungen (beispielsweise durch Teilnahme an Kongressen und Seminaren), deren Durchführung sich strikt an der Aufgabenstellung einer Fraktion zur Wahrnehmung der ihr zukommenden Aufgaben in der Bezirksverordnetenversammlung zu orientieren hat, sind grundsätzlich zuschussfähig. Übernommen werden können Ausgaben (hierzu zählen grundsätzlich Reise- und Übernachtungskosten), die durch Teilnahme von Mitgliedern der Fraktion, von der Fraktion vorgeschlagenen und anschließend von der Bezirksverordnetenversammlung gewählten Bürgerdeputierten sowie Beschäftigten der jeweiligen Fraktion entstehen.

***3.2.3** Repräsentation/Bewirtung*
***3.2.3.1** Ausgaben für Repräsentationsaufgaben sind nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben zuschussfähig.*

***3.2.3.2** Ausgaben für die Bewirtung bei Veranstaltungen mit repräsentativem Charakter sind nur zuschussfähig, wenn sie der Außenrepräsentation der Fraktion dienen und sich die jeweilige Veranstaltung vorwiegend an die außerhalb der Bezirksverordnetenversammlung 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 einer anderen Fraktion und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zählen nicht dazu. Zu beachten ist dabei auch der Veranstaltungsanlass. Hierfür müssen in den zahlungsbegründeten Unterlagen nachvollziehbare Angaben zum Anlass, zur Gesamtteilnahmezahl, zur Anzahl der geladenen Gäste und deren Funktionen enthalten sein, zum Beispiel durch die Aufnahme von Einladungen und Verteilerlisten.*

***3.2.3.3** Eine Eigenbewirtung aus Fraktionszuschüssen ist grundsätzlich nicht zuschussfähig. Eine Bewirtung bei fraktionsinternen Sitzungen ist ausnahmsweise zuschussfähig, wenn diese mindestens sechs Stunden dauern und eine Selbstverpflegung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur schwer zu realisieren ist. Auf den zahlungsbegründenden Unterlagen sind das Veranstaltungsthema, der Kreis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie die Dauer der Veranstaltung (Uhrzeit des Beginns und des Endes) zu vermerken.*

***3.2.3.4** Ausgaben für eine Klausurtagung der Fraktion sind zuschussfähig, wenn die Fraktion im Rahmen der Klausurtagung ein festgelegtes Tagungsprogramm mit Themen bearbeitet, die einen eindeutigen Bezug zur bezirkspolitischen Tätigkeit der Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung haben. Als notwendige Ausgaben solcher Fraktions-Klausurtagungen gelten die angemessenen Fahrt-, Übernachtungs- und Verpflegungskosten für die Mitglieder der jeweiligen Fraktion, von der jeweiligen Fraktion vorgeschlagene und von der Bezirksverordnetenversammlung gewählte Bürgerdeputierte, Beschäftigte der Fraktion und Referentinnen oder Referenten sowie zusätzliche Aufwendungen für Tagungsräume und Tagungstechnik.*

***3.2.3.5** Die Zahlung von Trinkgeldern aus Fraktionszuschüssen ist unzulässig.*

***3.2.4** Repräsentation/Präsente*
***3.2.4.1** Ausgaben aus Fraktionszuschüssen für Präsente an Mitglieder einer Fraktion, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion sowie an Dienstkräfte der Verwaltung sind unzulässig.*

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

***3.2.4.3** Bei Sträußen, Blumengebinden oder Traueranzeigen aus Anlass von Gedenktagen oder Trauerfällen ist der Anlass und gegebenenfalls der Wortlaut des Aufdrucks auf der Schleife in der Rechnung zu vermerken. Bei Traueranzeigen ist der Rechnung ein Belegexemplar beizufügen (vergleiche 3.2.6 lit. f).*

***3.2.5** Spenden/Ehrenpreise etc.*
Geld- und Sachspenden (auch Ehrenpreise, zum Beispiel Pokale an Vereine) aus Fraktionszuschüssen sind unzulässig.

3.2.6 *Öffentlichkeitsarbeit*
Mit staatlichen Zuschüssen darf jegliche Form von Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion, hierzu gehört auch die über das Internet, nur finanziert werden, wenn sie einen hinreichenden Bezug zum gesetzlichen Auftrag der Fraktion aufweist und auf eine gezielte Werbung für eine Partei beziehungsweise Wählergemeinschaft und deren Personal verzichtet. Dies muss in der Art der Präsentation der Informationen zum Ausdruck gebracht werden (keine „Image-Kampagnen"; informativer Gehalt darf nicht hinter reklamehafter Aufmachung zurücktreten). Die Fraktion muss deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. In der engeren Vorwahlzeit (sechs Monate vor dem Wahltag) gilt das Gebot äußerster Zurückhaltung. Die Öffentlichkeitsarbeit darf in dieser Zeit fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. In der Schlussphase des Wahlkampfes (regelmäßig in der Phase, in der die allgemeine Wahlwerbung durch Plakate im Straßenbild stattfindet; sie beginnt sechs Wochen vor dem Wahltag) sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Druckwerke oder andere Erzeugnisse dürfen nicht von den Parteien zum Beispiel zur Wahlwerbung eingesetzt werden. Im Einzelnen gilt Folgendes:

a) Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion aus Haushaltsmitteln ist unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 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 künftige Tätigkeit der Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung in der laufenden Wahlperiode beziehen.

b) 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.

c) Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einer Partei beziehungsweise einer Wählergemeinschaft oder einer Wahlbewerberin oder eines Wahlbewerbers vermeiden.

d) Parteien beziehungsweise Wählergemeinschaften dürfen für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellte Druckwerke oder andere aus Fraktionszuschüssen finanzierte Erzeugnisse nicht für eigene Zwecke einsetzen. Verwechslungen mit ihrer Partei oder Wählergemeinschaft sind bei eigenen Beiträgen oder Publikationen durch entsprechende Hinweise auf die Fraktion als Urheberin der Publikation zu vermeiden.

e) Eine anteilige Finanzierung gemeinsamer Publikationen und Veranstaltungen der Fraktion und der Partei beziehungsweise Wählergemeinschaft unterliegt einer besonderen Begründungsverpflichtung.

f) Für alle aus Fraktionszuschüssen finanzierte Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit (auch per Internet) gilt, dass geeignete Nachweise für die Prüfung bereitzuhalten sind.

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

3.2.8 *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 (beispielsweise Mitgliedsbeiträge) sind unzulässig, da andernfalls das Recht der übrigen Parteien und Wählervereinigungen auf gleiche Wettbewerbschancen verletzt wäre. Beitragszahlungen einer Fraktion kommen deshalb nur in Betracht, sofern die jeweilige Vereinigung satzungsgemäß oder tatsächlich eine nicht nur untergeordnete Unterstützung der Fraktion bei der Wahrnehmung ihrer organschaftlichen Aufgaben leistet. Beitragszahlungen einzelner Mitglieder einer Fraktion sind keinesfalls zuschussfähig.

3.3 *Zuschussfähige Ausgaben für Personalkosten*
3.3.1 *Die Fraktion ist berechtigt, die Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG auch für Ausgaben zu verwenden, die aus dem Abschluss von*

a) Werkverträgen,

b) Dienstverträgen,

c) Honorarverträgen

oder den Vertragstypen nach a) bis c) entsprechenden Verträgen entstehen. Vorbehaltlich des 3.3.2 dürfen Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG nicht für Ausgaben verwendet werden, die aus dem Abschluss von Arbeitsverträgen gemäß § 611a BGB entstehen.

3.3.2 *Übersteigen die tatsächlichen Personalausgaben die erstattungsfähigen Zuschüsse nach § 8a Absatz 4 BezVEG, so dürfen die Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG auch zu deren Deckung herangezogen werden.*

3.3.3 *Ausgaben gemäß 3.3.1 und 3.3.2 sind dem Grunde und der Höhe nach detailliert zu belegen. Die Inanspruchnahme darf nur auf Grund schriftlicher Vereinbarungen erfolgen. Die Zweckbestimmung der Arbeit für die Fraktion muss nachvollziehbar sein.*

(4) Bei der Bemessung der Höhe der Leistung des sachlichen Aufwands der Fraktionen stellt der Gesetzgeber nach Satz 1 der Vorschrift zunächst eine Basisfinanzierung bereit, die in jedem Bezirk - unabhängig von bestehenden Unterschieden (z. B. Anzahl der Fraktionen) - zu erbringen ist. Darüber hinaus kommt ein Betrag zur Auszahlung, der von der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner abhängt. Besonderheiten und Unterschiede[9] rechtfertigen die Annahme, dass eine Fraktion einen nach der Größe des Bezirks unterschiedlich hohen sachlichen Aufwand zu betreiben hat, um ihre kommunalpolitischen Aufgaben zu erfüllen. Auf qualitative Aspekte wie Sozialindikatoren, die ggf. gleichfalls bestimmte Teile des Kostenaufwands (z. B. Schwerpunkt in analoger bzw. digitaler Öffentlichkeitsarbeit) beeinflussen, gibt die Norm jedoch keine Antwort.

[9] Aufteilung der Einwohnerschaft Berlins (3 897 145) am 31. Dezember 2024 auf die Bezirke (Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, berlin.de):

Mitte	397 004	Tempelhof-Schöneberg	356 959
Friedrichshain-Kreuzberg	292 624	Neukölln	329 488
Pankow	427 276	Treptow-Köpenick	297 236
Charlottenburg-Wilmersdorf	343 500	Marzahn-Hellersdorf	294 091
Spandau	259 277	Lichtenberg	315 548
Steglitz-Zehlendorf	310 044	Reinickendorf	274 098

Diesem Gesichtspunkt könnte insoweit auch hinreichend Rechnung getragen werden, sofern sich die Zahl der Mitglieder der BVV an sich (ggf. in einem Bandbreitenmodell wie in anderen Kommunalverfassungen) an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bemessen würde; dazu wäre jedoch u. a. eine Änderung von Art. 70 Abs. 2 VvB erforderlich.

(5) Nach Satz 2 wird jeder Fraktion - unabhängig von ihrer Stärke - ein Sockelbetrag garantiert, der nach Satz 3 gestaffelt nach der Zahl der Mitglieder aufgestockt wird. Bei der konkreten Bemessung des Gesamtzuschusses ergeben sich jedoch im Ergebnis Rechtsfolgen, die nicht gewollt sein dürften: Von dem Gesamtbetrag (Grundbetrag in Höhe von 15.000 Euro zuzüglich des einwohnerabhängigen Betrages) ist der Sockelbetrag für jede Fraktion (1.500 Euro) abzuziehen; der dann verbleibende um 75.000 Euro erhöhte Rest ist durch die Zahl der fraktionsgebundenen Mitglieder der BVV zu dividieren, um den Betrag zu ermitteln, der auf das einzelne Mitglied jeder Fraktion entfällt. Jede Fraktion erhält als Sachmittel nach Satz 3 die ihr nach ihrer Mitgliederzahl zustehende Summe der „Pro-Kopf-Beträge“[10] erweitert um den jeweiligen Sockelbetrag. Da fraktionslose BV bei dieser Berechnungsweise ohne Belang sind, hängt die Höhe des Zuschusses für eine Fraktion von der Zahl der Mitglieder der BVV ab, die in Fraktionen zusammengefasst sind[11]. Im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz verursacht dieses Berechnungsverfahren tiefgreifende Bedenken.

(6) Bereits anlässlich der ersten Prüfung des Rhf wurde „festgestellt, dass aufgrund fehlender Regelungen in den Berliner Bezirken die Fraktionszuschüsse nach unterschiedlichen Berechnungsmethoden auf die einzelnen Fraktionen aufgeteilt werden (...), weil offen bleibt (...), ob die anteiligen Beträge für (...) Bezirksverordnete, die keiner Fraktion angehören, beim Haushalt verbleiben oder auf die bestehenden Fraktionen aufgeteilt werden sollen“[12]. Dieser Kritik wurde zwar gefolgt; der Rhf nahm jedoch offenbar selbst Abstand von diesem Berechnungsvorschlag. Spätestens nach der Einführung einer Drei-Prozent-Hürde und der damit einher gehenden Ausweitung der Zahl der fraktionslosen BV (ausführlich § 5 BezVG) ist das Problem virulent. Offenkundig wurde dieser Umstand nach der Bezirksfusion und der damit verbundenen Angleichung der Einwohnerzahlen[13].

---

[10] Rechtliche Hinweise; vgl. auch Hinweise des Rhf für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse aus 3100/684 01 (zuletzt im Mai 2014).

[11] Diese problematische Rechtsfolge wird durch einen Vergleich zwischen zwei fiktiven Bezirken deutlich, die

a) auf Tausend genau über die gleiche Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie
b) nach einer Wahl zur BVV über eine Fraktion mit je gleicher, aber mit einer unterschiedlichen Anzahl von fraktionslosen BV verfügen.

In einer fiktiven Modellrechnung mit einem jährlichen Gesamtfraktionszuschuss von je 100.000 Euro pro Bezirk (also völlig gleicher Einwohnerzahl) wird der finanzielle Aufwand der A- bzw. B-Fraktion im Bezirk II für höher erachtet als im Bezirk I:

Bezirk I			Bezirk II		
A-Fraktion	(**25**)	= 45.454,54 Euro	A-Fraktion	(**25**)	= 50.000 Euro
B-Fraktion	(**15**)	= 27.272,73 Euro	B-Fraktion	(**15**)	= 30.000 Euro
C-Fraktion	(15)	= 27.272,73 Euro	C-Fraktion	(10)	= 20.000 Euro
			fraktionslose BV	(05)	

[12] Schreiben des Rhf vom 16. August 1993, in dem weiterhin vorgeschlagen wird, die Erläuterung zu 3100/684 01 wie folgt zu ergänzen: „Von dem verbleibenden Gesamtbetrag erhalten die Fraktionen ein Fünfundvierzigstel je Mitglied ihrer Fraktion.“ Dieser Teilungsbetrag bezog sich auf die damalige Mitgliederzahl der BVV.

