

STADT HALLE (Saale)
Fachbereich Rechnungsprüfung



hallesaale
HÄNDELSTADT

AZ: 14-1 Fraktionen 2017
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 31.12.2018

Halle (Saale), 25.06.2019

Mit der Prüfung beauftragt:

**Abt. 14.1
Abteilungsleiterin
Prüferin**

Allgemeine Rechnungsprüfung
Frau Brünler-Süßner
Frau Seifert

Verteiler

Fachbereich Rechnungsprüfung,
Büro OB, Team Ratsangelegenheiten,
Stadtratsfraktionen

1. Grundlagen

1.1 Auftrag zur Prüfung

Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat mit Beschluss vom 15.12.2010, 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.

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

1.2 Gegenstand und Grundlage der Prüfung

Gegenstand der Prüfung war der oben unter 1.1 näher definierte Prüfungsauftrag seitens des Stadtrates der Stadt Halle (Saale). Die Rechtsgrundlagen 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 15.12.2010, Vorlagen- Nummer: V/2010/09396 und vom 29.10.2014 Vorlagen-Nummer: VI/2014/00118.

Im Ergebnis der vorjährigen Prüfungen der Verwendungsnachweise über die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel hielt es der Fachbereich Rechnungsprüfung für geboten, Verfahrensregeln festzulegen, um sowohl den Prüfungsaufwand zu minimieren als auch die Vergleichbarkeit der Verwendungsnachweise zu vereinfachen. Deshalb wurde mit Datum vom 30.01.2017 ein Leitfaden für die Erstellung des Verwendungsnachweises für die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel den Stadtratsfraktionen zur Verfügung gestellt, der im Rahmen der Prüfung Berücksichtigung fand. Der im Jahr 2018 inhaltlich überarbeitete Leitfaden datiert vom 17.12.2018 und konnte somit bei der Führung der Verwendungsnachweise für das Jahr 2018 noch keine Wirkung entfalten.

1.3 Art und Umfang der Prüfung

Die örtlichen Prüfungshandlungen fanden in der Zeit vom 19.03. bis 07.06.2019 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 31.12.2018
- 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. Ebenso wurde die Verwaltungsvorschrift 04/2006 – Allgemeine Geschäftsweisung der Stadt Halle (Saale) bei der Prüfung berücksichtigt.

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Pauschale Zuweisung, Buch- und Kontenführung

Für den Zeitraum 01.01.-31.12.2018 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. – 31.12.2018
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 <i>neu:MitBÜRGER</i>	4	268,00 EUR	3.216,00 EUR
Alternative für Deutschland (* ab 01.10.2018)	3	201,00 EUR	603,00 EUR *
insgesamt	55	3.685,00 EU	12.411,00 EUR

Fraktionsmittel sind haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Mittel aus dem Haushalt der Stadt Halle (Saale). Demnach sind die allgemeinen Grundsätze der Haushaltswirtschaft nach § 98 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 bei unterschiedlichen Kreditinstituten. Dadurch kommt es in den Fraktionen zu unterschiedlich hohen Kontoführungsgebühren und Gebühren für Serviceleistungen der Banken (Überweisungen, Bargeldabhebungen usw.).

Der Fachbereich Rechnungsprüfung empfiehlt den Stadtratsfraktionen eine umfassende Marktrecherche und einen Informationsaustausch zu dieser Thematik untereinander, um ggf. positive Erfahrungen zu nutzen, damit die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel bei der Kontoführung sichergestellt wird.

Die Bücher werden sowohl in digitaler als auch in handschriftlicher 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.

Ebenso stimmten bei den Prüfungen der Kassen die monetären Bestände mit den Buchbeständen überein. Die Kassenprüfungen fanden im Rahmen der jeweiligen Prüfhandlungen zu den Verwendungsnachweisen 2018 vor Ort in den Fraktionsräumen statt.

In einer Fraktion war die Prüfung einer Kasse mit Barmitteln jedoch nicht möglich, da den Fraktionsmitgliedern und -mitarbeitern zwar Barmittel zur Verfügung standen, diese jedoch nicht in einem Kassenbehälter aufbewahrt wurden, sondern auf die Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter verteilt waren.

