

Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt



Bericht
über die überörtliche Prüfung
der Stadt Halle (Saale)
mit dem Schwerpunkt

„Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie die zweckentsprechende und angemessene Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“

Az.: 42-04314/02000/19

Dessau-Roßlau, 15. Dezember 2020

I. Inhaltsverzeichnis

II. Abkürzungsverzeichnis.....	3
III. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen.....	4
1 Vorbemerkungen	5
1.1 Prüfungsauftrag	5
1.2 Prüfungsziel und Prüfungsverlauf.....	5
1.3 Finanzielle Mittel für die Fraktionsfinanzierung.....	6
2 Prüfungsfeststellungen.....	6
2.1 Rechtsstellung, Bildung und Finanzierungsgrundlagen der Stadtratsfraktionen	6
2.1.1 Geschäftsordnung des Stadtrates - Bildung der Fraktionen	6
2.1.2 Mängel der Regelungen zur Fraktionsfinanzierung	7
2.2. Feststellungen zur Beschäftigung von Fraktionspersonal.....	11
2.2.1 Personalausstattung	11
2.2.2 Öffentliche Stellenausschreibung für das Fraktionspersonal	13
2.2.3 Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung und Parteienfinanzierung	14
2.2.4 Vergütung der Beschäftigten.....	15
2.2.5 Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen.....	16
2.2.6 Unwirtschaftliche Mittelverwendung für Personal	18
2.2.7 Weitere Feststellungen zu den Arbeitsverträgen.....	18
2.3 Mängel in der Kassen- und Buchführung und bei der Mittelverwendung	20
2.3.1 Mängel in der Kassen- und Buchführung	20
2.3.2 Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel	21
2.4 Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns	32
2.4.1 Planung der Haushaltsmittel - Anlage Zuwendungen an die Fraktionen.....	32
2.4.2 Notwendige Anpassungen in Bezug auf das RPA.....	35
2.4.3 Inventarisierung/ Nachweis des kommunalen Eigentums.....	38
2.4.4 Nichteinhaltung des Servicevertrages durch die Verwaltung	38
2.5 Sonstige Hinweise	39
2.5.1 Entschädigungssatzung	39
2.5.2 Geschäftsordnungen der Fraktionen	42
3. Schlussfolgerungen.....	46
IV. Anlagen.....	49
Anlage 1.....	49
Anlage 2.....	50
Anlage 3.....	53

II. Abkürzungsverzeichnis

AAO	Auszahlungsanordnung
Beschluss FF	Gemeinsamer Änderungsantrag aller Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) zum Geschäftsbedarf der Fraktionen - Beschluss des Stadtrates vom 15.12.2010 – Nr. V/2010/09396
DA	Dienstanweisung
EW	Einwohner
GO SR	Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse
KomEVO	Verordnung über die Entschädigung bei ehrenamtlicher Tätigkeit in den Kommunen (Kommunal-Entschädigungsverordnung)
KomHVO LSA	Kommunalhaushaltsverordnung Land Sachsen-Anhalt
KomKVO LSA	Kommunale Kassenverordnung Land Sachsen Anhalt
KV	Kreisverband
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KWG LSA	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
Leitfaden FF	Leitfaden zur Verwendung der den Stadtratsfraktionen der Stadt Halle (Saale) zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltmittel und zur Erstellung des jährlichen Verwendungsnachweises vom 17.12.2018 (örtliche Rechnungsprüfungsamt)
LVwA	Landesverwaltungsamt
MI LSA	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (bzw. ehemaliges Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt)
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SR	Stadtrat
TVöD VKA	Tarifvertrag öffentlicher Dienst Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
ZVK	Zusatzversorgungskasse des kommunalen Versorgungsverbandes

III. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die Regelungen der Stadt zur Bildung und Finanzierung der Fraktionen im Stadtrat sind teilweise überarbeitungsbedürftig. Das betrifft insbesondere den Beschluss über die Fraktionsfinanzierung. Darüber hinaus bestehen Anpassungsbedarfe bei der Entschädigungssatzung und bei weiteren Satzungen, die Regelungen zu ehrenamtlicher Tätigkeit treffen.

Regelungen zur entsprechenden Anwendung des TVöD VKA fehlten. Ausreichende Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen lagen nicht vor. Die Einhaltung des Besserstellungsverbots prüfte die Verwaltung nicht.

Die tatsächliche Beschäftigung von hauptamtlichem Personal in den Fraktionen wich erheblich von der Bedarfsermittlung und dem darauf beruhenden Beschluss zur Fraktionsfinanzierung ab. Eine nachvollziehbare Vorgabe von Stellenanzahl und Stellenbewertung nach der Größe der Fraktionen lag nicht vor.

Die Fraktionen verfügten teilweise über keine nachvollziehbaren internen Regelungen (Geschäftsordnungen). Dies betraf auch Regelungen für eine ordnungsgemäße Kassen- und Buchführung. Die laufende Dokumentation der Haushaltsvorgänge im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Fraktionsmittel war bei allen Fraktionen, im Gegensatz zu den dem RPA zur Prüfung vorgelegten Jahresabschlüssen, mangelhaft. Der Bezug zur Stadtratsarbeit war nicht in jedem Fall belegt und die Vorgänge in der Verwendungsnachweisführung waren nicht transparent dargestellt.

Bei der Verwendung der Mittel beachtetten die Fraktionen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Einzelfällen nicht.

Bei der Prüfung der Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit waren dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt unzulässig Verwaltungsaufgaben übertragen worden.

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsauftrag

Auf der Grundlage von § 137 KVG LSA führte der Landesrechnungshof eine überörtliche Prüfung in der Stadt Halle (Saale) zur Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie zur zweckentsprechenden und angemessenen Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit durch. Er kündigte die Prüfung mit Schreiben vom 30.01.2019 gegenüber der Stadt an.

1.2 Prüfungsziel und Prüfungsverlauf

Die Prüfung hatte das Ziel, die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und rechtssichere Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Fraktionsfinanzierung zu überprüfen. Außerdem sollte die Prüfung den Fraktionen für die eigene Organisation Anregungen geben, um die Geschäftsabläufe effizient und rechtssicher zu gestalten.

Die Hinweise und Empfehlungen richten sich auch an den Oberbürgermeister. Dieser hat mit der hauptamtlichen Verwaltung die Beschlüsse des Stadtrates vorzubereiten und zu vollziehen sowie die ehrenamtlichen Stadträte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten und zu unterstützen.

Bereits in den Jahren 2008/2009 hatten wir die Fraktionsfinanzierung in der Stadt Halle (Saale) geprüft. Im Ergebnis dieser Prüfung und der kommunalaufsichtlichen Auswertung hatte der Stadtrat am 15.12.2010 den „Gemeinsamen Änderungsantrag aller Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) zum Geschäftsbedarf der Fraktionen“ – Nr. V/2010/09396 – beschlossen. Dieser fand für die Personal- und Sachkostenausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen ab dem 01.01.2011 Anwendung.

Maßstab für unsere aktuelle Prüfung waren die veröffentlichten Berichte des Landesrechnungshofes zum Prüfungsthema¹ und die Hinweise des MI LSA² zum Umgang mit den Haushaltsmitteln und zur Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Zwecke.

Das Eröffnungsgespräch fand am 04.04.2019 statt. Die örtlichen Erhebungen erfolgten im Zeitraum vom 11.04.2019 bis 02.05.2019 in der Verwaltung der Stadt sowie in den Geschäftsräumen der Fraktionen. Die Stadt und die Fraktionen haben die angeforderten Dokumentationsunterlagen jeweils zeitnah dem Landesrechnungshof übergeben und die geforderten Daten zur Verfügung gestellt. Ein abschließendes Gespräch mit der Verwaltung der Stadt Halle (Saale) hat der Landesrechnungshof am 27.08.2019 und das Abschlussgespräch am 15.12.2020 durchgeführt.

¹ Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt: „Überörtliche Kommunalprüfung der Städte Dessau, Köthen und Wernigerode mit dem Schwerpunkt ‚Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit‘“ und Jahresbericht 2009, Teil 1

² RdErl des MI „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20.03.2007 und „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

1.3 Finanzielle Mittel für die Fraktionsfinanzierung

Im Haushaltsjahr 2017 erhielten die Fraktionen im Stadtrat der Stadt Halle (Saale) finanzielle Mittel³ i. H. v. 697.095 € für Personalkosten⁴ und 41.808 € für sächliche Mittel. Im folgenden Haushaltsjahr stellte die Stadt finanzielle Mittel i. H. v. 735.782 € für Personalkosten⁵ und 42.411 € für sächliche Mittel zur Verfügung. Den Fraktionen wurden zudem Sachleistungen in Form der miet- und betriebskostenfreien Bereitstellung von ausgestatteten Räumlichkeiten für die Geschäftsführungen und für Beratungen sowie in Form einer technischen Grundausstattung bereitgestellt.

Die Fraktionen bewirtschafteten diese allgemeinen Haushaltsmittel eigenständig und eigenverantwortlich außerhalb der Verwaltung der Stadt. An den Nachweis der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel sind die gleichen strengen Anforderungen zu stellen wie bei der Mittelverwendung in der Verwaltung.

Von den insgesamt 56 ehrenamtlichen Mitgliedern des Stadtrates gehörten zum Ende der Wahlperiode 2014 - 2019 16 Mitglieder der CDU-Fraktion, 15 Mitglieder der Fraktion DIE LINKE, elf Mitglieder der SPD-Fraktion, sechs Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vier Mitglieder der Fraktion MitBürger und drei Mitglieder der Fraktion Alternative für Deutschland an⁶.

Insgesamt beschäftigten die Fraktionen des Stadtrates in der Wahlperiode 2014 - 2019 im Zeitraum der örtlichen Erhebungen neunzehn Stellen mit hauptamtlichen Mitarbeitern.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Rechtsstellung, Bildung und Finanzierungsgrundlagen der Stadtratsfraktionen

2.1.1 Geschäftsordnung des Stadtrates - Bildung der Fraktionen

Fraktionen sind Bestandteil des kommunalen Vertretungsorgans. Sie bilden sich freiwillig und sind auf gewisse Dauer, längstens auf die Wahlperiode, angelegt. Fraktionen gelten mit dem Ende der Amtszeit der Vertretung, d. h. mit dem Zusammentritt der neugewählten Vertretung, als aufgelöst (§§ 38 Abs. 1, 43 KVG LSA).

§ 44 KVG LSA stellt keine formellen Anforderungen an die Gründung einer Fraktion.

Die Stadt Halle (Saale) regelte in § 20 der Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse (GO SR), dass der Zusammenschluss zur Fraktion mit der schriftlichen

³ Soweit für das Text-/Sachverständnis in diesem Prüfungsbericht genaue Betragsangaben entbehrlich waren, wurden diese aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

⁴ Die Gesamtaufwendungen für Fraktionspersonal sind in der Anlage 2 dargestellt.

