

STADT HALLE (Saale)
Fachbereich Rechnungsprüfung



hallesaale
HÄNDELSTADT

AZ: 14-1 Fraktionen 2016
Auskunft erteilt: Frau Seifert
Telefon: 0345 221 2508
Fax: 0345 221 2502
E-Mail: dorette.seifert@halle.de

PRÜFBERICHT

des Fachbereiches Rechnungsprüfung zum Thema

Prüfung der Verwendungsnachweise über die den Stadtratsfraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2016

Halle (Saale), 04.04.2018

Mit der Prüfung beauftragt:

**Abt. 14.1
Abteilungsleiterin
Prüferin**

Allgemeine Rechnungsprüfung
Frau Brünler-Süßner
Frau Seifert

Verteiler

Fachbereich Rechnungsprüfung

1. Auftrag und Prüfungsgegenstand

1.1 Auftrag

Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat mit Beschluss vom 15. Dezember 2010, Vorlagen-Nummer: V/2010/09396 den Fachbereich Rechnungsprüfung beauftragt, zum Ende einer jeden Ratsperiode die ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Mittel zum Geschäftsbedarf der Fraktionen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hat er auch die Personal- und Sachkostenausstattungen der Geschäftsstellen der Fraktionen ab 1. Januar 2011 beschlossen.

Da die Prüfung der Ratsperiode zwingend voraussetzt, dass wegen der Jährlichkeit der Mittel die Prüfung zum Jahresabschluss erfolgen muss, werden entsprechende Zwischenberichte jeweils zum Jahresende erstellt.

1.2 Gegenstand der Prüfung und Prüfungsgrundlage

Gegenstand der Prüfung war der oben unter 1.1 näher definierte Prüfungsauftrag seitens des Stadtrates der Stadt Halle (Saale). Die Rechtsgrundlage bildeten das KVG LSA, die Gemeindekassenverordnung – Doppik LSA, der Runderlass „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 20. März 2007 sowie die Beschlüsse des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) vom 15. Dezember 2010, Vorlagen-Nummer: V/2010/09396 und vom 29.10.2014 Vorlagen-Nummer: VI/2014/00118.

Auf die im Bericht der Rechnungsprüfung vom 24.08.2009 über die Personal- und Sachkostenausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen unter Tz. 1. ausgeführten Anmerkungen zur Fraktionsfinanzierung, insbesondere zu Grundsätzen, Zulässigkeit und Grenzen sowie Verwendungsnachweisführung, wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich verwiesen.

1.3 Art und Umfang der Prüfung

Die örtlichen Prüfungshandlungen fanden in der Zeit vom 14.06. bis 25.07.2017 statt. Hierzu wurden mit den Fraktionsgeschäftsführern/-innen und Fraktionsmitarbeitern/-innen Prüfungstermine initiiert und durchgeführt.

Als Prüfungsunterlagen dienten:

- die Verwendungsnachweise der einzelnen Fraktionen für den Zeitraum 01.01. bis 31.12.2016
- Buchführungsunterlagen und Belege
- Kontoauszüge bzw. Saldenbestätigungen
- SAP-Belegjournal für die Leistung 11101.05 Sachkonten 54920000 und 744880000

Die Prüfung wurde neben den unter 1.2 aufgeführten Rechtsgrundlagen, auf der Grundlage der Verwaltungsvorschriften Nr. 04/2017 - Vermeidung und Bekämpfung der Korruption innerhalb der Stadtverwaltung Halle (Saale) – und Nr. 04/2016 – Kassenordnung vorgenommen.

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Pauschale Zuweisung

Für den Zeitraum 01.01.-31.12.2016 wurden den Fraktionen Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung der Sachausgaben in pauschaler Form in folgender Höhe zugewiesen:

Fraktion	Anzahl der Mitglieder	monatliche pauschale Zuweisung	Gesamtbetrag 01.01. – 31.12.2016
CDU / FDP	16	1.072,00 EUR	12.864,00 EUR
Die LINKE	15	1.005,00 EUR	12.060,00 EUR
SPD	11	737,00 EUR	8.844,00 EUR
Bündnis 90 / Die Grünen	6	402,00 EUR	4.824,00 EUR
MitBÜRGER für Halle – NEUES FORUM	4	268,00 EUR	3.216,00 EUR
insgesamt	52	3.484,00 EUR	41.808,00 EUR

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Mittel aus dem Haushalt der Stadt. Demnach sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft nach §§ 98 ff KVG LSA auf die Fraktionsfinanzierung anzuwenden und strikt zu beachten.