Daher weist der Fachbereich Rechnungsprüfung noch einmal darauf hin, dass die Regelungen der Verwaltungsvorschrift 04/2016 Kassenordnung eingehalten werden und in allen Fraktionen Maßnahmen zur inneren und äußeren Kassensicherheit zu treffen sind. Die Führung einer Handkasse mit Barmitteln ist durch die Fraktionen über das Team Ratsangelegenheiten dem Fachbereich Finanzen schriftlich anzuzeigen.

Im Ergebnis fanden sich die in den Verwendungsnachweisen der Fraktionen aufgeführten Gesamtbestände übereinstimmend in den Büchern von Kasse und Bank wieder.

2.2 Rückführungsbeträge 2017

Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung sind die nicht verbrauchten Fraktionsmittel jährlich in den kommunalen Haushalt zurückzuführen.

Aufgrund nicht anerkannter oder fehlender Verwendungszwecke ist eine Rückführung demzufolge aus rechtlichen Gründen gleichwohl dringend geboten.

Nicht zum 31.12.2017 verbrauchte Haushaltsmittel wurden wie folgt zurückgezahlt:

Fraktion	Betrag
CDU / FDP	1.907,47 EUR
DIE LINKE	2.701,49 EUR
SPD	320,02 EUR
Bündnis 90 / Die Grünen	1.161,51 EUR
MitBÜRGER	102,91 EUR
Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel gesamt	8.435,43 EUR

Die Verwendungsnachweisprüfung für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 konnte erst mit dem Bericht vom 11.02.2019 abgeschlossen werden. Die Gründe lagen hierfür in der Komplexität der finanziellen Vorgänge in einer Fraktion und im verspäteten Nachreichen von Unterlagen, die für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung erforderlich waren.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass grundsätzlich die Fraktionsvorsitzenden verantwortlich sind für die finanziellen Vorgänge in ihren Fraktionen und innerhalb ihrer Fraktionen durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge tragen müssen, dass die allgemein geltenden Haushalts- und Bewirtschaftungsgrundsätze bei der Verwendung der zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen finanziellen Mittel eingehalten werden.

Die Rückzahlung erfolgte auf der Basis der innerdienstlichen Mitteilungen nach Aufforderung durch das Team Ratsangelegenheiten in vier Fraktionen im Jahr 2018 und in einer Fraktion im Jahr 2019.

Für das Jahr 2016 wurden in einer Fraktion Ausgaben in Höhe von 19,00 EUR und für das Jahr 2017 Ausgaben in Höhe von 140,78 EUR als nicht zulässig durch den Fachbereich Rechnungsprüfung festgestellt (siehe Prüfberichte vom 04.04.2018 und vom 11.02.2019).

In der Summe ergeben sich 159,78 EUR, die zusätzlich zu den (regulären) Rückführungsbeträgen dem monetären Bestand (Kasse oder Bank) der Fraktion (durch die Fraktion selbst) wieder hätten zugeführt werden müssen. Dies ist bis zum Abschluss dieser Berichterstattung nicht erfolgt.

2.3. Rückführungsbeträge 2018

Auf der Basis der Verwendungsnachweise für das Jahr 2018 und den Ergebnissen der örtlichen Prüfungen ergeben sich für die einzelnen Fraktionen nachfolgende Rückführungsbeträge:

CDU / FDP

Anfangsbestand Kasse und Bank am 01.01.2018	+4.460,21 EUR
nicht als zulässig anerkannte Ausgaben 2016	+ 19,00 EUR
nicht als zulässig anerkannte Ausgaben 2017	+ 140,78 EUR
abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2016 (in 2018)	- 3.164,12 EUR
abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2017 (in 2019)	- 1.907,47 EUR
Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018	12.864,00 EUR
Sonstige Einnahmen in 2018 (Rückerstattungen, Selbstbeteilig.)	+1.033,68 EUR
Ausgaben für die Fraktion in 2018 lt. Bank- und Kassenbüchern	- 7.761,88 EUR
davon nicht als zulässig anerkannte Ausgaben 2018	+ 20,79 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	5.704,99 EUR

Bündnis 90 / Die Grünen

Anfangsbestand am 01.01.2018	3.422,63 EUR
abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2017 (in 2018)	- 3.422,63 EUR
Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018	4.824,00 EUR
Ausgaben für die Fraktion in 2018	- 4.785,95 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	38,05 EUR

