

d.V. 11/4. Borries FB 14 z.V.
2) SBI ak
4-2 11/3. Hr. Paulsen



SACHSEN-ANHALT

LANDESVERWALTUNGSAMT

Referat Kommunalrecht,
Kommunale Wirtschaft
und Finanzen

Landesverwaltungsamt · Postfach 20 02 56 · 06003 Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) 634
Büro des Oberbürgermeisters

Übergabe an: OB
 GB I GB II GB III GB IV GB V

01. Feb. 2013

mit der Bitte um:
 eigenständige Bearbeitung
 Stellungnahme bis
 Antwortwurf zur Unterschrift bis
 Teilnahmeprüfung
und Information an Veranstalter bis
 Terminvorbereitung bis

Stadt Halle (Saale)
Der Oberbürgermeister
Markt 1
06108 Halle (Saale)

Überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) durch den Landesrechnungshof mit dem Schwerpunkt "Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit"; Prüfbericht vom 28.08.2009

Verfügungen des Landesverwaltungsamtes vom 02.09.2011
und vom 26.10.2012

Gespräch im Landesverwaltungsamt vom 16.01.2013

Anlage

Halle, 30. Jan. 2013

Ihr Zeichen:

Mein Zeichen: 206.2.2-10910-HAL 02/07

Bearbeitet von:
Herrn Solle

Egberth.solle@
lwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1148
Fax: (0345) 514-1414

Hauptsitz:
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0
Fax: (0345) 514-1444
Poststelle@
lwa.sachsen-anhalt.de

Internet:
www.landesverwaltungsamt.
sachsen-anhalt.de

E-Mail-Adresse nur für
formlose Mitteilungen
ohne elektronische Signatur

LHK Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto 810 015 00

Im Auftrag

Otto

Vermerk zum Stand der Auswertung

- Gesamtübersicht -

Überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) durch den Landesrechnungshof mit dem Schwerpunkt "Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit"; Prüfbericht vom 28.08.2009

Bezug: Bericht der Stadt Halle (Saale) vom 01.10.2012

Ergänzend zu der Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) vom 23.06.2010 und dem Bericht vom 23.02.2011 wurde auch der Bericht vom 01.10.2012 seitens des Landesverwaltungsamtes ausgewertet.

Nach Durchsicht des jüngsten Berichts ergab sich noch eine Reihe offener Fragen, die in einem Gespräch am 16.01.2013 erörtert wurden. Hieraus ergibt sich folgender Stand:

zu Punkt 1. – Bildung der Fraktionen

(S. 12 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die Fraktionen haben ihre Konstituierung nicht gem. § 43 Satz 4 GO LSA (a. F.) i. V. m. der Geschäftsordnung des Stadtrats angezeigt.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte die Meldung der Konstituierung nachgeholt werden.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

§ 19 der Geschäftsordnung sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Mitteilung der Konstituierung auch die namentliche Benennung der Fraktionsmitglieder (einschließlich Nachrücker und Neumitglieder) beinhaltet.

Bzgl. der vorstehenden Prüfungsmitteilungen besteht Einigkeit. Die pflichtgemäße Meldung der Konstituierung nach der Kommunalwahl 2009 ist offenbar erfolgt. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofs, denen sich auch das Landesverwaltungsamt anschließt, werden umgesetzt.

Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden (siehe Verfügung vom 02.09.2011).

zu Punkt 2 – Angemessenheit der Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit

(S. 14 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die bereitgestellten Mittel für die Fraktionsarbeit sind im Vergleich zu anderen Städten im Land Sachsen-Anhalt sehr hoch.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Stadt muss ihren tatsächlichen für die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch die Fraktionen erforderlichen Aufwand zeitnah ermitteln.

Die Stadt Halle verwies im Rahmen der Stellungnahme vom 23.06.2010 als Begründung für den Umfang der Mittel für die Fraktionsarbeit darauf, dass die kreisfreien Städte – wie der Landesrechnungshof schließlich selbst festgestellt habe – auch die Aufgaben der Landkreise miterfüllen müssen. Die Ermittlung des Aufwands im o. g. Sinn wurde sinngemäß prinzipiell zugesagt.

In der Verfügung vom 02.09.2011 wurde bereits erwähnt, dass vorstehende Thematik bereits im Erlass des MI vom 20.03.2007 (Az: 31.11-100005-§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA; dort: Nr. 3.1 lit. f) und in dem ergänzenden Erlass des MI vom 17.11.2009 (Az: 31.21/11-1005--§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA) ausführlich dargestellt wurde.

Es bleibt den Vertretungskörperschaften überlassen, zu regeln, den Fraktionen – insbesondere für das Tätigkeitsfeld von Schreibkräften – Personal von der Stadtverwaltung zur Verfügung zu stellen (vgl. Sachverhaltskonstellation lt. BAG vom 14.12.2005, Az: 4 AZR 474/04) oder – wie im Fall der Stadt Halle (Saale) – angemessene finanzielle Zuweisungen von Haushaltsmitteln an die Fraktionen für die Einstellung von Personal vorzunehmen. Die Be-

sonderheiten der Haushaltskonsolidierung sind bei den Entscheidungen der Vertretungskörperschaft im gebührenden Maß mit zu berücksichtigen. Die betreffenden Beschlüsse zur Bereitstellung der Haushaltsmittel für Fraktionspersonal sollten nach der Darstellung des Landesrechnungshofs im Prüfbericht inhaltlich begründet werden (siehe auch Klang / Gundlach / Kirchmer Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, Deutscher Gemeindeverlag, 3. überarbeitete Auflage – Kommentar § 43 Rz. 12b und 12c; zur Änderung der Bereitstellung von Haushaltsmitteln vgl. OVG Schleswig-Holstein vom 20.12.2007, Az: 2 LA 85/07 – juris: Rz. 7; VG Aachen vom 27.02.2012, Az: 4 K 1780/11).

Anhand der hier bekannten Haushaltspläne ist festzustellen, dass nachhaltige Reduzierungen der Veranschlagungen seit Veröffentlichung des Prüfberichts im Verhältnis zu den Vorjahren im Bereich der Fraktionsfinanzierung nicht erfolgt sind. Im Gesamtergebnis ist ein Beitrag im Sinne einer Haushaltskonsolidierung (RdErl. MI vom 24.09.2004 – MBl. 48/2004 S. 579 – dort: Ziff. 3 Nr. 9) nicht feststellbar.

Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde die Stadt Halle (Saale) gebeten, in dezidierter Form darzustellen, **in welcher Art und Weise die Ermittlung des Bedarfs** vorgenommen wurde und wie dieser jeweils in den Haushaltsansatz seitens der Stadt Halle umgerechnet wurde (vgl. OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O. – juris Rz. 56). Hieraufhin legte die Stadt Halle (Saale) mit Bericht vom 01.10.2012 dar, dass die Haushaltsmittel aufgrund des Beschlusses vom 15.12.2010 geleistet würden. Ob mit der betreffenden Festschreibung des Sockelbetrags für Sachkosten auf 64 € je Fraktionsmitglied pro Monat der Grundsatz der Angemessenheit gewahrt wird, kann anhand der hier vorgelegten „bloßen Zahlen“ nicht festgestellt werden. Zu Gliederungspunkt 4.1.1 hat die Stadt Halle (Saale) angegeben (siehe dort), einen Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften vorgenommen zu haben.

Der dem Landesverwaltungsamt vorgelegte Beschluss und die eingereichte Beschlussvorlage lassen keinen Rückschluss auf eine dezidierte Bedarfsprüfung zu. Vor allem für den Personalbedarf bestehen seitens des Landesverwaltungsamtes erhebliche Bedenken, weil die aus den Vorgängerregelungen übernommenen Beträge nach dem vorliegenden Stand der Informationen durch Erhöhungen lediglich fortgeschrieben wurden, obwohl lt. Prüfbericht des Landesrechnungshofs z. T. offenkundige Verstöße gegen die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit feststellbar waren.

Seitens der Stadt Halle (Saale) wurde im Gespräch am 16.01.2013 erwähnt, dass der Personalkostenanteil am betreffenden Budget der Fraktionsfinanzierung auf Ermittlungen / Festlegungen vorangegangener Wahlperioden (vermutlich 1994; damaliger Oberbürgermeister

Dr. Rauen) beruhen würde. Die Erhöhung des Budgets sei anhand eines rechnerischen Vergleichs zu den Kostensteigerungen ermittelt worden.

Es gilt zu klären, wie die Ursprungspauschale ermittelt wurde. Die geänderten Rahmenbedingungen - sowohl von dem Aufgabengebieten der Stadt Halle (Saale) als auch bzgl. der aus der Haushaltskonsolidierung erwachsenden Beschränkungen, vgl. OVG LSA vom 07.06.2011, Az: 4 L 216/09, in: juris – dort: Rz. 40 - wären im Rahmen der Bedarfsermittlung zu beachten (siehe auch Gliederungspunkt 10.1.1 – Entschädigungssatzung).

erbetene Zuarbeit Nr. 1: Die Stadt wurde gebeten, – wie in der Stellungnahme der Stadtverwaltung zum Prüfbericht in Aussicht gestellt – eine Ermittlung des Bedarfs vor allem bzgl. des Personals vorzunehmen und über das Ergebnis dem Landesverwaltungsamt zu übermitteln.

zu Punkt 3.1. – Ehrenamtliche Stadträte als hauptberufliche Fraktionsmitarbeiter (S. 16 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Anstellung von Fraktionsmitgliedern als Mitarbeiter der Fraktionen kann zwar positive Effekte für die inhaltliche Arbeit der Fraktionen haben - wegen des gesetzlichen Vorranges der Aufwandsentschädigung (vgl. § 33 Abs. 1-3 GO LSA), die die ehrenamtlichen Mitglieder des Stadtrats auch für ihr Engagement in den Fraktionen erhalten, ist die Vergütung grundsätzlich gleichgelagerter Tätigkeiten aus dem Arbeitsvertrag rechtlich problematisch.

Lt. Stellungnahme der Stadt Halle vom 23.06.2010 sei die Argumentation des Landesrechnungshofs widersprüchlich. Der Landesrechnungshof habe schließlich selbst festgestellt, dass weder in der GO LSA noch in anderen Vorschriften Regelungen getroffen seien, die den Mitgliedern des Stadtrates eine hauptberufliche Tätigkeit als Mitarbeiter der Fraktionen verbieten würden. In der ergänzenden Stellungnahme vom 23.02.2011 wurde hierauf auch nicht weiter eingegangen.

Bereits mit der Verfügung vom 02.09.2011 wurde darauf hingewiesen, dass die Problematik der Kollision von Arbeitsvertrag und Ratsmitgliedschaft schon im Erlass vom 20.03.2007 (a. a. O. – dort Nr. 3.2 lit. f im fünften Ordnungsstrich) angeklungen war. Sie wurde im Erlass des MI vom 17.11.2009 (a. a. O.) eingehend thematisiert. Gesetzlich ist das Nebeneinanderbestehen von Arbeitsvertrag und Ratsmitgliedschaft an sich nicht verboten. Die Gefahren

einer zweckwidrigen Verwendung von Haushaltsmitteln sind vor dem Hintergrund der Prüfungsfeststellungen jedoch deutlich erkennbar. Die Empfehlung des Landesrechnungshofs an den Gesetzgeber, diesbezüglich eine Klarstellung vorzunehmen, wäre aus Sicht der Kommunalaufsicht zu befürworten. Für das Landesverwaltungsamt gilt es zu klären, ob Gesetzesverletzungen vorliegen. Aus diesem Grund sollte lt. Verfügung des Landesverwaltungsamtes vom 02.09.2011 die Stadt Halle (Saale) entsprechend berichten (§ 135 GO LSA), um einen gesetzeswidrigen Einsatz von mit Haushaltsmitteln finanziertem Fraktionspersonal bzw. dessen „Doppelentschädigung“ auszuschließen (vgl. Verbot der zusätzlichen Aufwandsentschädigung für die einzelnen Ratsmitglieder - BVerwG vom 05.07.2012, Az: 8 C 22/11, in juris – dort Rz. 29). Das Nebeneinanderbestehen von Ratsmitgliedschaft und Anstellung sollte möglichst vermieden werden; ansonsten wäre eine strikte Trennung vorzunehmen: Ratsversammlungen und Fraktionssitzungen wären in solchen Fällen (mangels landesgesetzlicher Regelungen hierzu) keine Arbeitszeit. Eine Differenzierung der jeweiligen Teilnahme als Mandatsträger oder Fraktionsmitarbeiter (z. B. bei Teilnahme an Ausschusssitzungen) ist in einem solchen Fall geboten.

Mit Bericht vom 01.10.2012 legte die Stadt Halle (Saale) dar, dass drei Ratsmitglieder hauptberuflich bei Fraktionen angestellt seien. Die Stadt Halle (Saale) erklärte, dass **bei Prüfungen keine Doppelentschädigung festgestellt worden sei**.

Die Aussage bzgl. des Ausschlusses von Doppelentschädigungen steht nach dem Stand der Informationen im Widerspruch zu dem an anderer Stelle des Berichts dargelegten Prüfungsablauf sowie zum Wortlaut des Beschlusses vom 15.12.2010. Danach wären „Prüfungen“ durch das Rechnungsprüfungsamt erst zum Ende der regulären Wahlperiode oder vorzeitigen Auflösung und ansonsten nur bzgl. der Sachkosten anhand eines Vordrucks vorzunehmen. Das Rechnungsprüfungsamt soll darüber hinaus lt. Darlegung im Gespräch vom 16.01.2013 auch im Rahmen des Jahresabschlusses Personalkosten der Fraktionen prüfen. Auf die entsprechenden Kontrollpflichten i. S. d. RdVerf. 24/12 des Landesverwaltungsamtes vom 19.07.2012 wurde verwiesen.

erbetene Zuarbeit Nr. 2: Um die entsprechende Äußerung der Stadt Halle (Saale) nachvollziehen zu können, wurde um Übersendung der betreffenden Protokolle zur Prüfung einer Doppelentschädigung (z. B. das Jahr 2010 oder 2011) oder eine entsprechende Beschreibung einer solchen Kontrolle gebeten.

zu Punkt 3.2. – Sachkundige Einwohner – Ehrenamt und Hauptamt

(S. 17-18 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Berufung der Fraktionsassistenten als Sachkundige Einwohner wird als nicht sachgerecht eingeschätzt. Die Berufung sollte aufgrund der speziellen Kenntnisse oder der Qualifikation erfolgen, um beratend in den Ausschüssen mitwirken zu können. Sachkundige Einwohner sollten nicht als „Sprachrohr“ oder Meinungsbildungsinstrument der Fraktion tätig werden.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Beim Einsatz von Fraktionsmitarbeitern als Sachkundige Einwohner erfolgt eine doppelte Finanzierung aus städtischen Haushaltsmitteln, da sich die Zuständigkeit von Ehren- und Hauptamt regelmäßig überschneidet (vgl. § 48 Abs. 2 GO LSA).

Die Stadt Halle hat im Rahmen ihrer Stellungnahme vorgetragen, dass die Argumentation des Landesrechnungshofs widersprüchlich sei. Sinngemäß wurde angegeben, dass es kein diesbezügliches gesetzliches Verbot geben würde.

Die seitens des Landesrechnungshofs geäußerte Kritik bezieht sich auf die Berufung der Fraktionsassistenten als Sachkundiger Einwohner an sich und die ggf. bestehende bzw. bestandene Doppelfinanzierung im Falle einer Berufung.

Für Sachkundige Einwohner gelten die Regelungen zum Mitwirkungsverbot (§ 31 GOLSA) und bzgl. der Hinderungsgründe (§ 40 GO LSA) entsprechend. Angestellte von im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sind in diesem Sinn nicht von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Die Berufung erfolgt auf Vorschlag der Fraktion (§ 48 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 46 Abs. 1 GO LSA); der Gemeinde- bzw. Stadtrat stellt namentlich die Mitgliedschaft fest. Dem Gemeinde- bzw. Stadtrat dürfte im Rahmen der Ausübung des Ermessens zur Berufung hinsichtlich des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Sachkunde“ ein Beurteilungsspielraum eingeräumt sein, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Es kann dahin stehen, ob die möglicherweise politisch motivierte [als solche aber nicht justitiable] Berufung der Fraktionsassistenten als Sachkundige Einwohner durch den Stadtrat der Stadt Halle das Kräftegleichgewicht in den Ausschüssen (vgl. § 46 Abs. 1 GO LSA) konkret gestört haben oder aus anderen Gründen (z. B. weil die gesetzlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschritten wurden) unwirksam gewesen sein könnte. Die in der Vergangenheit erfolgte Berufung von Fraktionsassistenten als Sachkundige Einwohner wäre schon aufgrund der hierdurch entstandenen Doppelfinanzierung rechtswidrig. Nach § 33 Abs. 2 GO LSA ist der Anspruch auf Sitzungsgeld nicht übertragbar; auf ihn kann auch nicht verzichtet werden. Bei einer Doppelfunktion in diesem Sinn würde einerseits ein Anspruch auf Sitzungsgeld und anderer-

seits auf Vergütung für die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten bestehen. Letztendlich wird beides aus Haushaltsmitteln der Stadt Halle (Saale) finanziert. Eine Doppelfinanzierung verstößt gegen § 90 Abs. 2 GO LSA. Die Stadt Halle (Saale) wurde mit Verfügung vom 02.09.2011 um Bericht gebeten, ob gegenwärtig Angestellte der Fraktionen parallel als Sachkundige Einwohner tätig sind.

Mit Bericht vom 01.10.2012 legte die Stadt Halle (Saale) dar, dass gegenwärtig keine Angestellten der Fraktionen parallel als Sachkundige Einwohner tätig seien. Die Stadt Halle wird im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung (Vierter Teil GO LSA) darauf hingewiesen, dass die seitens des Landesrechnungshofs kritisierte – in der Vergangenheit vorliegende – Berufung von Fraktionsassistenten als Sachkundige Einwohner zu Recht erfolgte und Derartiges zu vermeiden ist. Der vorliegende Gliederungspunkt kann unter Beachtung dieses Hinweises als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 4.1. Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Sachkosten

zu Punkt 4.1.1. Erstattung der Geschäftsausgaben

(S. 22 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sind künftig zu beachten. Die Festlegung der Zuweisungen für den Geschäftsbedarf hat sich nach dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ausschließlich am notwendigen Bedarf zu orientieren.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Die Telefonkosten sollten der Pauschale je Mitglied zugeordnet werden, zumindest sollten jedoch die Telefonkosten nur gemäß dem tatsächlichen Verbrauch und im Rahmen einer gesenkten Maximalpauschale bereitgestellt werden.

Die Stadt Halle erklärte im Rahmen ihrer Stellungnahme, dass der Hinweis des Landesrechnungshofs unterstützt werde. In der ergänzenden Stellungnahme vom 23.02.2001 wurde dargestellt, dass ab dem Jahr 2011 die Fraktionsfinanzierung neu geregelt worden sei. Die bisher monatlich an jede Fraktion gezahlte Grundtelefonpauschale sei entfallen.

Mit Bericht vom 01.10.2012 wurde der betreffende Beschluss der Kommunalaufsicht vorgelegt. Die Thematik der Telefonkosten ist geklärt. Die Frage des Bedarfs ist (siehe Gliede-

rungspunkt 2) im Gesamtkontext der Beurteilung im Sinne von § 90 Abs. 2 GO LSA zu sehen.

weiter zu Punkt 4.1.1. Erstattung der Geschäftsausgaben
(S. 23 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Es ist eine vollständige Erfassung (§ 7 Abs.2 und 3 GemHVO) und bedarfsgerechte Ermittlung der den Fraktionen aus Haushaltsmitteln der Stadt zur Verfügung gestellten Leistungen des sachlichen Geschäftsbedarfs vorzunehmen. Sofern durch den Stadtratsbeschluss städtische Leistungen nicht kostenfrei gewährt werden, sind sie den Fraktionen in Rechnung zu stellen.

Der vorstehenden Empfehlung werde lt. Stellungnahme der Stadt Halle gefolgt. Ergänzend wurde in der Stellungnahme vom 23.02.2011 vorgetragen, dass gemäß Stadtratsbeschluss die abschließende Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt festgeschrieben sei.

Mit Verfügung des Landesverwaltungsamtes vom 27.01.2011 wurde eine ergänzende Stellungnahme zum Stand der Umsetzung diesbezüglich erbeten, worauf letztendlich die ergänzende Stellungnahme abgegeben wurde. Nach dem momentanen Stand der Informationen muss die Kommunalaufsicht davon ausgehen, dass keine vollständige Erfassung des Bedarfs erfolgte. Eine Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt war schon in der vorherigen Ratsperiode vorgesehen und vorgenommen worden (siehe Prüfbericht S. 27) – dennoch war es in dieser Ratsperiode zu massiven Beanstandungen seitens des Landesrechnungshofs gekommen. Im Rahmen der Verfügung vom 02.09.2011 wurde daher eine Präzisierung von der Stadt abgefordert. Im Bericht vom 01.10.2012 verwies die Stadt Halle (Saale) auf den Beschluss vom 15.12.2010. Die Ermittlung des Bedarfs für sächliche Ausgaben sei lt. Aussage der Stadt durch einen Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften vorgenommen worden. Im Prüfbericht des Landesrechnungshofs wurde ein solcher Vergleich geführt (siehe dort S. 13). Eine unmittelbare (rechnerische) Herleitung des seitens der Stadt festgesetzten Betrages lt. Beschluss vom 15.12.2010 (dort: Anlage 1 - Nr. 1.2) ist anhand der Zuarbeiten lt. Bericht vom 01.10.2012 nicht möglich. Die Frage, in welchen Bezug die dem Landesverwaltungsamt mitgelieferte Anlage 2 zum Beschluss vom 15.12.2010 zum eigentlichen Beschluss vom 15.12.2010 steht, wurde im Gespräch am 16.01.2012 erörtert.

Seitens des Landesverwaltungsamtes wird darauf hingewiesen, dass alle Sachkosten in der betreffenden Aufzählung aufzuführen (z. B. dürften Personaldienstleitungen der Stadtverwaltung für die Fraktionen fehlen – vgl. S. 22 des Prüfberichts) und buchungstechnisch alle sonstigen Kosten der Fraktionsfinanzierung im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung korrekt zu ermitteln und entsprechend darzustellen wären. Positiv ist zu bemerken, dass gegenwärtig die Fraktionsbüros in eigenen Liegenschaften der Stadt Halle (Saale) untergebracht sein sollen. Die als Option an sich „offen gehaltene“ Mietvarianten sind im Lichte des § 90 Abs. 2 GO LSA zu werten (vgl. Erlass des MI vom 20.03.2007, a. a. O – dort: Nr. 3.1 lit. a.). Sie sind grundsätzlich zulässig, soweit tatsächlich keine anderweitige Unterbringung möglich wäre. Die Stadt Halle (Saale) brachte im Gespräch vom 16.01.2013 sinngemäß zum Ausdruck, dass sich die Qualität der Prüfungen erhöht habe. Näheres wird die Einsichtnahme in die entsprechenden Unterlagen – wie seitens der Stadt Halle (Saale) angeboten – ergeben.

erbetene Zuarbeit Nr. 3: Die Stadt Halle (Saale) wurde gebeten, Kopien der **Vordruck-Abrechnungen für 2010 und 2011** (vgl. Bericht vom 01.10.2012, Anlage 2 - ohne Belege, jedoch mit Prüfungsvermerk und Kopien eventueller Rückforderungen) neben der Frage der Rückforderungen bzgl. der vorangegangenen Ratsperiode vorzulegen.

zu Punkt 4.1.2. Auszahlung von Haushaltsmitteln an die Fraktionen nach ihrer Bildung (S. 25 lt. Prüfbericht)

Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden (siehe Verfügung vom 02.09.2011).

Anmerkung: Die Auswertung bzgl. der nachfolgenden Gliederungspunkte 4.1.3 und 4.1.4 wurde aus inhaltlichen Gründen zusammengefasst und unter 4.1.4 dargestellt.

zu Punkt 4.1.3. Auflösung der Fraktionen

(S. 25-27 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

a) Die Stadt hat ihre Pflichten zur Gewährleistung des sorgsamsten Umgangs mit Haushaltsmitteln bei der Auflösung der Fraktion MBL nicht wahrgenommen. Eine Weiterverfolgung etwaiger Ansprüche ist jedoch unzweckmäßig, da der Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen würde.