Die Zuweisungen aus dem städtischen Haushalt sind unter dem Sachkonto 54920000, Leistung 1.11101.05 ordnungsgemäß in den Büchern nachgewiesen.

Die Nachweisführung der Mittelverwendung erfolgt eigenständig durch die Fraktionen über fraktionseigene Konten. Die Bücher werden sowohl in digitaler als auch in schriftlicher Form (Kassenbuch) geführt. Die Nachweise und das Ablagesystem befanden sich in allen Fraktionen in einem übersichtlichen und ordentlichen Zustand.

Die Prüfung der Anfangs- und Endbestände der Bankkonten ergab keine Beanstandungen.

Die in den Verwendungsnachweisen der Fraktionen aufgeführten Gesamtbestände stimmen mit den buchmäßigen Beständen von Kasse und Bank überein (siehe Anlage).

2.2 Rückführungsbeträge 2015

Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung sind die nicht verbrauchten Fraktionszuschüsse jährlich dem kommunalen Haushalt zurückzuführen. Aufgrund der fehlenden Verwendungszwecke ist eine Rückführung demzufolge aus rechtlichen Gründen gleichwohl dringend geboten.

Nicht verbrauchte Haushaltsmittel zum 31.12.2015 wurden wie folgt zurückgezahlt:

Fraktion	Betrag
CDU / FDP	824,90 EUR
DIE LINKE	379,81 EUR
SPD	901,79 EUR
Bündnis 90 / Die Grünen	2.183,34 EUR
MitBÜRGER für Halle – NEUES FORUM	49,39 EUR
Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel gesamt	4.339,23 EUR

2.3. Rückführungsbeträge 2016

Auf der Basis der Verwendungsnachweise für das Jahr 2016 ergeben sich für die einzelnen Fraktionen nachfolgende Rückführungsbeträge:

CDU / FDP

Anfangsbestand Bank am 01.01.2016	6.233,76 EUR
abzüglich Rücküberweisung nicht verbrauchter Mittel aus 2015	- 824,90 EUR
Zuweisung der Fraktionsmittel in 2016	12.864,00 EUR
Sonstige Einnahmen	1.010,41 EUR
Ausgaben für die Fraktion in 2016 lt. Verwendungsnachweis	- 14.044,20 EUR
Ausgaben, die nicht für die Fraktionsfinanzierung 2016 anerkannt werden können	+ 19,00 EUR
Rechnungsabgrenzung 2016	- 2.650,45 EUR
Endbestand 2016 der Barmittel in der Kasse	+ 556,50 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2016	3.164,12 EUR

Bündnis 90 – Die Grünen

Anfangsbestand am 01.01.2016	2.183,34 EUR
abzüglich Rücküberweisung nicht verbrauchter Mittel aus 2015	- 2.183,34 EUR
Zuweisung der Fraktionsmittel in 2016	4.824,00 EUR
Ausgaben für die Fraktion in 2016	- 2.562,88 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2016	2.261,12 EUR

DIE LINKE

Anfangsbestand am 01.01.2016 abzüglich Rücküberweisung nicht verbrauchter Mittel aus 2015 Zuweisung der Fraktionsmittel in 2016 Ausgaben für die Fraktion in 2016	379,81 EUR - 379,81 EUR 12.060,00 EUR - 10.860,05 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2016	1.199,95 EUR

MitBÜRGER für Halle – NEUES FORUM

Anfangsbestand am 01.01.2016 abzüglich Rücküberweisung nicht verbrauchter Mittel aus 2015 Zuweisung der Fraktionsmittel in 2016 Ausgaben für die Fraktion in 2016	49,39 EUR - 49,39 EUR 3.216,00 EUR - 2.941,83 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2016	274,17 EUR

SPD

Anfangsbestand am 01.01.2016 abzüglich Rücküberweisung nicht verbrauchter Mittel aus 2015 Zuweisung der Fraktionsmittel in 2016 Ausgaben für die Fraktion in 2016	901,79 EUR - 901,79 EUR 8.844,00 EUR - 7.307,93 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2016	1.536,07 EUR