[13] Vgl. Art. I des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin (GVBl. S. 82) und § 3 des Gebietsreformgesetzes (GVBl. S. 131); zum 31. Dezember 2009 (Bevölkerungsstand nach Bezirken, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) umfasste die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in den zwölf Bezirken eine Bandbreite zwischen rd. 220.000 (Spandau) und über 365.000 (Pankow). Dem gegenüber hatte am 31. Dezember 1996 der Bezirk Weißensee lediglich 60.553 Einwohnerinnen und Einwohner und war im Vergleich zum Bezirk Neukölln (312.918) ein „Zwerg“ (vgl. Anlage 2 der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats von Berlin über Gesetz über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 16. Juli 1997 (13/1872).

(7) Darüber hinaus verpflichtet Nr. 3.1.1 AV BVVFraktZ d. BV-Vorst. zur jährlichen Überprüfung der Grundlage für die Berechnung des Gesamtzuschusses. Ausgangspunkt ist der einwohnerbasierte Haushaltsansatz für die Fraktionszuschüsse (Kapitel 3100/Titel 684 01) und damit seine Obliegenheit als Leiterin oder Leiter des Verwaltungszweiges (§ 9 LHO). Dieser wird im Aufstellungsverfahren des jeweiligen Bezirks gebildet und ist mitunter bereits zum Zeitpunkt der Annahme des Haushaltsgesetzes durch das Parlament überholt. Die Ermittlung der maßgebenden Einwohnerzahl ist deshalb so rechtzeitig vorzunehmen, dass eine ggf. erforderliche Rückforderung so gering wie möglich bleibt bzw. die Fraktionen frühzeitig in den Genuss einer höheren Sachmittelausstattung gelangen. Die Delegation dieser Aufgabe auf Beschäftigte des BVV-Büros ist möglich, hat jedoch keine Auswirkung auf eintretende Rechtsfolgen, soweit durch nicht rechtzeitiges Handeln o. ä. ein Vermögensschaden für die Landeskasse zu verzeichnen wäre. Hinsichtlich der ggf. erforderlichen Neuberechnung wird auf den Beginn eines Haushaltsjahres abgestellt, eine unterjährige Berücksichtigung der Einwohnerdaten ist ausgeschlossen.

(8) Bei der Mitteilung über die Höhe des Sachmittelzuschusses handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt. Dessen Legaldefinition (§ 35 VwVfG) ist nicht als erfüllt anzusehen, weil es an der Außenwirkung mangelt. Entsprechendes gilt für einen Rückforderungsanspruch gegen eine Fraktion[14]. Die Entscheidung berührt gleichwohl die wehrfähige Innenrechtsposition einer Fraktion und ist insoweit verwaltungsgerichtlich rügefähig.

(9) Die Zahlungsweise nach Satz 4 unterscheidet sich von der der nachträglichen Erstattung des Aufwandes für die Beschäftigung von Personal der Fraktionen nach Absatz 4. Der Sachmittelzuschuss wird in monatlichen Beträgen im Voraus geleistet.

[14] Vgl. u. a. Urteil des VG Magdeburg vom 1. September 2017 (9 A 51/16) sowie Urteil des VG Hannover vom 13. Dezember 2017 (1 A 1289/16).

(10) Die in Nr. 3.2 AV BVVFraktZ festgelegten Maßgaben für die Verwendung der Sachmittel entsprechen im Wesentlichen den bereits vom Rhf sowie der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung (Bezirksaufsicht/Bezirksorganisationsrecht) entwickelten Grundsätzen[15]. Im Hinblick auf die Rechtsstellung einer Fraktion als Teil des bezirklichen Selbstverwaltungsorgans ist sie an die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Berliner Verwaltung gebunden (vgl. Nr. 1.3.1 AV BVVFraktZ). Diese Bindung kann jedoch nicht ausnahmslos im Wortsinn verstanden werden, weil die Fraktion selbst nicht Teil der Berliner Landesverwaltung ist. So ist etwa bei der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Prüfung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 LHO, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten (der Verwaltung) durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können, aus tatsächlichen Gründen nicht möglich. Bei der Bewirtschaftung der Fraktionsmittel ist hingegen durchaus die bestmögliche Nutzung der (zur Verfügung stehenden) Ressourcen im Blick zu halten. Dabei ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit etwa die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind zudem die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (Nr. 1 AV zu § 7 LHO).

(10a) Im Einzelnen: Die Angemessenheit von Kosten für Fortbildungen (Nr. 3.2.2 AV BVVFraktZ) insbesondere bei Veranstaltungen am anderen Ort richtet sich am allgemeinen Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel (§ 7 Absatz 1 LHO) aus. Eine Verweisung auf den Kostenrahmen bei Dienstreisen (nach dem BRKG) besteht nicht. Insoweit entfaltet diese Regelung Probleme im Vollzug, die von d. BV-Vorst. im Hinblick auf das bestehende politische Spannungsverhältnis zwischen der verantwortungsvollen Bewirtschaftung des Einzelplanes 31 und der Mitgliedschaft in einer Fraktion nicht einfach aufzulösen sind. Sollte im Einzelfall eine Fortbildung im Hinblick auf die Höhe der Kosten im Zuge der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht anerkannt werden, steht sie bzw. er jedenfalls in einer außerordentlichen Begründungsverpflichtung. Die Übernahme von Kosten durch die Teilnahme von BD ist von der gesetzlichen Regelung nicht gedeckt. Sie sind keine Mitglieder der Fraktion (ausführlich § 5a BezVG); entschädigungsrechtlich wird dieser Prämisse u. a. dadurch Rechnung getragen, dass für die Teilnahme an Sitzungen der Fraktion kein Sitzungsgeld zu leisten ist (ausführlich § 3). Anderes gilt bei der Durchführung von Fraktionsklausuren (Nr. 3.2.3.4 AV BVVFraktZ). Zudem ist in diesem Zusammenhang klargestellt, dass die Teilnahmekosten Dritter (Abgeordnete, Personen mit Funktion in der Partei o. ä.) nicht aus öffentlichen Mitteln getragen werden dürfen. Kinderbetreuungskosten sind zwar grundsätzlich von der Aufwandsentschädigung umfasst. Die Übernahme von angemessenen Kinderbetreuungs-/Übernachtungskosten auf einer Fraktionsklausur ist hingegen ausnahmsweise zulässig, soweit es sich um ein vor Ort zur Verfügung gestelltes kollektives Angebot handelt, auf das alle Fraktionsmitglieder zugreifen können. Es handelt sich insoweit um ein besonderes Angebot der Fraktion, um Fraktionsklausuren, die regelmäßig nicht an Werktagen stattfinden, familienfreundlich zu gestalten. Die Erstattungsfähigkeit solcher Kosten beruht auf dem Umstand, dass Fraktionsklausuren regelmäßig einen zusätzlichen Kinderbetreuungsaufwand auslösen. Es können insoweit die angemessenen Kosten für die Betreuung von Kindern der Fraktionsmitglieder, der Bürgerdeputierten, die auf Vorschlag der Fraktion gewählt wurden und der Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter getragen werden[16] (Auslegungsentscheidung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 11. Januar 2024).

[15] Vgl. Rechtliche Hinweise sowie Hinweise des Rhf für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse aus 3100/684 01 (zuletzt im Mai 2014).
[16] Vgl. Elektronische Mitteilung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport an alle BVV-Büros vom 11. Januar 2024.

(10b) Beitragszahlungen an kommunalpolitische Vereinigungen der Parteien sind unzulässig (Nr. 3.2.8 AV BVVFraktZ). Diese Maßgabe erstreckt sich auch auf politische Stiftungen und kommunalpolitische Bildungswerke. Diese sind zwar nach § 1 Absatz 2 BlnStiftFinG von den ihnen jeweils nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig. Die Mitgliedschaft einzelner BV dürfte jedoch nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

(11) Sachfremd sind Ausgaben für die Beschäftigung von Personal (Nr. 3.3 AV BVVFraktZ) in diesem Normsegment. Der Abschluss von Werk-, Dienst- oder Honorarverträgen darf aus ordentlichen Personalmitteln (Absatz 4) jedoch nicht finanziert werden. Dies wäre weder vom Wortlaut, noch vom Sinn und Zweck der Regelung getragen (ausführlich Vor § 8a). Da die Aufgabenwahrnehmung einer Fraktion in mehrfacher Hinsicht durch den Einsatz professioneller Kräfte auf der Grundlage solcher eher kurzfristigen, überwiegend befristeten, regelmäßig auf die Erreichung eines bestimmten (vertraglich festgelegten) Zieles unterstützt werden und insoweit eine solche Vertragskonstruktion als erforderlich anzusehen ist, ist die Kostentragung aus Sachmitteln für zulässig erklärt worden (Nr. 3.3.1 AV BVVFraktZ). Die Verpflichtungen einer Fraktion, beim Abschluss von Honorarverträgen im Umfang von über 3.000 Euro im Jahr nach der MV eine besondere Mitteilung an die Finanzbehörden zu richten, sind wie ggf. auch eine Beitragspflicht zur Künstlersozialversicherung zu beachten[17]. Die Finanzierung von Beschäftigten auf der Grundlage von Arbeitsverträgen gemäß § 611a BGB wäre hingegen rechtswidrig.

(12) Der Klammerzusatz in Satz 1 könnte die Wortlautauslegung nahe legen, (öffentlich finanzierter) Ausgabenersatz für Personalkosten nach Absatz 4 käme nur in Betracht, soweit die Gesamtmittel nach Absatz 2 ausgeschöpft seien. Dies würde allerdings im Hinblick auf die unterschiedlichen Grundsätze (Übertragungsrecht für Sachmittel, Nachweispflicht der monatlichen Personalaufwendungen) die Stoßrichtung der Norm ins Gegenteil verkehren und zudem signifikante Vollzugsprobleme bei den Geschäftsführungen der Fraktionen bzw. den Beauftragten für den Haushalt auslösen. Es kann insoweit nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber eine solche Mittelbewirtschaftung beabsichtigte. Vielmehr besteht eine normative Trennung des Fraktionszuschusses zwischen der finanziellen Förderung des sachlichen Aufwands einerseits und der Bezuschussung der Personalkosten andererseits[18]. Nr. 3.3.2 AV BVVFraktZ stellt zudem klar, dass (umgekehrt) die Zuschüsse nach Absatz 2 nur dann herangezogen werden dürfen, wenn die tatsächlichen Personalausgaben die erstattungsfähigen Zuschüsse nach Absatz 4 übersteigen. Diese Mittelübertragung bewirkt, dass in den Bereich der Personalmittel übertragene Sachmittelbeträge ausschließlich unter den rechtlichen Konditionen des Absatzes 4 zu bewirtschaften sind. Dieser Zusammenhang ist strikt zu beachten.

[17] Soweit eine Fraktion, die im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit analoge oder elektronische Werke o. ä. (z. B. Gestaltung von Flyern, Broschüren oder der Homepage) in Auftrag gibt, eine Künstlersozialabgabe zu entrichten hat, weil die Voraussetzungen von § 24 Absatz 1 Satz 2 KSVG als erfüllt anzusehen sind, müssen entsprechende Beiträge (wie auch die Honorare usw. selbst) aus Sachmitteln des Fraktionszuschusses getragen werden. Nach § 2 Abs. 1 MV hat jede Behörde (§1 Abs. 1 MV unter Bezug auf § 6 Abs. 1 AO jeder Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt) u. a. Zahlungen mitzuteilen, wenn der Empfänger nicht im Rahmen u. a. gewerblicher oder freiberuflicher Haupttätigkeit gehandelt hat. Mitteilungen sollen jährlich, mindestens bis zum 30. April des Folgejahres (§ 10 MV), schriftlich an das nach dem Wohnort zuständige Finanzamt ergehen (§§ 8, 9 MV); der Zahlungsempfänger ist entsprechend zu unterrichten (§ 11 MV).

[18] Vgl. Schreiben von Sen InnSport (I A 11-0202/511) an d. BV-Vorst. vom 7. Januar 2014, dessen Gehalt sinngemäß weiterhin zu berücksichtigen ist.

Absatz 3: *Die Fraktionen sind berechtigt, in einem Haushaltsjahr nicht ausgegebene Mittel in Höhe von bis zu 50 vom Hundert der nach Absatz 2 zugeteilten Zuschüsse in das folgende Jahr zu übertragen.*

4 zu § 8a Absatz 3 BezVEG
4.1 *In einem Haushaltsjahr nicht ausgegebene Mittel kann die Fraktion nach § 8a Absatz 3 BezVEG in Höhe von bis zu 50 vom Hundert der nach § 8a Absatz 2 BezVEG zugeteilten Zuschüsse in das nächste Haushaltsjahr übertragen.*

4.2 *Beginnt innerhalb des Haushaltsjahres eine neue Wahlperiode, so sind die Zuschüsse an die Fraktion aus der vorhergehenden Wahlperiode mitzurechnen, wenn die Fraktion derselben Partei beziehungsweise Wählervereinigung gegenüber der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher eine Nachfolgeerklärung gemäß 1.3.5 abgegeben hat. Liegt eine Nachfolgeerklärung nicht vor, so sind die gemäß § 8a Absatz 3 BezVEG übertragbaren Zuschüsse anteilig zu berechnen.*

4.3 *Übersteigt der Überschuss 50 vom Hundert der im Haushaltsjahr zugeteilten Zuschüsse, so ist dieser Teilbetrag an den Landeshaushalt zurückzuführen. Eine Verrechnung mit den laufenden Zuschüssen kommt wegen des Bruttonachweises gemäß § 35 Absatz 1 LHO nicht in Betracht.*

(13) Das Recht der Übertragung im Umfang von bis zu der Hälfte der in einem Haushaltsjahr geleisteten Sachmittelzuschüsse stellt eine deutliche Privilegierung der Fraktionen gegenüber anderen Adressaten vergleichbarer Transferleistungen dar. Es ist nicht zu beanstanden, wenn eine Fraktion in aufeinander folgenden Jahren von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Eine „Ansparung“ über den 31. Dezember des jeweiligen Folgejahres hinaus ist jedoch vom Gesetzgeber nicht gewollt. Die Quote (in Höhe von bis zu 50 vom Hundert) bezieht sich im Hinblick auf den insoweit eindeutigen Wortlaut vielmehr ausschließlich auf den Zuschuss des laufenden Jahres, die Summe der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel (sowie ggf. andere Einnahmen) bleibt dabei unberücksichtigt. Diese finden als weitere Einnahme, nicht als Rücklage aus Fraktionszuschüssen des Vorjahres, Eingang in den Verwendungsnachweis (ausführlich **Rdnr. 23**) und führen im Saldo ggf. zu einer Rückzahlungsverpflichtung.