Empfehlungen des Landesrechnungshofs:

b) Für den Fall der Auflösung der Fraktionen sieht der Stadtratsbeschluss keine Regelung zum Umgang mit verbleibenden Haushaltsmitteln bzw. finanzierten Vermögenswerten vor. Eine entsprechende Ergänzung wird empfohlen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass die Stadt von den Fraktionen spätestens zum Ende der Wahlperiode Rechnungsabchlüsse - vergleichbar den Jahresabschlüssen - einfordert. Zudem sollte die Stadt den Fraktionen einen kurzen Abwicklungszeitraum (z.B. einen Monat) vorschreiben, um eine zeitnahe Prüfung und ggf. Regressverfolgung zu ermöglichen. Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung sind nicht verbrauchte Fraktionszuschüsse dem Haushalt zurückzuführen. Gemäß des Prinzips der Jährlichkeit (vgl. § 92 GO LSA) kann die Stadt zum Ablauf jedes Haushaltsjahres die Haushaltsmittel zurückfordern. Eine Übertragbarkeit der Mittel ist nur in engen Grenzen zulässig.

zu Punkt 4.1.4. Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der ausgereichten Mittel

(S. 27-28 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Es ist erforderlich, dass das Rechnungsprüfungsamt gem. Stadtratsbeschluss vom 22.04.2004 die Höhe und den Verbleib von Fraktionsmitteln zeitnah nach Auflösung der Fraktion prüft. Der Prüfung müssen die von der Verwaltung vorab geprüften Verwendungsnachweise zu Grunde liegen.

Die Stadt Halle hat erklärt, dass sie die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofs beachtet.

Zwischen Landesrechnungshof und Stadt Halle (Saale) besteht Einigkeit in Bezug auf die abschließende Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) zeitnah am Ende der Wahlperiode einschließlich im Fall einer vorzeitigen Auflösung der Fraktion (vgl. auch Gliederungspunkt 9.3).

Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 4.1.5 Zusammenfassung

(S. 28-29 lt. Prüfbericht)

Empfehlungen des Landesrechnungshofs:

Durch Stadtratsbeschluss sollte festgelegt werden, dass

- Fraktionen mit vorgeschriebenem Verwendungsnachweis über die Einnahmen / Ausgaben Rechnung zu legen haben
- der Verwendungsnachweis das Haushaltsjahr bzw. den anteiligen Jahreszeitraum ab Beginn bzw. bis Ende der Wahlperiode umfassen muss
- die Rechnung bis zu einem konkreten Zeitpunkt des Folgejahres / Ende der Wahlperiode der [dem] OB bzw. dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen ist
- die Verwaltung die Rechnung nach Eingang unverzüglich prüft
- das Rechnungsprüfungsamt mit der Prüfung beauftragt wird
- bei der Auflösung von Fraktionen die nicht verbrauchten Mittel dem städtischen Haushalt zurückzuführen sind (dies gilt ebenso für die Vermögenswerte, sofern nicht im Einzelfall durch den Stadtratsbeschluss eine Übernahme in eine andere Fraktion zugelassen wird)
- der Zeitraum zur Abwicklung der aufgelösten Fraktionen festgelegt wird (z.B. einen Monat nach Auflösung) und
- unter welchen Bedingungen Haushaltsmittel zum Jahresende übertragbar bzw. zurückzuerstatten sind.

Hinweise des Landesrechnungshofs:

Im Interesse der Glaubwürdigkeit und Vorbildwirkung sollte geprüft werden, ob auch Fraktionen Haushaltssperren zu beachten haben. Die Maßgaben der vorläufigen Haushaltsführung sollten - soweit möglich - ebenfalls eingehalten werden.

Die Stadt Halle hat in ihrer Stellungnahme lt. Beschluss vom 23.06.2010 erklärt, dass die Rechnungsprüfung per Verwendungsnachweis seit der Wahlperiode 2004-2009 (beginnend ab 2. Halbjahr 2004) erfolgen würde. Das Rechnungsprüfungsamt würde die Rechnungen überprüfen. Die weiteren Empfehlungen des Landesrechnungshofs würden lt. Position der Stadtverwaltung in der vorgesehenen Änderung zur Fraktionsfinanzierung in den Beschlussvorschlag eingebracht werden. In der ergänzenden Stellungnahme vom 23.02.2011 hat die Stadt Halle auf Nachfrage dargestellt, dass die Verwendungsnachweisführung und -prüfung als ausreichend eingeschätzt worden sei.

Vor dem Hintergrund der weitgehend offen gefassten Regelungen lt. Beschluss des Stadtrats vom 15.12.2010 ergeben sich erhöhte Anforderungen an die Prüfung bzw. Überwachung der Mittelverwendung (siehe RdVerf. 24/12 des Landesverwaltungsamtes vom

19.07.2012). Die Kommunalaufsicht ist aufgrund der Feststellungen im Prüfbericht, des Beschlusses des Stadtrats vom 15.12.2010 und der Gesamtausgabenentwicklung seit 2009 (lt. Haushaltspläne) gehalten, ihr Informationsrecht (§ 135 GO LSA; vgl. OVG LSA vom 11.01.2001, Az: 2 L 88/00) zu nutzen, um zu klären, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Grundsatz der Angemessenheit gewahrt werden. Entsprechende (begründete) Anhaltspunkte auf Verstöße gegen geltendes Recht sind gegeben.

Nach dem vorliegenden Stand der Informationen gibt es bzgl. der Personalkosten der Fraktionen jährliche Prüfungen durch die Stadt Halle (Saale) im Rahmen der Jahresrechnungen unter Berücksichtigung der Budgetobergrenzen. Offenbar wird gegenwärtig nicht geprüft, ob das Besserstellungsverbot durch die Fraktionen beachtet wird. Durch die Personaldienstleistungen für ihre Stadtratsfraktionen liegen erforderliche Informationen bereits zum Teil vor.

Die Stadt Halle (Saale) brachte ursprünglich zum Ausdruck, prüfen zu wollen, inwieweit eine analoge „TVöD-VkA-adäquate“ Vergütung erfolgen könne. In der ergänzenden Stellungnahme zum Prüfbericht wurde angegeben, die Feststellungen des Landesrechnungshofs prüfen und nach einer Beratung bewerten zu wollen.

Mit Ausnahme des Wortlauts des Beschlusses vom 15.12.2010 liegen dem Landesverwaltungsamt bislang keine inhaltlichen Ausführungen vor, die einen Rückschluss auf die tragenden Argumente zur Bedarfsfeststellung zulassen. In diesem Zusammenhang sind das Besserstellungsverbot und die seitens des Landesrechnungshofs zu Recht kritisierten unzulässigen Aufgaben des angestellten Fraktionspersonals sowie unrechtmäßigen Ausgaben der Fraktionsfinanzierung zu sehen. Aus den momentan zur Verfügung gestellten Informationen lt. Bericht vom 01.10.2012 lässt sich ein Bedarf nicht ableiten.

Die Stadt Halle (Saale) erklärte in ihrem Bericht vom 01.10.2012, dass die Abrechnungen eingesehen werden könnten. Entsprechend diesem Vorschlag zur Einsichtnahme in die Verwendungsnachweise wurde bereits oben um Vorlage der Abrechnungen für 2010 und 2011 gebeten (**siehe erbetene Zuarbeit Nr. 3**).

zu Punkt 4.2. Bereitstellung von Haushaltsmittel für Personal

zu Punkt 4.2.2. Anwendung tariflicher Vorschriften für die Bedarfsermittlung

(S. 31-33 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Der Stadt werden die Durchführung einer Bedarfsanalyse und danach die Vorgabe konkreter Stellen nach Vergütungsgruppen und monatlichen Beschäftigungszeiten empfohlen. Nur so sind das Besserstellungsverbot, das Rationalprinzip (nur so viel Personal wie für Aufgabenerfüllung unbedingt notwendig) und die Grundsätze des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Haushaltsmitteln zu gewährleisten.

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Mit der Vorgabe einer Gesamtpauschale, die unabhängig von einer Stellenfestlegung und dem geltenden Tarifrecht erfolgt, kann nicht gewährleistet werden, dass ausschließlich nur erforderliche und notwendige Personalkosten der Fraktionen aus Haushaltsmitteln finanziert werden (§ 72 Abs. 1 GO LSA).

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die den Fraktionen aus Haushaltsmitteln finanzierten Personalaufwendungen müssen nach Stellen und in konsequenter Orientierung an das geltende Tarifrecht des öffentlichen Dienstes (TVöD VKA) bereitgestellt werden.

Die Stadt Halle widersprach im Rahmen ihrer Stellungnahme den Äußerungen des Landesrechnungshofs, indem darauf verwiesen wurde, dass die Gewährleistungspflicht, ausschließlich erforderliche und notwendige Personalkosten zu verursachen, bei der jeweiligen Fraktion liegen würde.

Seitens der Kommunalaufsicht ist der o. g. Empfehlung und der o. g. Feststellung des Landesrechnungshofs grundsätzlich zuzustimmen. Mit der Regelung einer Gesamtpauschale ohne vorherige detaillierte Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs an fraktionsunterstützendes Personal vor dem Hintergrund der festgestellten Verstöße gegen das Besserstellungsverbot gegenüber den Bediensteten der Selbstverwaltungskörperschaft – wozu auch die „analoge“ Eingruppierung gehört – könnte unter Beibehaltung der vor der Prüfung festgestellten Praxis gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft (§ 90 Abs. 2 GO LSA, § 32 LKO LSA, ergänzt durch Erlass MI vom 17.11.2009 (Az: 31.21/11-1005-§ 43 GO LSA, § 32 LKO LSA).

Eine sachgerechte Ermittlung des Bedarfs an Fraktionspersonal würde unweigerlich zur Anzahl von Arbeitsstunden pro Zeiteinheit (Jahr) je Fraktion führen, was sich wiederum in Stellen oder Vollbeschäftigteneinheiten je Fraktion (ggf. mit Differenzierung Sekretär-, Assistenten- und Fraktionsgeschäftsführer) umrechnen ließe.

Je allgemeiner die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung sind, desto höher sind die Anforderungen zur Prüfung bzw. Überwachung der Mittelverwendung und desto schwieriger ist es, im Falle festgestellter unrechtmäßiger Ausgaben Rückforderungen zu realisieren. Vor diesem Hintergrund sind die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu sehen, die Anzahl der Fraktionsmitarbeiter und möglichst auch die Höhe der Vergütung durch Beschlüsse im Stadtrat zu regeln. Ziel in diesem Kontext sollte sein, dass nach Feststellung des tatsächlichen Bedarfs und Bewertung der „analogen“ Eingruppierung aller Fraktionsmitarbeiter (Besserstellungsverbot) mittelfristig eine dezidierte Beschlussvorlage zur Finanzierung des Personals für die Fraktionsarbeit unter Beachtung der Ergebnisse der vorliegenden Prüfung eingebracht wird.

Zur Problematik der Anwendung des TVöD VKA für das Fraktionspersonal ist zunächst davon auszugehen, dass die Normen des Tarifvertrags mangels Allgemeinverbindlichkeit des TVöD nur unmittelbar für die Tarifvertragsparteien (§§ 3, 4 TVG) gelten. Schon allein aufgrund der fehlenden Mitgliedschaften der zivilrechtlich teilrechtsfähigen Fraktionen des Stadtrats der Stadt Halle (Saale) im betreffenden Arbeitgeberverband ist eine unmittelbare (zwingende) Anwendung des TVöD VKA für das angestellte Personal ausgeschlossen. § 73 Abs. 2 Satz 1 GO LSA, wonach auf die Gemeindebediensteten die gesetzlichen und tariflichen Vorschriften anzuwenden sind, kann daher nicht als Verpflichtung angesehen werden, dass für das Fraktionspersonal der TVöD VKA angewendet werden muss. Gleichwohl besteht aber die Möglichkeit, auf individualrechtlicher Basis im Arbeitsvertrag durch eine sogenannte „arbeitsvertragliche Bezugnahme“ zu regeln, dass das in der Stadt Halle (Saale) anzuwendende Tarifrecht im Rahmen einer statischen oder dynamischen Verweisung Anwendung findet. Die jeweiligen Normen des TVöD VKA würden in einem solchen Fall dann unmittelbar gelten. Seitens des Landesverwaltungsamtes wird für Fraktionsmitarbeiter eine dynamische arbeitsvertragliche Bezugnahme auf den TVöD VKA empfohlen.

Ob eine arbeitsvertragliche Bezugnahme des TVöD VKA bedingt, dass der Arbeitgeber (die jeweilige Stadtratsfraktion) verpflichtet ist, die Beschäftigten mit adäquaten Arbeitsaufgaben unter Berücksichtigung der tariflichen Entgeltregelungen zu betrauen und auf jeden Fall die Vergütung für die konkrete Entgeltgruppe zu zahlen, oder ob die Vergütung entsprechend der Entgeltsystematik des TVöD VKA den zu verrichtenden Tätigkeiten folgt, hängt von der jeweiligen vertraglichen Ausgestaltung des Arbeitsvertrags und auch der Art der Verweisung ab. Die Entscheidung hierüber obliegt – unter Beachtung der gesetzlichen Grenzen – allein den Fraktionen.

Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Magdeburg vom 11.01.2001 (Az: 2 L 88/00), hat die Vertretungskörperschaft bei der Finanzierung von Fraktionspersonal das Besserstellungsverbot zu beachten (OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O. – juris Rz. 49). Das hat zur Folge, dass die Zahlung an die jeweiligen angestellten Fraktionsmitarbeiter „in der Gesamtbetrachtung“ nicht über der Vergütung vergleichbarer Mitarbeiter der Verwaltung der Stadt Halle (Saale) liegen darf. Insofern spricht der Landesrechnungshof diesbezüglich zu Recht [nur] von einer „Orientierung an das geltende Tarifrecht...“. Dies gilt unabhängig davon, welche konkreten arbeitsvertraglichen Regelungen zwischen dem Arbeitgeber (der jeweiligen Fraktion) und dem einzelnen Mitarbeiter vereinbart werden (mit oder ohne Bezugnahme auf den TVöD VKA) und unabhängig davon, inwieweit die Stadt Halle (Saale) den Fraktionen gewisse Spielräume für die Umsetzung einräumt. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass zur Überprüfung der Einhaltung des Besserstellungsverbots die Tätigkeitsdarstellungen/Stellenbeschreibungen der Fraktionsmitarbeiter eingesehen und tariflich bewertet werden.

Folgende Verfügung wurde hierzu per 02.09.2011 gegenüber der Stadt Halle (Saale) erlassen:

*„Ich bitte, im Rahmen einer ergänzenden **Stellungnahme** neben der bereits oben unter Punkt 2 erbetenen Darlegung der Bedarfsanalyse um Angabe der tatsächlich mit Haushaltsmitteln finanzierten Personalausgaben für angestellte Fraktionsmitarbeiter – getrennt nach den jeweiligen Fraktionen – für die Jahre 2009, 2010 und der geplanten Personalausgaben für das Jahr 2011 (Fortführung der Tabelle „IST Personalkosten“ von Seite 30 des Prüfberichts).*

*Ich bitte **ferner darzustellen** und durch geeignete Unterlagen (unter Beachtung datenschutzrechtlicher Belange) zu belegen, ob bzw. inwieweit die Stellenbeschreibungen der und Zahlungen an die jeweiligen Mitarbeiter nach Eingang und Bearbeitung des Prüfberichts des Landesrechnungshofs geändert wurden.“*

Die Stadt Halle (Saale) erklärte in ihrem Bericht vom 01.10.2012 diesbezüglich, dass die Fraktionen Arbeitgeber seien und nicht die Stadt Halle (Saale). Lt. Aussage der Stadt Halle (Saale) würde der Arbeitgeber eine „Entscheidung zur Anwendung des TVöD ... herbeiführen“.

Es besteht nach wie vor ein Informationsbedarf des Landesverwaltungsamtes im o. g. Sinn. Entsprechende Übersichten wurden dem Landesverwaltungsamt bislang nicht vorgelegt. Die hierzu erforderlichen Daten zur Höhe der arbeitsvertraglich vereinbarten (analogen) Vergütung liegen aufgrund der Personaldienstleistungen schon jetzt der Stadtverwaltung vor. Inwieweit ein tatsächlicher Zugriff auf die Stellenbeschreibungen kurzfristig möglich ist, wäre noch zu klären (zur Frage der Kontrollpflicht siehe Gliederungspunkt 4.2.10). Im Gespräch

vom 16.01.2013 wurde weiterhin erörtert, dass ein „Spielraum zur Budgetverwendung“ lt. Beschlusslage (< ein adäquates Budget unterstellt >) nur unter Beachtung des Besserstellungsverbots bestehen kann.

Die Angemessenheit der Fraktionszuweisungen ist nach dem Urteil des OVG LSA vom 11.01.2001 (a. a. O. – juris: Rz 51 Satz 2 m. w. N.) überschritten, wenn diese für Tätigkeiten außerhalb der gesetzlich zulässigen Aufgaben der Fraktion verwendet werden (vgl. BVerwG vom 05.07.2012, Az: 8 C 22/11 in juris, dort: RdNr. 19 und 29). Genau dies hat der Landesrechnungshof festgestellt, unter anderem, dass Angestellte der Fraktion z. T. mit unzulässigen organschaftlichen oder parteipolitischen Aufgaben lt. Stellenbeschreibungen innerhalb des Arbeitsverhältnisses betraut wurden. Darüber hinaus wurde lt. Auffassung des Landesrechnungshofs gegen das vergütungsseitige Besserstellungsverbot (siehe OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O. – juris: Rz. 49) verstoßen. Die seitens des Landesrechnungshofs getroffenen Feststellungen hätten sich auf den Umfang für den Unterstützungsbedarf der Fraktionen und auf die Gesamtfinanzierung auswirken müssen.

Die Stadtverwaltung habe lt. Darlegung im Gespräch vom 16.01.2013 – vermutlich in einer vorhergehenden Ratsperiode – Musterstellenbeschreibungen mit Bewertungen (z. B. Geschäftsführer E 10/11) als Vorschlag den Fraktionen nahe gelegt (vgl. diesbezügliche Empfehlungen seitens des Landesrechnungshofs).

Im Gespräch vom 16.01.2013 wurden im Kontext zu Gliederungspunkt 4.2.10 die Möglichkeiten des Agierens der Stadtverwaltung vor dem Hintergrund der aktuellen Beschlusslage erörtert. Zunächst sind die Sachverhalte der laufenden Wahlperiode vollständig zu ermitteln. Nicht parat Informationen sind von den Fraktionen zu erbitten. Über die betreffenden Ergebnisse soll ebenso wie über die Aufarbeitung der Feststellungen und Folgen bzgl. der vergangenen Wahlperiode dem Landesverwaltungsamt berichtet werden.

Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes kann sich die Prüfung bzgl. der Personalkosten nicht auf die Budgetgrenzen beschränken (siehe OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O. – juris Rz. 49 und siehe RdVfg. 24/2012).

erbetene Zuarbeit Nr. 4: Die Stadt Halle (Saale) wurde gebeten, **die Tabelle** der „IST Personalkosten“ von **Seite 30 des Prüfberichts fortzuführen und mitzuteilen**, ob bzw. inwieweit die Stellenbeschreibungen der und Zahlungen an die jeweiligen Mitarbeiter nach Eingang und Bearbeitung des Prüfberichts des Landesrechnungshofs geändert wurden.

zu Punkt 4.2.5 Bedarfsermittlung

(S. 35-47 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Aus Haushaltsmitteln finanzierte Personalkosten wurden z. T. nicht bestimmungsgemäß für zulässige Zwecke der organschaftlichen Aufgabenstellung der Fraktionen ausgegeben. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der Angemessenheit fanden nicht immer Berücksichtigung. Die Stadt hat keine Bedarfsermittlung der tatsächlichen Grundlagen zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Finanzierung des Fraktionspersonals vorgenommen. Der Bedarf hat sich an der Aufgabenstellung der Fraktionen zu orientieren. Es besteht kein Bedarf der Fraktionen für Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter, die

- *im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Fraktion, ihrer Mitglieder und ihrer Organe liegen,*
- *in der Geschäftsstelle durch niedriger vergütete Mitarbeiter durchzuführen sind*
- *aufgrund gemeinde- / verfassungsrechtlicher Vorschriften nicht aus Haushaltsmitteln der Stadt zu finanzieren sind.*

Die Bedarfsanalyse hat ergeben, dass eine Reduzierung des Personals geboten ist. Anzuerkennen ist nur das tatsächlich notwendige Personal. I. d. R. bedarf es keiner Vollzeitstellung von Fraktionsmitarbeitern kleinerer Fraktionen. Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Personalkosten kann nur sachgemäß erfolgen, wenn die Stadt die Stellenanzahl nach der Größe der Fraktionen, variabel nach Funktion und Beschäftigungszeit, festsetzt. Die Bereitstellung einer Gesamtpauschale ermächtigt die Fraktionen zur Stellenbereitstellung ohne sachliche Begründung. Haushaltsmittel werden dadurch z. T. nicht zweckentsprechend verwendet.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen ihrer Stellungnahme sinngemäß vorgetragen, dass die personelle Besetzung der Fraktionsgeschäftsstellen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel den Fraktionen obliegen würde. Der Arbeitsaufwand würde sich in den meisten Positionen, wie Vorbereitung der Gremienarbeit, unabhängig von der Fraktionsgröße ergeben. Im Ergebnis kann diese recht kurz gehaltene Äußerung als konträre Auffassung zum Prüfbericht qualifiziert werden.

Nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes dürfen z. B. folgende Aufgaben nicht den

Fraktionsmitarbeitern übertragen werden:

- Repräsentation der Fraktion
- Parteiarbeit
- Beantwortung von Bürgeranliegen, Bürgergesprächen und dgl.

Eine strikte Trennung von Mandat und Beschäftigungsverhältnis wurde seitens des Landesrechnungshofs zu Recht angemahnt.

Die bereits mit Verfügung vom 02.09.2011 getätigten grundsätzlichen Feststellungen wurden durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG vom 05.07.2012 a. a. O.) bestätigt. Den ernsthaften Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Finanzierung des Fraktionspersonals (Anhaltspunkte lt. Prüfbericht des Landesrechnungshofs, dass die gesetzlichen Grenzen des den Fraktionen zugewiesenen Organisationsermessens zumindest teilweise überschritten wurden) ist nachzugehen.

Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde Folgendes erbeten:

*„Ich bitte um **Darstellung** der Anzahl, Funktion, Wochenstunden und „Eingruppierung“ (Vergütungsgruppe und Entgeltstufe bzw. Entgelt lt. Arbeitsvertrag in tarifliche Eingruppierung / Entgeltstufe umgerechnet) der angestellten Fraktionsmitarbeiter.“*

Der Informationsverfügung vom 02.09.2011 hat die Stadt Halle (Saale) bislang nicht ausreichend entsprochen. In dem betreffenden Bericht vom 01.10.2012 wurde lediglich auf die Stellungnahme der Stadtverwaltung zum Prüfbericht verwiesen, was eine Auswertung unmöglich macht.

Beispielsweise sind folgende Themen besonders angesprochen worden, die eine dezidierte Darstellung der aktuellen Verhältnisse notwendig machen:

zum Unterpunkt „Geschäftsführer“

(S. 36-42 lt. Prüfbericht)

Das Landesverwaltungsamt weist darauf hin, dass die Arbeitsaufgaben der Mitarbeiter der Fraktionen strikt am gesetzlich zulässigen Zweck ihrer Beschäftigung auszurichten sind.

Nach Ansicht des OVG LSA (Urteil vom 11.01.2001, a. a. O. – juris: Rz. 46) rechtfertigt es mit „Blick auf den weit gefassten Katalog von Angelegenheiten, über die ausschließlich der Gemeinderat zu entscheiden hat (§ 44 Abs. 3 GO LSA) - wie etwa über den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen, ... - allerdings der Unterschied zwischen Parlament und Gemeinderat nicht, Hilfskräfte für die ehrenamtlich Tätigen allein deshalb zu versagen, weil fachkundige Beratung durch die Gemeindeverwaltung“ gewährleistet werden könne. „Die Gemeinderatsfraktionen sind Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initia-

tiven vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen (OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O., m. w. N.)“.