⁵ Die Gesamtaufwendungen für Fraktionspersonal sind in der Anlage 2 dargestellt.

⁶ Ein Mitglied des Stadtrates war über die gesamte Wahlperiode fraktionslos.

Mitteilung an den Vorsitzenden des Stadtrates über die Geschäftsstelle des Stadtrats⁷ wirksam wurde. Die Fraktionen hatten namentlich mitzuteilen, wer der Fraktion angehört und wer zum Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Fraktion bestimmt wurde.

Die Stadträte hatten für die geprüfte Wahlperiode Fraktionen gebildet und ihre Konstituierung mitgeteilt (siehe Anlage 1).

Die Fraktion DIE LINKE und die Fraktion Alternative für Deutschland zeigten ihre Konstituierung gegenüber dem Oberbürgermeister/dem Büro des Oberbürgermeisters und damit nicht gemäß der GO SR an. Für die Bildung der AfD-Stadtratsfraktion lag keine Anzeige vor. Die Fraktionen haben zur rechtssicheren Gewährleistung ihres Bestehens ordnungsgemäß ihre Bildung anzuzeigen.

In einigen Fraktionen kam es aus verschiedenen Gründen zu Änderungen der Mitgliedschaft. Diese wurden nicht immer an den Vorsitzenden des Stadtrates über das Team Ratsangelegenheiten mitgeteilt (z. B. Fraktion MitBürgerR, SPD-Fraktion).

Die Fraktion MitBürger änderte ihren Namen mit dem Beschluss einer geänderten Geschäftsordnung. Auch hier lag uns keine Mitteilung zur Namensänderung gemäß der GO SR vor.

Veränderungen in der Fraktion sind dem Vorsitzenden des Stadtrates unverzüglich mitzuteilen. Dies betrifft nach unserer Auffassung Veränderungen des Namens der Fraktion, der Mitglieder, des Vorsitzenden und der Stellvertreter.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen die Regelungen der GO SR beachten. Die Verwaltung hat die ordnungsgemäße Fraktionsbildung zu prüfen. Haushaltsmittel dürfen nur rechtmäßig bestehenden Fraktionen gewährt werden.

2.1.2 Mängel der Regelungen zur Fraktionsfinanzierung

Gemäß § 7 Abs. 3 der Hauptsatzung Stadt Halle (Saale) erhalten die Fraktionen die zur Wahrnehmung ihrer Arbeit erforderlichen Finanz- und Sachmittel. Das Nähere ist durch einen Beschluss des Stadtrates zu regeln.

Diesen Beschluss fasste der Stadtrat am 15.12.2010 mit dem „Gemeinsamen Änderungsantrag aller Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) zum Geschäftsbedarf der Fraktionen“ – Nr. V/2010/09396 – (Beschluss FF) zur Personal- und Sachkostenausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen ab dem 01.01.2011.

⁷ Geschäftsordnung der Stadt Halle (Saale) für den Stadtrat und seine Ausschüsse vom 18. Juli 2012 in der Fassung der 1. Änderung vom 31. Januar 2014, nunmehr Meldung über Team Ratsangelegenheiten – Geschäftsordnung vom 28.10.2015, zuletzt geändert am 15.07.2019

Fehlende Regelung zum TVöD

Die Stadt stellte gemäß Anlage 1 Nr. 1.1. zum Beschluss FF den Fraktionen für Personalausgaben Gesamtpauschalen in Abhängigkeit von der Mitgliederstärke der Fraktionen in folgender Höhe zur Verfügung:

- 3 - 4 Mitglieder 70.000 €
- 5 - 7 Mitglieder 108.000 €
- 8 - 10 Mitgliedern 115.000 €
- mehr als 10 Mitglieder 135.000 €.

Berechnungsgrundlage waren nach dem Beschluss FF die Durchschnittswerte der entsprechenden Vergütungsgruppe unter Berücksichtigung des Gesamtaufwandes des Arbeitgebers (einschließlich SV-Anteile, ZVK, Beiträge an den Unfallversicherungsverband). Die Gesamtpauschale erhöhte sich jährlich im gleichen Umfang, in dem sich das Tabellenentgelt eines Beschäftigten der Entgeltgruppe E 10 TVöD prozentual erhöhte und zudem, wenn sich ein Mehrbedarf aufgrund des Gesamtaufwandes des Arbeitgebers (z. B. durch Erhöhung der Arbeitgeberbeitragssätze zu den Sozialversicherungen, ZVK, Unfallversicherungsverband) ergab. Einheitliche Regelungen zu sonstigen Bedingungen der Beschäftigungsverhältnisse, z. B. zum Urlaubsanspruch, zur Gewährung vermögenswirksamer Leistungen, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder von Altersvorsorgeleistungen, bestanden nicht.

Nach unserer Auffassung sollte im Beschluss FF eine entsprechende Anwendung des TVöD VKA für alle Fraktionen einheitlich vorgegeben werden. Hierzu haben wir uns in unserem Jahresbericht 2009 Teil 1 ausführlich geäußert.

Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Die kommunalrechtlichen Regelungen finden damit grundsätzliche Anwendung, auch wenn die Fraktionen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen Teilrechtsfähigkeit⁸ haben. Damit unterliegen die Personalausgaben der Fraktionen, für die Haushaltsmittel der Stadt bereitgestellt werden, den gleichen Beschränkungen wie die Personalausgaben für unmittelbare Beschäftigte der Kommunen. Für Beschäftigte der Stadt sind gemäß § 76 Abs. 2 KVG LSA die gesetzlichen und tarifrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Dies gilt für die Vergütung und für die sonstigen Bestimmungen für die Beschäftigungsverhältnisse. Außerdem sind die öffentlichen Haushaltsmittel generell unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA zu verwenden.

⁸ vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09. Juni 2009 – 10 ME 17/09 –, Juris; Kleine Anfrage des Abgeordneten Kuschel (DIE LINKE) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit „Kommunale Fraktionen als Arbeitgeber“, Thüringer Landtag Drs. 5/6662 vom 18.09.2013

Nach unserer Ansicht kann die Vorgabe einer Gesamtpauschale, die unabhängig von der Eingruppierung und dem geltenden Tarifrecht ist, nicht gewährleisten, dass nur die erforderlichen Personalkosten der Fraktionen aus Haushaltsmitteln finanziert werden (§ 75 Abs. 1 KVG LSA).

Weitere Hinweise zur Ausgestaltung konkreter Regelungen und der Beschäftigungsverhältnisse werden in Pkt. 2.2 diskutiert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, im Beschluss FF den Fraktionen für die Beschäftigung von Personal

- **die maximale Höhe der Haushaltsmittel für Personalaufwendungen,**
 - **die Anzahl und die Wertigkeit der Stellen sowie**
 - **die entsprechende Anwendung des TVöD VKA**
- verbindlich vorzugeben, um**
- **eine vergleichbare Vergütung der Fraktionsmitarbeiter und der Beschäftigten der Verwaltung,**
 - **einheitliche Regelungen, z. B. für Urlaub, Krankheit, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen**
- und damit die Einhaltung des Besserstellungsverbots sowie eine wirtschaftliche Personal- und Personalkostensachbearbeitung sicherzustellen.**

Mangelhafte Bedarfsanalyse für die Beschäftigung von Personal

Nach dem Runderlass des MI LSA vom 20.03.2007 Nr. 3.1 Buchst. f) ist vor der Entscheidung über die Beschäftigung von Personal eine intensive Bedarfsanalyse (z. B. durch Erstellung von Tätigkeitsbeschreibungen) erforderlich. Ein Bedarf für voll- oder teilzeitbeschäftigtes Personal ist nach Ansicht des MI LSA allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsgeschäftsführung zu leisten ist.

Mit unserem Prüfungsbericht aus dem Jahr 2009 hatten wir die Notwendigkeit einer Bedarfsanalyse dargestellt. Konkrete Stellen nach Entgeltgruppen und monatlichen Beschäftigungszeiten (ggf. variabel) sollten vorgegeben werden.

Die Stadt hatte in ihrer Stellungnahme zu den Feststellungen und Hinweisen in unserem Prüfungsbericht 2009 an das Landesverwaltungsamt einen Bedarf in Form einer Gesamtpauschale für Personalaufwendungen dargestellt:

Mitglieder	Gesamtpauschale	vergleichbare Entgeltgruppe TVöD VKA
3-4	70.000 €	1 VZE € E 13
5-7	108.000 €	1 VZE € E 13; 60% VZE E 11
8-10	115.000 €	1 VZE € E 13; 75% VZE E 11
>10	135.000 €	1 VZE € E 13; 1 VZE E 11

Weiterhin wurden der Kommunalaufsicht Tätigkeitsbeschreibungen für den Bedarf eines Geschäftsführers (Entgeltgruppe E 13 TVöD VKA) und eines Fraktionsreferenten (Entgeltgruppe E 11 TVöD VKA) vorgelegt. Die Stadt stellte dabei dar, welcher Aufgabenumfang in den Fraktionen bestünde und welche Aufgaben durch die Fraktionsmitarbeiter zu leisten wären. Die festgelegten Mittel würden auf dem ermittelten Personalbedarf der Fraktionen basieren und daher in ihrer Höhe sachgerecht sein. Die Fraktionen seien übereingekommen, das bisherige System der Finanzierung der Personalkosten der Fraktionsmitarbeiter durch eine frei verfügbare Personalkostenpauschale beizubehalten. Tarifsteigerungen nach dem TVöD würden künftig zu einer Erhöhung der Pauschale führen.

Für den Beschluss FF legten die Fraktionen einen abweichenden Variantenvorschlag zum Stellenbedarf vor (siehe Anlage 3). Sie wichen damit von dem gegenüber der Kommunalaufsicht dargelegten Bedarf ab. Für keine Fraktion waren Mitarbeiter nach der Entgeltgruppe E 11 TVöD VKA - Fraktionsreferent - geplant.

Der Bedarf für die Beschäftigung von Personal ist messbar am konkret vorhandenen Organisations-, Koordinations- und Informationsbedarf der Fraktionsmitglieder. Da das Fraktionspersonal vollständig aus Haushaltsmitteln finanziert wird, sind die Vorschriften des Kommunalverfassungs- und Kommunalhaushaltsrechts zu beachten.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von finanziellen Mitteln für die Beschäftigung von Personal kann nach unserer Auffassung nur sachgemäß erfolgen, wenn die Stellenanzahl nach der Größe der Fraktionen, variabel nach Funktion und Beschäftigungszeit, festgesetzt wird. Eine Gesamtpauschale ermächtigt die Fraktionen zur Stellenbereitstellung ohne sachliche Begründung. Daher wird nach unserer Auffassung der Beschluss FF den Kriterien der Angemessenheit und ordnungsgemäßen Ermittlung des Bedarfs nicht ausreichend gerecht.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stadt (Verwaltung und Stadtrat) einen Bedarf für hauptamtliches Personal der Fraktionen im Sinne des o. g. RdErl. des MI unter Beachtung der Vorgaben des TVöD ermittelt und nachvollziehbar dokumentiert. In die Bedarfsermittlung sollte auch einfließen, ob bestimmte Unterstützungstätigkeiten durch das Büro des Stadtrates und weitere

organisatorische Aufgaben (Personalsachbearbeitung u. Ä.) durch Bereiche der Verwaltung wirtschaftlicher wahrgenommen werden können.