(14) Das Ende der einen sowie der Beginn einer neuen Wahlperiode (ausführlich § 5 BezVG), regelhaft und ganz überwiegend nicht identisch mit dem Zeitraum eines Haushaltsjahres[19], stellt für den Status der Fraktionen einen bedeutenden Einschnitt dar. Die Bildung einer Fraktion erfolgt kraft Gesetzes, weil sie nach § 5a Absatz 1 BezVG aus mindestens drei Mitgliedern der BVV, die derselben Partei oder Wählergemeinschaft angehören oder auf demselben Wahlvorschlag gewählt worden sind, besteht. Mit Ablauf der Wahlperiode ist diese Körperschaft des Kommunalrechts aufgelöst. Jede rechtsgeschäftliche Tätigkeit ist formell beendet; sie ist potenziell in Liquidation. Ihre aufgrund der für den jeweiligen Wahlvorschlag abgegebenen Stimmen zu BV gewählten Mit6lieder verlieren zu diesem Zeitpunkt ihr Mandat. Somit kann auch die von ihnen gebildete Fraktion nicht (mehr) existieren. Deutlich wird diese Diskontinuität vor allem, wenn der Wahlvorschlag einer Partei/Wählergemeinschaft, die bisher Fraktionsstatus hatte, bei der Neuwahl keine oder höchstens zwei Sitze in der BVV erringt und mithin keine (neue) Fraktion bilden darf. Diese Diskontinuität gilt in abstrakt-rechtlicher Hinsicht jedoch für jede Fraktion, obwohl in der Öffentlichkeit durch vielfache Wiederwahl bisheriger BV eine scheinbare Fortdauer angenommen wird. Aus diesem Grund darf für die Frage, welche Beträge als nicht verausgabt und welchen Umfang die im Haushaltsjahr zugeteilten Zuschüsse haben, grundsätzlich lediglich der Zeitraum vom Beginn der (neuen) Wahlperiode bis zum 31. Dezember des entsprechenden Jahres betrachtet werden. Die Mittel vom 1. Januar des entsprechenden Jahres bis zum Ablauf der (alten) Wahlperiode fließen hingegen in den vorzulegenden Zwischenverwendungsnachweis (Nr. 6.1.4 AV BVVFraktZ) ein. Für die kommunalpolitischen Kräfte, die keine Fraktion (mehr) bilden dürfen/können, besteht für eine Übertragung nicht verwendeter Sachmittel kein Bedarf. Die kommunalpolitischen Kräfte, die (im Hinblick auf das Wahlergebnis) wiederum eine Fraktion bilden, würden jedoch finanzielle Nachteile erleiden. Daher wird ausnahmsweise die Abgabe einer „Nachfolgeerklärung“ (Nr. 1.3.5 AV BVVFraktZ) eingeräumt, um auch die Zeit vom 1. Januar des entsprechenden Jahres (Beginn des Haushaltsjahres) und dem Ablauf der (alten) Wahlperiode in die Gesamtabrechnung des Sachmittelzuschusses einbeziehen zu dürfen. Diese Nachfolgeerklärung ist innerhalb von dreißig Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode durch einen entsprechenden Beschluss der Fraktion zu fassen und dem BV-Vorsteher vorzulegen. „In diesem Fall ist die neu konstituierte Fraktion die Rechtsnachfolgerin der bisherigen Fraktion.“[20]

(15) Während die Erstattung des nicht übertragbaren Sachmittelzuschusses aus dem jeweiligen Vorjahr als Einnahme im Haushalt der BVV zu verbuchen ist, sind die laufenden Zuschüsse aus dem entsprechenden Ausgabetitel zu bestreiten. Insoweit ist eine Verrechnung nicht zulässig (Nr. 4.3 Satz 2 AV BVVFraktZ).

[19] Haushaltsjahr (Rechnungsjahr) ist nach § 4 Satz 1 LHO das Kalenderjahr.
[20] § 13 Satz 2 FraktG, dessen Regelungsgehalt für die Fraktionen der BVV übernommen wurde.

(4) Die Fraktionen erhalten gegen Nachweis ihrer Aufwendungen zusätzliche Personalmittel für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, soweit sie jeweils insgesamt nicht mehr als vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Die Personalmittel betragen für die Fraktionen

1. mit einer Stärke von weniger als zehn Mitgliedern bis zu 6.930 Euro,

2. mit einer Stärke von zehn bis zwanzig Mitgliedern das bis zu 1,25-fache des Betrags aus Ziffer 1,

3. mit einer Stärke von mehr als zwanzig Mitgliedern das bis zu 1,5-fache des Betrags aus Ziffer 1

jeweils monatlich zuzüglich der gesetzlichen Lohnnebenkosten des Arbeitgebers. Die Beträge werden jeweils zum 1. Januar eines jeden Jahres angepasst. Die Höhe bemisst sich an der Höhe der Kostenpauschale für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten, die der Präsident des Abgeordnetenhauses gemäß § 7 Absatz 5 des Landesabgeordnetengesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin veröffentlicht.

5 zu § 8a Absatz 4 BezVEG
***5.1** Umfang der Personalmittel*
***5.1.1** Bei den zur Verfügung stehenden Höchstbeträgen gemäß § 8a Absatz 4 Satz 2 BezVEG handelt es sich um monatliche Arbeitnehmer-Bruttobeträge. Sie richten sich nach der Höhe der Kostenpauschale für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 des Landesabgeordnetengesetzes (LAbgG). Die Höhe dieser Kostenpauschale wird zum 1. Januar eines jeden Jahres angepasst und vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin veröffentlicht (§ 7 Absatz 5 LAbgG). Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung teilt der jeweiligen Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher die Beträge mit.*

***5.1.2** Hinzu treten die gesetzlichen Lohnnebenkosten der Fraktion als Arbeitgeber. Dazu zählen, vorbehaltlich der Besonderheiten hinsichtlich geringfügig beschäftigter Personen,*

a) der Beitragsanteil zur gesetzlichen Rentenversicherung,

b) der Beitragsanteil zur gesetzlichen Krankenversicherung,

c) der Beitragsanteil zur gesetzlichen Pflegeversicherung,

d) der Beitragsanteil zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung,

e) der Beitragsanteil zur gesetzlichen Unfallversicherung (Berufsgenossenschaft),

f) die U2-Umlage wegen Entgeltfortzahlung.

*Bei geringfügig beschäftigten Personen kann die pauschale Lohnsteuer hinzutreten (vergleiche § 40a EStG). Nicht hinzugezählt werden die Umlagen U1 (die Fraktionen unterfallen der Ausnahmevorschrift nach § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung [AAG] und sind damit nicht umlagepflichtig im Rahmen des Ausgleichsverfahrens nach § 1 Absatz 1 AAG) und U3 (da eine Insolvenz unmöglich ist)**).

*) Satz 3 wurde aufgehoben (s. Fn [26]).

5.1.3 *Übersteigen die tatsächlichen Personalausgaben die nach § 8a Absatz 4 Satz 2 BezVEG zur Verfügung stehenden Höchstbeträge in einem Monat (vergleiche 5.1.1), so dürfen die Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG zu deren Deckung herangezogen werden. Die gesetzlichen Lohnnebenkosten (vergleiche 5.1.2) werden maximal für die nach § 8a Absatz 4 Satz 2 BezVEG zur Verfügung stehenden Höchstbeträge (vergleiche 5.1.1) beziehungsweise verhältnismäßig zu den insgesamt für die Fraktion entstehenden Ausgaben (Arbeitnehmer-Bruttobeträge nach 5.1.1 zuzüglich der gesetzlichen Lohnnebenkosten der Fraktion als Arbeitgeber gemäß 5.1.2) erstattet. Zur Deckung der daraus entstehenden Differenz dürfen die Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG für den überschießenden Betrag herangezogen werden.*

5.1.4 *Die Vereinbarung freiwilliger beziehungsweise höherer Zusatzleistungen (beispielsweise vermögenswirksame Leistungen) ist unzulässig. Einmalzahlungen (zum Beispiel Urlaubsgeld, Sonderzuwendungen, Firmenticket, ärztliche Untersuchungen) dürfen weder aus Personalmitteln nach § 8a Absatz 4 BezVEG noch aus Mitteln nach § 8a Absatz 2 BezVEG finanziert werden. Die jeweilige Fraktion gibt hierüber für jede Mitarbeiterin und Mitarbeiter eine Erklärung ab.*

5.2 *Nachweis der Aufwendungen und Folgen unzureichender Nachweise*
5.2.1 *Als Nachweis der Aufwendungen hat die jeweilige Fraktion der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher unverzüglich vorzulegen*

a) grundsätzlich nach Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses beziehungsweise zu Beginn einer Wahlperiode einmalig den Arbeitsvertrag,

b) in jedem Monat die manuelle oder maschinelle Abrechnung des Entgeltanspruches der beziehungsweise des Beschäftigten,

c) in jedem Monat geeignete Nachweise über die gesetzlichen Lohnnebenkosten (zum Beispiel Lohnkontenauszug, Journal, Abrechnung der Leistungsträger).

5.2.2 *Werden die zur Berechnung des Leistungsanspruches erforderlichen Unterlagen von der Fraktion nicht vorgelegt, so darf eine Zahlung nicht bewirkt werden.*

5.2.3 *Andere mit diesen Personalmitteln im Zusammenhang stehende Ausgaben (zum Beispiel Lohnbuchhaltung durch Vertrag mit einem Steuerbüro) sind als Sachmittel den Dienstleistungen Dritter zuzurechnen und sind aus § 8a Absatz 4 BezVEG nicht erstattungsfähig. Möglich bleibt die grundsätzliche Erstattung aus Mitteln nach § 8a Absatz 2 BezVEG.*

5.2.4 *In bestimmten Fällen von arbeitsunfähiger Erkrankung oder des Mutterschutzes von Beschäftigten einer Fraktion werden vom Krankenversicherungsträger auf Antrag Erstattungen nach § 2 AAG vorgenommen. Sie beziehen sich auf fortgezahltes Arbeitsentgelt innerhalb der im Entgeltfortzahlungsgesetz bezeichneten Zeiträume beziehungsweise auf den Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld oder das gezahlte Arbeitsentgelt bei Beschäftigungsverboten nach dem Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz). Erstattungen von Krankenkassen und Ähnliches mindern den Leistungsanspruch der Fraktion, soweit sie nicht für Vertretungskräfte verwendet werden (siehe 5.5.3).*

5.2.5 *Werden die gesetzlichen Höchstbeträge in einem Monat nicht oder nicht in vollem Umfang ausgeschöpft, so verfällt der Anspruch darauf. Eine Übertragung in einen folgenden Monat ist unzulässig.*

5.2.6 *Die Prüfung zur Höhe der monatlichen Aufwendungen obliegt der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher.*

***5.3** Grundlagen des Beschäftigungsverhältnisses nach § 8a Absatz 4 BezVEG*
***5.3.1** Die Arbeitsverhältnisse werden unmittelbar mit der jeweiligen Fraktion unter Anwendung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen abgeschlossen.*

***5.3.2** Ein Arbeitsverhältnis zum Land Berlin, vertreten durch das jeweilige Bezirksamt, entsteht nicht; die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes Berlin geltenden tariflichen und sonstigen Regelungen finden daher keine Anwendung. Ein Anspruch auf Einstellung innerhalb des Landes Berlin besteht auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses zur jeweiligen Fraktion nicht.*

***5.3.3** Die Arbeitsverhältnisse bedürfen der Schriftform. Die jeweilige Fraktion ist verpflichtet, den Wortlaut von 5.3.2 in die Vereinbarungen mit der beziehungsweise dem Beschäftigten aufzunehmen.*

***5.3.4** Nur die Fraktion ist als Arbeitgeber Vertrags- und Prozesspartei und muss sich bei Unstimmigkeiten im gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren selbst vertreten beziehungsweise vertreten lassen.*

***5.4** Begriff des Beschäftigungsverhältnisses*
***5.4.1** Der Begriff der beschäftigten Mitarbeiterin beziehungsweise des beschäftigten Mitarbeiters nach § 8a Absatz 4 BezVEG entspricht dem in § 611a BGB zu Grunde liegenden Arbeitnehmerbegriff. Mitglieder der jeweiligen Fraktion, auch jene des Fraktionsvorstandes, sind nicht von einer Beschäftigung nach § 8a Absatz 4 BezVEG ausgeschlossen.*

***5.4.2** Der Status als Arbeitsnehmerin beziehungsweise als Arbeitnehmer liegt unabhängig von der Bezeichnung des Vertrages vor, wenn dies der tatsächlichen Durchführung des Vertragsverhältnisses entspricht.*

***5.4.3** Die Fraktion bestimmt als Arbeitgeber über die Beschäftigung der Mitarbeiterin beziehungsweise des Mitarbeiters; dies umfasst auch alle notwendigen Vereinbarungen und Dokumentationen zu An- und Abwesenheiten (zum Beispiel Arbeitszeiten, Urlaub, Krankheit).*

***5.4.4** Die Fraktion hat mit ihrer Mitarbeiterin beziehungsweise ihrem Mitarbeiter eine Vereinbarung zu treffen, die diese beziehungsweise diesen während und nach Beendigung ihres beziehungsweise seines Beschäftigungsverhältnisses dazu verpflichtet, über die bei ihrer beziehungsweise seiner Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren, sofern es sich nicht um Tatsachen handelt, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.*

***5.4.5** Unzulässig ist insbesondere die Erstattung aus Zuschüssen nach § 8a Absatz 4 BezVEG, die aus dem Abschluss von*

a) Werkverträgen,

b) Dienstverträgen (nicht Arbeitsverträge nach § 611a BGB),

c) Honorarverträgen oder den Vertragstypen nach a) bis c)

entsprechenden Verträgen entstehen (vergleiche 3.3.1). Davon unberührt bleiben mögliche Ansprüche einer Fraktion auf Zuschüsse aus § 8a Absatz 2 BezVEG für Sach- und Personalkosten, die in Folge einer solchen Vertragsgestaltung grundsätzlich entstehen können.