Neben der Bündelungs- und Koordinierungsfunktion betreffen die unterstützenden Tätigkeiten des Fraktionspersonals u. a. die Vor- und Nachbereitung sowie Protokollierung von Sitzungen, aber auch das Formulieren von Pressemitteilungen und deren Versenden an die Medien nach Genehmigung durch die Fraktion (vgl. VG Düsseldorf vom 09.09.2011 Az: 1 K 6855/10 m. w. N.).

Die politische Sachnähe zu den kommunalpolitischen Zielen, Wertevorstellungen und dergleichen könnte zumindest bei dem „leitenden“ Fraktionspersonal oder Fraktionspersonal mit beratenden Aufgaben angenommen werden. Für derartige Mitarbeiter kann eine gewisse politische Nähe zur Fraktion als verkehrswesentliche Eigenschaft des künftigen Stelleninhabers angenommen werden. Die besondere Vertrauensstellung ist zumindest den Stellen der „leitenden“ Fraktionsbeschäftigten oder des Fraktionspersonals mit beratenden Aufgaben immanent. Derartige Mitarbeiter können als Tendenzträger im Sinne des Betriebsverfassungsrechts angesehen werden (zur näheren Erläuterung wird auf S. 53 bis 54 dieses Vermerks verwiesen). Insofern sollte aus Sicht des Landesverwaltungsamtes kein überstrenger Maßstab an die Beurteilung und Bewertung der Stellenbeschreibungen, die grundsätzlich in die freie Organisationsentscheidung der Fraktionen fallen, gelegt werden. Dies gilt insbesondere, soweit in der Stellen- bzw. Funktionsbeschreibungen Ziele und Rahmenvorstellungen des Arbeitgebers und keine konkret zu erledigenden Aufgaben außerhalb der gesetzlich zulässigen Tätigkeiten angesprochen werden sollten. Die konkreten Fallgestaltungen in den jeweiligen Tätigkeitsdarstellungen sind dem Landesverwaltungsamt nicht bekannt. Hinsichtlich der allgemeinen Formulierungen im Prüfbericht wird seitens des Landesverwaltungsamtes um gebührende Berücksichtigung gebeten. Den Fraktionen wird empfohlen, in Abstimmung mit der Verwaltung Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen, die eine tarifliche Bewertung (Bildung von Arbeitsvorgängen rechtlich zulässiger Aufgaben; Weglassen von Zusammenhangstätigkeiten) unmittelbar ermöglichen.

Der Landesrechnungshof weist zu Recht auf die Besonderheiten und Probleme bei Anstellungsverhältnissen mit Ratsmitgliedern hin.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass der „Kontakt zu Parteivorständen“ im Sinne einer „inhaltlichen Abstimmung mit diesen“ als Aufgabe der Fraktionsgeschäftsführer festgestellt wurde. Beim Personaleinsatz ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs strikt auf die Abgrenzung zu Parteiaufgaben zu achten. Letzteres wird seitens des Landesverwaltungsam-

tes bekräftigt. Eine Grenzziehung zwischen „Kontakt zu Parteivorständen“ als Zusammenhangstätigkeit z. B. zur Einholung von bestimmten Informationen zur Erarbeitung einer Fraktionsvorlage oder im Rahmen der Unterstützung der umfassenden Information der Fraktionsmitglieder (OVG LSA vom 11.01.2001, a. a. O. – juris Rz: 47 und 55) und einer „inhaltlichen Abstimmung“ – wie vom Landesrechnungshof beschrieben und seitens des Landesverwaltungsamtes als „*rechtlich nicht zulässig*“ zu bewerten – wird sicherlich lediglich anhand der Stellenbeschreibungen schwer erfolgen können.

Seitens des Landesverwaltungsamtes wird dem Landesrechnungshof zugestimmt, dass die Repräsentation der Fraktion nicht Aufgabe des Geschäftsführers sein darf. Das Fraktionspersonal darf auch nicht für Parteiarbeit im Wahlkreis gebunden werden (verdeckte Parteienfinanzierung).

Eine Teilnahme von Parteimitgliedern oder -funktionären an Fraktionssitzungen bedingt nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes nicht per se unzulässige Aufgaben seitens der Geschäftsführer. Die Wahrnehmung von Aufgaben außerhalb des gesetzlich zulässigen Zwecks der Beschäftigung, insbesondere für Parteiarbeit, hat zu unterbleiben. Haushaltsmittel für unzulässige Aufgaben dürfen nicht verwendet werden.

Fraktionsmitarbeiter dürfen nicht für die Beantwortung von Bürgeranliegen o. ä. eingesetzt werden.

Seitens des Landesrechnungshofs wurde dargestellt, dass in den Tätigkeitsbeschreibungen der Geschäftsführer Aufgaben enthalten seien, die regelmäßig vom Personal des mittleren Dienstes oder von vergleichbaren Beschäftigten erledigt werden könnten. Seitens des Landesverwaltungsamtes wird auf die oben gegebenen Hinweise zur eingruppierungsgerechten Beschäftigung verwiesen. Maßgeblich sind der Personal-Gesamtbedarf und die Beachtung des Besserstellungsverbots.

Der Landesrechnungshof stellte dar, dass seiner Meinung nach in kleinen Fraktionen (Beispiel: zwei Mitglieder, davon ein Mitglied als Geschäftsführer angestellt) ein geringerer Bedarf an Koordination zur gemeinsamen Willensbildung und ein geringerer Verwaltungsaufwand bestehe.

Die Problematik des Nebeneinanderbestehens von Mandat und Anstellungsverhältnis ist Gegenstand des Gliederungspunktes 3.1; insofern wird darauf verwiesen (siehe dort). Das Obergerverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hatte mit seiner Entscheidung vom 11.01.2001 (a.

a. O. – juris: Rz. 52) einen gesteigerten Beratungsbedarf gerade bei kleinen Fraktionen angenommen. Dies erscheint auch für das Landesverwaltungsamt sachlogisch. Eine besondere Tätigkeit der Beratung der Fraktion / Fraktionsmitglieder kann jedoch nicht erbracht werden, wenn die Mandatsträger sich quasi „selbst mit Anstellungsvertrag beschäftigen“. Die Absicherung eines Beratungsdienstes für die Fraktionen ist ein quantitativer und ggf. auch qualitativer Aspekt, dem eine besondere Bedeutung beizumessen ist. Den Aussagen des Landesrechnungshofs zum z. T. verminderten Verwaltungsaufwand ist dem Grunde nach zuzustimmen.

Inwieweit letztendlich die einzelnen vom Landesrechnungshof aufgezählten Tätigkeiten außerhalb der gesetzlichen Aufgaben lagen und es bei deren Nichtberücksichtigung tatsächlich zur Minderung des Bedarfs hätte kommen müssen, so dass eine (ggf. stundenweise) Reduzierung angebracht wäre, bedarf noch einer tatbestandlichen Feststellung. Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes wäre vordringlich seitens der Stadt Halle (Saale) eine sachgerechte Ermittlung des **gegenwärtigen Bedarfs** zur personellen Unterstützung der Fraktionen vorzunehmen. Um entsprechende Zuarbeit (§ 135 GO LSA) wurde bereits oben gebeten (**siehe Zuarbeit Nr. 1**).

zum Unterpunkt „Wissenschaftliche Mitarbeiter- Fraktionsassistenten - Fraktionsreferenten“

(S. 43-46 lt. Prüfbericht)

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zum Teil keine deutliche Abgrenzung zu den Aufgaben der Geschäftsführer festzustellen sei und insoweit nach seiner Auffassung gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen würde.

Der Landesrechnungshof wies zu Recht darauf hin, dass Fraktionsassistenten

1. nicht mit unzulässiger Parteilarbeit betraut werden dürfen
2. nicht unterwertig beschäftigt werden sollten
3. nur Aufgaben im territorialen und sachlichen Zuständigkeitsbereich der Fraktion wahrnehmen dürfen.

Inwiefern letztendlich die einzelnen vom Landesrechnungshof aufgezählten Tätigkeiten außerhalb der gesetzlichen Grenzen erfolgen und es bei deren Nichtberücksichtigung tatsäch-

lich zur Minderung des Bedarfs kommt, so dass eine (ggf. stundenweise) Reduzierung angebracht wäre, kann erst nach vollständiger Auswertung aller notwendigen Informationen abgeschätzt werden.

erbetene Zuarbeit Nr. 5: Die Stadt Halle (Saale) wurde um **ergänzende Darstellung** gebeten, inwieweit die im Prüfbericht jeweils aufgeführten Tätigkeiten, deren Aufnahme in die Tätigkeitsbeschreibung seitens des Landesrechnungshofs gerügt wurde, in diesen auch noch aktuell enthalten sind.

erbetene Zuarbeit Nr. 6: Darüber hinaus wurde um **Mitteilung** gebeten, ob weitere Tätigkeiten außerhalb der gesetzlich zulässigen Aufgaben festgestellt wurden.

erbetene Zuarbeit Nr. 7: Die Absicherung eines Beratungsdienstes für die Fraktionen könnte ein quantitativer und bezogen auf die Vergütung der Mitarbeiter auch qualitativer Aspekt sein, dem eine besondere Bedeutung beizumessen ist. Daher wurde um **Beschreibung gebeten**, wie die Beratung der Fraktionen in der Stadt Halle (Saale) sichergestellt wird.

Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes ist der Empfehlung des Landesrechnungshofs, „höher vergütete Mitarbeiter“ vornehmlich von Aufgaben der Bürosachbearbeiter zu entlasten und eingruppierungsgerecht zu beschäftigen, als Ausfluss des Besserstellungsverbots und im Interesse einer effektiven Arbeitserledigung grundsätzlich zuzustimmen. Es kann dahingestellt bleiben, ob die im Prüfbericht erwähnten „unterwertigen“ Arbeiten im tariflichen Sinn Zusammenhangstätigkeiten oder abgeschlossene Arbeitsvorgänge waren. Die Art und Weise der Strukturierung der Aufgaben des Fraktionspersonals ist grundsätzlich in das freie Organisationsermessen der jeweiligen Fraktion gestellt, welches jedoch durch die gesetzlichen Grenzen (Angemessenheit: „Besserstellungsverbot“, „ausschließliche Übertragung gesetzlich zulässiger Aufgaben“) beschränkt ist. Eine tarifliche (analoge) Bewertung bleibt abzuwarten.

Klarstellend ist zu betonen, dass das Fraktionspersonal selbstverständlich unterstützend bei allen Aufgaben der Fraktionen eingesetzt werden kann, so z. B. im Rahmen der Vorbereitung einer Öffentlichkeitsarbeit als Teil der „Repräsentation der Fraktion“ oder Entgegennahme von „Bürgeranliegen“. Das kann jedoch nicht so weit gehen, dass das Fraktionspersonal die Einwohnersprechstunden eigenständig durchführt, weil dies ausdrücklich den Mandatsträgern vorbehalten ist.

Zur (in einem parallelen Verfahren zur Auswertung eines Prüfberichts des Landesrechnungshofs geäußerten) These, dass Fraktionen nicht verpflichtet seien, Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen, wäre anzumerken, dass die Fraktionen in der Nachweispflicht sind, dass die von ihnen geltend gemachten bzw. die angefallenen Personalausgaben dem geltenden Recht entsprechen, d. h. u. a. dass das Besserstellungsverbot beachtet wurde und die von dem angestellten Personal zu verrichtenden Tätigkeiten ausschließlich den Aufgaben der Fraktionen und dem eigentlichen Zweck der Anstellung entsprechen. Die in der Arbeitswelt (nicht nur im öffentlichen Dienst) gebräuchlichen Tätigkeitsbeschreibungen erscheinen für einen entsprechenden Nachweis aus Sicht des Landesverwaltungsamt bestens geeignet.

Für das Landesverwaltungsamt ist gegenwärtig nicht erkennbar, wie die Beratung der Fraktionen in der Stadt Halle (Saale) tatsächlich sichergestellt wird. Dass hierzu Fraktionsmitarbeiter eingestellt werden können, hat in der Tat das OVG LSA in seiner Entscheidung vom 11.01.2001 (Az: 2 L 88/00) bestätigt. Das OVG LSA sah im Falle der Stadtratsfraktionen der Klägerin Landeshauptstadt Magdeburg im Jahr 2001 einen „Informations- und Beratungsbedarf für gegeben, um die Fülle der sich den Ratsmitgliedern stellenden Aufgaben zu bewältigen, und damit auch einen Bedarf an einem Fraktionsassistenten als weiteren hauptamtlichen Mitarbeiter für sachlich gerechtfertigt“ (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 57) an. Das OVG LSA stellte Folgendes fest: „Die Übernahme von Kosten für die Beschäftigung von hauptamtlichen Fraktionsassistenten stellt sich gerade wegen des Beratungsbedarfs der Fraktionen (**Auswertung von Medien, Beschaffung von Informationen, Vorbereitung von Fraktionsvorlagen**) nach ihrem der jeweiligen Fraktion, nicht der Partei, dienenden Zweck nicht bereits als verdeckte Parteienfinanzierung dar“ (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 65 m. w. N.; Anmerkung: Hervorhebungen in den beiden Zitaten durch den Verfasser).

Eine wertende Beratung der Fraktionen kann nicht nur dem Fraktionspersonal obliegen. Das OVG LSA schlussfolgerte: „Im Ergebnis macht es dann jedoch keinen Unterschied, ob die Klägerin selbst das Personal für einen "Beratungsdienst" einstellt oder den Stadtratsfraktionen für die Einstellung eines eigenen hauptamtlichen, sie beratenden Mitarbeiters kommunale Haushaltsmittel zur Verfügung stellt“ (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 52). Es steht demnach im Ermessen der Körperschaft, wie sie den Beratungsdienst organisiert. Im Hinblick auf den im betreffenden Verfahren vor dem OVG LSA geltend gemachten Beschäftigungsgrund des „Beratungsbedarfs beim Verarbeiten der Verwaltungsvorlagen und beim Entwickeln eigener Vorstellungen“ (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 61) und der aufgrund der damaligen Bestimmungen benachteiligenden Regelungen für kleine Fraktionen hat das OVG LSA ausdrücklich empfohlen, dass die Klägerin „innerhalb der Verwaltung“ einen

„Beratungsdienst“ organisiert, der allen Ratsmitgliedern gleichermaßen zur Verfügung steht (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 62). Die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln gegenüber den Fraktionen ist eine von mehreren Varianten; ebenso wäre eine Sicherstellung eines Beratungsdienstes durch die Verwaltung oder eine Mischvariante möglich. Bei der Entscheidung über die Art der Sicherstellung dieser Aufgaben hat die Körperschaft auch die Haushaltslage und die Tatsache zu berücksichtigen, dass Fraktionen keinen Anspruch auf Vollkostenersatz haben. Dies gilt vor allem während der Haushaltskonsolidierung. Das Landesverwaltungsamt empfiehlt der Stadt Halle (Saale), dass diesbezüglich klare und verbindliche Regelungen geschaffen werden, die gerade für kleinere Fraktionen mit ihrer geringeren Fächerung der Berufe ihrer Mitglieder eine Chancengleichheit sicherstellt.

Die Frage der Wertigkeit der Beratung von Fraktionen lässt sich nicht im Vorfeld vorherbestimmen. Gegenstand des Verfahrens vor dem OVG LSA (a. a. O.) war die Beschäftigung von Fraktionsassistenten neben den Fraktionsgeschäftsführern und Sekretariatskräften mit den o. g. als Beratungsaufgaben bezeichneten Tätigkeiten der Auswertung von Medien, der Beschaffung von Informationen und der Vorbereitung von Fraktionsvorlagen, die vormals nach dem Willen der Klägerin nach der damalig maßgeblichen Vergütungsgruppe VIb BAT-O bewertet waren.

Das sich ggf. ergebende Problem einer Bewertung von Beratungsaufgaben beim Nebeneinanderbestehen von Ratsmitgliedschaft und Anstellungsverhältnis kann nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes nicht ohne die oben dargelegte Grundsatzentscheidung zur Organisation des Beratungsdienstes gelöst werden. Dabei ist vom Zweck des Anstellungsverhältnisses der Mitarbeiter und dem tatsächlich vorliegenden Unterstützungsbedarf der Fraktion (OVG LSA a. a. O. – in juris: dort Rz. 61-62, 66) auszugehen.

zu Punkt 4.2.6. Vergütung des Personals

(S. 47-62 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die Eingruppierung der Geschäftsführer der Fraktionen DIE LINKE, SPD, WIR FÜR HALLE-BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN- MitBürger, Fraktionsgemeinschaft FDP+GRAUE+WV VS 90 und NEUES FORUM+UNABHÄNGIGE in die Entgeltgruppe E 13 und höher ist eine Besserstellung gegenüber vergleichbaren Beschäftigten der Stadt. D. h., dass die Eingruppierung nicht dem geltenden Tarifrecht entspricht, die Personalausgaben für die Geschäftsführer unangemessen hoch sind und das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verletzt wird. Der Landesrechnungshof geht von einer ordnungsgemäßen Eingruppierung der Frakti-

ons-Geschäftsführer aus, sofern Entgeltgruppen zwischen E 9 und E 11 vereinbart und entsprechend Aufgaben nachvollziehbar übertragen werden.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Insgesamt ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass

- Geschäftsführer bei den existierenden verhältnismäßig kleinen Fraktionen nicht über die Entgeltgruppe E 11 TVöD VKA zu vergüten sind,
- Fraktionsassistenten nicht über Entgeltgruppe E 9/ E 10 TVöD VKA zu vergüten sind und
- Sekretär/innen nicht über Entgeltgruppe E 3 TVöD VKA zu vergüten sind, sofern sie reine Schreivarbeiten übernehmen.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine tarifrechtliche Stellenbeschreibung nach Funktionen der Fraktionsmitarbeiter als Grundlage der Stellenbewertung zu erarbeiten. Die Stellenbewertung sollte der Ermittlung einer der tarifgerechten Eingruppierung entsprechenden Obergrenze der zulässigen Vergütung dienen.

Die Stadt Halle hat zunächst in der Stellungnahme vom 23.06.2010 zum Ausdruck gebracht, dass die Feststellung des Landesrechnungshofs derzeit geprüft und nach einer Bewertung beraten werde. In der ergänzenden Stellungnahme vom 23.02.2011 wurde erklärt, dass nach umfassender Diskussion, insbesondere zur Frage der Beschäftigung der Fraktionsmitarbeiter nach dem Regelwerk des TVöD, beschlossen worden sei, die Finanzierung über eine frei verfügbare Personalkostenpauschale beizubehalten. Tarifsteigerungen nach dem TVöD sollten lt. ergänzender Stellungnahme zukünftig grundsätzlich zu einer Erhöhung der Pauschale führen („Erhöhung der Pauschale bei prozentualer Erhöhung der Entgeltgruppe E 10 TVöD und bei Erhöhung des Gesamtaufwands des Arbeitgebers“).

Nach Auswertung der Stellungnahmen seitens der Stadt Halle (Saale) war offen, nach welcher Vergütung die jeweiligen Fraktionsmitarbeiter im Vergleich zum TVöD VKA tatsächlich vergütet werden und wie die Berechnung der erforderlichen Personalstellen erfolgte.

Dass die Eingruppierungsregelungen nicht unmittelbar, sondern nur über das Besserstellungsverbot Bedeutung haben, wurde bereits oben erläutert (siehe dort). Eine unmittelbare Anwendung des TVöD VKA kann aufgrund einer fehlenden Tarifgebundenheit der Fraktionen und fehlender gesetzlicher Verpflichtung nicht unmittelbar gefordert werden. Das besagt jedoch keineswegs, dass die Fraktionen diesbezüglich nach Belieben agieren können. Das Besserstellungsverbot stellt die Grenze der angemessenen Vergütung des angestellten Personals und somit auch der Angemessenheit der Zahlungen an die Fraktionen dar, die der Kontrolle der Stadt Halle unterliegen. Insoweit besteht Übereinstimmung mit der Auffassung

des Landesrechnungshofs. Die Kommunalaufsicht ist – vor allem bei entsprechenden Anhaltspunkten einer rechtswidrigen Mittelverwendung – berechtigt, gezielte Informationen hierüber abzufordern. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Vergütungsobergrenzen für Geschäftsführer bzw. Fraktionsassistenten und Sekretärinnen erscheinen plausibel und mit dem Grundsatz der Angemessenheit vereinbar.

Es ist zu beachten, dass Fraktionen der Kreistage und Gemeindevertretungen – wie im Modell der Stadt Halle (Saale) durch Zuweisung von Haushaltsmitteln – arbeitsrechtlich losgelöst von der jeweiligen Gebietskörperschaft agieren (vgl. OVG Niedersachsen vom 09.06.2009, Az: 10 ME 17/09). Die Körperschaft hat nicht für diesbezüglich eingegangene Verpflichtungen der Fraktionen einzutreten (vgl. LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010, Az: 2 Sa 299/09).

Den Hinweisen des Landesrechnungshofs zur Notwendigkeit einer sachgerechten Ermittlung des Bedarfs und zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel für das Fraktionspersonal unter Sicherstellung des Besserstellungsverbots (d. h. analoge Vergütung inkl. Stufenzuordnung) wird seitens des Landesverwaltungsamtes inhaltlich zugestimmt. Die Schaffung entsprechender Regularien, damit die Haushaltsmittel nur zweckentsprechend und nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwendet werden, wird kommunalaufsichtlich ausdrücklich unterstützt.

Zur Ermittlung der Vergütung bedarf es einer Bewertung der auszuübenden (vertraglich geschuldeten) Tätigkeiten und ggf. einer Überprüfung zur Erfüllung von persönlichen Voraussetzungen, soweit diese nach den tariflichen Eingruppierungsvorschriften vorgegeben werden. Soweit die Arbeitsaufgaben nicht näher bekannt sind, kann eine vergleichsweise Bewertung nicht vorgenommen werden. Eine Nichterfüllung von tariflich zwingend vorgegebenen persönlichen Voraussetzungen bedingt aber von vornherein eine Absenkung der zu zahlenden und somit von der Stadt Halle (Saale) letztendlich zu tragenden Vergütung des Fraktionspersonals.

Entscheidend ist aus Sicht des Landesverwaltungsamtes, ob für die gegenwärtig angestellten Fraktionsmitarbeiter überhaupt ein entsprechender Bedarf besteht und die Vergütungen unter strikter Beachtung des Besserstellungsverbots vereinbart wurden (siehe **erbetene Zuarbeiten Nr. 1 und Nr. 3**). Bezogen auf die Vergütung des vorhandenen Personals (ein Bedarf in diesem Umfang vorausgesetzt) bestehen lt. Prüfbericht des Landesrechnungshofs begründete Anhaltspunkte, dass der Angemessenheitsgrundsatz verletzt wurde.

weiter zu Punkt 4.2.6 Vergütung des Personals / (b) Mögliches Einsparpotential

(S. 62-64 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Das mögliche Einsparpotential an Haushaltsmitteln liegt bei Beachtung des Bedarfs und tarifgerechter Eingruppierung nach überschlägiger Berechnung bei rund 120.600 € (Einsparungen bei Jahressonderzahlungen und Leistungsentgelten sowie Arbeitgeberanteilen an der SV u. ä. wurden nicht berücksichtigt). Dies bedeutet eine unsachgemäße Verwendung von rund 25,2 Prozent der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Personalkosten. Die Fraktionen stellen durch die Nichteinhaltung der tarifrechtlichen Vorschriften ihr Personal besser als das in der öffentlichen Verwaltung angestellte Personal. Der Stadtratsbeschluss verletzt das rechtliche Beurteilungskriterium der Angemessenheit der Vergütung des Fraktionspersonals. Mindestens 9 Stellen, davon 5 Geschäftsführer, ein stellvertretender Geschäftsführer und 3 Fraktionsassistenten, sind nicht tarifgerecht besetzt (4 Stellen), zu hoch bewertet (4 Stellen) oder könnten mit Teilzeitbeschäftigten (1 Stelle) ausgefüllt werden.