Fehlende Regelung zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung

Der Beschluss FF enthält keine Regelungen zur Vorlage von jährlichen Verwendungsnachweisen und zur Rückerstattung nicht verbrauchter Haushaltsmittel nach Abschluss des Haushaltsjahres bzw. der Wahlperiode. Einzelheiten zum Mitteleinsatz oder zur Abwicklung der Fraktionen wurden dort nicht festgelegt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, in den Beschluss FF Regelungen

- **zum Nachweis der Verwendung der Haushaltsmittel,**
- **zum Nachweis des Inventars der Fraktionen, das aus städtischen Mitteln beschafft wurde,**
- **zum Mitteleinsatz und**
- **zur Abwicklung der Fraktionen**

aufzunehmen. Die vorhandenen Leitfäden oder Richtlinien könnten verbindliche Anlagen zum Beschluss FF werden.

2.2. Feststellungen zur Beschäftigung von Fraktionspersonal

2.2.1 Personalausstattung

Gemäß dem Beschluss FF erhielten die Fraktionen Gesamtpauschalen, deren Entwicklung an die Entgeltgruppe E 10 TVöD gekoppelt war.

Die Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) hatten zum Prüfungszeitpunkt im Jahr 2019 folgende Personalausstattung:

Fraktion (Mitglieder)	Geschäftsführer (GF)	Fraktionsmitarbeiter (FraktMA)	Fraktionsreferent (FraktRef)	Sonstige
Beschäftigung h/Woche – Stand zum Prüfungszeitpunkt April 2019				
CDU/FDP (16)		-	3 FraktRef je 40 h 1 FraktRef je 25 h ⁹	
DIE LINKE (15)	1 GF 40 h (E 13 Stufe 6)	1 FraktMA 40 h (E 9A, Stufe 1) 1 FraktMA 20 h (E 9A, Stufe 1)		1 geringfügig Beschäftigter 10 h
SPD (11)			3 FraktRef je 40 h	2 geringfügig Beschäftigte je 10 h
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (6)	1 GF 40 h		2 FraktRef. je 30 h	
MitBürger (4)	1 GF 40 h	1 FraktMA 40 h		1 geringfügig Beschäftigter 10 h
Alternative für Deutschland (3)		-	1 FraktRef 20 h 1 FraktRef 132 h mtl. 1 FraktRef 154 h mtl.	

Der Beschluss FF ermächtigte die Fraktionen, im Rahmen einer Pauschale nach der jeweiligen Fraktionsstärke Personal gemäß ihrem eigens für sich ermittelten Bedarf anzustellen.

Im Vergleich zu unserer vorangegangenen Prüfung hatten die Fraktionen im Rahmen ihres Bedarfs und ihres Budgets bis zum Prüfungszeitraum ihre Personalstruktur weiter verändert. Sie hatten überwiegend davon Abstand genommen, Geschäftsführer in den Entgeltstufen E 13/E14 einzustellen. Im Vergleich zur Wahlperiode 2004 - 2009 betraf dies nunmehr nur noch zwei Stellen von zuvor sechs Stellen. Zudem wurde wie in diesem Vergleichszeitraum ein Geschäftsführer vergleichbar in der Entgeltstufe E 10 bzw. E 9a beschäftigt.

Fraktionsmitarbeiter wurden nach den vorgelegten Arbeitsverträgen überwiegend in den (vergleichbaren) Entgeltgruppen E 10 bzw. E 9a beschäftigt. Ihre Anzahl war gegenüber der 2009 geprüften Wahlperiode von vier auf 15 Stellen gestiegen. Eine Beschäftigung von Fraktionsreferenten in den Entgeltgruppen E 11/E 12 erfolgte nicht mehr.

Wurden in der Wahlperiode 2004 - 2009 noch zwei vollbeschäftigte Fraktionssekretärinnen eingestellt, wurde diese Tätigkeit nunmehr durch die Fraktionsmitarbeiter bzw. vier geringfügig Beschäftigte studentische Mitarbeiter ausgeführt.

⁹ Zur Information bis 2016 - 1 Geschäftsführer 40 h

Einige Fraktionen hatten damit im Verlauf der Wahlperiode die Verantwortungs- als auch die Aufgabenstruktur der Mitarbeiter grundlegend verändert. Die Fraktionen wichen somit bei ihren Stellenplanungen vielfach grundlegend von den Bedarfsermittlungen der Stadt und der Fraktionen zum Zeitpunkt des Beschlusses FF ab.

Die Notwendigkeit von Personal und damit des Bedarfs ist messbar am konkret vorhandenen Organisations-, Koordinations- und Informationsbedarf der Fraktionsmitglieder. Hierzu bedarf es einer aktualisierten Bedarfsermittlung durch die Stadt.

Die Fraktionen nahmen die geplanten Haushaltsmittel für Personalaufwendungen überwiegend nicht vollständig in Anspruch. Die Stadtverwaltung zahlte verbleibende Mittel nicht an die Fraktionen aus. Wurden 2015 noch Personalaufwendungen i. H. v. 9,89 % und 2016 i. H. v. 4,92 % der zugestandenen Personalpauschale von den Fraktionen nicht benötigt, waren es 2017 und 2018 geplante Mittel i. H. v. 4 %.¹⁰

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, den Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln und schon im Stadtratsbeschluss Kriterien der Angemessenheit festzulegen. Die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal ohne den Nachweis der Erforderlichkeit stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.

2.2.2 Öffentliche Stellenausschreibung für das Fraktionspersonal

Der Zugang zu öffentlichen Ämtern ist im Grundgesetz geregelt. Fraktionen gehören zum organschaftlichen Bereich des Stadtrates. Ihre Beschäftigten sind mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut und werden aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert. Daher sind die von einer Stadtratsfraktion im Rahmen eines Arbeitsvertrages mit Entgelt beschäftigten Personen im öffentlichen Dienst tätig.

Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Die Einstellung in den öffentlichen Dienst setzt regelmäßig voraus, dass eine Stellenausschreibung erfolgt ist, damit das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet ist. Im Beamtenrecht ist die grundsätzliche Ausschreibungspflicht ausdrücklich geregelt. Im Tarifrecht findet sich eine derartige Pflicht nicht ausdrücklich.

In einigen Fraktionen hat es in den letzten beiden Wahlperioden Neueinstellungen von Fraktionsmitarbeitern gegeben. Diese erfolgten nicht immer auf der Grundlage von öffentlichen Stellenausschreibungen. An die Stellenausschreibungen müssen keine hohen Anforderungen gestellt werden. Wichtig ist die öffentliche Bekanntmachung, um einen fairen Wettbewerb zur Personalauswahl zu ermöglichen.

¹⁰ Die Gesamtaufwendungen für Fraktionspersonal sind in der Anlage 2 dargestellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, neu zu besetzende Stellen öffentlich auszu-schreiben. Eingestellt werden muss geeignetes Personal, das insbesondere die Qualifikationsanforderungen erfüllt.

2.2.3 Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung und Parteienfinan-zierung

Aus Haushaltsmitteln finanziertes Personal darf nicht für Aufgaben der Parteien/Interessengemeinschaften eingesetzt werden. Außerdem dürfen die Beschäftigten der Fraktionen nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die dem Ehrenamt des Stadtrates zuzurechnen sind. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen der/die Beschäftigte zu-gleich Stadtrat ist.¹¹

Im Prüfungsbericht 2009 hatten wir zur notwendigen Abgrenzung zulässiger und unzu-lässiger Tätigkeiten ausführlich ausgeführt. In der Stellungnahme zu diesem Prüfungs-bericht stellte die Stadt Halle (Saale) dar, dass die von uns gerügten Tätigkeiten nicht mehr Bestandteil der Tätigkeitsbeschreibungen waren.

Wie im Folgenden dargestellt, war nach wie vor in einigen Fällen eine Abgrenzung von Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter mit denen als Mandatsträger und/oder Parteimit-glied nicht möglich.

Mangelhafte Aufgabenabgrenzung bei der AfD-Stadtratsfraktion

Die AfD-Stadtratsfraktion konnte weder eine Geschäftsordnung noch Tätigkeitsbe-schreibungen für die drei Beschäftigten vorlegen. Die Aufgaben als Fraktionsreferenten waren nicht beschrieben.

Bei den Erhebungen stellten wir fest, dass die Mitarbeiter der AfD-Stadtratsfraktion tat-sächlich immer wieder den Kommunalwahlkampf in den Vordergrund stellten. Für un-sere Prüfung standen daher im Wahlkampfzeitraum nur bedingt zeitliche Ressourcen der Mitarbeiter bereit.

Wahlkampf ist Parteiarbeit und aus städtischen Mitteln nicht finanzierbar. Die Fraktion hat daher sicherzustellen, dass die Mitarbeiter nur für zulässige Tätigkeiten eingesetzt werden und ein Arbeitszeitznachweis in geeigneter Form geführt wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nachvollziehbare Tätigkeitsbe-schreibungen erforderlich sind, um die Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter ab-zugrenzen. Außerdem ist über Arbeitszeitznachweise sicherzustellen, dass öf-fentliche Mittel nicht für die unzulässige Finanzierung von Parteiarbeit verwendet werden. Die Verwaltung muss die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen.

¹¹ Vgl. RdErl. des MI LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

Weiterhin mangelhafte Aufgabenabgrenzung für konzeptionelle Arbeiten

Im Prüfungsbericht 2009 hatten wir dargestellt, dass das Antrags- und Initiativrecht ausschließlich den Stadträten zuzuordnen ist. Die Mitarbeiter der Fraktionen dürfen vorbereitende inhaltliche Tätigkeiten nur aus der Initiative des Fraktionsvorstandes oder der Stadträte resultierend bzw. in deren Auftrag wahrnehmen.

Die Umsetzung dieser Forderung hat die Fraktion MitBürger nachvollziehbar vorgenommen. Mit Ausnahme der AfD-Stadtratsfraktion waren in den anderen Fraktionen Mitarbeiter ausdrücklich beauftragt, Beobachtungen von Entwicklungen in der Stadt und daraus resultierend Schlussfolgerungen, Strategien und Entscheidungen vorzubereiten.

Eigenständige Initiativ- und Kontrollrechte des Fraktionspersonals bestehen nicht. Diese sind der Fraktion bzw. den Stadträten vorbehalten. Aus Haushaltsmitteln finanziertes Fraktionspersonal darf dabei lediglich unterstützend tätig werden, nicht jedoch die eigentlich den Stadträten vorbehaltenen Aufgaben selbst wahrnehmen.