***5.4.6** Eine geringfügige Beschäftigung gemäß § 8 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - (SGB IV) ist zulässig.*

5.4.7 *Eine Befristung von Beschäftigungsverhältnissen ist nach § 14 Absatz 1 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Bei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Fraktion (siehe 5.6.2) kann eine Befristung für den Zeitraum der Wahlperiode nach § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 TzBfG gerechtfertigt sein, wenn diese die Fraktion auf den nach ihren politischen Vorstellungen ausgewählten Sachgebieten beraten und deren Arbeit in der Bezirksverordnetenversammlung und in den Ausschüssen inhaltlich vorbereiten und dadurch inhaltlich an der politischen Willensbildung der Fraktion mitwirken. Die Frage, ob eine Befristung zulässig ist, muss einzelfallbezogen betrachtet werden. Ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes ist eine Befristung gemäß § 14 Absatz 2 TzBfG für eine Dauer von bis zu zwei Jahren zulässig.*

5.4.8 *Veränderungen in der Mitgliederstärke/Kündigungsfrist*
5.4.8.1 *§ 8a Absatz 4 BezVEG benennt als Voraussetzungen für die Gewährung der Mittel in einer bestimmten Höhe zum einen den Status als Fraktion und zum anderen deren Mitgliederzahl. Das Gesetz enthält keine Übergangsfristen für die Weiterzahlung der zusätzlichen Personalmittel (in der bisherigen Höhe) für die Fälle, in denen sich die Anspruchsvoraussetzungen ändern (Verringerung der Mitgliederanzahl, Verlust des Fraktionsstatus).*

5.4.8.2 *Sollte es während der Wahlperiode zu einer Veränderung in der Fraktionsstärke kommen, die zu einem verringerten Zuschuss für zusätzliche Personalmittel gemäß § 8a Absatz 4 Satz 2 BezVEG führt, so hat die betroffene Fraktion unverzüglich zu prüfen, ob die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse damit noch finanziert werden können. Reichen die verfügbaren Mittel nicht mehr aus, so sind Beschäftigungsverhältnisse zu kündigen oder durch Änderungsverträge an die veränderten Finanzierungsmöglichkeiten anzupassen. Bei Verlust des Fraktionsstatus und dem Wegfall der Fraktion sind die Beschäftigungsverhältnisse umgehend zu beenden.*

5.4.8.3 *Auf Grund des damit verbundenen Risikos von „kurzfristigen" Kündigungen von Beschäftigungsverhältnissen soll die jeweilige Fraktion eine Kündigungsfrist gemäß § 622 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 BGB vereinbaren. Danach kann eine Kündigungsfrist vereinbart werden, die vier Wochen nicht unterschreitet, wenn der Arbeitgeber in der Regel nicht mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigt.*

5.4.8.4 *In einer atypischen Situation kann die jeweilige Fraktion von der Vereinbarung einer Kündigungsfrist nach 5.4.8.3 abweichen, um unbillige Härten zu vermeiden.*

5.5 *Anzahl der Beschäftigten*
5.5.1 *Die Fraktion erhält gegen Nachweis ihrer Aufwendungen zusätzliche Personalmittel für die Beschäftigung von bis zu drei*) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Zulässig sind Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung. Nicht eingerechnet werden dabei Personen, deren Tätigkeit zulässiger Weise aus Sach- und Personalmitteln nach § 8a Absatz 2 BezVEG finanziert werden.*

5.5.2 *Nicht zuschussfähig ist die Beschäftigung von mehr als drei*) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.*

5.5.3 *Für den Fall, dass Beschäftigte*

a) krankheitsbedingt länger als sechs Wochen fehlen oder

b) auf Grund des Mutterschutzgesetzes nicht beschäftigt werden dürfen oder

c) gemäß dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz Elternzeit in Anspruch nehmen,

*) Im Hinblick auf die gesetzliche Regelung nunmehr vier Beschäftigte.

kann in Absprache mit der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher die zulässige Anzahl von beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach 5.5.1 im Einzelfall kurzfristig überschritten werden, wenn die Fraktion den Bedarf hierfür ausreichend belegen kann und die arbeitsrechtlichen Vorgaben gewahrt bleiben. Der Leistungsanspruch erhöht sich durch die Beschäftigung von Vertretungskräften nicht. Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Überschreitung trifft die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher auf Antrag der Fraktion.

***5.6** Gehaltsober- und untergrenzen*
***5.6.1** Die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher dürfen die zusätzlichen Personalmittel nach § 8a Absatz 4 BezVEG nur dann an die jeweilige Fraktion leisten, soweit das vereinbarte Gehalt der jeweiligen Mitarbeiterin beziehungsweise des jeweiligen Mitarbeiters einer Fraktion im angemessenen Verhältnis zur vereinbarten Arbeitszeit und der auszuübenden Tätigkeit steht. Bezüglich der angemessenen Gehaltsober- und untergrenzen (vergleiche § 8 Absatz 6 Satz 2 BezVEG) sind die Richtlinien des Präsidiums des Abgeordnetenhauses von Berlin für den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin nach § 7 Absatz 3 LAbgG in der jeweils geltenden Fassung entsprechend und unter Beachtung des gesetzlichen Mindestlohnes anzuwenden (www.parlament-berlin.de/de/ Dokumente/Rechtsgrundlagen).*

***5.6.2** Bei der Einstufung in obiges Gehaltsschema ist die individuelle Tätigkeit durch die Fraktion als Arbeitgeber an Hand einer typisierenden Arbeitsplatzbeschreibung (Anlage Arbeitsplatzbeschreibung) zu bewerten. Der Plausibilitätsnachweis der Stundensätze gegenüber der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher obliegt der jeweiligen Fraktion. Die dadurch gegebenenfalls eintretende Verzögerung der Auszahlung von Personalmitteln geht zu Lasten der Fraktion.*

***5.6.3** Die Prüfung obliegt der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher.*

***5.7** Zahlungsweise*
Die jeweilige Fraktion erhält die nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen gemäß 5.2.1 berechneten Personalmittel frühestens am viertletzten Bankarbeitstag des Monats, der dem leistungsbegründenden Monat vorausgeht.

***5.8** Änderung des Leistungsanspruches*
***5.8.1** Die Fraktion unterliegt einer besonderen Sorgfaltspflicht hinsichtlich der zeitnahen Mitteilung von leistungsmindernden Änderungen, um Überzahlungen zu vermeiden. Dies betrifft insbesondere die Herabsetzung oder die Erhöhung der Beschäftigungsstunden sowie die Begründung eines neuen oder die Beendigung eines laufenden Beschäftigungsverhältnisses. Sollte es während der Wahlperiode zu Veränderungen in der Fraktionsstärke kommen, die zu einem geänderten Zuschuss für zusätzliche Personalmittel gemäß § 8a Absatz 4 Satz 2 BezVEG führt, so ist der veränderte Betrag - vorbehaltlich von 5.4.8 - in der nächsten monatlichen Zahlung der Fraktionszuschüsse zu berücksichtigen. Eine tageweise Verrechnung ist nicht erforderlich.*

***5.8.2** Davon unberührt bleibt die Verpflichtung der Bezirksverordnetenvorsteherin als Beauftragte beziehungsweise des Bezirksverordnetenvorstehers als Beauftragter für den Haushalt, Änderungen in der Fraktionsstärke der Bezirksverordnetenversammlung auf die Rechtsfolgen hinsichtlich des Zuschusses für zusätzliche Personalmittel zu prüfen und unverzüglich umzusetzen.*

***5.9** Besonderheiten des Leistungsanspruches zu Beginn und am Ende der Wahlperiode*
***5.9.1** Der Leistungsanspruch richtet sich nach dem im Arbeitsvertrag genannten Zeitpunkt der Aufnahme einer Beschäftigung; er setzt frühestens mit dem ersten Tag der Wahlperiode ein. Bei einer tageweisen Berechnung des Personalmittelzuschusses rechnet unabhängig von dem Monat, in dem die Wahlperiode beginnt, jeder Tag mit einem Dreißigstel des Monatsentgeltes.*

5.9.2 Das Ende des Leistungsanspruches richtet sich bei einem befristeten Beschäftigungsverhältnis nach dem im Arbeitsvertrag genannten letzten Tag, der noch in der Wahlperiode liegt. Bei einer tageweisen Berechnung des Personalmittelzuschusses rechnet unabhängig von dem Monat, in dem die Wahlperiode endet, jeder Tag mit einem Dreißigstel des Monatsentgeltes. Ist ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis begründet, so endet der Leistungsanspruch mit dem Ablauf des letzten Monats, in dem die Wahlperiode endet.

(16) Sinn und Zweck der Regelung von Satz 1 ist eine Fehlbedarfsfinanzierung; entstehen geringere Kosten, ist die Personalmittelerstattung durch d. BV-Vorst. (als Leiterin oder Leiter des Verwaltungszweiges) nur in Bedarfshöhe zu leisten. Dies ist im Hinblick auf das zwingende Erfordernis des Nachweises der Aufwendungen ohne Ausnahme zu beachten. Werden die zur Berechnung des Leistungsanspruches erforderlichen Unterlagen von der Fraktion nicht vorgelegt, so darf eine Zahlung nicht bewirkt werden (Nr. 5.2.2 AV BVVFraktZ). Dem Wortlaut („zusätzliche“) könnte entnommen werden, dass die Beschäftigung von Personal auch uneingeschränkt aus dem Sachmittelzuschuss finanziert werden dürfte. Dies ist jedoch nicht der Fall (ausführlich **Rdnr. 12**).

(17) Eine Fraktion darf höchstens vier Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter beschäftigen. Dabei muss es sich nicht um Vollzeitbeschäftigte handeln; Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung sind zulässig. Nicht eingerechnet werden dabei Personen, deren Tätigkeit allein aus Sachmitteln (ausführlich **Rdnr. 11**) finanziert werden (Nr. 5.5.1 AV BVVFraktZ). Hintergrund ist der bereits anlässlich der entsprechenden Finanzausstattung im Parlament normierte Rechtsgedanke der Verhinderung prekärer Beschäftigungsverhältnisse[21]. Diese `Kopfzahl´ darf lediglich in Fällen überschritten werden, wo ein Beschäftigungsverhältnis ohne Arbeitsleistung (Nr. 5.5.3 AV BVVFraktZ) fortbesteht. Die Fraktion hat den Bedarf hierfür im Rahmen der arbeitsrechtlichen Vorgaben ausreichend zu belegen. Es ist davon auszugehen, dass eine Begründung u. a. dann hinreichend ist, wenn die Fraktion im Hinblick auf einen konkreten Zeitraum glaubhaft machen kann, dass die Aufgabenwahrnehmung allein durch eine Vertretung durch die übrigen Beschäftigten nicht gesichert werden kann. In diesem Zusammenhang ist strikt zu beachten, dass sich durch die Beschäftigung von Vertretungskräften der gesetzlich festgelegte monatliche Personalmittelhöchstzuschuss (auch temporär) nicht erhöht. Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Überschreitung der Beschäftigtenzahl ist auf Antrag der Fraktion in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zu treffen. Sie ist kein Verwaltungsakt (ausführlich **Rdnr. 8**), berührt jedoch die wehrfähige Innenrechtsposition einer Fraktion und ist insoweit verwaltungsgerichtlich rügefähig.

(18) Der Wortlaut könnte eine Auslegung begründen, dass der Anspruch auf Personalmittelzuschuss bei einem Abschluss von mehr als vier Arbeitsverträgen insgesamt entfiele. Dem kann nicht gefolgt werden. Nach Sinn und Zweck der Regelung trägt auch in diesem Zusammenhang das Prinzip einer Fehlbedarfsfinanzierung. Der Abschluss von mehr als vier Arbeitsverträgen wäre dann jedoch ausnahmslos durch eine Drittmittelfinanzierung zu decken und insoweit praxisfern.

[21] Einzelbegründung zu Nr. 2 des Antrags der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Die Linke und der Piratenfraktion über den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landesabgeordnetengesetzes und des Bezirksverordnetenentschädigungsgesetzes vom 13. November 2013 (17/1300) unter Verweis auf einen vom (damaligen) Präsidenten zu erarbeitenden Musterarbeitsvertrag.

(19) Der in der Vorschrift verwendete Begriff der Beschäftigung entspricht dem allgemeinen arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff (Nr. 5.4.1 AV BVVFraktZ)[22]. Mitglieder der jeweiligen Fraktion, auch jene des Fraktionsvorstandes, sind vom Abschluss eines solchen Arbeitsvertrages nicht ausgeschlossen. Insichgeschäfte (Mitwirkung eines Mitgliedes der Fraktion an einem Arbeitsverhältnis mit sich) sind jedoch unzulässig (Nr. 1.3.4 AV BVVFraktZ)[23]. „Damit sollen missbräuchliche Gestaltungen des Fremdpersonaleinsatzes durch vermeintlich selbstständige Tätigkeiten verhindert und die Rechtssicherheit der Verträge erhöht werden. Dazu legt die Vorschrift (…) unter wörtlicher Wiedergabe der Leitsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung fest, wer Arbeitnehmer ist.“[24] Klargestellt wird zudem, dass ein Arbeitnehmerstatus unabhängig von der Bezeichnung des Vertrages vorliegt, wenn dies der tatsächlichen Durchführung des Vertragsverhältnisses entspricht.

(20) Zu den in Satz 2 genannten Arbeitnehmer-Bruttobeträgen, zu denen Einkommen- bzw. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag nach Bundesrecht und landesrechtlich ggf. Kirchensteuer sowie die Arbeitnehmer-Anteile der Sozialversicherungsbeiträge zählen, treten die gesetzlichen Nebenkosten der Fraktion als Arbeitgeber (Beitragsanteile zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie die U2-Umlage wegen Entgeltfortzahlung bei Schwangerschaft/Mutterschutz) hinzu (Nr. 5.1.2 AV BVVFraktZ)[25]. Hinzuzählen sind auch die U1- und die U3-Umlagen[26]. Die Abkehr vom Jahresprinzip steht im Gegensatz zur normativen Festlegung des Sachmittelzuschusses nach Absatz 2 der Vorschrift und verursacht zusammen mit dem gesonderten Anspruch einer Fraktion auf Übernahme aller ihr als Arbeitgeberin entstehenden Lohnnebenkosten (Arbeitgeber-Bruttobetrag) in diesem Zusammenhang erhebliche abrechnungstechnische Obliegenheiten, um rechtskonformes Handeln zu sichern.