Hinweise des Landesrechnungshofs:

Für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Fraktionspersonal ist wegen des Grundsatzes des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln, der Freiwilligkeit der Leistungen und der mangelnden Leistungsfähigkeit der Stadt eine restriktive Herangehensweise vorzunehmen. Grundlage der Bereitstellung kann daher eine Schätzung des notwendigen Zeitaufwands je Stelle sein, welches Fraktionspersonal für zulässige Arbeitsvorgänge benötigt. Es besteht zur Erarbeitung der Beschlussvorlage die Notwendigkeit, den Bedarf konkret nach den bekannten zulässigen Tätigkeiten der Geschäftsführer, Fraktionsassistenten und Sekretariate zu ermitteln, die Stellen nach der Entgeltgruppe und Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigung auszubringen und dementsprechend Haushaltsmittel zur Finanzierung bereitzustellen. Diese Vorgaben vermeiden die festgestellte unwirtschaftliche und überbezahlte Beschäftigung von Teilen des Personals in den Fraktionen. Auf den RdErl. MI vom März 2007 zur Fraktionsfinanzierung wird verwiesen.

Die Stadt Halle hat in der Stellungnahme vom 23.06.2010 dargelegt, dass Fraktionen den Festlegungen des TVöD nicht unterliegen würden. Die Feststellung einer „*unsachgemäßen oder sachgemäßen Verwendung*“ werde nach Vorliegen der Stellenbewertungen und mit der neuen Verabschiedung des Beschlusses zur Fraktionsfinanzierung nachgewiesen. In der hierzu vom Landesverwaltungsamt angeforderten – ergänzenden – Stellungnahme wurde lediglich auf die o. g. Entscheidung, dass „die Finanzierung über eine frei verfügbare Personalkostenpauschale beibehalten“ werde, verwiesen.

Den Hinweisen des Landesrechnungshofs wird inhaltlich seitens des Landesverwaltungsamtes dem Grunde nach zugestimmt. Auf die Ausführungen zur vorstehenden Thematik dieses Gliederungspunktes wird verwiesen.

Ob im Endergebnis die vom Landesrechnungshof berechneten Einsparmöglichkeiten auch in der aktuellen Wahlperiode in diesem Umfang gegeben sind, bedarf ebenfalls noch einer weiteren Feststellung und Überprüfung.

In der Verfügung vom 02.09.2011 wurde hierzu bestimmt:

„Ermittlungen in Form der Einholung einer **dezidierten Stellungnahme** seitens der Stadt Halle (Saale) sind erforderlich. Ich bitte,

- a) anhand der Bedarfsanalyse eine Wertung der Berechnung des Landesrechnungshofs aus Sicht der Stadt Halle vorzunehmen
- b) die konkret in Aussicht gestellte Aussage zur „unsachgemäßen oder sachgemäßen Verwendung“ lt. Ihrer Stellungnahme vom 23.06.2010 nachzureichen und über die Einleitung von Regressverfahren bzw. Rückforderungen zu berichten.“

Im Bericht vom 01.10.2012 wurde auch diesbezüglich lediglich auf den Beschluss vom 15.12.2010 verwiesen.

erbetene Zuarbeit Nr. 8: Die Stadt Halle (Saale)w wurde um Abgabe einer entsprechenden dezidierten Stellungnahme gebeten.

weiter zu Punkt 4.2.6. Vergütung des Personals / (c) Stufenzuordnung

(S. 64-65 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Der Landesrechnungshof sieht grundsätzlich i. R. des Tarifrechtes einen Ermessensspielraum bei der Stufenzuordnung für Neueinstellungen. Aufgrund der haushaltsrechtlichen Situation der Stadt wäre eine Einstufung über die Stufe 2 hinaus nicht angebracht. Daher wird empfohlen, künftig das Maß der Stufenzuordnung dem Tarifrecht gemäß zu begrenzen und entsprechend zu dokumentieren. (Die Stadt hatte durch Vorgehensweise der Fraktionen im Zeitraum 01/2007 bis 03/2008 Mehrausgaben i. H. v. 2.386 €).

und

zu Punkt 4.2.7. Planung der Haushaltsmittel für den Personalbedarf der Fraktionen

(S. 66 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Feste Steigerungsraten der Zuführung von Haushaltsmitteln an die Fraktionen dürfen nicht dazu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung in den Fraktionen behindert wird.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Es wird empfohlen, im Stadtratsbeschluss das notwendige Personal nach dem TVöD VKA mit der Folge der Sicherung der tarifgerechten Vergütung durch die Stadt festzulegen.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen ihrer Stellungnahme angegeben, dass eine verbindliche TVöD-Festschreibung im Rahmen der Diskussion zur Neuregelung der Fraktionsfinanzierung aufgegriffen werden sollte, dem Grunde nach werde die Auffassung des Landesrechnungshofs hierzu aber nicht geteilt.

Auf die Problematik der Vergütung wurde bereits vorn eingegangen (siehe dort). Es ist möglich, dass die im Zusammenhang mit Tarifsteigerungen vereinbarten vertraglichen Arbeitszeitreduzierungen der Fraktionsbeschäftigten eine Behinderung der Aufgabenerfüllung bedingt haben oder – wie seitens des Landesrechnungshofs bewertet – ein Indiz für eine sich nicht am notwendigen Maß orientierende Zuweisung für Personalkosten sein könnten. Eine abschließende Klärung dieser Annahmen ist gegenwärtig nicht möglich. Bei der Festsetzung der Erstattungsbeträge für Personalkosten ist der Stadt Halle (Saale) ein weiterer Ermessensspielraum zugestanden. Nicht jede Kürzung bedingt per se eine Behinderung der Aufgabenerfüllung (vgl. z. B. VG Aachen vom 27.02.2012, Az: 4 K 1780/11). Es sollte vielmehr alles daran gesetzt werden, den gegenwärtigen Bedarf an Unterstützungspersonal zu ermitteln (siehe **erbetene Zuarbeit Nr. 1**) und das Besserstellungsverbot (vgl. **erbetene Zuarbeit Nr. 3**) strikt einzuhalten.

Die Frage der Stufenzuordnung richtet sich nach den persönlichen Voraussetzungen der „Stelleninhaber“. § 16 Abs. 2 Sätze 2 und 3 TVöD-VkA und § 16 Abs. 2a TVöD-VkA regeln die Möglichkeiten einer Stufenzuordnung unter Berücksichtigung von Berufserfahrungen und Beschäftigungszeiten bei anderen öffentlichen Arbeitgebern (z. B. Stadtratsfraktionen vorheriger Ratsperioden). Wenn durch (dynamische) arbeitsvertragliche Bezugnahme die Arbeitsvertragsparteien eine Anwendung des TVöD-VkA regeln, folgt daraus zwangsläufig auch eine Anwendung der tariflichen Bestimmungen einer Stufenzuordnung. Hat z. B. ein Fraktionsmitarbeiter in der vorangegangenen Ratsperiode gleiche Tätigkeiten bei einer Fraktion länger als 3 Jahre verrichtet, wäre eine Einreihung in die Stufe 3 tarifgerecht. Eine Einschränkung des Ermessens des Arbeitgebers „Fraktion ...“ (z. B. li. S. v. § 16 Abs. 2a TVöD-VkA) ist kommunalaufsichtlich nicht möglich. Insofern wird seitens des Landesverwaltungsamtes gegenüber dem Landesrechnungshof eine teilweise abweichende Auffassung vertreten.

zu Punkt 4.2.8. Unangemessener Verbrauch der Gesamtpauschale

(S. 66-68 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Unabhängig vom geltenden Tarifrecht und der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze ermächtigt der Stadtratsbeschluss die Fraktionen zum unangemessenen Verbrauch der Haushaltsmittel. Es wird der nicht zweckentsprechende und unwirtschaftliche Umgang mit Haushaltsmitteln gefördert.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen der Stellungnahme lediglich erklärt, dass sie die Auffassung des Landesrechnungshofs nicht teilen würde. Eine substantiierte Begründung wurde nicht gegeben.

Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes verstoßen die vom Landesrechnungshof festgestellten freiwilligen Sonderzahlungen (Tabelle Seite 67 des Prüfberichts) neben der ohnehin schon vergleichsweise überhöhten „Einstufung“ gegen das gesetzlich aus § 90 Abs. 2 GO LSA herleitbare Besserstellungsverbot. Die Beschäftigung von Fraktionspersonal hat sich am Bedarf auszurichten.

Auf die Frage lt. Informationsverfügung vom 02.09.2011, ob in den Jahren 2008 bis 2010 ebenfalls Sonderzahlungen geleistet wurden, hat die Stadt Halle (Saale) mit Bericht vom 01.10.2012 dargelegt, dass nur Sonderzahlungen analog TVöD-VKA gezahlt worden seien.

Die Stadt ist nicht verpflichtet und haushaltsrechtlich aufgrund des Gebots des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln auch nicht berechtigt, zusätzliche Aufwendungen über den Bedarf hinaus im Zusammenhang bei einem Personalwechsel – bis hin z. B. zu Mehrkosten aufgrund von Arbeitsrechtsstreitigkeiten – zu finanzieren (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 09.06.2009, a. a. O.). **Ob die Finanzierung der zweiten Fraktionsassistentin lt. Seite 68 des Prüfberichts durch Stadtratsbeschluss gedeckt war**, sollte ermittelt werden. Mit Informationsverfügung vom 02.09.2011 wurde um „*Vorlage einer detaillierten Begründung und der entsprechenden Beweisunterlagen wird gebeten.*“

Erbetene Zuarbeit Nr. 9: Die Stadt Halle (Saale) wurde um Erledigung gebeten.

zu Punkt 4.2.9 Erhöhung der Gesamtpauschale

(S. 68-69 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Bei den tarifgebunden vergütenden Fraktionen wurden nach den Tarifabschlüssen für 2008 erhebliche Überschreitungen erwartet. Die Stadtverwaltung hat diese Tatsache den Fraktionen mitgeteilt. Reaktionen der Fraktionen darauf bleiben abzuwarten.

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Der Stadtratsbeschluss bietet keine verlässliche Grundlage für eine künftige tarif- und arbeitsvertragsgerechte Vergütung der Beschäftigten der Fraktionen. Er verletzt das Haushaltsgebot der Stetigkeit und Planbarkeit. Gem. § 14 Abs. 4 GemHVO hat sich die Veranschlagung von Personalausgaben nach den im Haushaltsjahr voraussichtlich zu besetzenden Stellen zu richten. Dies gilt auch für die Haushaltsmittel, die den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden, da für die Verwendung dieser Mittel die allgemeinen Bestimmungen gelten.

Die Stadt Halle hat im Rahmen ihrer Stellungnahme hierzu lediglich erklärt, dass sie die Auffassung des Landesrechnungshofs nicht teilen würde. Eine substantiierte Begründung wurde nicht gegeben.

Aufgrund der Tatsache, dass die Fraktionszuweisungen allgemeine Haushaltsmittel sind, gelten für diese die üblichen Grundsätze des Haushaltsrechts. Ob die Grundsätze aber auch soweit „durchschlagen“, dass die Personalausgaben der Fraktionen nach zu besetzenden Stellen zu veranschlagen sind, ist strittig. Dass die Bedarfsberechnung letztendlich in Stellen und Entgeltgruppen mündet, wurde bereits vorn erläutert. Die Möglichkeit der Veranschlagung nach Stellen besteht zweifelsohne; eine haushaltsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht. Fest steht, dass die Stadt Halle (Saale) die gesetzlichen Ermessensgrenzen zur Fraktionsfinanzierung einzuhalten und eine rechtmäßige Mittelverwendung sicherzustellen hat. Es dürfen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Angemessenheit (inklusive Beachtung des Besserstellungsverbots) nur notwendige Ausgaben übernommen werden. Der Gleichheitsgrundsatz für die Finanzierung der Fraktionen muss beachtet werden. Es ist zunächst Sache der Fraktionen, zu regeln, für welche Arbeiten sie Personal einstellen und die Aufgaben entsprechend zu strukturieren. Die Stadt hat die Verpflichtung, den Bedarf der Fraktionen zu decken. Dieser Bedarf kann aus der Natur der Sache nur in Stellen (Volltagsstellen), differenziert nach verschiedenen Beschäftigtengruppen berechnet werden, was eine Obergrenze darstellt. Den Fraktionen ist hinsichtlich der Mittelzuweisung durch ihren kommunalverfassungsrechtlichen Status ein gewisser Spielraum (jedoch nur innerhalb des geltenden Rechts, wozu auch das Verbot einer Besserstellung gehört) zugestanden. § 14 Abs. 4 GemHVO gilt nicht bzgl. der Kosten für die Fraktio-

nen, schon allein aus der Tatsache heraus, dass die Beschäftigten der Fraktionen keine weisungsrechtlich der Stadt unterstellten Mitarbeiter sind. Derartige Aufwendungen werden rechtmäßig in den Erläuterungen zum Haushaltsansatz aufgeführt.

Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes ist zunächst maßgeblich, dass eine nachvollziehbare Bedarfsberechnung erstellt wird, die möglichst auch Gegenstand oder Grundlage eines Stadtratsbeschluss ist bzw. sein sollte.

Die Veranschlagung der betreffenden Ausgaben erfolgt lt. Bericht vom 01.10.2012 entsprechend den Pauschalen, die ggf. anhand der betreffenden Regelung erhöht werden. Die Art der Veranschlagung als solche wird seitens des Landesverwaltungsamtes an sich nicht beanstandet.

Es sind (zusammenfassend) Sachverhaltsermittlungen zur Berechnung des Bedarfs, zur Zahlung der Personalkosten und der tatsächlichen bzw. analogen Vergütung sowie zum Aufgabenbereich des angestellten Fraktionspersonals erforderlich (erbetene Zuarbeiten Nr. 1 und 3). Die Stadtverwaltung muss – unbeschadet von ggf. bestehenden Personalserviceleistungen für die Stadtratsfraktionen – von den Fraktionen in die Lage versetzt werden, anhand der Stellenbeschreibungen (überschlagsmäßig) eine tarifliche Bewertung vornehmen zu können.

zu Punkt 4.2.10. Wahrnehmung von Vorbereitungs- und Kontrollfunktionen durch die Oberbürgermeisterin [den Oberbürgermeister]

(S. 69 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die Stadtverwaltung hat nicht auf einen restriktiven Umgang mit Haushaltsmitteln gedrungen. Im Jahr 2004 wurden 84.200 € Mehrausgaben zugelassen. Von 2003 zu 2006 sind die tatsächlichen Personalausgaben für die Fraktionen um 36% gestiegen. Bei ordnungsgemäßer Ausübung der Kontrollrechte hätte die Oberbürgermeisterin erkennen müssen, dass der Beschluss mindestens nachteilig für die Stadt ist. Dem Beschluss hätte widersprochen werden müssen.

Die Stadt Halle hat hierzu lediglich geäußert, dass sie gegenteiliger Ansicht sei, da der Beschluss nach umfassender Beratung und unter Beachtung der Sparsamkeit vorbereitet worden wäre. Auf Nachfrage seitens des Landesverwaltungsamtes (Verfügung vom 02.09.2011)

hat die Stadt Halle (Saale) den Beschluss vom 15.12.2012 bzgl. der Fraktionsfinanzierung sowie die Regelung zur jährlichen Nachweisführung und Kontrolle der Mittelverwendung vorgelegt.

Unbeschadet der Regelungen lt. Beschlusslage des Stadtrats über die abschließende Prüfung der Verwendung durch das Rechnungsprüfungsamt besteht lt. Bericht vom 01.10.2012 offenbar Einigkeit, dass der Oberbürgermeister als Organ der Gemeinde und zugleich Leiter der Gemeindeverwaltung berechtigt und verpflichtet ist, die mit Haushaltsmitteln der Gemeinde erfolgte Fraktionsfinanzierung zu prüfen.

Hierzu möchte ich in Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (MI) einige ergänzende Erläuterungen geben:

Zunächst ist davon auszugehen, dass auf Zuweisungen an Fraktionen das allgemeine Haushaltsrecht und das Prüfungsrecht sowohl der örtlichen als auch der überörtlichen Prüfung entsprechend Anwendung finden. Gem. § 62 Abs. 1 GO LSA ist der Oberbürgermeister für den Vollzug der Beschlüsse des Stadtrats zuständig, d. h. für die tatsächliche und rechtliche Verwirklichung der beschlossenen Maßnahmen. In Verbindung mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft gehört dazu auch die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung, insbesondere dann, wenn *[wie vorliegend]* die Mittel den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind und somit keine Bewirtschaftung durch die Verwaltung erfolgt. Gegenstand der Prüfung ist, ob die Mittel bestimmungsgemäß für zulässige Zwecke und nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet worden sind (vgl. auch Ziff. 4 der RdErl. des MI zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen vom 20.03.2007). Die Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionsmittel durch den Oberbürgermeister hat Bedeutung auch im Blick auf die Feststellung der Richtigkeit des Jahresabschlusses, die ihm nach § 108a Abs. 1 Satz 2 GO LSA obliegt.

Zwar gibt es kein spezielles ausdrücklich normiertes Prüfrecht des Oberbürgermeisters in Bezug auf die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel, jedoch ergibt sich aus § 62 Abs. 1 GO LSA i. V. m. den Grundsätzen einer geordneten Haushaltsführung, dass der Oberbürgermeister im Rahmen des Haushaltsvollzugs für die zweckentsprechende Verwendung Verantwortung trägt und damit auch das Recht hat, diese zu überprüfen (RdVerf. 24/12 des Landesverwaltungsamtes vom 19.07.2012). Dies betrifft den Verwendungsnachweis sowohl für Sachkosten als auch für Personalkosten.

Eine Missachtung dieser Grundsätze und eine ungenügende Wahrnehmung der Kontrollrechte (siehe RdVerf. 24/12 des Landesverwaltungsamtes vom 19.07.2012) wäre als Verstoß gegen Haushaltsrecht zu werten, der u. U. disziplinarische und haftungsrechtliche Konsequenzen bedingen könnte.

Wie bereits oben an mehreren Stellen dargelegt bestehen erhebliche Bedenken zur Rechtmäßigkeit des Beschlusses vom 15.12.2010.

Aus Sicht des Landesverwaltungsamtes ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt folgender Handlungsansatz:

1.

Es sollte vornehmlich als Ziel verfolgt werden, dass nach Feststellung des tatsächlichen Bedarfs an Sach- und Personalkosten der Fraktionen (mithin Bewertung der „analogen“ Eingruppierung aller Fraktionsmitarbeiter; Beachtung des Besserstellungsverbots) eine dezidierte Beschlussvorlage zur Finanzierung des Personals für die Fraktionsarbeit unter Beachtung der Ergebnisse der vorliegenden Prüfung in den Stadtrat eingebracht wird und der Stadtrat letztendlich klare Regelungen schafft. Es besteht diesbezüglich ein dringender Handlungsbedarf, sowohl aus rechtlicher (insbesondere haushaltsrechtlicher) Sicht als auch im Interesse der Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Fraktionen der gegenwärtigen Wahlperiode.

2.

Für den Oberbürgermeister ergibt sich aus seiner Haushaltsverantwortung die Obliegenheit, dafür Sorge zu tragen, dass die in der Stadt Halle (Saale) bestehenden Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in ihrer praktischen Umsetzung dem geltenden Recht (mithin dem Haushaltsrecht) entsprechen. Dies gilt unbeschadet, ob der Stadtrat die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung beibehalten oder entsprechend den Vorschlägen zu ändern gedenkt. Die Fraktionsfinanzierung unterscheidet sich in Bezug auf die entsprechenden Verpflichtungen im haushaltsrechtlichen Sinn (wozu auch eine Kontrolle gehört) grundsätzlich nicht von anderen Aufgaben. Mit dem Prüfbericht des Landesrechnungshofs wurden Anhaltspunkte offenkundig, dass die Fraktionsfinanzierung nicht angemessen sein könnte (z. B. Verstoß gegen Besserstellungsverbot und Verbot der Übernahme unzulässiger Aufgaben, Verdacht auf Doppelentschädigung in Fällen von mit Anstellungsvertrag beschäftigten Mandatsträgern). Es besteht neben der ohnehin bestehenden Verpflichtung zur Überwachung (vgl. RdVfg. 24/2012) aufgrund der bekannt gewordenen Sachverhalte ein besonderes Erfordernis zur Kontrolle.

3.

Im Rahmen des Vollzugs der gegenwärtigen Regelungen dürfen offenkundig nicht rechtmäßige Auszahlungen, weil z. B. ansonsten gegen das Besserstellungsverbot in Bezug auf die Vergütung der Geschäftsführer verstoßen würde, nicht bewirkt werden. Andernfalls können daraus Haftungsansprüche entstehen. Eine Zahlung wäre in einem solchen Fall nur in Höhe angemessener Beträge (siehe Prüfbericht des Landesrechnungshofs unter der Prämisse der Erfüllung tariflich vorgegebener Ausbildungs- und Prüfungspflichten des Angestellten) vorzunehmen. Die Fraktionen können beanspruchen, dass Personalaufwendungen im Rahmen der von der Stadt Halle (Saale) erlassenen örtlichen Regelungen und des geltenden Rechts erfolgen. Die Stadt Halle (Saale) darf – wie oben dargelegt – nicht für darüber hinaus von den Fraktionen eingegangene Verpflichtungen eintreten (vgl. LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010, Az: 2 Sa 299/09).

zu Punkt 5. Geschäftsordnung, Fraktionsvertrag

(S. 69-75 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, zur Erleichterung des Geschäftsverkehrs innerhalb der Organisationseinheiten Geschäftsordnungen aufzustellen.

und

zu Punkt 5.1. Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, die Geschäftsordnungen den gesetzlichen Verpflichtungen der Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflicht anzupassen.

und

zu Punkt 5.2. Öffentlichkeit von Fraktionssitzungen

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, aus Rechtssicherheitsgründen, die Klarstellung in den Geschäftsordnungen vorzunehmen, dass es sich um öffentliche Sitzungen handelt, sobald Teilnehmer über die Fraktionsmitglieder hinaus anwesend sind.

und

zu Punkt 5.3. Festlegung der Organe

zu lit. b)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Der Geschäftsführer, die Geschäftsstelle oder eine erweiterte Fraktionsversammlung können den Status eines Organs der Fraktion nicht innehaben.

zu lit. c)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Fraktionen haben in ihren Geschäftsordnungen darauf zu achten, dass die Aufgabenbereiche der Organe untereinander und zur Geschäftsstelle strikt getrennt und daher Doppelzuständigkeiten vermieden werden.

und

zu Punkt 5.4. Innerfraktionelles Demokratiegebot - Stellvertreterregelung

zu lit. a)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Chancengleichheit der Fraktionsmitglieder untereinander und damit das innerfraktionelle Demokratiegebot wird verletzt, wenn es nicht jedem Mitglied möglich ist, am Informations- und Beratungsprozess nach seinen individuellen kommunalpolitischen Vorstellungen beteiligt und in seiner Willensbildung unterstützt zu werden.

zu lit. b)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die innere Ordnung der Fraktion verletzt demokratische Grundsätze, wenn die Geschäftsordnungen nicht gewährleisten, dass die Mitglieder selbst abstimmen und somit zur Entscheidungsfindung und Willensbildung beitragen. Sofern Fraktionsbeschlüsse jedoch nach außen wirken, führt die Beschlussfassung unter Beteiligung von Nichtmitgliedern der Fraktion ausnahmslos zur Nichtigkeit.

Die Stadt Halle legte zu Gliederungspunkt 5 des Prüfberichts lediglich dar, dass die Beschlüsse der Fraktionen keine Außenwirkung haben würden. Sie hätten nur eine Bindungskraft für die Mitglieder der Fraktionen für ihr Agieren. Auf die entsprechenden Äußerungen des Landesrechnungshofs wurde nicht dezidiert eingegangen.

Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde um Bericht gebeten, inwieweit die Geschäftsordnungen der Fraktionen zwischenzeitlich überarbeitet wurden (vgl. Position der Stadt Halle bzgl.

Punkt 5.6, wonach „klare Formulierungen“ in Aussicht gestellt waren). Im Bericht vom 01.10.2012 wurde seitens der Stadt Halle (Saale) dargelegt, dass hierzu „keine neue Stellungnahme vorliegen würde“.