Darüber hinaus setzen immer noch Fraktionen die Geschäftsführer/Fraktionsmitarbeiter für die eigenverantwortliche schriftliche und mündliche Beantwortung von Bürgeranliegen ein. Dies ist jedoch Aufgabe der Stadträte in ihrem Ehrenamt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Fraktionen die Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter nachvollziehbar von den Aufgaben der Stadträte abzugrenzen haben.

2.2.4 Vergütung der Beschäftigten

In Pkt. 2.1.2 haben wir ausgeführt, dass für die Beschäftigung von Personal in den Fraktionen die Anwendung des öffentlichen Tarifrechts vorgegeben werden sollte. Hierzu zählen auch die entsprechenden tariflichen Eingruppierungsvorschriften.

Die Fraktion DIE LINKE und die SPD-Fraktion waren unserer Rechtsauffassung im Prüfungsbericht 2009 gefolgt und wendeten den TVÖD VKA fast vollständig an. Nur einzelne Ausnahmen von Teilverträgen waren arbeitsvertraglich vereinbart. Die weiteren vier Fraktionen vergüteten ihr Personal nicht tarifgebunden.

Eine fachliche Begleitung der Fraktionen durch die Verwaltung, für z. B. Stellenausschreibungen, Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen und sich daraus ergebende Eingruppierungen und Einstufungen in entsprechender Anwendung des TVÖD VKA, wurde nicht angeboten. Auch zu sonstigen arbeitsvertraglichen Auswirkungen (Einmalzahlungen, Urlaubsansprüche, Lohnfortzahlung) gab es keine nachgewiesenen Hinweise der Verwaltung.

Gemäß dem Beschluss FF sind Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Pauschalen Durchschnittswerte der entsprechenden Vergütungsgruppe. Diese Durchschnittswerte entsprechen dem Gesamtaufwand des Arbeitgebers (einschließlich SV-Anteile, ZVK, Beiträge an den Unfallversicherungsverband etc.). Die Mehrheit der Fraktionen legte jedoch keine konkrete Entgeltgruppe nach dem bestehenden Tarifwerk für die Kommunen fest.

Arbeitsvertraglich waren folgende Entgeltgruppen/Entgelte vereinbart:

Fraktion	Geschäftsführer			Fraktionsreferent		
	Vollzeit	Teilzeit	Entgeltgruppe bzw. vergleichbar	Vollzeit	Teilzeit	Entgeltgruppe bzw. vergleichbar
CDU/FDP						Festgehalt vgl. E 9 (St. 2) TVöD
DIE LINKE	1		E 13 St. 6 TVöD	1	1	E 10 St. 2 TVöD
SPD-Fraktion				3	1	E 10 TVöD (St. 1 bzw. 2)
MitBürger	1		Festgehalt 3.000 € (40h) Vgl. E 9a TVöD St.2	1		Festgehalt 3.100 € (40h) vgl. E 9a TVöD St.2
BÜNDNI 90/DIE GRÜNEN		1	Festgehalt 4.623 € (40h) vgl. E 13 TVöD St. 3		2	Festgehalt 2.476 € (30h) vgl. E 9a TVöD St.3
AfD Stadt- ratsfraktion				1	2	1.200 € 20 h/Wo 1.980 € 132 h/mtl. 2.310 € 154 h/mtl. vgl. E 4 St. 1

Die Übersicht zeigt, dass das Fraktionspersonal nach der Höhe der Bruttoentgelte für grundsätzlich vergleichbare Tätigkeiten sehr unterschiedlich vergütet wurde. Dies beruht auf dem Beschluss FF, welcher die Vergütung in das Ermessen der Fraktionen stellt.

Einige Fraktionen (DIE LINKE, SPD-Fraktion und MitBürger) beschäftigten zusätzlich studentische Mitarbeiter im Rahmen der Vergütung für Geringverdiener.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, im Beschluss FF die entsprechende Anwendung des TVöD VKA für die Beschäftigten der Fraktionen und die Bewertung der Stellen verbindlich vorzugeben.

2.2.5 Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen

U. a. in Pkt. 2.1.2 haben wir dargestellt, dass wir eine entsprechende Anwendung des TVöD VKA für erforderlich halten. Damit wäre auch ein einheitliches System der Beschreibung und Bewertung der (zulässiger Weise übertragenen) Aufgaben und Tätigkeiten der Beschäftigten der Fraktionen vorgegeben.

Anhand der vorhandenen Tätigkeitsbeschreibungen kann die Stadt die Fraktionsstellen gemäß den Eingruppierungsvorschriften (§ 17 TVÜ VKA) bewerten.

Die Stadt ermittelte eine Orientierung für den fachlichen Bedarf eines Geschäftsführers und bewertete diesen mit der Entgeltgruppe E 13.

Wir stellten hierzu vergleichend fest:

- Die Tätigkeitsbeschreibung für den Geschäftsführer der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies den genannten Bedarf an Tätigkeiten konkret nach. Allerdings fehlte es an der zeitanteiligen Bewertung. Die Unvollständigkeit der Bewertungsgrundlagen ermöglichte keine Überprüfung der Eingruppierung.
- Die Stellenbeschreibung für die Geschäftsführerin der Fraktion DIE LINKE lag nur im Entwurf vor. Die konzeptionelle Arbeit und die Mitwirkung bei der kommunalpolitischen Arbeit erreichten einen Anteil von 70 %. Entsprechend der Vorlage der Stadt war eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe E 13 möglich, sofern die fachwissenschaftliche und rechtliche Betreuung vordergründig durchzuführen waren.
- Die AfD-Stadtratsfraktion verkannte die Wertigkeit der regelmäßigen Tätigkeit von Fraktionsreferenten. Das zeigt sich in der Vereinbarung einer Entlohnung je Arbeitsstunde. Die sich aus dem vereinbarten Lohn ergebende vergleichbare Entgeltgruppe E 4 entspricht der Vergütung für Sekretäre/innen. Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen lagen nicht vor.

Nach Angaben der Mitarbeiter und Mitglieder der geprüften Fraktionen fand eine Beratung der Fraktionen

- zu ihren Arbeitgeberfunktionen,
- zu dem zu erfüllenden möglichen Aufgabenumfang sowie
- zu tarifrechtlichen Fragen

durch die Verwaltung der Stadt nicht statt. Das Team Ratsangelegenheiten als verantwortliche Stelle für den Stadtrat hatte die Tätigkeitsbeschreibungen und die Arbeitsverträge nicht geprüft.

Durch das Fehlen von Zeitanteilen zu jedem Arbeitsvorgang als einem wesentlichen Bestandteil einer Tätigkeitsbeschreibung sowie der oftmals nicht ausreichend konkreten Benennung der Tätigkeiten war eine exakte Stellenbewertung nicht möglich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in Abstimmung zwischen Verwaltung und Fraktionen eine tarifrechtliche Stellenbeschreibung nach Funktionen der Fraktionsmitarbeiter als Grundlage der Stellenbewertung zu erarbeiten. Die Stellenbewertung muss der Ermittlung einer der tarifgerechten Eingruppierung zulässigen Vergütung dienen.

Die Verwaltung hat dabei auch sicherzustellen, dass das Besserstellungsverbot eingehalten wird.

2.2.6 Unwirtschaftliche Mittelverwendung für Personal

Die Fraktionen haben ihren Personalbedarf sorgfältig zu planen. Auszahlungen für Personal dürfen nur in der Höhe geleistet werden, in der Ansprüche bestehen und Mittel zur Verfügung stehen.

Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass die Fraktionen zur Beurteilung von Ausgaberesten zum Jahresende regelmäßig die Verwaltung befragten. Die Verfügbarkeit von Mitteln wurde dabei auch vor dem Hintergrund des Einsatzes zusätzlichen Personals, z. B. studentischer Mitarbeiter, oder von Entgelterhöhungen oder Sonderzahlungen betrachtet. Der Fachbereich Personal (FB 10) der Stadt prognostizierte dazu zumeist den „Verbrauch der Mittel“ zum Jahresende.

Wir sind der Auffassung, dass diese Verfahrensweise gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstößt. Der Personaleinsatz muss bedarfsgerecht, nicht mittelgerecht sein. Dabei wird der Bedarf in der Höhe durch die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt. Die Mittel müssen jedoch nicht ausgeschöpft werden.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO hat sich die Veranschlagung von Personalausgaben nach den im Haushaltsjahr voraussichtlich zu besetzenden Stellen zu richten. Diese Regelung ist für die Haushaltsmittel, die den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden, entsprechend anzuwenden. Der Beschluss FF verletzt insoweit die haushaltsrechtlichen Grundsätze.

2.2.7 Weitere Feststellungen zu den Arbeitsverträgen

Die Fraktionen haben, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden, Arbeitsverträge mit den Mitarbeitern geschlossen. Dazu haben wir Folgendes festgestellt:

Unklare Befristung der Arbeitsverträge

Die Fraktionen unterliegen als Organteile der Diskontinuität des Stadtrates. Das Ende der Wahlperiode des Stadtrates bedeutet rechtlich auch das Ende der Fraktionen.¹² Entsprechend sind die Arbeitsverträge auf das Ende der Wahlperiode zu befristen. Nach unseren Feststellungen waren die aktuellen Arbeitsverträge befristet auf das Ende der Wahlperiode abgeschlossen. Der Fristablauf war jedoch nicht eindeutig geregelt. Mindestens ein der Stadtverwaltung vorliegender Arbeitsvertrag war unbefristet.

¹² Vgl. Nr. 5 RdErl. des MI LSA vom 20. März 2007

Bei Arbeitsverträgen der Fraktion DIE LINKE/Die PARTEI waren Verträge sowohl „auf unbestimmte Zeit“ geschlossen als auch „für die Zeit bis zum Juni 2019“ befristet. Erläuterungen zu dieser widersprüchlichen Festlegung bestanden nicht.

Zudem lagen Arbeitsverträge in unterschiedlichen Ausführungen in der Stadtverwaltung und in den Fraktionen vor.

Die Fraktionen haben darauf zu achten, dass Arbeitsverträge mit den Fraktionsmitarbeitern nachvollziehbar befristet zum Ende der jeweiligen Wahlperiode abzuschließen sind.

Fehlende Regelung zur Auszahlung der Vergütung

Einige Arbeitsverträge enthielten keine Regelungen zur Zahlungsweise und zur Fälligkeit der Vergütung. Da die Mehrzahl der Fraktionen bisher eine entsprechende Anwendung des TVöD ablehnte, bedarf es einer ausdrücklichen vertraglichen Regelung hierzu.

Der Landesrechnungshof hält eine Ergänzung der abgeschlossenen Arbeitsverträge für notwendig. Zahlungsweise und Fälligkeit der Vergütung sollten in entsprechender Anwendung des TVöD vereinbart werden.