---

[22] Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze vom 21. Februar 2017 (BGBl. I S. 258) beinhaltet eine entsprechende privatrechtliche Vorschrift:
„§ 611a BGB (Arbeitsvertrag)
(1) Durch den Arbeitsvertrag wird der Arbeitnehmer im Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet. Das Weisungsrecht kann Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort der Tätigkeit betreffen. Weisungsgebunden ist, wer nicht im Wesentlichen frei seine Tätigkeit gestalten und seine Arbeitszeit bestimmen kann. Der Grad der persönlichen Abhängigkeit hängt dabei auch von der Eigenart der jeweiligen Tätigkeit ab. Für die Feststellung, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt, ist eine Gesamtbetrachtung aller Umstände vorzunehmen. Zeigt die tatsächliche Durchführung des Vertragsverhältnisses, dass es sich um ein Arbeitsverhältnis handelt, kommt es auf die Bezeichnung im Vertrag nicht an.
(2) Der Arbeitgeber ist zur Zahlung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.“

[23] Es gelten insbesondere § 34 (Ausschluss vom Stimmrecht) sowie § 181 BGB (Insichgeschäft).

[24] Einzelbegründung im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze (Artikel 2) vom 20. Juli 2016 (18/9232); auch: Rundschreiben Sen Fin IV Nr. 6/2017 vom 23. Februar 2017 zur Statusfeststellung von Erwerbstätigen im sozialversicherungs- bzw. steuerrechtlichen Sinne.

[25] Vgl. gleichlautende Regelung in § 7 Abs. 3 Satz 1 LAbgG.

[26] Vgl. Schreiben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung (I A 21 0202511-2/2019-1-35) vom 28. Oktober 2021.

(21) Die Höhe der in Satz 2 aufgeführten Beträge unterliegt nach Satz 3 einer jährlichen Anpassung, die sich nach Satz 4 an der Höhe der Kostenpauschale für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten bemisst. Sie werden von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses gemäß § 7 Absatz 5 LAbgG[27] im GVBl. veröffentlicht (ausführlich Vor § 8a). Es besteht mithin eine Orientierung an die Entwicklung des für die Arbeitnehmerschaft der Landesverwaltung geltenden Tarifrechts. Daraus lässt sich eine rechtliche Bindung beim Abschluss von Arbeitsverträgen allerdings nicht herleiten. Mit dieser unmittelbaren Verweisung verzichtet der Gesetzgeber auf eine gesonderte Prüfung, welche Aufgaben für eine ehrenamtlich wirkende Fraktion in der BVV bestehen, die in welchem Umfang durch professionelle Unterstützung gesichert werden soll. Es wird vielmehr unterstellt, dass der Personalaufwand einer Fraktion mit weniger als zehn Mitgliedern bzw. für größere Fraktionen einem Vielfachen davon dem eines jeden Mitgliedes des Parlaments entspricht, das über eine Kostenpauschale (Amtsausstattung) öffentliche Mittel für die personelle Unterhaltung eines Büros außerhalb des Gebäudes des Abgeordnetenhauses (externes Büro) erhält. Der vom Gesetzgeber hergestellte Zusammenhang zwischen dem sächlichen und personellen Aufwand einer Fraktion in der BVV und der Abgeltung von mandatsveranlassten Kosten eines (einzelnen) Mitglieds des Abgeordnetenhauses aus dem öffentlichen Haushalt weist insgesamt eine geringe Plausibilität auf, setzt jedoch konsequent eine entsprechende normative Verknüpfung[28] der beiden politischen Ebenen fort. Es erleichtert zwar den Verwaltungsvollzug durch die regelhafte Evidenz basierte Evaluation der erforderlichen Aufwände im sächlichen und personellen Sektor der politischen Instanzen durch die Bekanntmachungen des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, entzieht sich durch den Verzicht auf ein jeweiliges Gesetzgebungsverfahren jedoch mitunter dem (erforderlichen) Blick der Öffentlichkeit. Dies ist insgesamt als höchst bedenklich anzusehen: Die auch von der BVV zu erfüllenden und damit zu finanzierenden örtlichen Aufgaben können nicht identisch mit Kosten zur Ausübung des Mandats eines Mitgliedes der gesetzgebenden Körperschaft sein. Im Ergebnis werden vom Parlament mithin die Grundsätze der Selbstverwaltung (vgl. Art. 66 Absatz 2 VvB) missachtet.

(21a) Die angemessenen Gehaltsober- und untergrenzen (Nr. 5.6.1 AV BVVFraktZ) entsprechen den Richtlinien des Präsidiums des Abgeordnetenhauses von Berlin für den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin nach § 7 Absatz 3 LAbgG (ausführlich Vor § 8a).

(22) Werden die gesetzlichen Höchstbeträge in einem Monat nicht oder nicht in vollem Umfang ausgeschöpft, so verfällt der Anspruch darauf. Eine Übertragung in einen folgenden Monat ist unzulässig (Nr. 5.2.5 AV BVVFraktZ). Die Übertragung von Sachmitteln zur Deckung der tatsächlichen Personalausgaben unterliegt gleichfalls einer monatlichen Betrachtung. Ausnahmen sind nicht vorgesehen (Nr. 5.1.3 AV BVVFraktZ). Unzulässig ist die arbeitsvertragliche Vereinbarung freiwilliger oder höherer Zusatzleistungen für Beschäftigte (Nr. 5.1.4 AV BVVFraktZ). Die erforderliche entsprechende Erklärung durch die Fraktion ist gegenüber d. BV-Vorst. abzugeben. Sie wird in den entsprechenden Verwaltungsvorgängen des BVV-Büros archiviert.

[27] Nach Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d) des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landesabgeordnetengesetzes vom 9. Februar 2021 (GVBl. S. 158) wurde Absatz 5 zu Absatz 6; eine Änderung der Verweisung unterblieb.
[28] Vgl. Einführende Auslegungshinweise von Sen InnDS (I A 4-0202/511) vom 5. April 2018.

(23) Die Bewirtschaftung der (umfangreichen) Personalmittel stellt die Fraktion neben ihren kommunalpolitischen Aufgaben vor quantitativ und qualitativ anspruchsvolle Verwaltungsaufgaben. Diese gesetzliche Zuweisung ist im Hinblick auf ihre Gesamtfinanzierung und dem damit einher gehenden Einsatz öffentlicher Mittel als gerechtfertigt anzusehen. Ihr wird unter dem Gesichtspunkt besonderer Sorgfaltspflicht übertragen, Änderungen in den Verhältnissen mit Auswirkung auf die Höhe des Personalmittelzuschusses regelhaft im Blick zu haben und anzuzeigen (Nr. 5.8.1 AV BVVFraktZ). Dafür sind ggf. organisatorische Maßnahmen (z. B. durch eine gesonderte personelle Zuordnung einer Finanzverantwortung innerhalb der Fraktion) zu ergreifen. D. BV-Vorst. ist eine entsprechende Obliegenheit übertragen (Nr. 5.8.2 AV BVVFraktZ).

Absatz 5: *Die Fraktionen weisen bis zum 30. Juli des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gegenüber dem Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlung die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse nach.*

6 zu § 8a Absatz 5 BezVEG
6.1 *Verwendungsnachweis*
6.1.1 *Die Fraktion weist bis zum 30. Juli des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gegenüber der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse nach.*

6.1.2 *Im Verwendungsnachweis sind die Fraktionszuschüsse sowie alle mit der Bewirtschaftung verbundenen Einnahmen (zum Beispiel aus Haushaltsmitteln erwirtschaftete Zinsen, Erstattungen von Fraktionsmitgliedern oder Dritten, Erstattungen der Partei bei gemeinsamen Veranstaltungen) sowie alle im Zusammenhang mit der Durchführung der Aufgaben der jeweiligen Fraktion entstandenen Aufgaben zu erfassen.*

6.1.3 *Dem Verwendungsnachweis ist eine Zusammenstellung der Personalaufwendungen beizufügen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung stellt entsprechende verbindliche Verwendungsnachweise zur Verfügung.*

6.1.4 *Endet eine Wahlperiode nicht am 31. Dezember eines Jahres, so ist die jeweilige Fraktion verpflichtet, zum Stichtag des Wahlperiodenendes einen Verwendungsnachweis zu erstellen und vorzulegen. Gleiches gilt für den Fall der Auflösung einer Fraktion im Laufe der Wahlperiode. Befindet sich eine Fraktion in Liquidation, so ist sie verpflichtet, zum Ende der Liquidationsphase einen abschließenden Verwendungshinweis zu erstellen.*

6.1.5 *Maßgeblich für den Zeitpunkt der Abrechnung ist im Fall der Auflösung einer Fraktion das Wirkungsdatum der Willenserklärung des Mitglieds beziehungsweise der Mitglieder der Fraktion, das oder die durch den Austritt die Beendigung des Fraktionsstatus bewirkt beziehungsweise bewirken. Soweit ein solcher Zeitpunkt nicht benannt wird, ist vom Eingangsdatum der Erklärung bei der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher auszugehen.*

6.2 *Prüfungsrecht und Prüfungspflicht der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise des Bezirksverordnetenvorstehers*
Die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher hat die Rechte und Pflichten als Beauftragte beziehungsweise als Beauftragter für den Haushalt (§ 9 Absatz 1 LHO) auszuüben. Ihr beziehungsweise Ihm obliegt unter anderem die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen. Dabei sind sowohl die rechnerische als auch die sachliche Richtigkeit der Verwendungsnachweise, der Buchführung sowie der zahlungsbegründenden Unterlagen zu beurteilen. Ob und inwieweit die Prüfung der Unterlagen auf Stichproben beschränkt werden kann, ist für den jeweiligen Einzelfall zu entscheiden. Im Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, ob die gezahlten Fraktionszuschüsse durch die Fraktion ordnungsgemäß (zweckentsprechend) und wirtschaftlich verwendet worden sind. Gegebenenfalls sind Rückforderungen zu veranlassen, die im jeweiligen Haushaltsjahr zu vereinnahmen sind. Die Prüfung des Verwendungsnachweises und deren Ergebnisse sind zu dokumentieren. Die jeweilige Fraktion ist verpflichtet, alle erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Erklärungen abzugeben.

6.3 *Kalendarische Zuordnung der Zuschüsse*
6.3.1 *Bei der kalendarischen Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben ist grundsätzlich das Prinzip der Jährlichkeit zu beachten (§ 45 LHO). Das bedeutet, dass alle Zahlungen in dem Haushaltsjahr in der Buchführung und im Verwendungsnachweis erfasst werden, in dem sie tatsächlich geflossen sind.*

6.3.2 *Eine Ausnahme bilden dabei jedoch die Fraktionszuschüsse für den Monat Januar, die bereits im Dezember des Vorjahres ausgezahlt worden sind. Diese sind trotz des Zuganges im Vorjahr dem Verwendungsnachweis des Folgejahres zuzurechnen und deshalb auch dort zu buchen. Hierzu wäre der Zahlungseingang in der Buchführung des Vorjahres zu buchen, als Abgrenzungsposten wieder abzusetzen und in die Buchführung des Folgejahres als Einnahme zu übernehmen. Damit wird einerseits der Zufluss im Vorjahr buchhalterisch dokumentiert, andererseits aber der Periodenzuordnung der Fraktionszuschüsse entsprochen.*

6.4 *Zwangsmittel der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise des Bezirksverordnetenvorstehers*
6.4.1 *Die Bezirksverordnetenvorsteherin als Beauftragte beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher als Beauftragter für den Haushalt hat von einer Fraktion die Korrektur eines fehlerhaften Verwendungsnachweises zu verlangen; weigert sie sich oder kommt diesem Verlangen nicht innerhalb einer gesetzten angemessenen Frist nach, so kann sie von Amts wegen erfolgen. Eine zeitliche Ausschlussfrist besteht dafür nicht. Ein veränderter Verwendungsnachweis darf auch nach Ablauf eines weiteren Haushaltsjahres von der Fraktion selbst vorgelegt werden. Eine sich aus der abschließenden Prüfung des Verwendungsnachweises ergebende Nachzahlung oder Erstattung ist im jeweiligen Haushaltsjahr abzurechnen.*

6.4.2 *Bei einem nicht fristgerecht (vergleiche § 8a Absatz 5 BezVEG) oder fehlerhaft vorgelegten Verwendungsnachweis ist eine von der Fraktion zu erstattende Überzahlung entstanden, die zu einem öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch gegen die Fraktion führt, der von der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher geltend gemacht oder gegen künftige Leistungsansprüche aufgerechnet werden kann. Der Anspruch besteht grundsätzlich bis zur Erteilung des geschuldeten beziehungsweise korrekt vorgelegten Verwendungsnachweises.*

6.4.3 *Unter einem fehlerhaften Verwendungsnachweis ist beispielsweise die zweckwidrige Verwendung der Mittel oder eine unzulässige Rücklagenbildung gemeint. Zuordnungsfehler oder Flüchtigkeitsfehler (zum Beispiel Schreibfehler) fallen nicht darunter.*

6.4.4 *Eine Zurückbehaltung der künftigen Leistungsansprüche kommt bis zur Höhe des dreifachen Betrages der noch nicht beziehungsweise fehlerhaft nachgewiesenen Zuschüsse in Betracht. Die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher hat das Zurückbehaltungsrecht gegenüber der säumigen Fraktion zu erklären. Davon unberührt bleibt eine Klage gegen die säumige Fraktion vor dem Verwaltungsgericht.*

6.4.5 *Die Ansprüche gegenüber einer Fraktion, die durch Ablauf der Wahlperiode oder durch Auflösung aus der Bezirksverordnetenversammlung ausgeschieden ist, bleiben bestehen, solange die Fraktion Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann. Vertreten wird die in Liquidation befindliche Vereinigung durch ihre ehemalige Vorsitzende beziehungsweise ihren ehemaligen Vorsitzenden (vergleiche § 62 Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO]).*

(24) Zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Sachmittel aus öffentlichen Mitteln zählt eine fehlerfreie Saldierung mit den vollständigen Einnahmen: Zu erfassen sind die Fraktionszuschüsse sowie alle mit der Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse verbundenen Einnahmen, z. B. aus Haushaltsmitteln erwirtschaftete Zinsen[29], Erstattungen von Fraktionsmitgliedern oder Dritten, Erstattungen der Partei bei gemeinsamen Veranstaltungen und Übertragungen (Nr. 6.1.2 AV BVVFraktZ). Beizufügen ist eine Zusammenstellung der Personalaufwendungen (Nr. 6.1.3 Satz 1 AV BVVFraktZ). Sie ist Teil des Verwendungsnachweises und stellt die Summe der bereits monatlich gemachten Angaben und vorgelegten Unterlagen zum Personalmittelaufwand dar. Insoweit handelt es sich in dieser Hinsicht nicht (mehr) im Wortsinn um einen `Nachweis´ der Aufwendungen. Dieser ist vielmehr bereits monatlich zu erbringen und bildet die Grundlage für die Leistung.