AfD

Anfangsbestand am 01.01.2018 Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018 vom 01.10.-31.12.2018 Ausgaben für die Fraktion in 2018	0,00 EUR 603,00 EUR - 545,22 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	57,78 EUR

DIE LINKE

Anfangsbestand am 01.01.2018 abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2017 (in 2018) Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018 Ausgaben für die Fraktion in 2018	2.701,49 EUR - 2.701,49 EUR 12.060,00 EUR - 10.932,22 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	1.127,78 EUR

MitBÜRGER

Anfangsbestand am 01.01.2018 abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2017 (in 2018) Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018 Ausgaben für die Fraktion in 2018	102,91 EUR - 102,91 EUR 3.216,00 EUR - 2.123,68 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	1.092,32 EUR

SPD

Anfangsbestand am 01.01.2018 abzüglich Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus 2017 (in 2018) Zuweisung der Fraktionsmittel in 2018 Sonstige Einnahmen (Erstattung verauslagter Beträge) Ausgaben für die Fraktion in 2018	320,02 EUR - 320,02 EUR 8.844,00 EUR 554,08 EUR - 8.520,68 EUR
Rückführungsbetrag nicht verbrauchter Mittel aus 2018	877,40 EUR

2.4 Belegkontrolle 2018 und Hinweise zur Verwendungsnachweisführung im Ergebnis der Prüffeststellungen

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2018 wurde stichprobenartig eine Kontrolle von Einzelbelegen und zahlungsbegründenden Unterlagen in den Geschäftsstellen der Fraktionen durchgeführt.

Dokumentation

Verbesserungen im Vergleich zu den Vorjahren konnten in der Dokumentation der Haushaltsvorgänge im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Haushaltsmittel in den Stadtratsfraktionen festgestellt werden. In einzelnen Fällen besteht noch Potential in der Darstellung, wie die Ausgaben mit der Fraktionsarbeit im Stadtrat in direkter Verbindung stehen.

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Eine konsequente Dokumentation trägt auch dazu bei, die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel nachzuweisen.

Im Ergebnis der Prüfungen zum Verwendungsnachweis 2017 wurde mit einer Fraktion im Februar 2019 gesondert ein Beratungstermin unter Teilnahme des Fraktionsvorsitzenden vereinbart, um verschiedene Sachverhalte für die Zukunft im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel einer Lösung zuzuführen. Dies betraf unter anderem die Ausgestaltung der Fraktionssitzungen.

Da den Fraktionen von der Stadt Halle (Saale) kostenfrei Büro- und Tagungsräume zur Verfügung gestellt werden, können Raummieten (auch im Zusammenhang mit Tagungspauschalen) im Rahmen der Fraktionsarbeit vermieden werden. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Stadtratsfraktionen zunehmend auch außerhalb der mietfrei von der Stadt Halle (Saale) zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten Fraktionssitzungen durchführen und dadurch zusätzliche Ausgaben anfallen.

Daher ist es aus Sicht des Fachbereiches Rechnungsprüfung in jedem Fall unabdingbar, eine Begründung zu geben, warum es erforderlich war, die Fraktionssitzung außerhalb der mietfreien Räumlichkeiten unter Entstehung zusätzlicher Mietausgaben durchzuführen.

Gegenstände zur Ausgestaltung der Fraktionsräume, die nicht zwingend für die Fraktionsgeschäftsführung erforderlich sind, sondern eher dem privaten Bereich zuzuordnen sind (wie z. B. Blumentöpfe oder Bilder für die Gestaltung der Wände), können aus Fraktionsmitteln nicht finanziert werden.

Öffentlichkeitsarbeit

Bei Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstiger Öffentlichkeitsarbeit muss der Bezug zur Stadtratsarbeit erkennbar sein. Auf die fehlende Zulässigkeit der Beschaffung von Werbeträgern in Form von „Give aways“ wurde bereits im Prüfbericht vom 11.02.2019 hingewiesen.

Vom überwiegenden Teil der Fraktionen wird als Begründung für die Beschaffung sogenannter „Give aways“ die Beteiligung am jährlich von der Stadtverwaltung durchgeführten „Tag der offenen Tür“ angeführt. Hier möchte der Fachbereich Rechnungsprüfung die Anregung geben, fraktionsübergreifend mit der Stadtverwaltung gemeinsam zu überlegen, ob die Ausstattung der Stadtratsfraktionen am „Tag der offenen Tür“ aus den stadtverwaltungseigenen Beständen sogenannter "Give aways" (wie z. B. Kugelschreiber mit dem üblichen Logo der Stadt Halle (Saale)) an den Ständen der Stadtratsfraktionen erfolgen könnte.