2.4 Belegkontrolle 2016

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2016 wurde stichprobenartig eine Kontrolle von Einzelbelegen und zahlungsbegründenden Unterlagen in den Geschäftsstellen der Fraktionen durchgeführt. Hierbei ergaben sich die nachfolgenden aufgeführten Anmerkungen:

Verwendungsnachweisführung / Grundsatz der Haushaltsklarheit und –wahrheit

Die von den Fraktionen vorgelegten Verwendungsnachweise sind unterschiedlich gegliedert und weisen damit auch unterschiedliche Positionen aus. Teilweise werden unterschiedliche Ausgaben unter einer Position Verschiedenes gebucht, für die andere Fraktionen eine eigene Position im Verwendungsnachweis aufführen. Hierdurch wird eine vergleichende Betrachtung erschwert

Für die künftige Verwendungsnachweisführung wurde daher vom Fachbereich Rechnungsprüfung mit Datum vom 30.01.2017 ein Leitfaden verfasst mit dem Ziel, die Verwendungsnachweisführung zu vereinheitlichen und damit vergleichbar zu machen.

Der Leitfaden wurde allen Fraktionen zur Kenntnis mit der Bitte um Beachtung bei der Verwendungsnachweisführung gegeben.

Eine dem Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit entsprechende Verwendungsnachweisführung benötigt eine anhand der im Leitfaden vorgegebenen Gliederung treffende Zuordnung der getätigten Einnahmen und Ausgaben bei der Führung des Fraktionshaushaltes.

Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Für die Zukunft sollte weiter darauf geachtet werden, dass für die Verausgabung der Haushaltsmittel, die den Fraktionen zugewiesen worden sind, ein Maßstab zu wählen ist, der einerseits dem an der Fraktionsgröße ausgerichteten Bedarf gerecht wird, andererseits aber auch dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung trägt.

Grundsatz der Jährlichkeit

Wie bereits im Jahr 2015 werden durch die Fraktionen Rechnungsabgrenzungsposten geltend gemacht. Diese betreffen Leistungen, die beauftragt und teilweise auch erbracht wurden, bei denen aber bis zum Kassenschluss keine Rechnung vorlag bzw. die Rechnung nicht mehr im Jahr 2016 gezahlt werden konnte. Die Fraktionen werden aufgefordert, den Umfang dieser Rechnungsabgrenzungsposten auf das absolut notwendige Maß zu beschränken. Seitens der Rechnungsprüfung kann bei den als Rechnungsabgrenzungsposten gemeldeten Rechnungen nicht nachvollzogen werden, aus welchem Grund eine rechtzeitige Beschaffung und Zahlung im Jahr 2016 nicht möglich gewesen sein soll.

Erwerb und Versendung von Grußkarten

Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Ministeriums des Inneren vom März 2007 zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen und dem von der Stadt Halle (Saale) in der Fraktionsfinanzierung ausgeübten eigenen Ermessen wurde in der Vergangenheit der käufliche Erwerb von selbstgemalten Motivkarten karitativer Gesellschaften und Vereine dem Grunde nach akzeptiert, sofern eine Kleinbetragsgrenze von insgesamt 100,00 EUR nicht überschritten wird (siehe Prüfbericht des FB Rechnungsprüfung vom 17.06.2015 zur Prüfung der Verwendungsnachweise über die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel für den Zeitraum 01.07.-31.12.2014). Dieser Rahmen ist auch weiterhin einzuhalten.

Bei der Bereitstellung des Geschäftsbedarfs ist dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung insgesamt Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass im Rahmen der Verwendung der Haushaltsmittel die Entscheidungshilfen zur Zulässigkeit der Aufwendungen, wie sie im Schreiben des Ministeriums des Inneren zur Fraktionsfinanzierung der Kommunen vom 20. März 2007 gegeben wurden, Beachtung finden.

2.5. Hinweise zur Verwendungsnachweisführung im Ergebnis der Prüffeststellungen

Zur Erhöhung der Transparenz in der Verwendungsnachweisführung gibt der FB Rechnungsprüfung nachfolgende Empfehlungen:

Abonnements

Bei Abonnements, z. B. für Zeitschriften sollte zumindest einmal jährlich in der Buchführung der Nachweis über den bestehenden Vertrag erbracht werden.