(25) Der von der für Inneres zuständige Senatsverwaltung zur Verfügung zu stellende einheitliche Vordruck ist verbindlich (Nr. 6.1.3 Satz 2 AV BVVFraktZ). Dessen Gestaltung ist mit den BVV-Büros abgestimmt.

(26) Im Hinblick auf den Status der Fraktion, der u. a. grundsätzlich an die Dauer der Wahlperiode geknüpft ist (ausführlich **Rdnr. 14**), ergeben sich auch für den Nachweis der Mittelverwendung zu beachtende Konsequenzen: Mit Ablauf der Wahlperiode ist die Vorlage einer vom 1. Januar bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben beim BV-Vorsteher einzureichen (Nr. 6.1.4 Satz 1 AV BVVFraktZ). Dabei ist das Monatsprinzip einzuhalten (Nr. 3.1.3 AV BVVFraktZ). Entsprechend hat eine Fraktion zu verfahren, die sich (z. B. durch Aus- und Übertritt) auflöst. Diesem `Zwischenverwendungsnachweis´ hat nach der vollständigen finanziellen Abwicklung und Verbuchung der Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte ein endgültiger Verwendungsnachweis gegenüber d. Beauftragten für den Haushalt zu folgen („Ende der Liquidationsphase“ nach Nr. 6.1.4 Satz 3 AV BVVFraktZ).

[29] Z. B. Zinsen auf das jeweilige Guthaben auf dem Geschäftsgirokonto der Fraktion. Diese Gutschriften sind Einkünfte aus Kapitalvermögen im Sinne von § 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG, die nach § 43 Abs. 1 Nr. 7 EStG ggf. einem Steuerabzug unterfallen.

(27) Nr. 6.2 AV BVVFraktZ unterscheidet in haushaltsrechtlicher Hinsicht nicht sauber zwischen den Aufgaben: D. BV-Vorst. ist Leiter des Verwaltungszweigs (Nr. 1.1 AV § 9 LHO) und übt, soweit keine Übertragung auf die Leiterin bzw. den Leiter des Büros der BVV erfolgt (Nr. 1.4.1 AV § 9 LHO), die Rechte und Pflichten als Beauftragte oder als Beauftragter für den Haushalt aus. Dieser oder diesem obliegt insoweit unter anderem die rechnerische sowie sachliche Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen; Buchführung und zahlungsbegründende Unterlagen sind entsprechend zu beurteilen. Angemessen ist in diesem Zusammenhang, „zunächst alle Unterlagen von den Fraktionen anzufordern“[30]. Die Beschränkung der Prüfung auf Stichproben ist zwar zulässig. Diese Entscheidung darf d. BV-Vorst. jedoch nicht grundsätzlich, sondern allein „für den jeweiligen Einzelfall“[31] treffen. Die Aufgabenwahrnehmung kann delegiert werden; die Verantwortung für Maß und Umfang der Prüfung eines Verwendungsnachweises trägt jedoch vor allem d. BV-Vorst. (ausführlich **Rdnr. 7**). In der Praxis werden Rechtsanwendungsfehler im Verwendungsnachweis zwar mitunter vom Rhf aufgedeckt; die durch diese VwV zugewiesene konkrete Prüfungskompetenz d. BV-Vorst. wird dadurch jedoch nicht berührt, er würde seine Obliegenheiten verletzen, verwiese er ausschließlich auf eine derartige haushaltsrechtliche Nachschau[32].

(28) Im Rahmen der Prüfung ist insbesondere zu untersuchen, ob die (im Voraus) gezahlten Fraktionszuschüsse durch die Fraktion ordnungsgemäß, ihrer Zweckbindung entsprechend und wirtschaftlich verwendet worden sind. Maßstab sind insbesondere Nr. 3.2 bis 3.3 AV BVVFraktZ. Es kann in diesem Zusammenhang nicht verkannt werden, dass die (vollständige) Kenntnis der finanziellen Transaktionen einer Fraktion mitunter zu einem erheblichen politischen Spannungsverhältnis führt, das das Neutralitätsgebot der Aufgabenwahrnehmung durch d. BV-Vorst. auf eine `harte Probe´ stellt. Im Sinne des Rechtsstaatsprinzips bedarf eine geltend zu machende (rückwirkende) Absenkung bzw. Versagung der Leistung in materieller und formeller Hinsicht ausnahmslos einer hinreichenden Begründung, die im Übrigen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist. Die Rückforderung nicht oder nicht zweckentsprechend verwendeter bzw. nicht nachgewiesen zweckentsprechend verwendeter Fraktionszuschüsse ist gleichfalls kein Verwaltungsakt (vgl. § 35 VwVfG i. V. m. § 1 Absatz 1 VwVfGBln). Diesbezügliche Maßnahmen im Verhältnis eines Rechtsträgers zu seinen (Teil-)Organen bzw. zwischen (Teil-)Organen desselben Rechtsträgers oder innerhalb dieser Organe, insbesondere im Rahmen von `Kommunalverfassungsverhältnissen´, spielen sich im Innenrechtsverhältnis ohne Außenwirkung ab und haben deswegen keine Verwaltungsaktqualität. Sinngemäß können jedoch die Maßstäbe bei der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens durchaus als `Leitplanken´ herangezogen werden[33]. Dabei wird in einem ersten Schritt überwiegend eine (weitere) Sachaufklärung im Vordergrund stehen, um ggf. fehlende oder nicht deutbare Belege von Einnahmen und Ausgaben in der Buchführung durch die Fraktion nachträglich erläutern zu lassen. Für derartige Stellungnahmen ist eine angemessene Frist zu setzen. Die jeweilige Fraktion ist zur Mitwirkung verpflichtet (Nr. 6.2 Satz 8 AV BVVFraktZ). Der Prüfung und Bewertung schließt sich ggf. die Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Rückforderungsanspruches an.

---

[30] Rhf zitiert im Schreiben von SenInnDS (I A 4-0202/511) vom 23. Januar 2018 an die BV-Vorst.

[31] Ebd.

[32] Der Rhf ist im Übrigen kein Teil der Judikative, sondern ein Organ `sui generis´ der Exekutive. Insoweit unterscheiden sich die entsprechenden Prüfungsergebnisse in ihrer Bindungswirkung. Richterliche Entscheidungen haben rechtsgestaltende Wirkung und sind in der Regel vollstreckbar. Die Feststellungen des Rhf dienen hingegen lediglich als „Informationsgrundlage“ für Verwaltung und Parlament; ausführlich: *Droege, Michael*, Die `Richter´ der Exekutive - Organisationsverfassung der Rechnungshöfe und richterliche Unabhängigkeit in: VerwArch, November 2015, S. 459ff.

[33] Vgl. §§ 28 Absatz 1 (Grundsätze über das Anhörungsverfahren), 37 Absatz 2 VwVfG (inhaltlich erforderliche Bestimmtheit, hinreichende Begründung) jeweils i. V. m. § 1 Absatz 1 VwVfGBln. Im Übrigen: Die Höhe des gesetzlichen Sachmittelzuschusses sind Leistungsumstände, die einer Fraktion bekannt sind bzw. sein müssten, um die kommunalpolitische Tätigkeit finanziell zu disponieren. Entsprechendes ist regelmäßig hinsichtlich der durch die VwV determinierten Grundsätze der Bewirtschaftung anzunehmen, weil es einer Fraktion grundsätzlich zuzumuten ist, die Grundsätze der Mittelbewirtschaftung nach Nr. 6.2 bis 6.3 AV BVVFraktZ fehlerfrei anzuwenden und geplante Ausgaben, die jenseits der Üblichkeit einzuordnen sind, zuvor mit der Frage nach den Rechtsfolgen zu verbinden.

(28a) „Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgedankens, dass Leistungen ohne Rechtsgrund und sonstige rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen rückabgewickelt werden müssen. Er bildet die Parallele zum zivil-rechtlichen Bereicherungsanspruch und wird einerseits aus dem Postulat wiederherstellender Gerechtigkeit abgeleitet[34] sowie andererseits aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der den Ausgleich einer mit dem Recht nicht (mehr) übereinstimmenden Vermögenslage verlangt[35]. (…) Fraglich ist (…), ob sich eine Fraktion (…) gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch auf den Wegfall der Bereicherung berufen könnte. (…) Eine direkte oder auch nur analoge Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen über die Entreicherung (§ 818 Abs. 3 und 4, § 819 BGB) lehnt das Bundesverwaltungsgericht ab[36]; es zieht aber den der Einrede der Entreicherung zugrundeliegenden Rechtsgedanken insofern heran, als es auf die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Leistungsempfängers in den Bestand der Vermögenslage abstellt. Dies gilt jedoch keineswegs generell. Allgemein anerkannt ist, dass weder der Staat noch sonstige Verwaltungsträger gegenüber einem Erstattungsanspruch Vertrauensschutzgesichtspunkte geltend machen können[37]. Denn die öffentliche Hand ist an das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden und kann sich nicht auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustandes berufen. Vielmehr ist sie gehalten, darauf zu achten, dass öffentliche Mittel sachgerecht und rechtmäßig verwendet werden. Demgegenüber kann sich der Bürger in engen Grenzen auf sein schützwürdiges Vertrauen berufen. (…) Jeglicher Ausschluss des Vertrauensschutzes wie bei einer Behörde (…) dürfte angesichts der besonderen Stellung der Fraktionen nicht angemessen sein. Bei der Wahrnehmung der ihnen (…) obliegenden Aufgaben sind sie auf eine staatliche Finanzierung angewiesen und müssen grundsätzlich auch darauf vertrauen können, dass sie über die ihnen gewährten öffentlichen Mittel endgültig verfügen können. Das kann jedoch nicht bedeuten, dass ein Verstoß gegen die gesetzliche Zweckbindung der Fraktionsmittel ohne Konsequenz bleibt. Vielmehr müssen mindestens die für Bürger geltenden Anforderungen an eine Berücksichtigung des Vertrauensschutzes auch bei Fraktion gelten, d. h. Fraktionen können sich nicht auf schutzwürdiges Vertrauen berufen, wenn sie bzw. ihre Vertreter wussten, dass Fraktionsmittel zweckwidrig verwandt wurden, oder wenn ihr Nichtwissen darüber grob fahrlässig war. Wegen ihrer Nähe zur staatlichen Organisation liegt es zudem nahe, von den Fraktionen eine höhere Sorgfalt zu verlangen als dies beim Bürger der Fall ist. Hinzu kommt, dass (…) eine Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel (vorgesehen ist) und die Fraktionen folglich nicht davon ausgehen können, dass mit der Leistung der Zuschüsse jegliche weitere Kontrolle entfällt.“[38]

[34] Urteil des BVerwG vom 27. September 2007 (2 C 14/06).
[35] *Prof. Dr. Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28 Rn. 21.
[36] Urteil des BVerwG vom 12. März 1985 (7 C 48/82) m. w. N.
[37] Urteil des BVerwG vom 25. November 1966 (VII C 35/65) m. w. N.
[38] Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg: Die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel, 22. Februar 2010.

(28b) Von einer Verwendung der Mittel, deren Zweckwidrigkeit aufgrund der eine Zahlung begründenden Unterlage identifiziert werden kann, ist der besondere Fall zu unterscheiden, wenn sich eine Fraktion der erforderlichen Sachaufklärung verweigert und keine zur abschließenden Bewertung hinreichenden Unterlagen vorlegt oder Erklärungen abgibt. „Soweit sich zuverlässige Feststellungen nicht treffen lassen, weil Belege entweder fehlen oder diesen nicht der Zweck der Ausgabe entnommen werden kann, ist die (Fraktion) der ihr obliegenden Kooperationspflicht nicht nachgekommen. (Dies hat) zur Folge, dass von einer zweckwidrigen Mittelverwendung auszugehen ist.“[39]

(29) Bei der kalendarischen Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben ist grundsätzlich das Prinzip der Jährlichkeit zu beachten (§ 72 Absatz 2 LHO). Dagegen ist der Sachmittelzuschuss für den Monat Januar, der bereits Ende Dezember zu erbringen ist, im Rahmen eines `modifizierten´ Zuflussprinzips abzurechnen (Nr. 6.3.2 AV BVVFraktZ). Wie bei der Parteienfinanzierung steht auch bei der öffentlichen Finanzierung von Fraktionen das Transparenz- und Publizitätsgebot im Vordergrund; die Verwendung der für Januar bis Dezember eines Jahres zustehenden monatlichen Mittel ist nachzuweisen und offen zu legen[40].