Es steht grundsätzlich im Organisationsermessen der Fraktionen, sich entsprechende interne Regelungen zu geben (vgl. VG Osnabrück vom 17.10.20078, Az. 1 B 27/08). Die Schaffung entsprechender Regelungen (z. B. zur Vertretung) wird grundsätzlich seitens des Landesverwaltungsamtes befürwortet. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Erlass einer Geschäftsordnung besteht jedoch nicht. Wenn eine solche aber erlassen wird, hat diese dem geltenden Recht zu entsprechen (Art. 20 Abs. 3 GG):

weiter zu Punkt 5.4. - Innerfraktionelles Demokratiegebot - Stellvertreterregelung
(S. 75-76 lt. Prüfbericht)

zu lit. c)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Stellvertreterregelung verletzt die GO LSA, da der zu ehrenamtlicher Tätigkeit Bestellte diese Tätigkeit auch selbst ausüben muss. Gemäß § 29 Abs. 2 GO LSA handelt ordnungswidrig, wer die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit verweigert. Die Vertretungsregelung sanktioniert zumindest teilweise das Fernbleiben von Fraktionssitzungen und somit die Ausübung des Mandats durch den Stadtrat in der Fraktion selbst.

Die Stadt Halle erklärte hierzu in ihrer Stellungnahme, dass sich die Fraktionen eine Geschäftsordnung geben. Es seien keine ehrenamtlichen Aufgaben für die Gemeinde nach GO LSA berührt.

Seitens des Landesverwaltungsamtes wird darauf hingewiesen, dass die Mandate höchstpersönlicher Art sind. Eine Stellvertretung oder Übertragung des Stimmrechts lässt sich mit den demokratischen Grundprinzipien und der GO LSA (z. B. § 28 Abs. 1 GO LSA und § 42 Abs. 1 GO LSA) nicht vereinbaren.

weiter zu Punkt 5.4. und weiter zu lit. c)

(S. 76-77 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs zur Fraktion „WIR.FÜR HALLE – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – MitBürger“:

Die Regelung zur Verfahrensweise der Meinungsbildung steht nicht mit den kommunalrechtlichen Aufgaben der Fraktion im Einklang, da die Fraktion keine interne Willensbildung anstrebt, sondern die volle kommunalpolitische Autonomie der beteiligten Gruppen beibehalten werden soll. Dadurch könnte auch die Rechtmäßigkeit der Fraktion in Frage gestellt sein.

Die Stadt Halle erklärte hierzu in ihrer Stellungnahme, dass sie die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofs nicht teilen würde. § 43 GO LSA würde eine Fraktionsbildung auch aus Mitgliedern mehrerer Parteien und Gruppierungen ermöglichen. Die Motive für die Fraktionsbildung seien lt. Auffassung der Stadt Halle (Saale) rechtlich ohne Bedeutung. Die im Prüfbericht zitierte Entscheidung des OVG NRW aus dem Jahr 2005 würde sich auf § 56 GO NRW beziehen, der eine Fraktion als Zusammenschluss von Ratsmitgliedern beschreiben würde, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen hätten.

Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung wurde mit Verfügung vom 02.09.2011 die Stadt Halle (Saale) auf Folgendes bereits hingewiesen:

Nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes haben die Beschlüsse der Fraktionen nur ausnahmsweise (z. B. im Fall der Berufung von Ausschussmitgliedern) eine Außenwirkung; ansonsten sind regelmäßig (nur) die inneren Angelegenheiten der Fraktionen betroffen. Beschlüsse der Fraktionen haben einen empfehlenden Charakter – der Mandatsträger bleibt in seiner Entscheidung frei. Ein fehlerhafter Fraktionsbeschluss führt aufgrund seines vorbereitenden Charakters nicht zur Unwirksamkeit des Gemeinde- bzw. Stadtratsbeschlusses. Falls die Berufung als Ausschussmitglied aber unwirksam war, kann dies zu erheblichen Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse der Ausschüsse haben. Die Oberbürgermeisterin ist in Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion grundsätzlich verpflichtet, die Berufung der Ausschussmitglieder unter den im Prüfbericht getroffenen Hinweisen auf Verstöße gegen demokratische Grundprinzipien und gegen Gesetze zu überprüfen. Eine Meinungsbildung kann aufgrund der Art der Gestaltung der Stimmrechte- und Vertreterregelungen unwirksam sein, z. B. wenn sie gegen Demokratiegrundsätze und geltendes Recht verstößt. Ob die Fraktion eine interne Meinungsbildung letztendlich anstrebt, wäre aber nicht nur allein anhand der (ggf. fehlerhaften) Geschäftsordnung bzw. der inneren Struktur und Organisation der Fraktion festzustellen (vgl. z.B. VG München vom 03.02.1999, Az: M 7 K 97.4619, OVG

NRW vom 24.01.2005, Az: 15 B 2713/04, VG Regensburg vom 18.02.2009, Az: RN 3 K 08.01408). Es geht hier um die tatsächliche Anwendung des Statuts der Fraktionsgemeinschaft sowie um die tatsächlichen Bekundungen ihrer Mitglieder. Der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt hat die Fraktionsbildung auch über die Parteien und Gruppierungen hinaus zugelassen, so dass vor dem Hintergrund des freien Mandats in solchen Fällen andere (gemeint: aber nur gesetzlich zulässige!) Prinzipien der Meinungsbildung als bei „partei reinen“ Fraktionen zu Grunde zu legen sind (vgl. auch OVG Sachsen vom 06.05.2009, Az: 4 A 116/09, Vorinstanz VG Dresden vom 20.01.2009, Az: 7 K 1388/06). Fraktionen haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen (OVG LSA vom 11.01.2001, Az: 2 L 88/00 mit Verweis auf BVerfG vom 19.07.1966 – Az: 2 BvF 1/65). Die Schilderungen lt. Prüfbericht sprechen gegen eine Bewertung der Fraktionsgemeinschaft als Fraktion nach § 43 GO LSA. Die betreffende Fraktionsgemeinschaft ist inzwischen aufgelöst.

Der Stadtrat darf Fraktionsgemeinschaften nicht anerkennen, die schon nach ihrem Statut, ihrer Organisation und ihrer praktischen politischen Arbeit nicht als Fraktionen im Sinne von § 43 GO LSA qualifiziert werden können. Soweit der Stadtrat dem entgegen stehend Beschlüsse fassen sollte, ist vom Oberbürgermeister das Widerspruchsrecht nach § 62 Abs. 3 GO LSA auszuüben. Eine Zuweisung von Haushaltsmitteln ist für derartige Gruppierungen unzulässig. Eine Nichtbeachtung würde zu Regressprüfungen führen.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass Fraktionen Untergliederungen der Vertretungskörperschaft sind und insoweit an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden sind. Den Fraktionen wird daher generell angeraten, die seitens des Landesrechnungshofs gegebenen Hinweise und Empfehlungen zu beachten.

zu Punkt 5.5. Verflechtung Fraktion und Partei

5.5.1 Ziel und Aufgabenstellung

5.5.2. Mitgliedschaft

(S. 79-80 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Bestimmungen einer Partei (CDU) dürfen entgegen den Feststellungen nicht lt. Geschäftsordnung für die Fraktion gelten. Ansonsten werden Haushaltsmittel unzulässig für Parteien verwendet.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Mitgliedschaft in der Fraktion ist gem. § 43 GO LSA nur den Mitgliedern des Stadtrates vorbehalten. Sachkundige Einwohner sind keine Mitglieder.

und

weiter zum Unterpunkt „Ausschluss aus der Fraktion“

zu lit. a)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Der Ausschluss oder Austritt aus einer Partei darf – entgegen der Feststellung – keine unmittelbare Rechtswirkung auf die Mitgliedschaft zur Fraktion haben.

zu lit. b)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Meinungsbildung zum Ausschluss darf nur in der Fraktion selbst stattfinden. Ein Ausschlussverfahren darf nicht von vornherein von der Auffassung des Parteikreisvorstands abhängig gemacht werden.

Die Stadt Halle (Saale) hat sich im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht ausdrücklich geäußert.

Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde die Stadt Halle (Saale) um dezidierten Bericht gebeten, inwieweit die vorstehenden Hinweise umgesetzt sind. Auch diesbezüglich erklärte die Stadt Halle (Saale) im Bericht vom 01.10.2012, dass „keine Stellungnahme hierzu vorliegen würde“.

zu Punkt 5.5.3. Abstimmungsverfahren

(S. 81 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Stadtratstätigkeit, die dem freien Mandat unterliegt, wird in eine vordergründig parteipolitische Abhängigkeit gedrängt, wenn (wie festgestellt) lt. Geschäftsordnung Fraktionsdisziplin bei der Abstimmung von besonderer Wichtigkeit für die Stadt und die Politik der CDU erwartet wird.

Die Stadt Halle hat sich im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht ausdrücklich geäußert.

Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde auch diesbezüglich die Stadt Halle (Saale) um dezierten Bericht gebeten, inwieweit die vorstehenden Hinweise umgesetzt sind. Auch in diesem Fall wiederholte die Stadt Halle (Saale) sich in ihrer Erklärung im Bericht vom 01.10.2012, dass „keine Stellungnahme vorliegen würde“.

zu Punkt 5.5.4 Zuordnung von Personal nach Partei- oder Wählervereinigungen

(S. 81-82 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Personal darf den Fraktionen nicht für die Unterstützung spezifischer Parteiinteressen zur Verfügung gestellt werden. Das Personal darf nicht funktional parteibezogen beauftragt werden. Die Tätigkeit hat sich vielmehr auf die Gesamtfraktion zu beziehen. Andernfalls liegt eine unzulässige Finanzierung von Parteiarbeit mit Haushaltsmitteln vor.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Das innerfraktionelle Demokratiegebot wird verletzt, wenn Fraktionsmitglieder nicht chancengleich auf das Personal zurückgreifen können.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Haben sich Stadträte verschiedener Parteien und Vereinigungen zum Zusammenschluss zu einer Fraktion bekannt, ist es ihre Aufgabe, möglichst gemeinsame Positionen zu finden. Setzt die Fraktion jedoch parteibezogen Personal ein, d. h. die Koordinierung, Information und Beratung erfolgt dementsprechend parteibezogen und verfolgt die Fraktion über die Erlangung von Ausschusssitzen hinaus keine politischen Ziele, besteht zu Recht die Annahme einer unrechtmäßiger Bildung einer Ratsfraktion (vgl. auch Name Fraktionsgemeinschaft). Dies kann schwerwiegende Auswirkungen auf die Bildung der beschließenden Ausschüsse und die Rechtmäßigkeit der von ihnen gefassten Beschlüsse haben.

Die Stadt Halle hat sich im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht ausdrücklich geäußert.

Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde auch diesbezüglich die Stadt Halle (Saale) um dezierten Bericht gebeten, inwieweit die vorstehenden Hinweise umgesetzt sind. Auch in diesem Fall erklärte die Stadt Halle (Saale) im Bericht vom 01.10.2012, dass „keine Stellungnahme vorliegen würde“.

Die vorgenannten Empfehlungen und Hinweise des Landesrechnungshofs der Gliederungspunkte 5. bis 5.4 (Geschäftsordnung, Fraktionsvertrag, Mitgliedschaft, Ausschluss aus der Fraktion, Abstimmungsverfahren Zuordnung von Personal nach Partei- oder Wählervereinigungen) werden seitens des Landesverwaltungsamtes unterstützt. Die mit Verfügung vom 02.09.2011 erbetene Information, inwieweit die Geschäftsordnungen der Fraktionen bzgl. der Hinweise des Landesrechnungshofs zwischenzeitlich überarbeitet wurden steht noch aus. Es gilt zunächst für die Stadtverwaltung zu klären, ob sich die Fraktionen – ebenso wie in der vorherigen Ratsperiode – Geschäftsordnungen gegeben haben, die Fraktionen um Einsichtnahme zu bitten und sich hierzu gegenüber dem Landesverwaltungsamt bewertend zur Fragestellung zu äußern.

erbetene Zuarbeit Nr. 10: Die Stadt Halle (Saale) wurde um Erledigung nochmals gebeten.

Sollten Fraktionen entschieden haben, sich keine Geschäftsordnung zu geben, wird aus Sicht des Landesverwaltungsamtes diese mögliche Entscheidung respektiert, wenngleich es durchaus (insbesondere bei Fraktionsbildungen im Sinne von § 43 Satz 2 GO LSA) zweckmäßiger erscheint, zumindest die wesentlichen internen Regelungen zur Aufnahme, zum Ausschluss und zur regulären Fraktionsarbeit in einer Geschäftsordnung zu normieren. Die Gerichte tendieren dazu, z. B. im Falle des Fehlens einer Geschäftsordnung und in Ermangelung entsprechender gesetzlicher Vorgaben im Landes-Kommunalrecht (wie vorliegend) „für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Fraktionsausschlusses auf Rechtsgrundsätze des Zivilrechts zurückzugreifen, die allgemein für das persönliche Zusammenwirken mehrerer Beteiligter im Rahmen von Dauerrechtsverhältnissen gelten (OVG Saarland vom 20.04.2012, Az: 2 B 105/12, vgl. VG Wiesbaden vom 25.09.2007, Az: 3 E 980/07 m. w. N. – zum Ausschluss nur aus wichtigen Grund, falls keine internen Regelungen zum Ausschluss bestehen). Die Geschäftsordnungen haben dem geltenden Recht zu entsprechen (Art. 20 Abs. 3 GG).

zu Punkt 5.5.5. Organisationsformen – Arbeitskreise, Fraktionsversammlung etc.

(S. 82-84 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die Partei- und die Fraktionsarbeit überschneiden sich inhaltlich, organisatorisch und finanziell (Beispiel: Geschäftsordnung der Fraktion DIE LINKE).

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Parteiarbeit gehört nicht zum Aufgabenkreis der Fraktion. Die Arbeit der örtlichen Parteien darf organisatorisch nicht in den Geschäftsordnungen der Fraktionen verankert werden.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Über die Fraktionen hinausgehende Aktivitäten unter politischer Beteiligung sollten bei den Parteien angesiedelt werden, um eine unzulässige Finanzierung der Parteiarbeit zu vermeiden. Der Stadtrat einschließlich seiner Teilorgane und somit die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtliche Verwaltungsorgane und daher organisatorisch und finanziell strikt von den Parteien zu trennen.

Die Stadt Halle (Saale) hat sich im Rahmen der Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht ausdrücklich geäußert. Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde auch diesbezüglich die Stadt Halle (Saale) um dezidierten Bericht gebeten, inwieweit die vorstehenden Hinweise umgesetzt sind.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Bericht vom 01.10.2012 angegeben, dass die „Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit den stetigen Prüfungen“ [Zitat] unterliegen würde. Welche „stetigen Prüfungen“ dies konkret sein sollen, wurde nicht weiter ausgeführt und ist auch sonst nicht zu erkennen. Bekannt ist, dass jährliche Verwendungsnachweisprüfungen bzgl. der Sachkosten und Prüfungen nach Ablauf der Wahlperiode bzw. Auflösung bzgl. der Personalkosten und ansonsten im Rahmen der Jahresrechnung erfolgen würden.

erbetene Nr. 11: Die Stadt Halle (Saale) wurde gebeten, ein Beispiel einer solchen Prüfung (2010 oder 2011) in Kopie vorzulegen oder dieser Prüfprozess näher zu beschreiben.

zu Punkt 5.5.6. Zusammenfassung

(S. 84-85 lt. Prüfbericht)

Feststellungen des Landesrechnungshofs:

Die Geschäftsordnungen zeigen eine enge Bindung von Fraktionen und Parteien / Wählervereinigungen. Dem ist so lange zuzustimmen, wie den Grenzen der Rechtssicherheit und der Erhaltung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip nachgekommen wird. Die aufgezeigten organisatorischen und finanziellen Bindungen führen zu Verletzungen dieser Prinzipien.

Die Fraktionen haben als Teil der organisierten Staatlichkeit auf eine eindeutige Abgrenzung zwischen fraktions- und parteipolitischen Zwecken zu achten. Die strikte Trennung der Fraktions- und Parteiarbeit ist schwierig, aber sie ist insbesondere erforderlich für die Rechtmäßigkeit des Handelns der Fraktionen im Stadtrat, die Ermittlung des notwendigen Bedarfs der sach- und personalbezogenen Aufwendungen aus dem städtischen Haushalt durch die Stadt und für den Nachweis der zulässigen Verwendung der Haushaltsmittel durch die Fraktionen.

Nicht eindeutig formulierte Kriterien bezüglich der Abgrenzung zwischen Fraktion und Partei können nach dem Parteiengesetz für die handelnden Personen strafrechtliche und für die hinter den Fraktionen stehenden Parteien haftungsrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.

Die Stadt Halle hat zu diesem Gliederungspunkt dargelegt, dass eine Vermischung von Fraktions- und reiner Parteiarbeit nicht zulässig sei und unterbleiben müsse.

Mit der Verfügung vom 02.09.2011 hat das Landesverwaltungsamt der vorstehenden Grundaussage zugestimmt. Es sollte jedoch geklärt werden, inwieweit die Geschäftsordnungen zwischenzeitlich überarbeitet wurden (siehe **erbetene Zuarbeit Nr. 10**).

Ferner wurde in der Verfügung vom 02.09.2011 darauf hingewiesen, dass die vorliegende Thematik auf die vorn genannte Bedarfsermittlung und auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Aufwendungen (siehe auch Gliederungspunkte 9.3.2. bis 9.3.7. lt. Prüfbericht) ausstrahlt. Gegenstand der Finanzierung der Fraktionen können nur Sach- und Personalkosten sein, die rechtmäßig sind. Bei den Personalkosten hätte es an sich bei strikter Umsetzung des Grundsatzes der Trennung von Partei- und Fraktionsarbeit in der Praxis – mehr oder weniger – zur Reduzierung der Ausgaben kommen müssen. Der Landesrechnungshof hatte aus verschiedenen Gründen angemahnt, nachhaltige Reduzierungen in den Haushaltsansätzen vorzunehmen. Tatsächlich war lt. Planansatz ein Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen. Aus diesem Grund wurde um dezidierte Begründung für den Gesamt-Ausgabenanstieg ab dem Jahr 2009 (lt. Planansatz und ggf. der tatsächlichen Ausgaben) gebeten. Die Stadt Halle (Saale) hat in ihrem Bericht vom 01.10.2012 auf den Beschluss V/2010/09396 und auf ggf. jährliche Anpassungen verwiesen. Weitergehende Begründungen wurden nicht gegeben. Warum es aber (wie vorn bereits erwähnt) als Kern der Problematik letztendlich zur Fortschreibung und nicht zur Reduzierung der Personalkostenpauschale aus der vorangegangenen Wahlperiode gekommen ist, war nach Auswertung des Berichts vom 01.10.2012 nicht erkennbar. Im Gespräch am 16.01.2013 wurde seitens des Landesverwaltungsamtes betont, dass in der vorherigen Ratsperiode mit der (der Höhe nach im Vergleich zum gegenwärtigen Haushaltsansatz geringeren) Pauschale zum Teil offenkundig unzulässige Aufwendungen finanziert wurden. Der Hauptanteil der Ausgaben für die Fraktionsfinanzierung liegt offenkundig bei den Personalkosten. Es geht hier zunächst in der Phase der Sachverhaltsermitt-

lung um Herleitung der Beträge und um Ursachenklärung. Die Frage der Handlungsoptionen wäre nach Auswertung zu vertiefen.

erbetene Zuarbeit Nr. 12 Die Stadt Halle (Saale) wurde um entsprechende detaillierte inhaltliche Auseinandersetzung zur Problematik des Anstiegs der Ausgaben gebeten.

Ergänzend hierzu wird Folgendes angemerkt:

Der Stadt Halle (Saale) wurde ferner in diesem Kontext mit Verfügung vom 02.09.2012 bereits mitgeteilt, dass das Landesverwaltungsamt die oben dargestellten Prämissen seitens des Landesrechnungshofs ausdrücklich mitträgt. Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung wurde der Stadt Halle (Saale) empfohlen, diese zu beachten. Die vom Landesrechnungshof oben dargestellten Prämissen gehen über das Verbot der „*Vermischung von Fraktions- und reiner Parteiarbeit*“ hinaus. Die Kritik des Landesrechnungshofs lt. Prüfbericht zielt vor allem auf die organisatorische Verfestigung zur Beteiligung (ggf. bis hin zur Ladung) von nicht der Fraktion angehörenden Personen und der Verflechtung zwischen Fraktionen und Parteien und ihren Parteigremien. Verstöße der Geschäftsordnungen gegen die demokratischen Grundsätze könnten in Einzelfällen mittelbar eine Außenwirkung haben, was einen erhöhten Kontrollaufwand der Oberbürgermeisterin nach sich ziehen könnte. Fraktionen sind Teigliederungen der Vertretungskörperschaft. Insofern unterliegen die internen Organisationsentscheidungen – wie oben bereits mehrfach dargestellt – Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG).

Es ist den Fraktionen gesetzlich möglich, Dritte an sich und auch regelmäßig zu Fraktionssitzungen einzuladen (siehe auch Klang / Gundlach / Kirchmer, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 43, Rz. 10b). Fraktionen sind Teigliederungen des Stadtrats (Vertretungskörperschaft). Insofern unterliegen die internen Organisationsentscheidungen der Fraktionen der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG). Die Innen-Rechtsverhältnisse sind öffentlich-rechtlicher Art (Wiegand/Grimberg, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, S. 323 fünfter Absatz; Klang / Gundlach / Kirchmer, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 43, Rz. 8, 10; früher andere Meinung durch VGH Bayern – vgl. Hinweis des Senats auf Klärungsbedürftigkeit der damaligen Einstufung aus dem Jahr 1988 als Rechtsverhältnis privatrechtlicher Natur - Beschluss vom 13.02.2007, Az: 4 C 06.2676). Rechtsstreitigkeiten hierüber, auch solche, die Fragen innerhalb der Fraktionen betreffen, sind insofern der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen (vgl. OVG NRW vom 21.11.1988, Az. 15 B 2380/88; NRW vom 08.10.2002, Az: 15 A 4734/01, OVG Sachsen vom 06.05.2009 a. a. O.; VG Magdeburg vom 25.06.2003, Az: 9 B 400/03 MD mit Verweis auf Beschluss der Kammer vom 10.04.2003).

Die Frage der Rechtmäßigkeit von Geschäftsordnungen ist an deren objektiven Regelungsgehalt zu klären (vgl. BVerwG vom 06.01.2012, Az: 8 BN 2/11). Zum Beispiel sind Regelungen, die das Recht des freien Mandats (§ 42 GO LSA) einschränken unzulässig. Zu beachten ist auch, dass Fraktionen mit Ablauf der Wahlperiode nach § 37 Abs. 1 GO LSA untergehen. Eine Rechtsnachfolge findet auch bei einer eventuellen Personenidentität der Mitglieder der alten und der neuen Fraktion nicht statt (vgl. OVG Rheinland/Pfalz vom 04.02.2010, 2 A 11246/09 – juris Rz. 3 m. w. N. siehe auch Klang / Gundlach / Kirchmer, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 43, Rz. 4). Fraktionen können sich daher erst nach ihrer Konstitution eine Geschäftsordnung geben. Der Grundsatz der Diskontinuität der Fraktionen ist auch in den Geschäftsordnungen der Fraktionen zu beachten.

Die Vertretungskörperschaft hat in geeigneter Weise sicherzustellen, dass mit den Fraktionszuweisungen keine unzulässigen Ausgaben (für Geschäftsbedarf und Personal) finanziert werden.

Nicht jeder Gesetzesverstoß bedingt von sich aus, dass Haushaltsmittel in diesem Zusammenhang zu Unrecht verwendet wurden.

Die Zuweisungen der Haushaltsmittel für die Fraktionen und ihre entsprechende Verwendung für Personal- und Sachkosten der Fraktionen sind dem Grunde nach öffentliches Recht. Sie haben ihren Ursprung in der Haushaltssatzung der Gebietskörperschaft und somit in der Gemeindeordnung und im Haushaltsrecht (vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, RdNr. 21-27). Die Grenze der Angemessenheit der Fraktionszuweisungen wird überschritten, wenn sie außerhalb der eigentlichen Arbeit des Gemeinderates bzw. der Fraktion, z. B. zur Finanzierung von Parteiaufgaben, verwendet werden (OVG LSA vom 11.01.2001, Az: 2 L 88/00 – juris: Rz. 51). Haushaltsmittel in Form von Fraktionszuweisungen dürfen daher z. B. nicht zur Finanzierung von Wahlen oder zur unzulässigen Parteienfinanzierung (beispielsweise durch Übernahme von Reisekosten zur Mitarbeit in Parteigremien) verwendet werden. Derartige Beträge sind nicht auszuzahlen oder im Falle einer Feststellung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung von den betreffenden Fraktionen zurückzufordern. Ich bitte um Beachtung.

zu Punkt 5.6. Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern

(S. 85 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, zur Anwendung eigener Maßstäbe entsprechende Regelungen zur Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern in ihrer Geschäftsordnung vorzuhalten.