Klausurtagungen / Fraktionssitzungen

Um den Bezug zur Stadtratsarbeit zu belegen und den Vorgang für außenstehende Dritte in der Verwendungsnachweisführung transparent darzustellen, empfiehlt es sich, die Teilnehmerlisten den Rechnungen für Unterkünfte und Bewirtungen beizufügen.

Auf der Teilnehmerliste sollte auch vermerkt sein, in welcher Funktion der Teilnehmer der Klausurtagung beiwohnte (z. B. Stadtrat, Fraktionsmitarbeiter, sachkundiger Einwohner, Referent usw.)

Die Bewirtungen der Fraktionsmitglieder werden durch die Rechnungsprüfung als zulässig erachtet, soweit diese nicht über eine Erfrischung (alkoholfreie Tagungsgetränke) während der Fraktionssitzung hinausgehen.

Selbstbeteiligungen an Fraktionssitzungen und Klausurtagungen

Falls es für die Ausgestaltung von Fraktionssitzungen oder für die Teilnahme an Klausurtagungen finanzielle Selbstbeteiligungen gibt, ist die Verwendungsnachweisführung so zu gestalten, dass deutlich erkennbar ist, welche Beträge im Rahmen der Selbstbeteiligung von wem eingegangen sind und welche Kosten davon gedeckt wurden.

Auftragsvergabe, Anschaffungen

Bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen sollten Vergleichsangebote eingeholt werden, um die Anwendung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Ebenso ist es wichtig, die Gründe zur Entscheidung für den jeweiligen Auftragnehmer zu dokumentieren, so dass sie auch für außenstehende Dritte nachvollziehbar sind.

Beim Kauf geringwertiger Wirtschaftsgüter sollte für einen transparenten Nachweis der sachgerechten, sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der kommunalen Haushaltsmittel ebenso verfahren werden. Dazu wird empfohlen, den Grund für die Kaufentscheidung und den dazugehörigen Entscheidungsprozess für das jeweilige Produkt nachvollziehbar zu dokumentieren und den jeweiligen Belegen zum Verwendungsnachweis beizufügen.

Bei der Prüfung wurde wie bereits bei der Verwendungsnachweisprüfung für 2015 erneut festgestellt, dass es vorgekommen ist, dass einzelne Fraktionsmitglieder von der Fraktion mit der gewerblichen Erbringung von Leistungen für die Fraktion beauftragt wurden. Dies wird seitens der Rechnungsprüfung nicht grundsätzlich für unzulässig gehalten. Da es sich bei den den Fraktionen zur freien Bewirtschaftung überlassenen Mitteln aber weiterhin um öffentliche Mittel handelt, sollte jeder Anschein der Begünstigung vermieden werden.

Für eine analoge Situation im Stadtrat hat der Gesetzgeber daher ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Beauftragung eines Stadtratsmitgliedes ausdrücklich eines Beschlusses des Stadtrates bedarf. Die Rechnungsprüfung hält daher in den Fällen der Beauftragung eines Fraktionsmitgliedes eine ausführliche Darlegung der Beweggründe für diese Entscheidung und ggfls. die Einholung von Konkurrenzangeboten und deren Dokumentation für angebracht.

Blumen, Kranzspenden und Präsente

Es wird angeraten, künftig bei Blumen, Kranzspenden und Präsenten nach den Empfehlungen des Ministeriums des Inneren vom März 2007 zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen zu verfahren, um die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel zu dokumentieren.

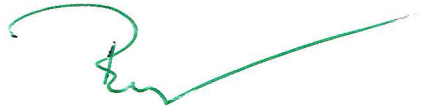
Bücher, Zeitschriften, Literatur

Die (stadt-) verwaltungsinterne Bibliothek, die dem Fachbereich Recht nachgeordnet ist, ermöglicht auch den Stadtratsfraktionen die Recherche in verschiedenster Verwaltungsliteratur (Gesetz- und Verordnungsblätter, Verwaltungsfachbücher, Gesetzestexte und deren Kommentierungen).

Es ist im Einzelfall ~~ist~~ zu prüfen, inwieweit der käufliche Erwerb von Literatur zwingend erforderlich ist. Zudem ist darauf zu achten, dass der sachliche Zusammenhang des Literaturerwerbs mit der Arbeit der Fraktionen im Stadtrat ersichtlich ist.



Seifert
Prüferin



Borries
Fachbereichsleiter Rechnungsprüfung