(30) Auch ein nicht fristgerecht vorgelegter Verwendungsnachweis löst eine von der Fraktion zu erstattende Überzahlung aus. Dieser grundsätzlich den vollen Sachmittelzuschuss[41] des abgelaufenen Jahres umfassende öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch gegen die Fraktion kann gegen künftige Leistungsansprüche aufgerechnet werden. Um nachträgliche Missverständnisse zu minimieren, ist die schriftliche Form angezeigt, was auch die erforderliche Dokumentation unterstützt (Nr. 6.2 Satz 7 AV BVVFraktZ). Der Anspruch besteht grundsätzlich bis zur Erteilung des geschuldeten Verwendungsnachweises (Nr. 6.4.2 AV BVVFraktZ). Eine Zurückbehaltung der künftigen Leistungsansprüche[42] kommt bis zur Höhe des dreifachen Betrages der noch nicht nachgewiesenen Zuschüsse in Betracht (Nr. 6.4.4 Satz 1 AV BVVFraktZ). Wird die erforderliche Mitwirkung nachgeholt, erfolgt die Prüfung nachträglich. D. BV-Vorst. hat das Zurückbehaltungsrecht gegenüber der säumigen Fraktion zu erklären (Nr. 6.4.4 Satz 2 AV BVVFraktZ). Das ist kein Verwaltungsakt (ausführlich **Rdnr. 2, 28**), berührt jedoch die wehrfähige Innenrechtsposition einer Fraktion und ist insoweit verwaltungsgerichtlich rügefähig. Davon unberührt bleibt eine Leistungsklage gegen die säumige Fraktion vor dem Verwaltungsgericht (Nr. 6.4.4 Satz 3 AV BVVFraktZ).

[39] Urteil des StGH Bremen vom 19. Oktober 1996 (St 2/95) in sinngemäßer Berücksichtigung bzgl. der zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel für eine Gruppe in der Bürgerschaft.
[40] Vgl. sinngemäß: Urteil des BVerwG vom 12. Dezember 2012 (6 C 32/11); *Neumann, Werner*, Parteienfinanzierung: Sanktionen nach Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht (der NPD), jurisPR-BVerwG 13/2013, Anmerkung 3.
[41] Sinngemäße Argumentation des Rhf an die Vorsteherin der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf vom 26. März 2007, der von einem zweckwidrig verwandten Fraktionszuschuss ausgeht, sowie Schreiben von Sen InnSport (I A 11-0202/511) an die BV-Vorst. vom 22. März 2011.
[42] Vgl. Rechtsgedanke von § 273 BGB.

(30a) Überzahlungen lösen einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch aus. Er leitet sich aus verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, ab. Dieser stellt ein eigenständiges Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts dar, dessen Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolgen denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen[43]. Er kommt zur Anwendung als feststehender Grundsatz des allgemeinen Verwaltungsrechts, dass Leistungen, die zu Unrecht bewirkt worden sind, erstattet werden müssen[44], wenn - wie hier - eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage fehlt und das geltende Recht der Übertragbarkeit der §§ 812 ff. BGB in das öffentliche Recht nicht entgegen steht[45]. Funktion des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs ist es, eine dem materiellen Recht nicht entsprechende Vermögensverschiebung zu korrigieren[46].

(30b) Bei der Buchung im Fraktionskonto bzw. bei der Eintragung in den Verwendungsnachweis ist dabei grundsätzlich zu unterscheiden, ob es sich um Bewirtschaftungsvorgänge im Sachmittel- oder im Personalmittelbereich handelt und aus welchem Grund eine Rückforderung zu erheben ist. Nicht verwendete Fraktionszuschüsse (Sachmittel), die den Betrag nach § 8a Absatz 3 BezVEG übersteigen, sind vom Fraktionskonto abzubuchen und im Verwendungsnachweis als weitere Ausgaben einzutragen. Derartige Mittel wurden im Laufe eines Jahres vom BVV-Büro überwiesen und als Einnahme im Fraktionskonto gebucht. Stehen ihnen keine Ausgaben gegenüber, erfolgt im Rahmen der Prüfung der Gesamtabrechnung des Verwendungsnachweises eine Rückführung an den Landeshaushalt. Eine solche Fallgestaltung tritt im Segment der Personalmittel nicht ein, weil nach § 8a Absatz 4 BezVEG lediglich die von der Fraktion getragenen Personalkosten gegen Nachweis der Aufwendungen rückwirkend übernommen werden.

(30c) Die Erstattung von zweckwidrig verwendeten Fraktionszuschüssen ist im Regelfall nicht als Ausgabe im Fraktionskonto zu buchen. Die Folge einer anderweitigen Bewirtschaftung wäre eine rechtswidrige `Refinanzierung´ eines Erstattungsanspruches aus öffentlichen Mitteln: Sachausgaben, die nach Ablauf des entsprechenden Haushaltsjahres als zweckwidrige Verwendung anzusehen sind, wurden bereits im Fraktionskonto gebucht und in den Verwendungsnachweis eingetragen, was unter Beachtung des Jährlichkeitsprinzips (§ 72 Absatz 2 LHO) nicht zu revidieren ist. Eine erneute Buchung z. B. als sonstige Ausgabe (und Eintragung in den Verwendungsnachweis) würde in rechnerischer Hinsicht die Übertragungsregelung von § 8a Absatz 3 BezVEG umgehen.

(30d) Ist die zweckwidrige Verwendung dadurch entstanden, dass Kosten übernommen wurden, die Dritten zuzurechnen sind, ist von der Fraktion, die an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden ist (§ 7 LHO) zu verlangen, eine Geltendmachung zu verlangen. Die jeweilige Bewirtschaftungsmaßnahme ist mithin nachträglich rechtsfehlerfrei, also so zu gestalten, wie sie einer zweckgemäßen Ausgabe entsprochen hätte. Soweit daraufhin eine Einnahme erzielt wird, dürfte die Erstattung an den öffentlichen Haushalt sodann als Ausgabe gebucht werden. Im Übrigen ist der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch durch Aufrechnung (Nr. 6.4.2 AV BVVFraktZ) der (neu) zugeteilten Zuschüsse umzusetzen, soweit kein Fall der Fraktionsauflösung vorliegt oder die zu Beginn einer neuen Wahlperiode gebildete Fraktion keine Rechtsnachfolgeerklärung abgibt.

[43] Vgl. Urteil des BVerwG vom 30. Juni 2016 (5 C 1/15); Beschluss des BVerwG vom 22. Februar 2018 (9 B 6/17).
[44] Vgl. Urteil des BVerwG vom 28. Juni 1957 (IV C 235.56).
[45] Vgl. Beschluss des BVerwG vom 22. Februar 2018 (9 B 6/17).
[46] Vgl. Urteil des BVerwG vom 30. Juni 2016 (5 C 1/15).

(30e) Eine persönliche Haftung der einzelnen Fraktionsmitglieder für einen Vermögensschaden durch eine zweckwidrige Verwendung der öffentlichen Mittel scheidet im Hinblick auf den Rechtsstatus einer Fraktion als nicht rechtsfähiger Verein (`Idealverein´ bzw. ideeller Verein nach § 54 BGB), dessen Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist (ausführlich § 5a BezVG), in der Regel aus. „Für Verbindlichkeiten des nicht rechtsfähigen Idealvereins haftet grundsätzlich nur dieser selbst, während eine persönliche Haftung der einzelnen Mitglieder ausscheidet. Dies gilt auch für den Fall der Liquidation eines Vereins.“[47]

(30f) Nach § 54 Satz 2 BGB haftet die oder der Handelnde zwar persönlich aus einem Rechtsgeschäft, das im Namen eines nichtrechtsfähigen Vereins einem Dritten gegenüber vorgenommen wird. Der Geschäftspartnerin oder dem Geschäftspartner eines nicht eingetragenen Vereins soll damit neben dem - eher unsicheren - Vereinsvermögen das Privatvermögen der für den Verein unmittelbar handelnden Person als Haftungsmasse zugänglich gemacht werden. Auch soll ihr oder ihm ein Ausgleich für den Ausfall der Vereinsregisterpublizität verschafft werden. Zu berücksichtigen ist allerdings die öffentliche Kenntnis der Zusammensetzung einer Fraktion, sodass der hinter § 54 Satz 2 BGB stehende Sinn und Zweck des Ausgleichs für die fehlende Registerpublizität nicht greift[48].

(30g) Einer Haftung steht aber vor allem der aus den Vorschriften zu politischen Parteien zu übertragende Rechtsgedanke entgegen, an der politischen Willensbildung unmittelbar Beteiligte von dieser Handelndenhaftung auszunehmen, um ihre Unabhängigkeit zu erhalten. Zwar begründet an sich § 37 PartG lediglich eine Sonderregel für die politischen Parteien, zu denen Fraktionen nicht gehören. Einer analogen Anwendung stehen jedoch keine rechtliche Bedenken entgegen: Eine Fraktion wird als „Vereinigung von Parteipolitikern in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete verstanden, die die parlamentarische Arbeit mit tragen soll. Belastete man die einzelnen Mitglieder einer Fraktion mit dem Risiko einer Handelndenhaftung, so könnte dadurch die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder untergraben werden.“[49] „Diese Unabhängigkeit des Ratsmitglieds wäre gefährdet, wenn es im Rahmen seiner Mitarbeit in der Fraktion, der es angehört, eine Haftung nach § 54 Satz 2 BGB mit seinem Privatvermögen befürchten müsste.“[50] Dieser Rechtsgedanke wird daran offenkundig, dass ein Fraktionsaustritt unter Mitnahme des Mandats nicht mehr unbefangen in Erwägung gezogen werden würde, wenn damit erhebliche persönliche Risiken einhergingen. Ein finanzielles `Damoklesschwert´ könnte vielmehr die Ausübung des freien Mandats massiv berühren. Unberührt bleibt hingegen eine strafrechtliche Ahndung.

[47] Urteil des LAG Hamm vom 12. Dezember 2002 (1 [11] Sa 1813/01) mit Verweis auf das Urteil des OLG Schleswig vom 3. Mai 1995 (15 U 16/94), NVwZ-RR 1996, S. 103.
[48] Urteil des OLG Schleswig a. a. O.
[49] Urteil des OLG Schleswig a. a. O.
[50] Urteil des LAG Hamm, a. a. O.

(30h) Für die Frage der Verjährung sind die privatrechtlichen Vorschriften zur Anwendung zu bringen. Danach beträgt die regelmäßige Verjährungsfrist drei Jahre (§ 195 BGB). Sie setzt grundsätzlich zum 1. Januar des Jahres ein, der auf das jeweilige Jahr des Abgabetermins eines Verwendungsnachweises folgt (§ 199 Absatz 1 BGB)[51]. Schweben zwischen der Fraktion (Schuldnerin) und der BVV (Gläubigerin) Verhandlungen über den Anspruch oder die den Anspruch begründenden Umstände, so ist die Verjährung gehemmt, bis der eine oder der andere Teil die Fortsetzung der Verhandlungen verweigert. Die Verjährung tritt frühestens drei Monate nach dem Ende der Hemmung ein (§ 203 BGB). Weitere Differenzierungen bei der Feststellung einer Verjährung richten sich nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles (z. B. bei Aufrechnung, Abschlagzahlung). Vorstehendes gilt für Sachmittel des Fraktionszuschusses. Hinsichtlich der Personalkostenerstattung ist wegen der monatlich vorzulegenden Nachweise des jeweiligen Aufwandes eine andere Fristberechnung erforderlich.

(31) Hinsichtlich der Vermögenswerte stellen sich im Rahmen der Liquidation besondere Fragen: Da die `Lebensdauer´ der beschafften Gegenstände (z. B. hochwertige IT-Technik) mitunter den betriebswirtschaftlichen Abschreibungszeitraum unterschreitet, ist von der aufgelösten Fraktion eine Rückgabe zu verlangen. Die aus dem Fraktionszuschuss erworbenen Gegenstände stehen im Eigentum des Landes. „Dies ist zwar nicht ausdrücklich (gesetzlich) geregelt. Es ergibt sich jedoch daraus, dass die Fraktionen Teil der BVV und damit Teil der Berliner Verwaltung sind.“[52] Diese Auffassung wird vom Rhf geteilt[53]; sie ist im Vollzug zu beachten, kann jedoch nicht ganz überzeugen[54]. Im Hinblick auf den Status als juristische Person des Kommunalrechts (ausführlich § 5a BezVG) wird eine (schlichte) Zuordnung zur üblichen Exekutive den Besonderheiten von Fraktionen nicht hinreichend gerecht. Mithin bleibt abzuwarten, ob eine geltend gemachte Herausgabe verwaltungsgerichtlich gestützt werden würde. Unstreitig ist, dass solche in Rede stehenden Vermögenswerte bei der Liquidation einer Fraktion nicht unberücksichtigt bleiben dürften. Von ihr ist zumindest eine fiskalische Realisierung (d. h. im Regelfall ein Verkauf, mitunter Kauf/Übernahme durch fraktionslose BV) zu verlangen. Diese (sonstige) Einnahme müsste wiederum in den Verwendungsnachweis einfließen[55].

[51] Beispiele: Ausgaben der Fraktion im Haushaltsjahr 2021 (2022): Verjährungsfrist beginnt am 1.1.23 (1.1.24) und endet am 31.12.25 (31.12.26).
[52] Vgl. Auslegungshinweis der Sen InnSport (I A 11-0202/511) vom 8. Juli 2010 an die BV-Vorst.
[53] Ebd.
[54] Vgl. *Dr. Lesch, Heiko*, Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue?, ZRP 2002, S. 159.
[55] Beispiel: Eine Fraktion löst sich zum 31. Januar auf. Dem Sachmittelzuschuss für diesen Monat in Höhe von 300 Euro stehen Ausgaben in Höhe von 100 Euro gegenüber. An sich müsste ein Betrag von 200 Euro zurückgefordert werden. Da die Fraktion jedoch im Vorjahr einen Laptop (Neuwert ca. 500 Euro) beschafft hat, muss dieser Vermögenswert eingesetzt (oder zumindest zurück gegeben) werden. Ein BV kauft ihn der aufgelösten Fraktion für 250 Euro ab und erhöht damit die Gesamteinnahmen auf 550 Euro. Der Rückzahlungsanspruch umfasst 450 Euro.

(6) Das Nähere regelt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung durch Verwaltungsvorschrift. Dies gilt insbesondere für Gehaltsober- und -untergrenzen bei der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach Absatz 4.

(32) Dabei handelt es sich um die AV BVVFraktZ, die im Amtsblatt Nr. 50 am 6. Dezember 2019 veröffentlicht wurde und mithin nach Nr. 9.1 am 1. Januar 2020 in Kraft trat[56]. Die Regelungen der Nrn. 1 sowie 7 bis 9 befinden sich in Anlage 1, die typisierende Arbeitsplatzbeschreibung in Anlage 2. Nrn. 2 bis 6 AV BVVFraktZ sind in die Kommentierung eingearbeitet.