Verwendung von privaten Kundenkarten bzw. Kundenkonten

Bei der Verwendungsnachweisprüfung wurde anhand verschiedener Belege festgestellt, dass insbesondere bei Bareinkäufen für die Fraktionen von den Einkäufern (Fraktionsmitglieder oder – mitarbeiter/-mitarbeiterinnen) private Kundenkarten, wie z. B. die Deutschland-Karte und die Payback-Karte eingesetzt wurden.

Hier entsteht aus dem Einsatz der privaten Kundenkarten unter Verwendung öffentlicher Mittel einer Privatperson ein geldwerter Vorteil. Das gleiche gilt bei der Nutzung privater Online-Konten zur Bestellung für die Fraktion, die mit einem rabattierenden Wertesystem oder Bonuspunkten arbeiten.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung bittet darum, alle Fraktionsmitglieder und – mitarbeiter/ -mitarbeiterinnen darauf hinzuweisen.

Kranzspenden, Geschenke

Es wird angeraten, bei Blumen und Kranzspenden, ebenso wie bei Geschenken an Mitarbeiter der Stadtverwaltung auch weiterhin nach den Empfehlungen des Ministeriums des Inneren vom März 2007 zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen zu verfahren (hier insbesondere Punkt 3.2 Unzulässigkeit einzelner sächlicher Aufwendungen), um die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel zu dokumentieren.

3. Zusammenfassung

Im Wesentlichen wurden die den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel im Jahr 2018 sachgerecht und zweckentsprechend verwendet.

Die Stadtratsfraktionen haben je nach Ergebnis der Prüfungen vor Ort in den Fraktionen gesondert Hinweise des Fachbereiches Rechnungsprüfung sowohl schriftlich (in Form innerdienstlicher Mitteilungen) als auch mündlich zur Verwendungsnachweisführung erhalten.


Insbesondere vor dem Eingehen finanzieller Verpflichtungen steht der Fachbereich Rechnungsprüfung auch künftig beratend zur Verfügung hinsichtlich der Frage, ob die Finanzierung der geplanten Maßnahme aus den Fraktionsmitteln zulässig ist, um gegebenenfalls finanziellen Schaden von den Fraktionen durch die nachträgliche Feststellung der Nichtzulässigkeit im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen abzuwenden. Auch trägt eine Beratung des Fachbereiches Rechnungsprüfung in Zweifelsfällen dazu bei, die Verwendungsnachweisführung von den Stadtratsfraktionen zu den jeweiligen Sachverhalten von vornherein transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung empfiehlt der Verwaltung in Abstimmung mit den Fraktionen zu prüfen, inwieweit Dienstleistungen der Verwaltung, z. B. Buchung von Dienstreisen der Fraktionsmitglieder zu Fortbildungen über den Fachbereich Personal oder die Beschaffung von Büromaterial über die Abteilung Logistik, mit genutzt werden können und ob sich daraus tatsächliche Einspareffekte bei der Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionen erzielen lassen.

Unterstützend wurde vom Fachbereich Rechnungsprüfung - auch im Hinblick auf die Kommunalwahlen im Jahr 2019 und die daraus resultierende Neubildung von Fraktionen - der Leitfaden vom 30.01.2017 für die Erstellung des Verwendungsnachweises für die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel in den Stadtratsfraktionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der

durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen überarbeitet und in neuer Fassung mit Datum vom 17.12.2018 den Fraktionen zur Verfügung gestellt.

Es ist aus Sicht des Fachbereiches Rechnungsprüfung zu überlegen, inwieweit eine Verbindlichkeit eines bisher nur orientierenden Leitfadens durch die Verwaltung hergestellt werden kann. Dabei sollten die Anregungen der Fraktionen aus dem Dialog mit der Verwaltung und die Feststellungen des Landesrechnungshofes aus der überörtlichen Prüfung im Jahr 2019 Berücksichtigung finden.



Brünler-Süßner
Abteilungsleiterin
Allgemeine Rechnungsprüfung



Seifert
Prüferin