Mangelhafte Festlegung zum Arbeitsort

Gemäß Nr. 3 der Arbeitsverträge der CDU/FDP-Stadtratsfraktion war als Arbeitsort Halle (Saale) vereinbart. Bei Notwendigkeit war der Arbeitnehmer verpflichtet, Arbeitsaufgaben auch innerhalb des Landes Sachsen-Anhalt zu erfüllen.

Der Arbeitsort des Fraktionspersonals ist eindeutig zu benennen und kann nur die Stadt Halle (Saale) als Sitz der Fraktion sein. Die Erfüllung von Arbeitsaufgaben außerhalb des Arbeitsortes unterliegt dem Direktionsrecht des Arbeitgebers und ist eine Dienstreise.

Der Landesrechnungshof hält eine entsprechende Korrektur der Arbeitsverträge für notwendig.

Fehlerhafte Festlegung zum Krankengeldzuschuss

Gemäß § 22 Abs. 3 TVöD wird der Krankengeldzuschuss bei einer Beschäftigungszeit (§ 34 Abs. 3 TVöD) von mehr als einem Jahr längstens bis zum Ende der 13. Woche und von mehr als drei Jahren längstens bis zum Ende der 39. Woche seit dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit infolge derselben Krankheit gezahlt. Maßgeblich für die Berechnung der Fristen nach Satz 1 ist die Beschäftigungszeit, die im Laufe der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit vollendet wird.

Die AfD-Stadtratsfraktion vereinbarte den Krankengeldzuschuss für die gesamte Geltungszeit des Arbeitsvertrages. In einem Fall wurde der Krankengeldzuschuss für eine nicht länger als ein Jahr Beschäftigte finanziert.

Das Besserstellungsverbot ist bei der Finanzierung von Personalausgaben zu beachten. Für die Prüfung ist der TVöD VKA maßgeblich. Eine Überprüfung und Anpassung abgeschlossener Arbeitsverträge hält der Landesrechnungshof für erforderlich.

Unterschiedliche Regelungen zur Urlaubsgewährung

Wir stellten fest, dass erhebliche Unterschiede der Fraktionen bei der Gewährung des Jahresurlaubs bestanden. Im Regelfall war, wie bereits dargestellt, die Anwendung des TVöD VKA nicht umfassend vereinbart. Dieser sieht einen Jahresurlaub von 30 Tagen bei einer Fünf-Tage-Arbeitswoche vor.

Für die Mitarbeiter der Fraktion MitBÜRGER für Halle-NEUES FORUM wurde Urlaub i. H. v. 28 Tagen vertraglich vereinbart.

Der Urlaubsanspruch für die Mitarbeiter der AfD-Stadtratsfraktion betrug nur 24 Tage. Nach den Arbeitsverträgen für studentische Mitarbeiter war kein Urlaub geregelt. Für Minijobber besteht ein gesetzlicher Mindestanspruch von 24 Werktagen gem. § 3 Abs. 1 Bundesurlaubsgesetz. Voraussetzung zur Berechnung ist die Regelung der Arbeitszeit.

Die unterschiedlichen Urlaubsregelungen haben Auswirkungen auf die Bewertung der Vergütung und die Überprüfung des Besserstellungsverbots. Eine Vereinheitlichung hält der Landesrechnungshof für zweckmäßig.

2.3 Mängel in der Kassen- und Buchführung und bei der Mittelverwendung

Wir prüften stichprobenartig für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 anhand von Einzelbelegen und zahlungsbegründenden Unterlagen die zweckentsprechende Verwendung und Abrechnung der sächlichen Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit.

2.3.1 Mängel in der Kassen- und Buchführung

Der Gesetz- und Ordnungsgeber hat mit dem KVG LSA, der KomHVO Doppik und der KomKVO Doppik die rechtlichen Grundlagen für kommunale Haushaltsmittel geschaffen.

Danach haben die Fraktionen interne Regelungen zu schaffen, die sich insbesondere auf die Befugnisse hinsichtlich der Kassen- und Buchführung beziehen. Die zu treffenden Regelungen betreffen beispielsweise die Höhe der zu tätigen Ausgaben, die

Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Ausgaben unter Einbeziehung des Vier-Augen-Prinzips, die Festlegung des monatlichen Kassenlimits und die Prüfung des monatlichen Kassenbestandes.

Nach unseren Feststellungen hatten alle Fraktionen Regelungen für den Geschäftsablauf getroffen. Die Kassen- und Buchführung war in allen Fraktionen formal gleich aufgestellt. Die Bücher wurden sowohl in digitaler als auch in handschriftlicher Form geführt.

Nur in wenigen Fällen erfolgte jedoch eine zeitnahe Erfassung der Einnahmen und Ausgaben. Keine Fraktion hatte Kassenprüfungen dokumentiert.

Eine hinreichend bestimmte Kassenordnung bzw. Befugnisregelung war in keiner Fraktion vorhanden. Die Fraktionen hatten in der laufenden Buchführung in unterschiedlichem Umfang den Rechnungsbelegen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht beigelegt, die Verwendungszwecke nicht vermerkt, eine zusammenhängende Ablage nicht gewährleistet und einen Fraktionsbezug nicht nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen bei der Kassen- und Buchführung die grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen beachten und für die verantwortlichen Personen verbindliche Festlegungen treffen. Kassenprüfungen sind regelmäßig durchzuführen und zu dokumentieren.

Mit der jährlichen Prüfung der Mittelverwendung sollten die aktuellen Regelungen über Kassen-, Bank- und Buchführung nachgewiesen werden. Das Team Ratsangelegenheiten sollte entsprechende Hinweise geben.

2.3.2 Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel

Unsere Prüfung hat ergeben, dass der überwiegende Teil der Fraktionen unsere Empfehlungen aus dem Prüfungsbericht 2009 und die Hinweise in den Erlassen des M LSA bei der Selbstbewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel beachtet hat. Zu verbessern ist insbesondere die Dokumentation der Mittelverwendung.

Ausgaben für Sitzungen und Klausurtagungen, Bewirtung und Raummiete

Grundsätzlich sind die Fraktionen frei in der Durchführung ihrer Beschaffungsmaßnahmen für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes, sofern sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten.

Die Entscheidungen sollten dem an der Fraktionsgröße ausgerichteten Bedarf gerecht werden. So ist es erforderlich, die Fraktionssitzungen und Klausurtagungen sorgfältig

zu planen. Dieses betrifft u. a. die Anzahl der teilnehmenden Personen. Hieraus ergibt sich auch die Entscheidung, ob die Fraktionssitzungen außerhalb der Fraktionsgeschäftsräume stattfinden müssen. In diesen Fällen entstehen zusätzliche Kosten für Raummieten oder Tagungspauschalen.

Alle Fraktionsgeschäftsstellen verfügen über ausreichend Raumkapazität, sodass Fraktionssitzungen mit allen Fraktionsmitgliedern in deren Räumlichkeiten stattfinden können. Bei Bedarf hatte die Stadt den Fraktionen stadteigene Tagungsräume mietfrei angeboten.

Nach unseren Feststellungen führten die Fraktionen Fraktionssitzungen mehrfach außerhalb ihrer Räumlichkeiten durch. Für die Bewirtung anlässlich ihrer Fraktionssitzungen wandten die CDU/FDP-Stadtratsfraktion, die Fraktion DIE LINKE und die SPD-Fraktion in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 jährlich je Fraktion ca. 1.500 € auf. Nach den vorliegenden Belegen handelte es sich um Kosten für Imbiss und alkoholfreie sowie alkoholische Getränke. Einzelne Fraktionsmitglieder beteiligten sich bei großen Fraktionssitzungen oder Klausurtagungen mit einem finanziellen Eigenanteil an den Ausgaben für die Bewirtung. Es war nicht in jedem Fall nachvollziehbar, wie der jeweilige Eigenanteil ermittelt wurde.

Reine Eigenbewirtungen in Form vollwertiger Mahlzeiten (z. B. Beköstigungen zu Fraktionssitzungen oder anlässlich geselliger Veranstaltungen) dürfen nicht aus den Haushaltsmitteln der Fraktion finanziert werden.¹³ Diese haben die Fraktionsmitglieder bzw. Mitarbeiter der Fraktion aus eigenen Mitteln zu zahlen. Ausschließlich alkoholfreie Erfrischungsgetränke sowie kleine Snacks (Imbiss) zur Erhaltung der Beratungsfähigkeit der Teilnehmer¹⁴ sind zulässig.

Die Bewirtung von Gästen kann zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben in einem angemessenen Rahmen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Bewirtung mit alkoholischen Getränken ist jedoch aus unserer Sicht unzulässig. Die Teilnahme des Gastes muss aus ratsspezifischen Zwecken erforderlich sein und in einem Zusammenhang mit den inhaltlichen (Verwaltungs-) Aufgaben der Fraktion stehen. Zur Nachweisführung der zweckentsprechenden Mittelverwendung müssen aus den entsprechenden Abrechnungsbelegen zumindest der Anlass sowie die Art (z. B. Verwaltungsmitarbeiter, sachkundige Dritte) und Anzahl der bewirteten Gäste erkennbar sein.

Dem Grunde nach zulässige Bewirtungen aus Fraktionsmitteln müssen im Übrigen sowohl im Einzelfall als auch insgesamt der Höhe nach vertretbar sein. Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes gilt für Bewirtungen wie für alle

¹³ Nach Nr. 3.2 e) RdErl. des MI LSA vom 20. März 2007 ist eine Bewirtung der Fraktionsmitglieder unzulässig, soweit dies über eine Erfrischung (alkoholfreie Tagungsgetränke) während der Fraktionssitzung hinausgeht.

¹⁴ Vgl. auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2016, S. 63f., https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Kommunalberichte/2016/Kommunalbericht_2016.pdf

anderen Ausgaben der Fraktion. Im Wesentlichen treffen diese Feststellungen auf alle Fraktionen zu, die bis zum Ende der Wahlperiode 2019 bestanden.

Folgende auf einzelne Fraktionen bezogene Hinweise halten wir für erforderlich:

a) Die CDU/FDP-Stadtratsfraktion legte eine Geschäftsordnung vom 13.04.2015 und eine Kassenordnung vom 14.09.2014 vor. Die Ordnungen beinhalteten Festlegungen über personelle Befugnisse, die nicht der zum Prüfungszeitpunkt bestehenden Organisation entsprachen. Lt. Geschäftsordnung der Fraktion war der Fraktionsgeschäftsführer mit der Kassenführung beauftragt. Seit der Einführung des Referentenmodells im Jahr 2016 gab es keinen Fraktionsgeschäftsführer mehr. Für die Kassenführung war eine Fraktionsmitarbeiterin zuständig.