Die Stadt Halle hat im Rahmen ihrer Stellungnahme erklärt, dass die Geschäftsordnungen klar zu formulieren seien.

Die berechtigte Empfehlung seitens des Landesrechnungshofs wird von der Stadt Halle angenommen. Bzgl. der vorstehenden Prüfungsmitteilung besteht Einigkeit. Ein entsprechender Handlungsbedarf der Kommunalaufsicht besteht diesbezüglich nicht.

zu Punkt 5.7. Benennung der Fraktionen

(S. 85-86 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, aus Rechtssicherheitsgründen in der Geschäftsordnung bzw. in dem Fraktionsvertrag die ordnungsgemäße Bezeichnung des Namens der Fraktion zu verwenden.

Die Stadt Halle (Saale) hat sich zu diesem Punkt nicht explizit geäußert (siehe Stellungnahme zum Gliederungspunkt 5.10 – Zusammenfassung Geschäftsordnungen / Fraktionsvertrag). Der an die Fraktionen gerichtete Hinweis dient zur Erhöhung der Rechtssicherheit. Um Beachtung wird gebeten.

Eine kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

zu Punkt 5.8. Personal

(S. 86-87 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Den Fraktionen wird empfohlen, im Interesse der Klarheit der inneren Ordnung der Fraktion den Personalbestand und die Aufgabenteilung in der Fraktion ordnungsgemäß zu regeln.

Zu diesem Gliederungspunkt hat sich die Stadt Halle (Saale) nicht ausdrücklich geäußert (siehe Stellungnahme zu Punkt 5.10 – Zusammenfassung Geschäftsordnungen / Fraktionsvertrag). Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung wurde mit Verfügung vom 02.09.2012 der Stadt Halle (Saale) angeraten, die vorstehende Empfehlung zu beachten. Eine Nichtbeachtung könnte z. B. Auswirkungen auf die Abrechnungsfähigkeit von Fraktionspersonalausgaben haben, soweit die Begründung der Beschäftigungsverhältnisse gegen die internen Regelungen der Fraktion verstößt (Wiegand/Grimberg Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt Kommentar S. 325 dritter Absatz). Die Folge einer Nichtbeachtung wäre ein erhöhter Kontrollaufwand für den Oberbürgermeister bzw. die Stadtverwaltung. Um Beachtung wird gebeten.

Eine über den vorstehenden Hinweis hinausgehende kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

zu Punkt 5.9. Fraktionsvertrag Fraktionsgemeinschaft FDP + GRAUE + WV VS 90

(S. 87-89 lt. Prüfbericht)

zu 5.9.1. Mitgliedschaft

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Der Beitritt zum Fraktionsvertrag muss in Anlehnung an §§ 125, 126 BGB auch durch weitere Mitglieder schriftlich erfolgen. Da es sich aufgrund der Zielstellung der Mitglieder um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt, ist gem. § 57 VwVfG LSA verbindlich die Schriftform des Beitritts zum Vertrag vorgeschrieben.

Die Fraktion hat die ordnungsgemäße Mitgliedschaft der Stadträte in der Fraktion nach ihrem Fraktionsvertrag sicherzustellen und die erforderliche Mitteilung unverzüglich nachzuholen.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Aus Praktikabilitätsgründen sollte auf einen Fraktionsvertrag verzichtet und die inneren Angelegenheiten der Fraktion im Rahmen einer Geschäftsordnung geregelt werden.

Die Stadt Halle (Saale) hat sich zu diesem Punkt nicht explizit geäußert (siehe Stellungnahme zum Gliederungspunkt 5.10 – Zusammenfassung Geschäftsordnungen / Fraktionsvertrag).

Mit der Verfügung vom 02.09.2011 hat das Landesverwaltungsamt die Stadt Halle (Saale) wie folgt beraten:

„... Das Zustandekommen einer Fraktion ist gesetzlich an einen Zusammenschluss, d. h. eine übereinstimmende Willenserklärung von Ratsmitgliedern, geknüpft (§ 43 GO LSA). Wird wie im vorliegenden Fall ausdrücklich ein Fraktionsvertrag abgeschlossen, gilt aufgrund des öffentlich-rechtlichen Charakters der Fraktionen an sich und auch bzgl. ihres Organisationsbinnenrechts das allgemeine Schriftformgebot für öffentlich-rechtliche Verträge (§ 57 VwVfG). Dieses Schriftformgebot wurde ursprünglich bzgl. des Errichtungsaktes der Fraktion beachtet. Strittig ist, ob ein Wechsel der Mitglieder (Nachrücker oder Aufnahme neuer Mitglieder) in einer solchen Fallgestaltung auch dem Schriftformgebot unterliegt. Der Fraktionsvertrag enthält lt. Darstellung im Prüfbericht des Landesrechnungshofs keine ausdrücklichen Regelungen zur Aufnahme neuer Mitglieder. Diese könnten nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes zumindest zum Teil durch entsprechende Beschlüsse ersetzt werden. Von der betreffenden Fraktion sind Beschlüsse über Neuaufnahmen gefasst worden (siehe *„Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 26.10.2006 die Niederlegung des Mandats festgestellt. Der sogen. Nachrücker wurde bestätigt.“* und *„Im Januar 2008 wurde aufgrund eines Todesfalls für ein weiteres Mitglied der Fraktion das Ausscheiden aus dem Stadtrat festgestellt.“* – Zitate S. 87 lt. Prüfbericht). Die übrigen Fraktionsmitglieder dürften vermutlich damit ihre zweifelsfrei erforderliche Zustimmung zur Aufnahme (vgl. Wiegand/Grimberg Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt Kommentar S. 323 dritter Absatz) zumindest in dem vom Landesrechnungshof beschriebenen Fall aus dem Jahr 2008 erteilt haben. Maßgeblich wären Wortlaut und Sinn der betreffenden Beschlüsse und des ursprünglichen Fraktionsvertrags, die hier aber allesamt nicht bekannt sind. Ob in der Endkonsequenz aufgrund fehlender schriftlicher Erklärungen der den Fraktionen beigetretenen Stadträte die Finanzierung der Fraktion damit teilweise rechtswidrig war und ggf. Beschlüsse der beschließenden Ausschüsse wegen der Verletzung des Spiegelbildlichkeitsprinzips unwirksam gewesen sein könnten, ist gegenwärtig offen. Dem Wesen nach ist die Bildung einer Fraktion ein Vertrag (vgl. OVG NRW 21.11.1988 a. a. O.). Aufgrund der Tatsache, dass die Bildung der Fraktionen vom Gesetzgeber an keine Formvorschriften gebunden ist und es somit ausreicht, dass nach dem konstituierenden Akt die Bildung der Fraktion angezeigt wird, um Rechte in Anspruch nehmen zu können, sollte nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes kein überstrenger Maßstab im Sinne eines Formerfordernisses zur Erklärung eines nachträglichen Beitritts zu einer per schriftlichem Vertrag gebildeten und fortbestehenden Fraktion angelegt werden. Maßgeblich müsste der vom jeweiligen (z. B. nachrückenden oder die Fraktion wechselnden) Stadtrat zum Ausdruck gebrachte Wille und sein darauf beruhendes Handeln sowie eine Genehmigung der übrigen Mitglieder der bestehenden Fraktion sein. Der Stadt Halle (Saale) wird angeraten, die vorstehende Empfehlung aus Gründen verbesserter Rechtssicherheit zu beachten.“

Eine darüber hinausgehende kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

zu 5.9.2. Finanzen, Fraktionsausstattung

Empfehlungen des Landesrechnungshofs:

In die Fraktion eingebrachtes Vermögen der Stadträte oder von hinter ihnen stehenden Parteien bzw. Vereinigungen sollten ordnungsgemäß nachgewiesen werden. Aus Haushaltsmitteln finanziertes Eigentum ist nach Auflösung an die Stadt zurückzuführen.

Die Stadt Halle hat sich im Rahmen ihrer Stellungnahme zu diesem Punkt nicht ausdrücklich geäußert (siehe Stellungnahme zu Punkt 5.10 – Zusammenfassung Geschäftsordnungen / Fraktionsvertrag). Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde um Bericht gebeten, inwieweit die vorstehende Empfehlung umgesetzt wurde. Die Stadt Halle (Saale) hat hierzu mit Bericht vom 01.10.2012 mitgeteilt, dass regelmäßig Inventuren durchgeführt würden und eingebrachtes Vermögen nicht festgestellt worden sei.

Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 5.10. Zusammenfassung Geschäftsordnungen / Fraktionsvertrag

(S. 89 lt. Prüfbericht)

Empfehlungen des Landesrechnungshofs:

Der Landesrechnungshof erachtet es im Interesse der Wahrung der Gesetze und der Rechtssicherheit für geboten, dass alle Geschäftsordnungen von den Fraktionen auf Rechtmäßigkeit und Praktikabilität geprüft und überarbeitet werden. Gleiches gilt für den Vertrag zur Bildung der Fraktionsgemeinschaft FDP+GRAUE+ WV VS 90. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Fraktion Fraktionsgemeinschaft FDP+GRAUE+WV VS90 und der Fraktion NEUES FORUM +UNABHÄNGIGE Regelungen zur inneren Organisation und Ordnung i. R. einer Geschäftsordnung zu treffen.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen ihrer Stellungnahme angegeben, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Kenntnis zu nehmen. Richtig sei lt. Vorbringen der Stadt Halle, dass die den Fraktionen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel ausschließlich zur Finanzierung der Erledigung der den Fraktionen auferlegten Aufgaben zu verwenden wären.

Die Stadt Halle (Saale) hat mit Bericht vom 01.10.2012 bzgl. eingeleiteter Regressverfahren bzw. Rückforderungen berichtet, dass jährlich Rückforderungen vorgenommen würden. Die abschließende Auswertung dieses Gliederungspunktes erfolgt im Rahmen der oben angeforderten Verwendungsnachweisprüfungen (siehe **erbetene Zuarbeit Nr. 3**).

zu Punkt 6. Öffentliche Ausschreibung der Stellen für das Fraktionspersonal

(S. 89-90 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Neu zu besetzende Stellen sollten öffentlich ausgeschrieben werden. Eingestellt werden muss geeignetes Personal, das insbesondere alle Voraussetzungen hinsichtlich der Qualifikation erfüllt.

Die Stadt Halle (Saale) hat erklärt, die Auffassung des Landesrechnungshofs nicht zu teilen.

Das Landesverwaltungsamt hat mit Verfügung vom 02.09.2011 folgende Auffassung vertreten:

„Bzgl. des Gliederungspunktes 5.9.1 wurde erläutert, dass es sich bei den Fraktionen um Untergliederungen des Stadtrats und damit um Teile der öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft handelt und, dass die Innrechtsbeziehungen öffentlich-rechtlicher Art sind. Das schließt jedoch nicht aus, dass Fraktionen im Rechtsverkehr auch teilrechtsfähiges Privatrechtssubjekt sein können (z. B. Arbeitgeberstellung der Fraktion – vgl. Gliederungspunkt 4.2.2 – siehe LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010, Az: 2 Sa 299/09, oder bei Abschluss von Miet- und Kaufverträgen). Die Zuweisungen der Haushaltsmittel für die Fraktionen und ihre entsprechende Verwendung für Personal- und Sachkosten der Fraktionen sind dem Grunde nach öffentliches Recht, weil sie ihren Ursprung in der Haushaltssatzung der Gebietskörperschaft und somit in der Gemeindeordnung und im Haushaltsrecht haben (vgl. Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht § 3 RdNr. 21-27). Beschäftigte der Fraktionen von Gemeinden können nach § 22 Nr. 3 VwGO nicht als ehrenamtliche Richter der Verwaltungsgerichte tätig werden, weil sie als „Angestellte im öffentlichen Dienst“ gelten (OVG NRW vom 19.01.1989, Az: 16 E 82/88). Es ist allgemein üblich, dass Stellen für Fraktionsbeschäftigte und wissenschaftliche Mitarbeiter der Parlamente sowie auch der Gemeinde- und Kreisvertretungen (siehe Ausschreibungen der Fraktionen DIE LINKE und WIR FÜR HALLE – BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN in der Stadt Halle lt. Prüfbericht S. 90 oben) ausgeschrieben werden. Strittig ist, ob eine rechtliche Verpflichtung nach Art. 33 Abs. 2 GG mit den entsprechenden verfahrensrechtlichen Ansprüchen besteht, wie es der Landesrechnungshof sieht (bejahend: Aufsatz von Karl-Heinz Ladeur in: Juristische Ausbildung 1992, 77-84).

Das Bundesarbeitsgericht hat die besondere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsstellung von Abgeordneten und der von ihr gebildeten Fraktion sowie die Bedeutung der Arbeitsaufgaben von Fraktionsmitarbeitern als sachlichen – eine Befristung rechtfertigenden – Grund angesehen.

„Abgeordnete sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Repräsentanten des Volkes (Art. 38 Abs. 1 GG; Art. 13 Abs. 2 BayVerf) dazu berufen, an den Verhandlungen und Entscheidungen des Parlaments teilzunehmen. Daraus ergibt sich u. a. die Befugnis, sich an parlamentarischen Initiativen zu beteiligen, im Parlament zu reden, an den dortigen Beratungen und Abstimmungen teilzunehmen und das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Parlamentsfraktionen sind daher notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Ihre Rechtsstellung gründet nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188, 219, 220) in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten der Abgeordneten. Damit gelten die parlamentarischen Teilhaberechte des

Abgeordneten auch für die Fraktion (Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl., Art. 38 Rz 35, m. w. N.). Fraktionen steuern den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit und sind Zentren der politischen Positionsbestimmung der in ihnen zusammengeschlossenen Abgeordneten (Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., S. 568). Für die Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben und die Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte sind sie auf die Unterstützung durch fachlich qualifizierte Mitarbeiter angewiesen. Diese beraten die Fraktion auf den nach ihren politischen Vorstellungen ausgewählten Sachgebieten und bereiten deren parlamentarische Arbeit inhaltlich vor. Zwangsläufig sind Beiträge, Vorschläge und Konzepte eines wissenschaftlichen Mitarbeiters auch geprägt von seinen politischen Einstellungen. Das macht es notwendig, dass er sich in Einklang mit den politischen Vorstellungen der Fraktion befindet, der er zuarbeitet“ (BAG vom 26.08.1998, Az: 7 AZR 257/97).

Nach Ansicht des OVG LSA (Urteil vom 11.01.2001, a. a. O.) rechtfertigt es mit „Blick auf den weit gefassten Katalog von Angelegenheiten, über die ausschließlich der Gemeinderat zu entscheiden hat (§ 44 Abs. 3 GO LSA) – wie etwa über den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen, ... allerdings der Unterschied zwischen Parlament und Gemeinderat nicht, Hilfskräfte für die ehrenamtlich Tätigen allein deshalb zu versagen, weil fachkundige Beratung durch die Gemeindeverwaltung“ gewährleistet werden könne. „Die Gemeinderatsfraktionen sind Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern, in dem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen (OVG LSA vom 11.01.2001 m. w. N. - a. a. O.)“.

Die Normen der Verfassung gelten im Verhältnis Staat-Bürger unmittelbar. Insofern müsste auch bei der Beschäftigung von Mitarbeitern der Fraktionen (die wiederum Teil der Staatsorganisation und Teil der Exekutive sind) Art. 33 Abs. 2 GG gelten. Die politische Sachnähe zu den kommunalpolitischen Zielen, Wertevorstellungen und dergleichen der Fraktion könnte zumindest bei dem „leitenden“ Fraktionspersonal oder Fraktionspersonal mit beratenden Aufgaben ein sachliches Argument sein, von dem von der Rechtsprechung (z. B. BVerfG, Beschluss vom 24.09.2002, Az: 2 BvR 857/02, und vom 08.10.2007, Az: 2 BvR 1846/07, BVerwG Beschluss vom 20.01.2004, Az: 2 VR 3/03, und Beschluss vom 16.08.2001, Az: 2 A 3.00) entwickelten einklagbaren Bewerbungsverfahrensanspruch nach Art. 33 Abs. 2 GG teilweise abzurücken. Für derartige Mitarbeiter kann eine gewisse politische Nähe zur Fraktion als verkehrswesentliche Eigenschaft des künftigen Stelleninhabers angenommen werden. Die besondere Vertrauensstellung ist zumindest den Stellen der „leitenden“ Fraktionsbeschäftigten oder des Fraktionspersonals mit beratenden Aufgaben immanent.

Als anerkannte Ausnahme von dem o. g. Bewerbungsverfahrensanspruch nach Art. 33 Abs. 2 GG mit der Möglichkeit einer beamtenrechtlichen Konkurrentenklage hat sich im deutschen Gemeinderecht vor allem der kommunale Wahlbeamte als Beamter auf Zeit entwickelt (vgl. BVerfG Beschluss vom 28.05.2008, Az: 2 BvL 11/07 mit Verweis auf BVerfGE 7, 155 <163>; OLG Rostock vom 08.06.2000, Az: 1 U 179/98). Die Stellung des Wahlbeamten wird charakterisiert durch seine politische Funktion, die den Grund für die zeitliche Befristung bildet. Seine Berufung erfolgt durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn er nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll (BVerfG vom 28.05.2008 a. a. O.). Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle bei der Besetzung von – kommunalen – Wahlämtern durch in besonderer Weise demokratisch legitimierte Gremien beschränkt sich auf die Prüfung, ob die der Wahlentscheidung vorausgegangenen Verfahrensschritte Beachtung gefunden haben und frei von Verfahrensfehlern waren; eine inhaltliche Kontrolle

der Wahlentscheidung ist regelmäßig ausgeschlossen (VG Meiningen vom 16.12.2008, Az: 1 E 613/08 Me m. w. N.). Die Einschränkung des Bewerbungsverfahrensanspruchs ergibt sich aus der Stellung und Funktion des Wahlbeamten, dessen Tätigkeit durch eine enge Verzahnung mit dem kommunalen politischen Raum gekennzeichnet ist. Die Besetzung einer Beamtenstelle durch Wahl des Beamten ist in vielfältiger Weise von der Zugehörigkeit des zu wählenden Beamten zu einer politischen Richtung einerseits sowie dem politischen Gefüge der Region andererseits abhängig. Ferner erfordert das Agieren auf der Grundlage eines Vertrauensvorschlusses, durch das Überzeugen und Gewinnen von Mehrheiten, dass dem Wahlbeamten durch den (Mehrheits-) Wahlvorgang selbst bereits seine Akzeptanz und damit die für künftige Entscheidungen notwendige Unterstützung des Wahlgremiums signalisiert wird. Ob diese politisch geprägten Merkmale des Amtes im Sinne von Eignung, Leistung und Befähigung der Bewerber erfüllt sind, ist daher allein durch das Wahlgremium zu bestimmen und entzieht sich grundsätzlich einer gerichtlichen Bewertung“ (VG Meiningen vom 16.12.2008 a. a. O.).

Vorliegend geht es aber nicht um Wahlbeamte, die von einem demokratisch gewählten Organ nach spezialgesetzlichen Vorgaben gewählt werden, sondern um (einstellende) Arbeitnehmer des Arbeitgebers „Stadtratsfraktion ...“. Insofern ist eine unmittelbare Übertragung der vorgenannten Grundsätze – wenngleich gewisse Parallelen in Bezug auf das Moment der „politischen Einstellung“ an der jeweiligen Aufgabe offenkundig sind – nicht möglich.

Im Arbeitsvertrags- und Betriebsverfassungsrecht ist anerkannt, dass in bestimmten Bereichen (z. B. mit künstlerischer oder politischer Ausrichtung), den sog. „Tendenzbetrieben“, hinsichtlich der Einstellung, Kündigung und Mitbestimmung Sonderregelungen bestehen (Schaub Arbeitsrechtshandbuch § 130 Abschnitt II Rz. 36). Der Annahme, beim Arbeitgeber „Stadtratsfraktion ...“ handele es sich um ein politisches Tendenzunternehmen (vgl. § 118 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BetrVG – unbeschadet der Tatsache, dass die gesetzlich geforderte Mindestbeschäftigtenzahl nicht erreicht werden dürfte), steht nicht bereits der Umstand entgegen, dass die Fraktion keine parteipolitischen Zwecke verfolgt. Mit "politisch" im Sinne des Betriebsverfassungsrechts ist nicht "parteipolitisch" gemeint (BAG vom 21.07.1998, Az: 1 ABR 2898). „Eine weitere Auslegung des Tatbestandsmerkmals ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut der Vorschrift, die nicht den Begriff <parteipolitisch> enthält, obwohl dieser dem Gesetz vertraut ist (vgl. § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG). Dass der historische Gesetzgeber bewusst bei der Wortwahl unterschieden hat, belegt der Ausschussbericht (BT-Drucks. zu VI/2729, S. 17): Dort heißt es, der Ausschuss sei "einmütig der Ansicht, dass der Begriff <politisch> wie bisher nicht nur als <parteipolitisch> zu verstehen sein sollte, z.B. sollen hierunter auch wirtschaftspolitische und sozialpolitische Vereinigungen (z.B. Verbände der Behinderten) fallen". Dieses Verständnis entspricht auch dem Zweck der Regelung. Die durch sie verfügte Einschränkung von Beteiligungsrechten des Betriebsrats ist dadurch gerechtfertigt, dass die Bürger ihr Recht, im Interesse der Allgemeinheit auf die Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten und damit auf die staatliche und kommunale Willensbildung Einfluss zu nehmen, möglichst ungehindert sollen ausüben können. Der politische Meinungskampf soll wegen seiner grundlegenden Bedeutung für das Funktionieren des demokratisch verfassten Staates nicht behindert werden. Das Recht auf Teilnahme an der politischen Willensbildung kann jedoch in vielfältiger Weise auch außerhalb von Parteien ausgeübt werden. Zahlreiche andere Institutionen dienen ebenfalls diesem Zweck. Das gilt für die im Ausschussbericht angeführten wirtschafts- und sozialpolitischen Vereinigungen ebenso wie für Bürgerinitiativen, Frauen- und Umweltschutzverbände, Menschenrechtsorganisationen und viele andere. Der Begriff des Tendenzträgers ist gesetzlich nicht definiert. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist Tendenzträger in einem Tendenzunternehmen (1. Voraussetzung) ein Ar-

beitnehmer, der tendenzbezogene Aufgaben (2. Voraussetzung) wahrnimmt. Nicht zu den sog. Tendenzträgern zählen solche Arbeitnehmer eines Tendenzbetriebes, die keine tendenzbezogenen Aufgaben wahrzunehmen haben. Welche Arbeitnehmer Tendenzträger sind, hängt weitgehend von den Verhältnissen des einzelnen Tendenzbetriebes ab. Der Tendenzträger muss in verantwortlicher Stellung tätig sein und unmittelbar einen maßgeblichen Einfluss auf die Tendenzverwirklichung haben. Daran fehlt es, wenn sein Gestaltungsspielraum stark eingeschränkt ist. Unschädlich ist allerdings, wenn der Tendenzträger im Einzelfall nach vorgegebenen allgemeinen Richtlinien und Weisungen arbeiten muss. Nicht zu den Tendenzträgern zählen solche Mitarbeiter, die Tätigkeiten verrichten, die unabhängig von der Eigenart des Tendenzbetriebes in jedem Betrieb anfallen (z. B. Stenotypistinnen, Buchhalter, Bürogehilfen, Registrator, Lagerarbeiter; vgl. Fitting/Kaiser/Heither/Engels/ Schmidt BetrVG 21. Aufl. § 118 Rn. 34). Allgemein anerkannt ist, dass die Funktionsinhaber (hauptamtliche Funktionäre) bei den Parteien und Koalitionen Tendenzträger sind“ (BAG vom 21.07.1998 m. w. N. - a. a. O.).