[56] Ausführungsvorschriften über Zuschüsse für die Fraktionen in den Bezirksverordnetenversammlungen (AV BVV-Fraktionszuschüsse - AV BVVFraktZ), Bekanntmachung vom 19. November 2019 (ABl. S. 7637).

1 Geltungsbereich und allgemeine Grundlagen

***1.1** Geltungsbereich*

Diese Ausführungsvorschriften gelten für bezirkspolitische Obliegenheiten und Verwaltungsangelegenheiten, die im Zusammenhang mit dem Fraktionszuschuss für den sachlichen und personellen Aufwand einer Fraktion in der jeweiligen Bezirksverordnetenversammlung bei der Durchführung ihrer Aufgaben entstehen.

***1.2** Zweckbindung*

***1.2.1** Der jeweiligen Fraktion werden zur Abgeltung des personellen und sachlichen Aufwandes einschließlich der Unterhaltung ihres Büros gemäß § 8a Absatz 1 bis 3 BezVEG Zuschüsse gewährt. Daneben erhält sie zusätzliche Personalmittel zur Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemäß § 8a Absatz 4 BezVEG, die ausschließlich für diesen Zweck verwendet werden dürfen. Übersteigen die tatsächlichen Personalausgaben die erstattungsfähigen Zuschüsse nach § 8a Absatz 4 BezVEG, so dürfen die Zuschüsse nach § 8a Absatz 2 BezVEG auch zu deren Deckung herangezogen werden.*

***1.2.2** Fraktionszuschüsse dürfen nur im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenstellung der Fraktion verwendet werden. Zweckwidrig verwandte Fraktionszuschüsse sind auf Grund des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches an den Landeshaushalt zurückzuführen. Die Fraktionszuschüsse sind nicht zur Abgeltung von Tätigkeiten bestimmt, die üblicherweise im Rahmen des Mandats innerhalb der Bezirksverordnetenversammlung und der Fraktionsautonomie ohne zusätzliches Entgelt zu erledigen sind (zum Beispiel Tätigkeit als Schatzmeister der Fraktion).*

***1.3** Rechtsnatur und Teilrechtsfähigkeit der Fraktion/Bindung an Landeshaushaltsordnung/Fraktion als Arbeitgeber/Nachfolgeerklärung*

***1.3.1** Die Fraktion ist ein unselbständiger Teil der jeweiligen Bezirksverordnetenversammlung, die nach Artikel 72 der Verfassung von Berlin (VvB) ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung ist. Die Fraktion ist damit an die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Berlin gebunden. Dabei sind insbesondere Teil IV - Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung - der Landeshaushaltsordnung (LHO) zu beachten.*

***1.3.2** Zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben kann die jeweilige Fraktion am Privatrechtsverkehr teilnehmen. Durch ihre Teilrechtsfähigkeit handelt die Fraktion beim Abschluss von privatrechtlichen Verträgen nicht als Teil der Bezirksverwaltung. Aus Fraktionszuschüssen finanzierte Verträge sind grundsätzlich und unter Berücksichtigung des Vertragsgegenstandes im jeweiligen Einzelfall bis zum regelmäßigen Ende einer jeweiligen Wahlperiode zu befristen beziehungsweise so zu gestalten, dass sie bei vorzeitiger Auflösung einer Fraktion vorzeitig gekündigt werden können. Die Vereinbarung einer Option zur Verlängerung eines Vertrages ist zulässig. Für Beschäftigungsverhältnisse nach § 8a Absatz 4 BezVEG gelten 5.4.7 und 5.4.8.*

***1.3.3** Die jeweilige Fraktion hat einen Kreis ihrer Mitglieder (zum Beispiel den Vorstand der Fraktion oder einzelne Personen aus diesem Gremium) zu bestimmen, der die Fraktion im Außenverhältnis vertritt. Dazu zählt insbesondere die Befugnis, Privatrechtsverträge abschließen zu können. Die für diese Befugnisse bestimmten Personen sind der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher schriftlich oder elektronisch zu benennen.*

***1.3.4** Insichgeschäfte sind unzulässig (vergleiche § 181 des Bürgerlichen Gesetzbuches [BGB]); im Übrigen gilt § 34 BGB sinngemäß.*

***1.3.5** Hinsichtlich der Zuschüsse nach § 8a BezVEG gilt eine Fraktion als Rechtsnachfolgerin einer bis zum Ende der Wahlperiode existierenden Fraktion derselben Partei beziehungsweise Wählervereinigung, wenn innerhalb von dreißig Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode ein entsprechender Beschluss der Fraktion gefasst ist, welcher der Bezirksverordnetenvorsteherin oder dem Bezirksverordnetenvorsteher vorzulegen ist (Nachfolgeerklärung).*

***1.4** Bewirtschaftung und Kontenführung*

***1.4.1** Die Fraktion hat Zuschüsse gemäß § 8a BezVEG und Eigenmittel (zum Beispiel Finanzmittel der Partei beziehungsweise Wählervereinigung, Spenden an die Partei/Wählervereinigung mit entsprechender Zweckbindung für die Fraktion sowie Umlagen der Fraktionsmitglieder) strikt zu trennen. Dies gilt für das Konto bei einem Kreditinstitut, die Barkasse, die Buchführung und die Belegablage.*

***1.4.2** Für die Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse nach § 8a BezVEG hat die Fraktion ein separates Bankkonto bei einem Kreditinstitut zu führen.*

***1.5** Zahlungsabwicklung*

***1.5.1** Die für die Bewirtschaftung der baren und unbaren Einnahmen und Ausgaben verantwortlichen Personen sind der Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise dem Bezirksverordnetenvorsteher namentlich zu benennen. An einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, darf nicht nur eine Person allein beteiligt sein (vergleiche Nummer 1.2 der Ausführungsvorschriften zu § 70 der Landeshaushaltsordnung [AV LHO]).*

1.5.2 *Für Barbestände („Barkasse“) ist ein Kassenbuch über sämtliche Ein- und Auszahlungen zu führen (vergleiche Nummer 5.2 AV § 71 LHO). Die für die Kassenbuchführung verantwortliche Person muss durch eigenhändige Unterschrift eindeutig erkennbar sein.*

1.6 *Buchführung, Belegpflicht*
1.6.1 *Bare und unbare Einnahmen und Ausgaben sind vollständig aufzuzeichnen. Zahlungsbegründende Unterlagen (Belege gemäß § 75 LHO) sind vollständig und in geordneter Form aufzubewahren.*

1.6.2 *Bei Ausgaben für Druckerzeugnisse (auch Anzeigen) ist immer ein Belegexemplar zu den Akten zu nehmen.*

1.6.3 *Die aus Fraktionszuschüssen beschafften Gegenstände, deren Wert mehr als 410 Euro netto beträgt, sind in einen mengenmäßigen Nachweis aufzunehmen und gemäß Nummer 8 AV § 73 LHO zu behandeln. Der Nachweis hat die Mindestangaben gemäß Nummer 8.3 AV § 73 LHO zu enthalten.*

1.7 *Einnahmen*
1.7.1 *Zu den Einnahmen zählen die Fraktionszuschüsse, gegebenenfalls übertragene Fraktionszuschüsse des Vorjahres (vergleiche 4.1), sowie alle mit der Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse verbundenen Einnahmen (zum Beispiel Erstattungen von Fraktionsmitgliedern oder Dritten und Erstattungen der Partei bei gemeinsamen Veranstaltungen).*

1.7.2 *Die Zuschüsse nach § 8a BezVEG werden grundsätzlich vom Beginn bis zum Ende der Wahlperiode gezahlt. Dies erfordert gegebenenfalls eine tageweise Abrechnung.*

1.8 *Ausgaben*
Die Zulässigkeit von Ausgaben der nach § 8a BezVEG zur Verfügung stehenden Fraktionszuschüsse ergibt sich aus den nachfolgenden Regelungen zu § 8a Absatz 1 BezVEG.

(...)

7 Informationspflichten
Die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher ist verpflichtet, jeder Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung ein Exemplar dieser Ausführungsvorschriften schriftlich oder elektronisch zur Verfügung zu stellen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung veröffentlicht diese Ausführungsvorschriften in geeigneter Form im Internet des Landes Berlin.

8 Übergangsregelung
8.1 *Die jeweilige Fraktion ist verpflichtet, alle sie betreffenden Regelungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit dem Inkrafttreten dieser Ausführungsvorschriften zu erfüllen.*

8.2 *In Ausnahmefällen darf die Bezirksverordnetenvorsteherin beziehungsweise der Bezirksverordnetenvorsteher eine auf den Einzelfall bezogene abweichende Vereinbarung treffen, die längstens sechs Monate bis nach Inkrafttreten dieser Ausführungsvorschriften gilt.*

9 Inkrafttretens- und Außerkrafttretensregelung/Evaluierung
9.1 *Diese Ausführungsvorschriften treten am ersten Tage des auf die Veröffentlichung im Amtsblatt für Berlin folgenden Monats in Kraft.*

9.2 *Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung evaluiert ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Ausführungsvorschriften gemäß 9.1 deren Auswirkungen, um dem Rat der Bürgermeister zu berichten und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.*

9.3 *Diese Ausführungsvorschriften treten fünf Jahre nach Inkrafttreten gemäß 9.1 außer Kraft (vergleiche § 6 Absatz 5 Satz 2 AZG).*

Nach 5.6.2 der Ausführungsvorschriften gemäß § 8a Absatz 6 BezVEG beruht jeder auf Grundlage von § 8a Absatz 4 BezVEG geschlossene Arbeitsvertrag mit einer Mitarbeiterin/einem Mitarbeiter einer Fraktion auf einer Arbeitsplatzbeschreibung. Dazu ist die nachfolgende typisierende Beschreibung der in Frage kommenden Tätigkeitsgebiete heranzuziehen und eine zutreffende Einstufung des konkreten Tätigkeitsgebietes vorzunehmen. Bezüglich der einzelnen Kategorien hat die Fraktion als Arbeitgeber die Möglichkeit, das Spektrum der in Betracht zu ziehenden Entgeltbeträge individuell auszuschöpfen. Unterscheidungsmerkmale könnten sich beispielsweise aus der Qualität der Aufgabe oder der Berufserfahrung der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers ergeben.

1. Zuarbeiter/in
Hierunter fallen in der Regel Beschäftigte im Büro-, Buchhalterei-, sonstigen Innendienst und im Außendienst mit einfachen Tätigkeiten. Einfache Tätigkeiten sind solche, die ohne besondere Vorkenntnisse und nach entsprechender Anleitung oder Einarbeitung ausgeübt werden können. Zuarbeiten im Sinne dieser Regelung können u. a. sein: Einfache Bürotätigkeiten (Ablage, Registratur oder Ähnliches), Vervielfältigungs-, Sortier-, Verteilarbeiten.

2. Sekretär/-in
Hierunter fallen in der Regel Beschäftigte, die mit Büro-, Buchhalterei-, Sekretariats- sowie Assistenzaufgaben betraut sind. Für die selbständige Erledigung dieser Tätigkeiten werden gründliche und zum Teil vielseitige Fachkenntnisse benötigt, sodass vorzugsweise eine einschlägige abgeschlossene Berufsausbildung vorhanden sein sollte (zum Beispiel Facharbeiter/-in für Schreibtechnik, Stenotypist/-in, Bürogehilfin/-gehilfe oder Ähnliches). Ist eine solche Ausbildung nicht vorhanden, müssen die Beschäftigten jedoch auf Grund ihrer Fähigkeiten (zum Beispiel Fort-/Weiterbildung und/oder Berufserfahrung) den tätigkeitsbezogenen Anforderungen dennoch genügen. Zu den berufstypischen Tätigkeiten zählen unter anderem: Schreibarbeiten, Verwaltung des Terminkalenders, Wiedervorlagen, Korrespondenz, Telefondienst, allgemeine Vorzimmerdienste und Ähnliches

3. Sachbearbeiter/-in
Hierunter fallen in der Regel Beschäftigte deren Tätigkeit gründliche, umfassende und vielseitige Fachkenntnisse sowie überwiegend selbständige Leistungen erfordert. Gründliche Fachkenntnisse sind solche, die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung eines bestimmten Aufgabenkreises unerlässlich sind und zudem über den Standard allgemeiner Fachkenntnisse hinausgehen. Die erforderlichen Kenntnisse sollten grundsätzlich einen Standard besitzen, wie er üblicherweise während eines Fachhochschulstudiums (zum Beispiel Bachelor für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst) erworben wird. Ist eine solche Ausbildung nicht vorhanden, müssen die Beschäftigten zumindest aufgrund ihrer Fähigkeiten (zum Beispiel einschlägige Berufsausbildung, Fort-/Weiterbildung und/oder Berufserfahrung) den tätigkeitsbezogenen Anforderungen dennoch genügen. Sachbearbeiter/-innen werden typischerweise mit fachbezogenen Einzelaufgaben betraut, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eigenverantwortlich auszuüben haben (zum Beispiel Aufgaben zum Steuerrecht, Baurecht, Sozialhilferecht und Ähnliches).

4. Wissenschaftlich, Mitarbeiter/-in
Hierunter fallen in der Regel Beschäftigte, die Tätigkeiten mit akademischem Zuschnitt wahrnehmen, zu deren Ausübung ein einschlägiges abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium erforderlich ist. Typischerweise handelt es sich um Aufgaben, die besonders fundierte Fachkenntnisse und zudem eine analytische sowie wissenschaftliche Herangehensweise erfordern. Eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung liegt vor, wenn das Studium mit zumindest einer ersten Staatsprüfung, einer Diplomprüfung, einer Masterprüfung oder einem Magisterabschluss beendet worden ist. Ob es einschlägig ist, ist an der jeweiligen konkreten Aufgabe zu ermessen. Sollte die Art der Tätigkeit ausnahmsweise keine fachliche Zuordnung ermöglichen, ist von einem allgemeinen akademischen Zuschnitt auszugehen, der hinsichtlich der Zuordnung des einschlägigen Studiengangs ein Ermessen zulässt.