Neben den wöchentlichen Fraktionssitzungen veranstaltete die Fraktion auch kleinere Zusammenkünfte mit Fraktionsmitgliedern. Diese fanden gewöhnlich in den Räumlichkeiten der Fraktionsgeschäftsstelle statt. Zweimal jährlich fanden Fraktionssitzungen in einem größeren Rahmen außerhalb der Geschäftsräume statt. Zu allen Anlässen wurden Speisen und Getränke, auch alkoholische Getränke, gereicht. In den Buchungsunterlagen waren z. B. folgende Ausgaben nachgewiesen:

- Eine Fraktionssitzung fand am 25.06.2018 anlässlich der bevorstehenden „Sommerpause“ im Restaurant „Wildschütz“ mit 34 Teilnehmern (Stadträte, sachkundige Einwohner, Mitarbeiter der Fraktion) statt. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 612 € für Speisen und Getränke. Bareinzahlungen auf diesen Betrag wurden i. H. v. 230 € geleistet.
- Eine Fraktionssitzung wurde am 19.03.2018 im Vereinsraum des Tierschutz Halle e.V. mit 9 Teilnehmern durchgeführt. Es wurden 100 € für Verpflegung, 72 € für Getränke und 30 € für Raummiete ausgegeben.

b) Die SPD-Fraktion leistete im Haushaltsjahr 2018 für die Ausgestaltung der Fraktionssitzungen Ausgaben aus Fraktionsmitteln i. H. v. insgesamt ca. 2.605 €. Zahlungsnachweise belegten, dass die Fraktion zu jeder Fraktionssitzung über eine Cateringfirma Speisen (ca. 39 €) und Getränke (ca. 55 €) liefern ließ. Größere Fraktionssitzungen und Klausurtagungen fanden außerhalb der Räumlichkeiten der Geschäftsstelle statt, so z. B.

- eine Klausurtagung am 19.10.2018 in der AWO-Geschäftsstelle mit einer Cateringrechnung für Imbiss 142,75 € und Getränke 55 €,
- eine Fraktionssitzung am 11.06.2018 im Gesundheitszentrum Silberhöhe mit 50 Teilnehmern (nach eigenen Angaben, ohne Teilnehmerliste) mit einer Raummiete von 70 € und

- eine Fraktionssitzung im Tagungsraum des Lebenshilfe e.V. mit einer Tagungspauschale von 70 € und Kosten für Imbiss von 20 €.
- c) Die Stadtratsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN leistete im Haushaltsjahr 2018 für die Ausgestaltung der Fraktionssitzungen insgesamt ca. 1.748 € Ausgaben aus Fraktionsmitteln. Davon verwendete sie ca. 812 € für die Bewirtung mit Speisen und Getränken. An einer Fraktionsklausur am 23.03.2018 und 24.03.2018 in der Akademie Haus Sonneneck in Großjena nahmen sechs Stadträte der Fraktion und zwei Fraktionsmitarbeiter teil. Den Teilnehmerbeitrag von insgesamt 936 € zahlte die Fraktion aus den Fraktionsmitteln.

Der Landesrechnungshof hält die dargestellten Eigenbewirtungen für unzulässig. Zulässig ist nur die Finanzierung von alkoholfreien Erfrischungsgetränken und kleinem Imbiss. Zum Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung sind auf den Abrechnungsbelegen mindestens der Anlass sowie die Art und Zahl der bewirteten Gäste anzugeben.

Ausgaben für Fachzeitschriften, Fachbücher und Tageszeitungen

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben dürfen die Fraktionen Fachliteratur und Fachzeitschriften sowie Tageszeitungen beschaffen. Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte jedoch soweit möglich auf Bestände der Verwaltungsbibliothek zurückgegriffen werden.

Nach unseren Feststellungen gaben die Fraktionen jährlich ca. 800 € für Literatur und Zeitschriften aus. Hierzu zählten z. B. das Baugesetzbuch mit entsprechender Ergänzungslieferung, Jahresabonnements des Gesetz- und Verordnungsblatts, der Mitteldeutschen Zeitung, der Bild-Zeitung und der Zeitung Die Welt.

Die CDU/FDP-Stadtratsfraktion hatte ein Bild-Zeitungsabonnement für die digitale Nutzung abgeschlossen. Da dieses System wegen technischer Probleme (seit 2018) nicht nutzbar war, beschaffte die Fraktion Papier-Exemplare (19 - 20 Stück monatlich á 0,75 €). Das ABO „BILDplus Premium“ kostete jährlich 129,99 €. Die Stadtratsfraktion hatte versäumt, ihre Rechte gegenüber dem ABO-Vertragspartner, sofern das technische Problem bei diesem lag, auf Erstattung geltend zu machen oder den Vertrag zu kündigen. Außerdem abonnierte die CDU/FDP-Stadtratsfraktion ein Spartenmagazin für politische Kommunikation des Verlages Quadriga Media Berlin GmbH. Das Magazin beschäftigt sich überwiegend mit bundespolitischen Strategien, Trends und Entwicklungen und stellt zentrale Akteure des Politikbetriebs im Bund und in der EU vor. Nach

unserer Ansicht ist ein unmittelbarer Bezug zu den Aufgaben der Fraktion nicht gegeben.

Für die Beschaffung von Fachmagazinen muss ein unmittelbarer Bezug zu den Fraktionsaufgaben erkennbar sein. Im Übrigen hält es der Landesrechnungshof für notwendig, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Beschaffung von Fachbüchern, Zeitungen und Zeitschriften zu beachten.

Ausgaben für Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit

Bei Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstiger Öffentlichkeitsarbeit - auch bei Nutzung sozialer Medien - muss der Bezug zur Stadtratsarbeit erkennbar sein. Publikationen der Fraktionen, die mit Fraktionsmitteln finanziert werden, dürfen sich inhaltlich nur mit Themen befassen, die im Zusammenhang mit der Arbeit der Fraktionen im Stadtrat stehen. Ein vorrangiger Bezug zur Parteiarbeit darf hingegen nicht bestehen. Die Beschaffung von Werbeatikeln aus kommunalen Mitteln zur Durchführung der Fraktionsarbeit ist nicht zulässig. Bei diesen überwiegt der Werbegedanke die Sachinformation. Sie entsprechen damit nicht den allgemeinen Grundsätzen der Fraktionsfinanzierung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Stadtratsarbeit.

Bei Veranstaltungen handelt es sich um organisierte Ereignisse mit einem begrenzten Zeitumfang, an dem verschiedene Personengruppen teilnehmen. In den meisten Fällen handelt es sich um regelmäßig organisierte Fraktionssitzungen und vereinzelt auch Klausurtagungen. Mehrfach findet auch die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen des Stadtrates oder auch anderer kommunaler Vertretungen, auch überregional, in Form von Besuchen und Gegenbesuchen einzelner Fraktionsmitglieder oder -gruppen statt. In der Regel sind diese Veranstaltungen mit einer Außenwirkung verbunden und haben damit Bezug - in mehr oder weniger großem Umfang - zur Öffentlichkeit. Dabei ist zu beachten, dass sie im kommunalpolitischen Interesse stehen und kommunalpolitische Themen beinhalten müssen.

Alle Fraktionen führten derartige Veranstaltungen durch bzw. nahmen Mitglieder oder Mitarbeiter an Veranstaltungen teil. Wir stellten fest, dass teilweise kein Bezug zur Fraktionsarbeit vorlag oder nicht nachgewiesen war.

- Die Mitglieder und der Fraktionsvorsitzende der AfD-Stadtratsfraktion nahmen am 07.12.2018 in Leipzig an einer Beratung mit der dortigen Stadtratsfraktion der AfD teil. Der Grund des Treffens sowie eine genaue Arbeits- und Kostenaufstellung wurden nicht dokumentiert. Vier Einzelfahrscheine nach Leipzig waren belegt.

- Der Fraktionsreferent der CDU/FDP-Stadtratsfraktion nahm jährlich am „Kämmerer-Tag“ teil. Außerdem besuchte der Fraktionsreferent regelmäßig Veranstaltungen der Kommunalpolitischen Vereinigung. Ein Bezug zur konkreten Fraktionsarbeit war in keinem Fall ausdrücklich begründet. Für die Notwendigkeit der Teilnahme an den Veranstaltungen lag keine Entscheidung des Fraktionsvorstands vor. Die Abrechnung der entstandenen Fahrt- und Übernachtungskosten erfolgte nicht nach den Vorgaben des Reisekostenrechts. U. a. betrafen die angesprochenen Reisen die Teilnahme des Fraktionsreferenten
 - o am 14. Deutschen Kämmerertag vom 26.09.18 bis 27.9.2018 in Berlin,
 - o an der AG „Digitalisierung“ der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU am 28.09.2018 in Berlin und
 - o an der Sitzung des AK „Große Städte“ in Mannheim vom 29.11.2018 bis 01.12.2018.

Außerdem nahmen der Fraktionsvorsitzende und der Fraktionsreferent vom 21.09.2018 bis 22.09.2018 auf Einladung der CDU-Fraktion im Stadtrat der Stadt Erfurt an einem Kooperationsstreffen „mitteldeutscher Städte“ in Erfurt teil. Während am zweiten Tag vorwiegend Themen der Stadtratsarbeit behandelt wurden, war Haupttagesordnungspunkt am ersten Tag „Erfolgreich Stadtratswahlen anführen – Kompetenzsteuerung im Akteursnetzwerk“. Das „Anführen von Stadtratswahlen“ ist keine Aufgabe der Fraktion. Wahlen und Wahlkampf sind der Partei zuzurechnen. Es handelte sich damit zumindest teilweise um eine der Parteiarbeit zuzurechnende Veranstaltung.

Fraktionsmittel dürfen nur für Aufgaben aufgewendet werden, für die ein Bezug zu den Fraktionsaufgaben nachgewiesen ist. Bei zulässigen Reisen ist das Reisekostenrecht zu beachten. Wir verzichten an dieser Stelle auf die weitere Aufzählung von Beispielen aus anderen Fraktionen, da bereits das örtliche RPA im Ergebnis seiner jährlichen umfangreichen Prüfungen Feststellungen getroffen hat, die diese Fälle aufzeigten und belegten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass ein detaillierter Nachweis des Bezugs zur Fraktionsarbeit erfolgt. Der Fraktionsvorstand hat über die Notwendigkeit der Teilnahme an Veranstaltungen unter Beachtung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden. Bei der Teilnahme an und der Ausgestaltung von Veranstaltungen ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Haushaltsmittel, die nachweislich für Zwecke der Partei aufgewendet wurden, sind zurückzufordern.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit ist zu beachten, dass das Verbot der direkten und indirekten Parteienfinanzierung bzw. der Wahlwerbung aus Fraktionsmitteln eingehalten wird. Die Öffentlichkeitsarbeit ist zulässig, wenn sie den sachlich inhaltlichen Kriterien entspricht sowie in unmittelbarem Bezug zur Stadtratsarbeit der Fraktion steht. Dabei hat sie sich auf die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Stadtrat zu beziehen. Tritt der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurück, ist die Grenze der zulässigen Finanzierung überschritten.