Durch die Rechtsprechung ist die Zulässigkeit von Befristungsabreden nach dem TzBfG von Mitarbeitern der Parlamente und Parlamentsfraktionen auf die jeweilige Legislaturperiode anerkannt. Mittels der zeitlich beschränkten Dauer der arbeitsvertraglichen Beziehungen „wird gesichert, dass der Bestand des Arbeitsverhältnisses nicht von Änderungen der politischen Schwerpunkte innerhalb einer Legislaturperiode und damit von selbst geschaffenen und zu verantwortenden Zwängen abhängt, sondern allein die zu Beginn der Wahlperiode eintretenden personellen Veränderungen in einer Fraktion berücksichtigt“ (BAG vom 26.08.1998 - 7 AZR 257/97). Die Neuwahl innerhalb einer Senatsfraktion in Berlin wurde daher vom Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg (Urteil vom 08.09.2010, Az: 15 Sa 725/10) unter Verweis auf die vorstehende Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts als unzulässige Begründung für Befristung erklärt. Nach alledem wird es aus Sicht des Landesverwaltungsamtes für sachgerecht erachtet, dass Stellen für Fraktionsmitarbeiter von den Fraktionen selbst unter Beachtung des Haushalts- und Verfassungsrechts grundsätzlich zur Feststellung von Eignung, Befähigung und Leistung ausgeschrieben werden – ein einklagbarer Anspruch auf Übertragung (Konkurrentenklage) kann aber nicht bestehen, weil ansonsten in die kommunalverfassungsrechtlich garantierte Organisationsfreiheit der Fraktionen unzulässig eingegriffen wird. Der Stadt Halle (Saale) wurde empfohlen, die Stellen für Fraktionsmitarbeiter auszuschreiben. Ein Verstoß gegen das Ausschreibungsgebot, wie auf S. 90 des Prüfberichts des Landesrechnungshofs dargestellt, führt weder zur Unwirksamkeit des Arbeitsvertrags noch von vornherein zur unzulässigen Verwendung der Haushaltszuweisungen für Fraktionspersonal. Nur bei offenkundig völlig ungeeignetem Fraktionspersonal (wofür es aber keinerlei Ansatzpunkte gibt) kämen Sanktionen in Frage. Es bleibt den Vertretungskörperschaften überlassen, zu regeln, den Fraktionen – insbesondere für das Tätigkeitsfeld von Schreibkräften – Personal von der Stadtverwaltung zur Verfügung zu stellen (vgl. Sachverhaltskonstellation lt. BAG vom 14.12.2005, Az: 4 AZR 474/04) oder – wie im Fall der Stadt Halle (Saale) – finanzielle Zuweisungen von Haushaltsmitteln an die Fraktionen zu Einstellungen von Personal vorzunehmen.“

Ergänzend hierzu ist noch anzumerken:

Aus dem Diskontinuitätsprinzip des Stadtrats und somit der Fraktionen folgt, dass diese gemeinsam mit der Neuwahl zum Stadtrat untergehen. Sich in der Liquidation befindende Fraktionen können weiterhin verklagt werden. Weder die Vertretungskörperschaft noch eine ggf. personenidentische und namensgleiche Fraktion der folgenden Wahlperiode kann von den

Arbeitnehmern der aufgelösten Fraktion in Anspruch genommen werden. Die Arbeitsverhältnisse der Fraktionsmitarbeiter gehen nicht auf die neue Fraktion über (LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010, Az: 2 Sa 299/09 – juris: Rz. 34-36; OVG Niedersachsen vom 09.06.2009, Az: 10 ME 17/09; Klang / Gundlach / Kirchmer Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, Deutscher Gemeindeverlag, 3. überarbeitete Auflage – Kommentar § 43 Rz. 4). Die bestehenden Arbeitsverhältnisse lösen sich im Fall des Untergangs der Fraktion jedoch nicht automatisch auf. Es bedarf aufgrund einer „Betriebsstilllegung“ einer Beendigung des Arbeitsvertrags durch einseitige oder übereinstimmende Willenserklärung von den Arbeitsvertragsparteien, soweit nicht eine zeit- oder zweckbestimmte Befristung des Arbeitsverhältnisses vereinbart war.

Die Vertretungskörperschaft darf in Anlehnung an § 90 Abs. 2 GO LSA nicht für Mehrkosten aufkommen, die sich aus dem von den Fraktionen vorgenommenen Abschluss unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse ergeben (vgl. OVG Lüneburg vom 09.06.2009, Az: 10 ME 17/09). Derartige Mehrkosten (z. B. durch Altersteilzeitgewährung, falsche Stufenzuordnung, Lohnmehrkosten im Zusammenhang mit der Auflösung von Fraktionen) liegen außerhalb der Angemessenheit der durch Beschlüsse des Stadtrats regelbaren Finanzierung des Fraktionspersonals. Die Oberbürgermeisterin / der Oberbürgermeister ist für den Vollzug der Beschlüsse des Stadtrats verantwortlich (§ 62 Abs. 1 GO LSA). Die Übernahme derartiger Mehrkosten wäre (da nicht durch eine gesetzeskonforme Beschlusslage gedeckt) abzulehnen. Die entsprechende Verantwortlichkeit der Oberbürgermeisterin / des Oberbürgermeisters wurde bereits oben eingehend erläutert.

Über die kommunalaufsichtliche Beratung hinaus ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt keine ausdrückliche kommunalaufsichtliche Veranlassung.

zu Punkt 7. Arbeitsverträge

(S. 90-91 lt. Prüfbericht)

Zur Anwendung des Tarifrechts und zur Eingruppierung wird auf die vorn getätigten Ausführungen und Wertungen verwiesen.

zu Punkt 7.3. Fehlende Befristung der Arbeitsverträge

(S. 91-93 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Eine Fraktion, die ihre körperschaftsinternen Mitwirkungsbefugnisse verloren hat, kann keine öffentlichen Mittel zur Finanzierung ihres Personals mehr erhalten. Diese Mittel werden für die Fraktionsarbeit im Rahmen der Beteiligung an der Willensbildung im Stadtrat gezahlt. Daran hat eine aufgelöste Fraktion keinen Anteil mehr.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Kommunale Fraktionen sollten ihre Arbeitsverhältnisse bis zur Auflösung der Fraktion bzw. bis zum Ablauf der Wahlperiode befristen.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Eine ordnungsgemäße Ausgestaltung des Arbeitsrechtsverhältnisses wird für notwendig erachtet. Die Fraktionen sollten hierbei den Sachverstand der hauptamtlichen Verwaltung nutzen.

In der vom Stadtrat beschlossenen Stellungnahme wurde nicht auf die vorstehenden Hinweise eingegangen. In der ergänzenden Stellungnahme vom 23.02.2011 wurde dargelegt, dass die Empfehlung an die Fraktionen weitergeleitet worden sei.

Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung lt. Verfügung vom 02.09.2011 wurde der Stadt Halle (Saale) empfohlen, die vorstehenden Hinweise zu beachten. Sollten Fraktionen diese nicht beachten, wäre durch die Stadtverwaltung sicher zu stellen, dass es hierdurch aber nicht zu Mehrkosten kommen darf (siehe Erlass des MI vom 20.03.2007 und vom 17.11.2009 – beide a. a. O.). Die Übernahme von Mehrkosten in diesem Sinn würde eine Prüfung von Regressverfahren bedingen.

Ergänzend hierzu wird angemerkt:

Die besondere Vertrauensstellung zumindest der „leitenden“ Fraktionsbeschäftigten oder des Fraktionspersonals mit beratenden Aufgaben und des insofern bestehenden Tendenzschutzes der Fraktionen wurde bereits oben erläutert (siehe dort). Das besagt jedoch noch nichts zur Notwendigkeit oder gar zur Verpflichtung zum Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen. Durch die Rechtsprechung ist die Zulässigkeit von Befristungsabreden nach dem TzBfG von Mitarbeitern der Parlamente und Parlamentsfraktionen auf die jeweilige Legislaturperiode anerkannt. Mittels der zeitlich beschränkten Dauer der arbeitsvertraglichen Beziehungen „wird gesichert, dass der Bestand des Arbeitsverhältnisses nicht von Änderungen der politischen Schwerpunkte innerhalb einer Legislaturperiode und damit von selbst geschaffenen und zu verantwortenden Zwängen abhängt, sondern allein die zu Beginn der Wahlperiode

eintretenden personellen Veränderungen in einer Fraktion berücksichtigt“ (BAG vom 26.08.1998 - 7 AZR 257/97). Die Neuwahl innerhalb einer Senatsfraktion in Berlin wurde daher vom Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg (Urteil vom 08.09.2010, Az: 15 Sa 725/10) unter Verweis auf die vorstehende Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts als unzulässige Begründung für eine Befristung erklärt.

Es besteht rechtlich die Möglichkeit der (sachlichen bzw. zeitlichen) Befristung von Arbeitsverträgen mit Fraktionsmitarbeitern für die Dauer der Wahlperiode. Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung diesbezüglich existiert aber nicht. Die Fraktionen müssen jedoch sicherstellen, dass Haushaltsmittel nur im angemessenen und im erforderlichen Umfang für die Finanzierung ihres Personals verwendet werden.

Eine unbefristete Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern vor dem Hintergrund fehlender oder verspäteter Kontrollmechanismen erst zum Ende der Wahlperiode erscheint äußerst bedenklich. Ein unbefristeter Abschluss der Anstellung führt jedoch weder zur Unwirksamkeit des Arbeitsvertrags noch von vornherein zur unzulässigen Verwendung der Haushaltszuweisungen für Fraktionspersonal. Eine solche tritt erst ein, wenn es durch die fehlende Befristung zu Mehrkosten kommt und die Vertretungskörperschaft hierfür in unzulässiger Weise eintritt.

Aus dem Diskontinuitätsprinzip des Stadtrats und somit der Fraktionen folgt, dass diese gemeinsam mit der Neuwahl untergehen. Sich in der Liquidation befindende Fraktionen können weiterhin verklagt werden. Weder die Vertretungskörperschaft noch eine ggf. personenidentische und namensgleiche Fraktion der folgenden Wahlperiode kann von den Arbeitnehmern der aufgelösten Fraktion in Anspruch genommen werden. Die Arbeitsverhältnisse der Fraktionsmitarbeiter gehen nicht auf die neue Fraktion über (LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010, Az: 2 Sa 299/09 – juris: Rz. 34-36; OVG Niedersachsen vom 09.06.2009, Az: 10 ME 17/09; Klang / Gundlach / Kirchmer Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, Deutscher Gemeindeverlag, 3. überarbeitete Auflage – Kommentar § 43 Rz. 4). Die bestehenden Arbeitsverhältnisse lösen sich im Fall des Untergangs der Fraktion aber keineswegs automatisch auf. Es bedarf aufgrund einer „Betriebsstilllegung“ einer Beendigung des Arbeitsvertrags durch einseitige oder übereinstimmende Willenserklärung von den Arbeitsvertragsparteien, soweit nicht eine zeit- oder zweckbestimmte Befristung des Arbeitsverhältnisses vereinbart war.

Die Vertretungskörperschaft darf in Anlehnung an § 90 Abs. 2 GO LSA nicht für Mehrkosten aufkommen, die sich aus dem von den Fraktionen vorgenommenen Abschluss unbefristeter

Beschäftigungsverhältnisse ergeben (vgl. OVG Lüneburg vom 09.06.2009, Az: 10 ME 17/09). Derartige Mehrkosten (z. B. Altersteilzeitverträge, eine fehlerhafte „Einstufung“ oder Stufenzuordnung, Lohnmehrkosten im Zusammenhang mit der Auflösung von Fraktionen) liegen außerhalb der Angemessenheit der durch Beschlüsse des Stadtrats regelbaren Finanzierung des Fraktionspersonals. Der Oberbürgermeister ist für den Vollzug der Beschlüsse des Stadtrats verantwortlich (§ 62 Abs. 1 GO LSA). Die Übernahme derartiger unzulässiger Mehrkosten muss abgelehnt werden. Andernfalls können daraus Haftungsansprüche entstehen.

Zum vorliegenden Gliederungspunkt ergibt sich die Veranlassung – wie oben bereits erwähnt – die in der Praxis durchgeführten Kontrollen bzgl. der Personalkostenzahlungen näher zu betrachten (siehe **erbetene Zuarbeit Nr. 4**; vgl. Gliederungspunkt 4.2.10).

zu Punkt 7.4. Verschwiegenheitspflichten

(S. 93-94 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Da die GO LSA die Vorschriften zur Verschwiegenheit und Geheimhaltung speziell an die Gemeinderäte, Bürgermeister und die Beigeordnete richtet, wird empfohlen, dass die Fraktionen ihr Personal arbeitsvertraglich entsprechend § 30 Abs. 2,4 GO LSA verpflichten.

In der ergänzenden Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) vom 23.02.2011 wurde dargelegt, dass die Empfehlung an die Fraktionen weitergeleitet worden sei. Der Stadt Halle (Saale) wurde mit Verfügung vom 02.09.2011 angeraten, die vorstehende Empfehlung zu beachten.

Im Übrigen wird ergänzend hierzu auf die Regelungen nach dem Verpflichtungsgesetz (vgl. GVBl. LSA 1994, S. 948) hingewiesen.

Eine darüber hinausgehende kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

zu Punkt 7.5. Zahlweise und Fälligkeit der Vergütung

(S. 94 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Die nicht „tariflich begründeten“ Arbeitsverträge sollten entsprechend aus Rechtssicherheitsgründen vervollständigt werden.

In der ergänzenden Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) vom 23.02.2011 wurde dargelegt, dass die Empfehlung an die Fraktionen weitergeleitet worden sei.

Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung lt. Verfügung vom 02.09.2011 wurde der Stadt Halle (Saale) nahe gelegt, die vorstehende Empfehlung zu beachten. Ergänzend wurde der Stadt Halle (Saale) Folgendes erläutert:

„Die vom Landesrechnungshof gegebene Empfehlung dient zur Erhöhung der Rechtssicherheit. Zahlweise und Fälligkeit der Vergütung gehören nicht zu den gesetzlichen Mindestbestandteilen lt. Niederschrift über einen Arbeitsvertrags nach dem Nachweisgesetz. Im Falle einer fehlenden ausdrücklichen Vereinbarung zur Fälligkeit der Vergütung ist § 614 Satz 2 BGB anzuwenden. Hiernach ist die Vergütung, soweit sie nach Zeitabschnitten bemessen ist, nach dem Ablauf der einzelnen Zeitabschnitte zu entrichten (Legleitner in jurisPK-BGB Band 2 § 614). Diese arbeits- bzw. tarifvertraglich dispositive Rechtsnorm findet Anwendung, soweit eine arbeitsvertragliche Bezugnahme auf den TVöD VKA und auch gesonderte Regelungen im Arbeitsvertrag selbst unterblieben sind.“

Eine kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

zu Punkt 7.6. Arbeitsort

(S. 94-95 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Eine entsprechende Korrektur der Arbeitsverträge (ausschließlich Arbeitsort Halle) wird für notwendig erachtet.

und

zu Punkt 8. Praktikanten

(S. 95 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Es wird für notwendig erachtet, Praktikanten künftig unentgeltlich einzusetzen.

Bzgl. der beiden vorstehenden Prüfungsmitteilungen besteht Einigkeit. Der vorliegenden Gliederungspunkte können als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 9. Verwendung der Haushaltsmittel für den sächlichen Geschäftsbedarf

9.1. Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung,

Angemessenheit

9.1.1. Zweckbindung der Haushaltsmittel für den Zeitraum der Wahlperiode

(S. 95-97 lt. Prüfbericht)

Hinweise des Landesrechnungshofs:

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Mittel aus dem Verwaltungshaushalt der Stadt. Demnach sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft nach §§ 90 ff GO LSA und §§ 7 ff GemHVO LSA auf die Fraktionsfinanzierung anzuwenden. Die haushaltsrechtlichen Grundsätze bei der Ausführung der Fraktionsfinanzierung sind künftig zu beachten. Mit Beendigung der Wahlperiode im Juni 2009 sind die Haushaltsmittel gegenüber der Stadt kassenmäßig abzuschließen. Das Rechnungsprüfungsamt hat gem. Beschluss des Stadtrates Nr.III/2004/04055 die ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Mittel zu prüfen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren. Grundsätzlich sind die Haushaltsmittel nur im Rahmen ihrer Verfügbarkeit zu verwenden.

Die Stadt Halle (Saale) hat dargelegt, dass die Abrechnung der genannten Wahlperiode erfolgt und auch geprüft worden sei. Von einer Fraktion stand die Abrechnung am 23.06.2010 noch aus. Mit Bericht vom 01.10.2012 wurde ergänzt, dass die Abrechnung aller Fraktionen erfolgt sei. Die festgestellte Rückforderung sei beglichen worden.

Zur weiteren Bearbeitung siehe **erbetene Zuarbeit Nr. 3** (zweite Alternative).

zu Punkt 9.1.2. Prinzip der Jährlichkeit

(S. 97-99 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Haushaltsmittel des Verwaltungshaushaltes können nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen für übertragbar erklärt werden können. Sind diese Voraussetzungen nicht dargelegt, sind nicht verbrauchte Mittel am Jahresende an die Stadt zurückzuzahlen.

Bzgl. der vorstehenden Prüfungsmitteilung besteht Einigkeit. Der Hinweis des Landesrechnungshofs, dem sich auch das Landesverwaltungsamt anschließt, werde umgesetzt. Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 9.1.3. Zweckbestimmung – Aufwendungen für Telekommunikation

(S. 99-100 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Gem. § 90 Abs. 2 GO LSA ist es notwendig, die Höhe der den Fraktionen zur Verfügung gestellten jährlichen Haushaltsmittel für Telefonaufwendungen zu reduzieren bzw. in den Gesamtgeschäftsbedarf zu integrieren und künftig zeitnah die Rückzahlung der nicht verwendeten Haushaltsmittel für Telefonkosten an die Stadt zu veranlassen (vgl. Pkt. 4.1.1.).

Wie in der Verfügung vom 02.09.2012 mitgeteilt, besteht bzgl. der vorstehenden Prüfungsmitteilung Einigkeit. Die Einordnung der Telefonkosten sei lt. Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) mit der Neuregelung der Fraktionsfinanzierung einer Klärung zugeführt worden. In der ergänzenden Stellungnahme der Stadtverwaltung wurde erklärt, dass die Telefonkosten nicht mehr separat geregelt worden seien. Sie seien Bestandteil der Sachkostenpauschale. Sie würden daher der Verwendungsnachweisprüfung und ggf. Rückzahlungsverpflichtung unterliegen. Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 9.1.4. Unangemessenheit der Höhe des Geschäftsbedarfs

(S. 100-101 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Vor dem Hintergrund, dass sich zum Jahresabschluss 2007 noch erhebliche bis dahin nicht ausgegebene Haushaltsmittel im Bestand der jeweiligen Fraktionen befanden, wird auf die rechtliche Notwendigkeit der Angemessenheit der Fraktionsfinanzierung hingewiesen. Es bedarf einer ordnungsgemäßen Bedarfsanalyse und daraus resultierend einer wesentlichen Reduzierung der Fraktionsmittel für den Geschäftsbedarf der Fraktionen.

Die Stadtverwaltung hat im Rahmen der Stellungnahme dargelegt, dass bei Neuberatung der Fraktionsfinanzierung die Angemessenheit anhand einer ordnungsgemäßen Bedarfsanalyse beachtet werde. Die Stadtverwaltung hat auf Nachfrage seitens der Kommunalaufsicht ergänzend vorgetragen, dass die Fraktionsfinanzierung seit dem 01.01.2011 durch Stadtratsbeschluss vom 15.12.2010 (V/2010/09396) neu geregelt worden sei.

Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde die Stadt Halle (Saale) um Übersendung des Stadtratsbeschluss vom 15.12.2010 und der betreffenden Bedarfsberechnung gebeten. Die Stadt Halle (Saale) ist dem nur teilweise nachgekommen. Es wurde zwar der Beschluss vorgelegt, eine Bedarfsanalyse lässt sich den eingereichten Unterlagen nicht entnehmen.

Zur weiteren Bearbeitung siehe **erbetene Zuarbeiten Nr. 1 und 3.**

zu Punkt 9.2. Buchführung

(S. 101-103 lt. Prüfbericht)

zu lit. a)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Einhaltung der Grundsätze der zeitnahen und zahlungsbegründeten Buchführung und werden erwartet.

zu lit. b)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Über die Einrichtung und Verwaltung der Kassenmittel sind Regelungen zu treffen. Die Barkasse ist regelmäßig sowie unvermutet zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren. Einnahmen/Ausgaben sind zeitnah in den Bank- und Kassenbüchern aufzunehmen. Buchungen/ Auszahlungen sind durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt, zu belegen.

und weiter zu lit. b)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Der CDU-Fraktion wird eine vereinfachte Vertretungsregelung empfohlen. Die bis dahin geschaffene Konstellation der vertretenden Berechtigten stellt eher eine labyrinthische Organisation dar. Im Ergebnis der Sichtung der angewiesenen Zahlungsunterlagen war in keinem Fall die Anwendung dieser vielfältigen Vertretungsregelung festzustellen.

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Der Fraktion der SPD wird empfohlen, die Regelungen der Finanzordnung auf Grund einiger Verfahrensänderungen bei der Ausführung der Bank- und Kassengeschäfte zu aktualisieren bzw. zu ergänzen.

zu lit. c)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Eine korrekte Bezeichnung des Kontoinhabers ist aus rechtlichen Gründen unabdingbar. Es ist zu veranlassen, dass das Konto unter dem geschützten Namen der Fraktion geführt wird.

Die Stadt hat im Rahmen ihrer Stellungnahme erklärt, die Hinweise und Empfehlungen seitens des Landesrechnungshofs, denen sich auch das Landesverwaltungsamt anschließt, zu beachten. Bzgl. der vorstehenden Prüfungsmitteilung besteht Einigkeit. Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 9.3. Prüfung des Belegguts der Fraktionen

(S. 103-104 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Der Stadtrat ist ein Organ, dem nach § 44 GO LSA in weiten Bereichen die interne Willensbildung der Stadt bei der Bearbeitung der ihr obliegenden konkreten Verwaltungsaufgaben zugewiesen ist. Aufgabe der Fraktionen ist es, die gemeinsame Willensbildung zu fördern. Die zugewiesenen Mittel dürfen daher nur im Rahmen dieser Aufgaben verwendet werden. Die Finanzierung von Aufgaben, die davon abweichenden Zwecken dienen, ist unzulässig.

In der Verfügung vom 02.09.2011 wurde hierzu ausgeführt, dass – auch wenn keine ausdrückliche Äußerung zu diesem Gliederungspunkt seitens des Stadt Halle (Saale) abgegeben wurde – in der Gesamtbetrachtung von einer grundsätzlichen Einigkeit ausgegangen werden könne. Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 9.3.1. Städtisches Vermögen

(S. 104-105 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften bei der Bewirtschaftung der HH-Mittel für die Fraktionsarbeit sind zu beachten. Die angeschafften Wirtschaftsgüter sind bestandsmäßig nachzuweisen und der Stadt für die Aufnahme in die Vermögensverwaltung anzuzeigen.

Die Stadt hat im Rahmen ihrer Stellungnahme vorgetragen, dass der Hinweis des Landesrechnungshofes bereits umgesetzt werde. Der vorliegende Gliederungspunkt gilt als erledigt.

zu Punkt 9.3.2. Aufwendungen für verschleierte Parteifinanzierung

(S. 105-111 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Zur Vermeidung des Verdachts der verschleierten Parteienfinanzierung sollte eine strikte Trennung von öffentlicher Parteiarbeit und Fraktionsarbeit erfolgen. Die Finanzierung von Ausgaben aus öffentlichen Mitteln, die (auch) der Partei zugutekommen, ist unzulässig. Zur Vermeidung des Verdachts einer verschleierten Parteifinanzierung ist die strikte Trennung von öffentlicher Partei- und Fraktionsarbeit notwendig. Um dies sicher und nachvollziehbar zu dokumentieren, sind die zahlungsbegründenden Unterlagen ordnungsgemäß zu führen.

Die Stadt Halle hat im Rahmen ihrer Stellungnahme erklärt, die Empfehlung des Landesrechnungshofs zu beachten. Zur vorstehenden Thematik besteht offenkundig Einigkeit. Das Landesverwaltungsamt schließt sich dem grundsätzlich an.