Nach unserer Auffassung überschritten die Fraktionen teilweise die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit:

- a) Alle Fraktionen erstellten für die Wahlperiode ab 2014 Imagebroschüren/Bilanzbroschüren mit unterschiedlicher Bezeichnung und zeitlicher Darstellung. Dies betraf z. B.
- die Fraktion MitBürger - „Bilanz/7.Wahlperiode / 2014-2019“,
 - die Fraktion DIE LINKE - „Bilanz 2014-2018“ und
 - die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Bilanz 2014-2019 Stadtrat“.

Die Fraktionen wandten dafür jeweils ca. 2.000 € auf. Die Broschüren entstanden in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Stadtratswahl im Mai 2019 und beinhalteten eine Abrechnung des ursprünglichen Wahlprogramms der hinter der Fraktion stehenden Partei oder Wählergruppe. Sowohl die zeitliche Nähe zu den Wahlen im Mai 2019 als auch der parteipolitische Inhalt machen diese Art der Öffentlichkeitsarbeit unzulässig.

Der Landesrechnungshof hält die Rückforderung dieser Mittel für notwendig.

- b) Alle Stadtratsfraktionen der Stadt Halle (Saale) nutzten soziale Medien und teilweise eigene Internetseiten zur Öffentlichkeitsarbeit. Wir prüften nicht die Aktivitäten aller Fraktionen. Es wurden aber stichprobenartig einige Beiträge von Fraktionen abgerufen. Wir stellten dabei fest, dass in den meisten Fällen über das Angebot der Fraktion auch die sie tragende Partei über einen „Link“ zu erreichen war. Mit der Nutzung von Internetangeboten, wie z. B. sozialen Medien, sind grundsätzlich keine direkten Kosten verbunden. Die Öffentlichkeitsarbeit mithilfe dieser Angebote ist jedoch mit indirekten Kosten verbunden, die durch die Erstellung und vor allem durch die Betreuung des Accounts durch Mitarbeiter in Form von Personalkosten oder durch Dritte entstehen.

Die AfD-Stadtratsfraktion ließ ihren Internetauftritt durch einen Mitarbeiter eines Landtagsmitglieds der AfD, welcher auch vertretend gegenüber dem Internetdienst verantwortlich gemeldet wurde, erstellen und betreiben.

Die Fraktion nutzte damit einen Account eines Dritten. Eine vertragliche Regelung auch zu Datensicherheit und Datenschutz lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof hält es bei der Nutzung sozialer Medien für erforderlich, ein Mindestmaß an Regelungen zu schaffen, um Datenschutz und Datensicherheit zu gewährleisten. Auf eine strikte Trennung zwischen Fraktion und Partei ist zu achten.

Unzulässige Nutzung des Amtsblatts

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit auch für die Veröffentlichungen der Fraktionen im Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) gelten. Auch diese Veröffentlichungen müssen sich im Rahmen der zulässigen Außendarstellung der Fraktionsarbeit bewegen. Allgemeinpolitische Äußerungen, allgemeine Kritik an der Verwaltung oder einzelnen Verwaltungsmitarbeitern oder die Beleidigungen anderer Personen haben keinen Bezug zur Aufgabe der Fraktionen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass presserechtlich nicht allein der jeweilige Autor für die Inhalte und eventuelle Rechtsverstöße haftet. Für den Inhalt von Text-, Wort- und Bildbeiträgen sind grundsätzlich alle Personen mitverantwortlich, die an dessen Entstehung und Veröffentlichung mitgewirkt haben. Die Haftung des verantwortlichen Redakteurs (Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit) und der Stadt Halle (Saale) als Herausgeber (vertreten durch den Oberbürgermeister) kann nicht auf den Autor allein übertragen werden. Hinzu kommt, dass das Amtsblatt und dessen Inhalt nicht nur presserechtlichen, sondern als Veranstaltung der Stadt auch kommunalrechtlichen Regelungen unterliegen.

Nach unserer Auffassung hat die AfD-Stadtratsfraktion mehrfach gegen diese kommunalverfassungsrechtlichen Beschränkungen verstoßen.

Im Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) Nr. 08/2019 vom 17.04.2019, unmittelbar vor der Stadtratswahl, platzierte die AfD-Stadtratsfraktion in ihrem Beitrag klare Parteien- und Wahlwerbung. Folgende Formulierungen waren zu finden:

„...ist einerseits deutlich erkennbar, wie fachlich gut die AfD aufgestellt ist...“

„...AfD wirkt und AfD wirkt jeden Tag mehr...“

„Der Bürger kann sicher sein, wir die AfD...“

Im Vordergrund dieser Aussagen steht die Partei und nicht die Stadtratsfraktion.

Auch im Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) Nr. 10/2019 vom 15.05.2019 überschritt die AfD-Stadtratsfraktion mit Themen der „Nichtzulässigkeit der deutschen Staatsbürgerschaft für bestimmte Bevölkerungsgruppen“ und des UN-Migrationspaktes den kommunalrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Stadtrates und damit der Fraktionen.

Nicht erkennbar war, ob die von uns beanstandeten Texte von den Fraktionsmitarbeitern während deren Arbeitszeit oder von Fraktionsmitgliedern verfasst wurden.

Nach unserer Auffassung behandelten die Beiträge der anderen Fraktionen im Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) ausschließlich Sachthemen ohne eine zusätzliche Benennung ihrer Fraktion oder der dahinterstehenden Partei oder Gruppierung.

Da die Stadt als Herausgeber das Amtsblatt finanziert, muss sie durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass auch die Beiträge der Fraktionen im Amtsblatt sowohl presserechtlich als auch kommunalrechtlich zulässig sind.

Neujahrsempfänge/Tag der offenen Tür in der Stadtverwaltung

Seit 2013 gestaltet die Stadt Halle (Saale) ihren Neujahrsempfang für alle Bürgerinnen und Bürger als Tag der offenen Tür unter Auswahl besonderer Themen. Die Veranstaltung im Jahr 2019 stand unter dem Motto: „Helle Köpfe, neue Ideen, offene Türen“. An den Veranstaltungen beteiligten sich die Fraktionen. Sie präsentierten sich mit eigenen Werbeständen und Werbeträgern in Form von Werbegeschenken, z. B. Kugelschreibern und Feuerzeugen, mit dem jeweiligen Logo der Fraktion. Hierfür wandten die Fraktionen jährlich mindestens 400 € auf.

Bereits das Rechnungsprüfungsamt wies in seinen Prüfberichten 2019 auf die fehlende Zulässigkeit der Beschaffung von Werbeträgern hin. Es regte an, fraktionsübergreifend mit der Stadtverwaltung ggf. die Ausstattung der Stadtratsfraktionen am „Tag der offenen Tür“ aus den städtischen Beständen, z. B. Kugelschreiber mit dem Logo der Stadt Halle (Saale), an den Ständen der Stadtratsfraktionen auszugeben.

Der Landesrechnungshof schließt sich der Bewertung durch den Fachbereich Rechnungsprüfung und seiner Empfehlung an, um den Bezug zur Stadtratsarbeit erkennbar zu machen.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion liegt im Rahmen des Zulässigen, wenn sie über die Tätigkeit der Fraktion, deren Maßnahmen oder Vorhaben informiert. Sie muss für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein und den Eindruck einer werbenden Einfluss-

nahme zugunsten der Partei vermeiden. Insbesondere letzteres ist bei Neujahrsempfängen nicht auszuschließen. Solche Empfänge dienen nicht vorrangig einer Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit der Fraktion, sondern sind mit den Interessen der Partei am inneren Zusammenhalt und an einer die Wahlchancen fördernden Öffentlichkeitsarbeit als Hauptzweck der Veranstaltung untrennbar verbunden. Sie gehören zudem nicht zum kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich einer Fraktion. Die wesentliche Aufgabe der Fraktion, nämlich die interne Willensbildung zu konkreten Sachfragen, ist bei einem Empfang nicht zu erfüllen. Dieser dient als "gesellschaftliches Ereignis" primär anderen Zwecken. Daher werden als Gäste auch viele Personen eingeladen, die gerade nicht zur Fraktion gehören. Ziel eines Empfangs ist es, "ins Gespräch zu kommen", also Meinungen aufzunehmen und im Gegenzug zu versuchen, Meinungen zu formen. Dieser allgemeine, von konkreten Verwaltungsentscheidungen losgelöste Gedankenaustausch ist als politische Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG Aufgabe der Parteien. Auch in der Außenwirkung profitiert von der Finanzierung des Empfangs aus städtischen Mitteln daher insbesondere die Partei. Die Finanzierung von Parteiöffentlichkeitsarbeit auf Kosten der Stadt ist nicht zulässig. Neujahrsempfänge der Fraktionen sind daher, auch teilweise, nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Finanzierung/Mitfinanzierung von Neujahrsempfängen aus Fraktionsmitteln zu unterlassen ist. Auf die Anregungen des Fachbereichs Rechnungsprüfung weist der Landesrechnungshof hin.

Ausgaben im Zusammenhang mit Außenrepräsentation - Gedenkveranstaltungen

Ausgaben aus Fraktionsmitteln sind nur im Rahmen des zulässigen Aufgabenbereichs der Fraktionen zulässig.

Einige Fraktionen finanzierten anlässlich von Gedenkveranstaltungen oder Gedenktagen Blumengebilde und Kränze. Dies betraf z. B.

- die Fraktion DIE LINKE, die zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus am 27.01.2019 40 €,
- die SPD-Fraktion, die zum Volkstrauertag am 18.11.2018 40 € und
- die CDU/FDP-Stadtratsfraktion, die ebenfalls zum Volkstrauertag am 18.11.2018 100 €

für Blumen und Gebilde aufwandten. Die Durchführung/Teilnahme an Gedenkveranstaltungen ist keine Aufgabe, die sich aus der teilorganschaftlichen Tätigkeit der Fraktion ableiten lässt. Sie ist entweder der Stadt als Ganzes, die vom Oberbürgermeister

repräsentiert wird, oder wegen ihres allgemeinpolitischen Charakters der klassischen Parteiarbeit zuzurechnen.

Nachrufe zum Tod von Bediensteten der Fraktion oder Stadtverwaltung u. ä.

Anlässlich des Todes eines Fraktionsmitgliedes und eines ehemaligen Stadtrepräsentanten finanzierten Fraktionen eine Zeitungsanzeige aus Fraktionsmitteln.

Traueranzeigen für ehemalige Mitglieder der Fraktion sind aus unserer Sicht dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Sie sollten sich im Rahmen der jeweiligen Regelung halten, wie sie auch für (ehemalige) kommunale Bedienstete gilt. Sachlich sind die Aufwendungen der Repräsentation zuzurechnen, für die der Oberbürgermeister zuständig ist. Die Kosten für Nachrufe sollten daher künftig in Absprache zwischen den Fraktionen/dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister aus städtischen Repräsentationsmitteln finanziert werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, Festlegungen für den Umgang mit Traueranzeigen und Nachrufen zu treffen.