In der Verfügung vom 02.09.2011 wurde unter Verweis auf die Übersichten und die Erläuterungen zur Anlage 4 des Prüfberichts vom 28.09.2009 betont, dass die inzwischen durch Neuwahl aufgelösten Fraktionen im erheblichen Umfang unzulässige Ausgaben getätigt hatten. Offen war, inwiefern unzulässig verwendete Mittel von den inzwischen aufgelösten Fraktionen tatsächlich zurückgefordert wurden. Schon im Erlass des MI vom 20.02.2007 zur Fraktionsfinanzierung (a. a. O.) wurde ausdrücklich auf das Erfordernis der Kontrolle (siehe dort. Nr. 4) und die Notwendigkeit einer ggf. erforderlichen Rückforderung hingewiesen. Seitens der Stadt Halle wurde – wie oben erwähnt – erklärt, dass das Rechnungsprüfungsamt die Abrechnung geprüft habe (siehe Stellungnahme Stadt Halle zu Punkt 4.1.5.). Diese Prüfung dürfte lt. vorhergehender Beschlusslage am Ende der Ratsperiode und somit erst im Verlaufe des Jahres 2009 erfolgt sein. Die örtlichen Erhebungen durch den Landesrech-

nungshof fanden im Jahr 2008 statt. Das Abschlussgespräch wurde erst kurz vor Ende der damaligen Wahlperiode des Stadtrats geführt. Der Prüfbericht des Landesrechnungshofs liegt der Stadt Halle seit Ende September 2009 vor. Auf die Tatsache, dass der Landesrechnungshof die betreffende Notwendigkeit der Prüfung von Rückforderungen in seinen Schlussbemerkungen des Prüfberichts (siehe dort. S. 135, erster Ordnungsstrich) nochmals hervorgehoben hat, wurde die Stadt Halle (Saale) in der Verfügung vom 02.09.2011 ausdrücklich hingewiesen. Die Frage der Kontrolle stellte sich seit je her unabhängig davon, ob betreffende Stadtratsbeschlüsse entsprechende Regelungen zum Verwendungsnachweis vorsehen, denn es handelt sich bei den Kosten der Fraktionen um allgemeine Haushaltsmittel (vgl. RdVerf. 24/2012). Ca. 14 Monate nach Eingang des Prüfberichts wurde in der Stadt Halle die Fraktionsfinanzierung neu geregelt, jedoch ohne dass die Stadt Halle auf die kritisierten Pauschalen verzichtet hat und ohne dass – wie vom Landesrechnungshof angemahnt – nachhaltige Reduzierungen (unbeschadet von Obliegenheiten aus der Haushaltskonsolidierung heraus) vorgenommen wurden. Das Verbot zur verdeckten Parteienfinanzierung ist strikt zu beachten (vgl. BVerwG vom 05.07.2012, Az: 8 C 22/11, in juris – dort Rz. 29).

Die inzwischen erfolgte Auflösung der Fraktionen der Wahlperiode 2004 bis 2009 und eine vermutliche Mittellosigkeit der liquidierten Fraktionen (vgl. Otto in jurisPK Band 1 - §§ 49 Abs. 2 und 54 BGB, LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.04.2010 – a. a. O., m. w. N.) könnten bei grobem Außerachtlassen der Hinweise des betreffenden Erlasses des MI vom 20.03.2007 (a. a. O.) und der ggf. vom Landesrechnungshof im Abschlussgespräch zur Prüfung gegebenen Hinweise Regressprüfungen nach sich ziehen. Aus diesem Grund ist eine dezidierte Berichterstattung erforderlich.

Vor dem Hintergrund der strafrechtlichen Relevanz (§ 31d PartG) der Thematik wurde mit der Verfügung vom 02.09.2011 die Stadt Halle (Saale) um **dezidierten Bericht gebeten, inwieweit bzgl. der Anlage 4** zum Prüfbericht gegenüber den aufgelösten Fraktionen Rück erstattungsverfahren geprüft bzw. eingeleitet wurden. **Abweichungen** von den Feststellungen lt. Prüfbericht des Landesrechnungshofs sollten **ausführlich begründet** werden.

Die Stadt Halle (Saale) hat mit Bericht vom 01.10.2012 hierzu lediglich dargelegt, dass Rückzahlungen jährlich und zum Abschluss der Wahlperiode durch das Rechnungsprüfungsamt festgestellt und in der Umsetzung realisiert würden.

erbetene Zuarbeit Nr. 13: Die Stadt Halle (Saale) wurde um entsprechende Erledigung (ausführliche Auseinandersetzung mit der Thematik) gebeten (vgl. auch erbetene Zuarbeit Nr. 3).

zu Punkt 9.3.3. Private Aufwendungen

(S. 111-112 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Städtische Leistungen an Fraktionen dürfen aber nur gewährt werden, soweit das zur Erfüllung ihrer kommunalrechtlichen Funktion geboten ist. D. h., dass nicht jede (z. B. gesellschaftliche, kommunikative) Maßnahme finanzierungsfähig ist. Es muss vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang zur Willensbildung im Stadtrat bestehen. Dieser besteht nicht bei Geschenken, Museums- und Kinobesuchen und bei der floristischen Ausstattung der Geschäftsräume.

Die Stadt Halle hat erklärt, die Empfehlung des Landesrechnungshofs zu beachten. Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde die Stadt Halle (Saale) analog Gliederungspunkt 9.3.2 um entsprechenden Bericht gebeten. Im Bericht vom 01.10.2012 wurde wiederholt, dass die Empfehlungen beachtet würden. Hinsichtlich der Wertung und einer weiteren Bearbeitung verweise ich auf den vorstehenden Gliederungspunkt.

zu Punkt 9.3.4. Aufwendungen im Aufgabenbereich der Oberbürgermeisterin

(S. 112-114 lt. Prüfbericht)

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Nur die Oberbürgermeisterin ist gem. § 57 Abs. 2 GO LSA für die Vertretung der Stadt nach außen zuständig. Das umfasst auch die Finanzierung zur Pflege der Beziehungen mit den Partnerstädten der Stadt und die Ausreichung diverser Werbepäsenten im Namen der Stadt Halle an Gäste u. ä.

Die Stadt Halle hat die Feststellung des Landesrechnungshofs bestätigt. Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde die Stadt Halle (Saale) analog Gliederungspunkt 9.3.2 um entsprechenden Bericht gebeten. Im Bericht vom 01.10.2012 wurde angegeben, dass die Feststellung beachtet würde und diese Gegenstand der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt sei. Auch wenn inhaltlich der Informationsverfügung nicht vollständig Rechnung getragen wurde,

wird in der Gesamtschau davon auszugehen sein, dass künftig derartige Rechtsverstöße unterbleiben. Die abschließende Auswertung erfolgt im Rahmen der **erbetenen Zuarbeit Nr. 3.**

zu Punkt 9.3.5. Aufwendungen ohne Bezug zur Fraktionsaufgabe
(S. 114-119 lt. Prüfbericht)

Empfehlung des Landesrechnungshofs:

Es wird empfohlen, dass das Rechnungsprüfungsamt die Belegdokumentation (zu 9.3.5) prüft.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Zahlungsbegründende Unterlagen sind stets ordnungsgemäß zu führen.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die Fraktion der CDU hat zu prüfen, inwieweit eine Rückzahlung der verauslagten Mittel gefordert werden kann.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Die politische Weiterbildung von Fraktionspersonal ist grundsätzlich nicht aus städtischen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Hinweis des Landesrechnungshofs:

Einer gewählten Stadträtin, die gleichzeitig angestellte Geschäftsführerin der Fraktion (NEUES FORUM + UNABHÄNGIGE) ist, können Fahrtkosten aus Anlass der Mandatsausübung aufgrund einer unzulässigen Doppelfinanzierung nicht erstattet werden.

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen ihrer Stellungnahme vorgetragen, die Feststellung des Landesrechnungshofs berücksichtigen zu wollen. Zum Teil seien die Bedenken des Landesrechnungshofs aus Sicht der Stadt Halle (Saale) nachvollziehbar – die Sachverhalte sollten lt. Stellungnahme vom 23.06.2010 intensiv ausgewertet werden. In dem lt. Verfügung des Landesverwaltungsamtes vom 27.01.2011 abgeforderten ergänzenden Bericht vom 23.02.2011 wurde dargelegt, dass die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung Bestandteil des Beschlusses vom 15.12.2010 (Az. V/2010/09396) sei. Politische Bildung sei nicht Bestandteil der Fraktionsarbeit. Eine dezidierte Auswertung der Feststellungen des Landesrechnungshofs erfolgte jedoch mit dem betreffenden Bericht nicht. Mit Verfügung vom 02.09.2011 wurde gebeten, diese nachzureichen. Im Bericht vom 01.10.2012 hat die Stadt Halle (Saale) angegeben, dass die Teilnahmegebühren von den Fraktionen getragen würden und Reisekosten nach § 7 der Entschädigungssatzung gewährt würden. Die abschließende Auswertung erfolgt im Rahmen der **erbetenen Zuarbeit Nr. 3.**

zu Punkt 9.3.6. Aufwendungen unter Verstoß gegen § 90 Abs. 2 GO LSA

(S. 119-124 lt. Prüfbericht)

Feststellungen des Landesrechnungshofs: (Verstöße)

- a) *Es wurden unverhältnismäßige Ausgaben für Restaurantbesuche und Bewirtung anlässlich von Fraktionssitzungen und Klausurtagungen bestritten.*
- b) *Die Fraktionen wenden städtische Mittel auf, um nicht erforderliche Beiträge an die kommunalpolitischen Vereinigungen der jeweiligen Parteien zu entrichten.*
- c) *Die Fraktionen erwerben Mitteilungsblätter der vorstehenden kommunalpolitischen Vereinigungen, andere kommunalpolitische Fachzeitschriften oder Publikationen der Parteien, für die unter Beachtung des Sparsamkeitsprinzips keine Notwendigkeit besteht.*
- d) *Es entspricht nicht der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Literatur zum Allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht bzw. Fachliteratur in der Fraktion vorzuhalten und zu aktualisieren. Dies gilt insbesondere, wenn Möglichkeiten des Zugriffs auf den Literaturbestand der Stadtverwaltung bestehen.*
- e) *Die Anschaffung eines Netzwerkberaters für Verwaltungs- und Büroorganisation von Fraktionen ist nicht notwendig.*
- f) *Mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nicht vereinbar, wenn externe Referenten für eine Klausurtagung per Honorarvertrag gebunden werden, ohne zu prüfen, ob die Stadtverwaltung Referenten zur Verfügung stellen könnte.*
- g) *Der Kauf einer Superlochmaschine für den laufenden Verwaltungsbetrieb einer Fraktion erfüllt nicht das Kriterium der Sparsamkeit.*
- h) *Ebenso ist die Anschaffung einer Kamera nicht wirtschaftlich, weil auf die Technik der Stadtverwaltung zurückgegriffen werden kann.*

Die Stadt Halle hat sich im Rahmen ihrer Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht explizit geäußert.

In der Verfügung vom 02.09.2011 wurde dargelegt, dass die seitens des Landesrechnungshofs gerügten Verstöße bereits im Wesentlichen im Erlass vom 20.03.2007 (a. a. O.) geregelt waren, und zwar:

Feststellungen lt. Prüfbericht	Erlass vom 20.03.2007
➤ lit. a)	– Tz. 3.2 a) ausdrücklich
➤ lit. b)	– Tz. 3.1 g) ausdrücklich
➤ lit. c)	– Tz. 3.1 c) ausdrücklich
➤ lit. d)	– Tz. 3.1 c) ausdrücklich
➤ lit. e) bis h)	– Tz. 1 (S. 2 erster Absatz erster und letzter Satz) sowie Tz. 3.2 e) Erlass vom 20.03.2007.

Die Stadt Halle (Saale) wurde bereits darauf hingewiesen, dass – wie im Prüfbericht des Landesrechnungshofs aufgezeigt – bei fehlenden (klaren) Regelungen zur Verwendung der

Zuweisungen an Fraktionen und deren jährlicher Prüfung ein erhebliches Risiko des Tätigens von unwirtschaftlichen oder nicht erstattungsfähigen Aufwendungen, wie z. B. der Kauf des Netzwerkberaters, besteht. Aus diesem Grund wurde mit Verfügung vom 02.09.2011 um Vorlage der aktuellen Regelungen zur Nachweisführung und -prüfung gebeten. Diesem ist die Stadt Halle (Saale) mit Bericht vom 01.10.2012 nachgekommen. In Auswertung dieser Zuarbeit ist festzustellen, dass sich die Stadt Halle (Saale) bzgl. der Übernahmefähigkeit von Kosten bislang keine klaren Regelungen gegeben hat. Das erhöht den Kontrollaufwand der jährlichen Verwendungsnachweisprüfungen für Sachkosten und Personalkosten. Die abschließende Auswertung erfolgt im Rahmen der **erbetenen Zuarbeiten Nr. 1 und 3.**

zu Punkt 9.3.7. Aufwendungen im Grenzbereich

(S. 124-129 lt. Prüfbericht)

Hinweise des Landesrechnungshofs:

Bei Aufwendungen im Grenzbereich ist eine strenge Auslegung erforderlich. Das resultiert aus der politischen Vorbildfunktion des Organs Stadtrat und der Fraktionen für die Verwaltung. Diese lässt sich aus § 44 Abs. 2 GO LSA ableiten. Danach sorgt der Stadtrat für die Beseitigung von Missständen in der Verwaltung, sowohl in den Bereichen, die seiner Entscheidung obliegen, als auch in den Bereichen, für die die Oberbürgermeisterin zuständig ist. Ein Organ, dem gegenüber den anderen Organen der Körperschaft solche Befugnisse zukommen, sollte selbst als Ganzes und in seinen Teilen in seiner Amtsführung unangreifbar sein. Nur so kann es glaubhaft Missstände im Verwaltungsbereich des anderen Organs bemängeln. Dazu gehört, dass für die eigenen Aufwendungen, die aus Haushaltsmitteln finanziert werden, ein restriktiver Maßstab angelegt wird. Im Übrigen können Oberbürgermeisterin, Verwaltung und der Stadtrat nur dann die in der Öffentlichkeit und bei den Mitarbeitern die erforderliche Akzeptanz für die in der Konsolidierung notwendigen Einschnitte finden, wenn sie ihre Tätigkeit selbst möglichst unanfechtbar gestalten.

Die strenge Auslegung ist darüber hinaus auch aus den rein fiskalischen Gründen einer dringend notwendigen Haushaltskonsolidierung notwendig. Dazu ist jeder möglicher Beitrag, d. h. auch jede mögliche Einsparung zu erbringen.

Die Stadt Halle (Saale) hat sich ursprünglich im Rahmen ihrer Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt nicht ausdrücklich geäußert. Das Landesverwaltungsamt hat in der Verfügung vom 02.09.2011 mitgeteilt, dass eine Erstellung von Visitenkarten in engen Grenzen (siehe S. 125-126 des Prüfberichts) haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden wäre. Die vom Landesrechnungshof zum Ausdruck gebrachten Zweifel an der Erforderlichkeit der Einholung von externen Gutachten (siehe S. 126-127 des Prüfberichts) während der Haushaltskonsolidierung (vgl. RdErl. MI vom 24.09.2004 –32.223 10400 32.2 h, dort: Ziffer 3.9) werden seitens des Landesverwaltungsamtes geteilt. Der Erwerb von Software und Ausgaben für Internetauftritte (noch dazu bei Koppelung an die Websites von dahinterstehenden Parteien) wä-

re als Verstoß gegen § 90 Abs. 2 GO anzusehen, soweit überhaupt noch die Grenzen der Zulässigkeit eingehalten sind. Die Stadt Halle (Saale) wurde um eine detaillierte Stellungnahme zu diesem Gliederungspunkt mit Verfügung vom 02.09.2011 gebeten.

Ferner wurde in der Verfügung vom 02.09.2011 darauf aufmerksam gemacht, dass die als Hinweise des Landesrechnungshofs formulierten Grundprinzipien die gesamte Arbeit und innere Gliederung der Fraktionen betreffen. Im Haushalt der Stadt Halle des Jahres 2011 waren lt. Planansatz insgesamt 722.300 € für Personalkosten der Fraktionen veranschlagt. Im Jahr 2008 wurden diesbezüglich 613.030 € (siehe Prüfbericht S. 30) geplant. Vor dem Hintergrund der Summe der Beanstandungen des Landesrechnungshofs (z. B. Stellenbeschreibungen und Geschäftsordnungen beinhalten unzulässige parteipolitische Aufgaben, Übernahme von Sachkosten im Sinne einer verschleierte Parteifinanzierung sowie unwirtschaftlicher Ausgaben) sollte die Stadt Halle (Saale) klären, inwieweit die Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung auch bzgl. der Fraktionsfinanzierung ausgeschöpft wurden. In Ergänzung zu Gliederungspunkt 5.5.6 wurde die Stadt Halle (Saale) mit Verfügung vom 02.09.2011 – vor dem Hintergrund der Gesamtfeststellungen des Landesrechnungshofs und der Haushaltsentwicklung seit dem Jahr 2008 – um ausführliche Begründung für den Ausgabenzuwachs gebeten. Die abschließende Auswertung erfolgt im Rahmen vorn genannten **erbetenen Zuarbeiten.**

- zu Punkt 10. weitere Prüfungsfeststellungen**
- 10.1. Aufwandsentschädigungssatzung**
- 10.1.1. Aufwandsentschädigung für sachkundige Einwohner für die
 Teilnahme an Fraktionssitzungen**

(S. 129-131 lt. Prüfbericht)

Hinweise des Landesrechnungshofs:

Eine entsprechende Änderung der Satzung über die Entschädigung ehrenamtlicher Bürger wird für notwendig erachtet, um nötige Mehrausgaben auszuschließen.

Die Stadt Halle hat im Rahmen der Stellungnahme zum Prüfbericht erklärt, den Hinweis des Landesrechnungshofs im Rahmen der Diskussion zur neuen Beschlussfassung würdigen zu wollen. Im Bericht vom 23.02.2011 wurde mitgeteilt, dass sich die Neufassung der Satzung in der Diskussion befinden würde.

Die Gewährung von Sitzungsgeld für Sachkundige Einwohner ist gesetzlich nur für den Fall der Teilnahme an Ratssitzungen geregelt (§ 48 GO LSA). Für die Teilnahme an Fraktionssitzungen steht nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes – soweit entsprechende örtliche Satzungsregelungen getroffen wurden – nur den gewählten Ratsmitgliedern ein Sitzungsgeld zu.

Werden sachkundige Einwohner, die auf Vorschlag der Fraktion vom Stadtrat berufen und nach § 48 GO LSA in den beratenden Ausschüssen tätig werden, zu Fraktionssitzungen in dieser Funktion eingeladen, so führen sie nach Ansicht des Landesverwaltungsamtes damit entweder Vorbereitungshandlungen im Hinblick auf die Teilnahme im betreffenden Ausschuss (vgl. VGH Hessen vom 17.06.2010, Az: 8 A 2783/09, dort: juris Rz. 43) oder Beratungsleistungen gegenüber der Fraktion durch. Auf die Motive der Teilnahme der Sachkundigen Einwohner an derartigen Veranstaltungen (hier: S. 130 des Prüfberichts < oben >) kommt es bzgl. der Auslagenersatz- und Entschädigungsregelungen nicht an.

Auslagenersatz oder Aufwandsentschädigung werden für Sachkundige Einwohner nach der Intention von § 33 GO LSA nur für die Aufgaben im Ausschuss, hingegen nicht für vorbereitende Handlungen gewährt. Andernfalls würde eine Doppelentschädigung gezahlt werden, was einen Verstoß gegen den Angemessenheitsgrundsatz nach § 33 Abs. 2 Satz 1 GO darstellt und haushaltsrechtlich gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA nicht vertretbar wäre (vgl. OVG LSA vom 11.01.2001, Az: A 2 S 407/98). Dem steht aber nicht entgegen, dass Ratsmitglieder diesbezüglich anders gestellt werden, denn deren Teilnahme an den Fraktionssitzungen gehört zu ihrer eigentlichen Ratsarbeit. Möglicherweise hatte die damalige Satzungsregelung darüber hinaus gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG) verstoßen, falls hier nach einer bestimmten Gruppe von nicht demokratisch gewählten Teilnehmern der Fraktionssitzung eine „Entschädigung“ gewährt worden sei. Auf eine ggf. mögliche Problematik der Überschneidung mit Beratungsfunktionen der Fraktionsangestellten wurde bereits an anderer Stelle (siehe vorn) hingewiesen. Mit Verfügung vom 02.09.2012 wurde um Vorlage der aktuell gültigen Satzung gebeten.

Auf die Verfügung vom 15.11.2012 (Az: 206.1.2-10010 hal-25), mit der eine Zuarbeit seitens der Stadt Halle (Saale) erbeten wurde, wird verwiesen. Die entsprechende Bearbeitung erfolgt gesondert.

zu Punkt 10.1.2. Reisekostenvergütung

(S. 131 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Die Stadtverwaltung hat in einem Fall Aufwendungen für Reisekosten (181,48 €) ohne Beschluss des Hauptausschusses angeordnet und somit nicht gemäß dem geltenden Satzungsrecht der Stadt gewährt.

Bzgl. der vorstehenden Feststellung besteht Einigkeit. Die Stadt Halle hat dargelegt, dass die Feststellung des Landesrechnungshofs korrekt sei und künftig berücksichtigt werde. Der vorliegende Gliederungspunkt kann als erledigt betrachtet werden.

zu Punkt 10.2. Dienstleistung – Personalkostenservice durch die Stadtverwaltung

(S. 131-134 lt. Prüfbericht)

Feststellung des Landesrechnungshofs:

Es wird empfohlen, zur Einhaltung des Datenschutzgesetzes aus Rechtssicherheitsgründen in einen Dienstleistungsvertrag der Stadtverwaltung mit den Fraktionen zur Gehaltsabrechnung und teilweisen Personalsachbearbeitung entsprechende Regelungen nach § 8 DSGVO aufzunehmen. Im Interesse der Rechtssicherheit und auch der ordnungsgemäßen und vollständigen Datenermittlung sollten die Fraktionen konkret festlegen, welche Aufgaben an die Stadtverwaltung abgegeben werden. Die Verwendung der Haushaltsmittel für Personalausgaben ist aus Rechtssicherheitsgründen durch die Fraktionen schriftlich, klar und nachvollziehbar (gegliedert nach Auszahlungsmonat/Jahr und Höhe) der Stadt zur Auszahlung anzuweisen. Die Stadtverwaltung sollte aus Rechtssicherheitsgründen nur Auszahlungen vornehmen, die ein vertretungsberechtigtes Organ der Fraktion veranlasst. Personalrechtliche Entscheidungen der Fraktionen gehören ihrem eigenen Verantwortungsbereich an und sollten daher immer schriftlich gegenüber der Stadtverwaltung zur weiteren Veranlassung gegeben werden. Die Stadt hat im Rahmen ihrer Beratungsfunktion im Umgang mit den Haushaltsmitteln auf die strikte Einhaltung des TVöD VKA im Zusammenhang mit der mangelnden Leistungsfähigkeit der Stadt hinzuweisen. Zusammenfassend wird empfohlen, die Dienstleistung der Gehaltszahlung durch die Stadtverwaltung mit den Fraktionen vertraglich zu regeln.

Die Stadtverwaltung hat zu diesem Gliederungspunkt berichtet, dass es mit Einführung des Programms ELENA notwendig sei, die Dienstleistung mit den Fraktionen zu vereinbaren. Dies folgt aus der Arbeitgeberstellung der Fraktionen zu ihren Mitarbeitern nach dem in der Stadt Halle (Saale) praktizierten Modell. Zu den übrigen Empfehlungen des Landesrechnungshofs wurde seitens der Stadt Halle (Saale) keine Stellungnahme abgegeben.

Im Rahmen einer kommunalaufsichtlichen Beratung wurde lt. Verfügung vom 02.09.2011 angeregt, die vom Landesrechnungshof gegebenen Empfehlungen umzusetzen. Auf das Erfordernis der Veranlassung von Auszahlungen nur auf Anordnung des vertretungsberechtigten Organs (ggf. mit Hinweis auf Selbstkontrahierungsverbot gem. § 181 BGB) und Beachtung der Kontrollfunktion der Stadtverwaltung (Beachtung des Besserstellungsverbots) wurde die Stadt Halle (Saale) besonders hingewiesen. Um Beachtung wird gebeten.

Eine kommunalaufsichtliche Veranlassung ergibt sich aus dem vorliegenden Gliederungspunkt nicht.

Im Gespräch am 16.01.2013 wurde abgestimmt, dass das Landesverwaltungsamt seitens der Stadt Halle (Saale) bis zum 28.02.2013 die ergänzenden Zuarbeiten erhält.

Im Auftrag



Solle