Ausgaben für Grußkarten, Blumen, Präsente sowie sonstige Ehrungen

Die Fraktionen finanzierten Weihnachts- und Neujahrspost aus Fraktionsmitteln. Grußkarten zu den unterschiedlichsten Feiertagen sind im privaten und geschäftlichen Bereich zwar gemeinhin üblich. Weihnachts- und Neujahrswünsche sind der Außenrepräsentation zuzurechnen, die allein dem Oberbürgermeister vorbehalten ist. Aus den Aufgaben des Stadtrates und damit der Fraktionen lässt sich eine Notwendigkeit für deren Versand nicht ableiten. Nach herrschender Meinung stellen sie im geschäftlichen Umgang regelmäßig eine Form der Erinnerungswerbung dar. Über die sachliche Unterrichtung zur Ratsarbeit der Fraktion hinaus dürfen die Äußerungen der Fraktion keine parteipolitische Werbung enthalten. Diese ist immer dann gegeben, wenn der informative Gehalt eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktritt. Dies trifft für Anzeigen, Glückwünsche zu Veranstaltungen, Fraktionsanzeigen in Zeitungen oder Vereinszeitschriften, für Neujahrswünsche sowie Glückwünsche zu Jubiläen u. Ä. zu. Da sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion stets der offenen oder verdeckten Werbung für die Partei enthalten muss, ist ihre Finanzierung aus Fraktionsmitteln unzulässig. Diese Feststellung betrifft alle Fraktionen.

Ausweislich der Kassenbelege finanzierten die Fraktionen Blumen, Präsente und Glückwunschkarten anlässlich von Geburtstagen, privaten und dienstlichen Jubiläen und anderen, dem privaten Bereich zuzuordnenden Anlässen von Stadträten, Stadtbediensteten und anderen Dritten aus öffentlichen Mitteln. Im Haushaltsjahr 2018 wurden

hierfür insgesamt mindestens 1.000 € aufgewendet. Aus den begründenden Unterlagen waren teilweise der Anlass bzw. die begünstigte Person nicht zu entnehmen.

Der Kauf von Blumen und Präsenten für Mitglieder oder Mitarbeiter der Fraktionen sowie für Bedienstete der Stadt gehört nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Auch Aufgaben der Vertretung und der Repräsentation der Stadt obliegen gemäß § 60 Abs. 2 KVG LSA allein dem Oberbürgermeister. Die Fraktionen sind auf die Teilnahme an der Willensbildung (Mehrheitsfindung und Meinungsbildung) im Aufgabenbereich des Stadtrates beschränkt.¹⁵ Daher ist für uns kein Fall erkennbar, in dem unter Berücksichtigung von § 60 Abs. 2 KVG LSA aus der Aufgabenstellung der Fraktionen abgeleitet Ausgaben für Blumen, Präsente und Grußkarten sachlich begründet werden können.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Grußkarten, Blumen und Präsente nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren sind.

2.4 Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns

2.4.1 Planung der Haushaltsmittel - Anlage Zuwendungen an die Fraktionen

Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 KomHVO ist dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Zuwendungen¹⁶ an die Fraktionen gemäß dem vorgegebenen Muster 12 beizufügen. Für das Aufstellen der Übersicht ist der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und der Haushaltklarheit bindend. Der Haushaltsplan der Stadt Halle (Saale) enthielt die Anlage zum Haushaltsplan „Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen“ gem. der Gliederung des Musters 12 i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 4 KomHVO. Die Anlage zum Haushaltsplan 2019 stellte sich wie folgt dar:

Die Stadt Halle (Saale) fasste im ersten Blatt zum Teil A „Aufwands- und Sitzungsgelder“ zusammen. Erläutert wurde, dass „zzgl. der Verdienstaufschlag und entsprechend Veränderungen aufgrund der Beschlussvorlage V/2012/10938“ (Entschädigungssatzung) einberechnet wurden.

Gesamtübersicht: Teil A: Geldleistungen

Leistung Bezeichnung	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019
Aufwands- und Sitzungsgelder	264.870,97 €	337.100,00 €	337.100,00 €

¹⁵ Vgl. Nr. 1 RdErl des MI „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20.03.2007

¹⁶ Die KomHVO und die Muster verwenden den Begriff „Zuwendungen an die Fraktionen“, auch wenn es sich haushaltsrechtlich nicht um Zuwendungen handelt.

Des Weiteren lagen die Übersichten für die Sachkostenpauschale der einzelnen Fraktionen unter Teil A - Geldleistungen - wie folgt vor:

Sachkostenpauschale Fraktion Stadtrat Halle (Saale)	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019
CDU/FDP-Stadtratsfraktion	12.864 €	12.864 €	12.864 €
Fraktion DIE LINKE	12.060 €	12.060 €	12.060 €
SPD-Fraktion	8.844 €	8.844 €	8.844 €
Fraktion MitBÜRGER für Halle NEUES FORUM	3.216 €	3.216 €	3.216 €
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	4.824 €	4.824 €	4.824 €
Gesamt	41.808 €	41.808 €	41.808 €

Im Teil B wies die Stadt die geldwerten Leistungen wie folgt aus:

Gesamtübersicht Teil B: Geldwerte Leistungen

Leistung Bezeichnung	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019
1. Personelle Ausstattung ¹⁷	731.461,56 €	841.500,00 €	841.500,00 €
2.-6. Anmietung von Räumen etc. ¹⁸	22.916,71 €	90.880,41 €	124.904,00 €

Die geldwerten Leistungen hatte die Stadt in Teil B nicht vollständig nach den einzelnen Fraktionen differenziert geplant. Es wurde jeweils auf die Gesamtplanung verwiesen. Dies betraf die zahlenmäßigen Angaben zur

1. personellen Ausstattung (nur Bruttogehälter und SV-Beiträge),
2. Anmietung von Räumen und
3. Übernahme laufender oder einmaliger Kosten für die laufende Geschäftsführung.

Im Haushaltsplan 2019 bestanden zur Leistung Fraktionen und Ausschüsse [Produkt 1.11101.05 - Beschreibung: Führung und Steuerung der Stadt Halle (Saale) und deren Beteiligungen] folgende Angaben:

(+) Überschuss; (-) Zuschuss

Leistung Bezeichnung	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019
1.11101.05	-1.088.691 €	-1.269.580 €	-1.303.504 €

In der Anlage zum Haushaltsplan sind ausschließlich die Zuwendungen an die Fraktionen darzustellen.

¹⁷ Erläutert wurde: "SV, Brutto, SVK aller Fraktionen"

¹⁸ Der Landesrechnungshof hat die detaillierte Aufstellung in der Anlage aus Gründen der Übersichtlichkeit zusammengefasst.

Die Aufwendungen gem. Teil A und Teil B der zusammenfassenden Darstellung der Anlage zu den Zuwendungen an die Fraktionen entsprechen in der Summe der Gesamtheit der Leistung Fraktionen und Ausschüsse (Produkt 1.11101.05).

Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für die Fraktionsmitglieder in den Ausschüssen stellen keine Zuwendungen an Fraktionen dar, sondern sind aufgrund § 35 KVG LSA gesetzlich garantierte Entschädigungen der einzelnen Stadträte für ihre ehrenamtliche Tätigkeit. Zuwendungen an Fraktionen dürfen einzelnen Mitgliedern für ihre ehrenamtliche Tätigkeit nicht bereitgestellt werden.

Die Stadt (Halle) stellte somit in Teil A die geldlichen Zuwendungen an die Fraktionen für Sachausgaben gem. der Entschädigungssatzung nicht ordnungsgemäß dar. Die bezweckte Darstellung der Zuwendungen in Form von Geldleistungen an die Fraktionen war nicht sachgerecht erfolgt. Die tatsächlich geplanten Zuwendungen an die Fraktionen für Sachausgaben waren entsprechend um den gem. der folgenden Tabelle ausgewiesen Betrag geringer:

Leistung Bezeichnung	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019
Geldleistungen Aufwands- und Sitzungsgelder	- 223.062,97 €	- 295.292,00 €	- 295.292,00 €

Das Ergebnis 2017 der Planung der Sachaufwendungen je Fraktion berücksichtigte zudem nicht die Rückführungen an den städtischen Haushalt, die nach den Angaben des RPA für jede Fraktion ermittelt wurden. Eine Beurteilung der tatsächlichen Verwendung der Sachkostenpauschale für 2017 konnte somit aus der Haushaltsplanung nicht vorgenommen werden.

Im Teil B sind lediglich die geldwerten Leistungen aufzuführen. Ausgewiesen wurden u. a. geldwerte Leistungen für die personelle Ausstattung. Gemäß dem Beschluss FF entscheiden die Fraktionen über den Umfang und die Verwendung ihrer Mittel für Personal im Rahmen der von ihnen geschlossenen arbeitsvertraglichen Bedingungen selbständig. Die Fraktionen hatten zur Erleichterung des Personalvergütungsverfahrens Serviceverträge zur Entgeltabrechnung mit der Stadt (Halle) abgeschlossen. Die Serviceverträge dienen ausschließlich dem Abrechnungsauftrag der Fraktionen für die Personalaufwendungen an die Stadt. Das Fraktionspersonal wird nicht durch die Stadt eingesetzt und geplant. Die Aufwendungen für das Fraktionspersonal stellen somit keine geldwerten, sondern Geldleistungen an die Fraktionen dar. Diese sind daher in Teil A der Anlage aufzuführen.

Gemäß der Erläuterung zur Anlage sind in den Spalten 3, 4 und 5 (Teil A) sowie 1, 2 und 3 (Teil B) jeweils die Fraktionen aufzunehmen. Die Stadt wies dazu für die Fraktionen jeweils einen gesonderten Nachweis aus. Die vorgeschriebenen Kennziffern wurden jedoch nicht immer getrennt nach Fraktionen aufgeschlüsselt und waren somit unvollständig. Eine Beurteilung der Inanspruchnahme von geldlichen und geldwerten Leistungen nach Fraktionen wurde dadurch nicht gewährleistet. Die Stadt hat die Haushaltsmittel für die Fraktionen in der Anlage zum Haushaltsplan (Muster 12) nicht ordnungsgemäß und sachgerecht nachgewiesen.

Die Stadt Halle (Saale) hat künftig für eine ordnungsgemäße, sachgerechte und transparente Haushaltsplanung der Zuwendungen an die Fraktionen Sorge zu tragen. Dies ist durch die Angaben in der Anlage zum Haushaltsplan entsprechend den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit sowie Einheitlichkeit zu belegen.

2.4.2 Notwendige Anpassungen in Bezug auf das RPA

Unzulässige Übertragung von Prüfungsaufgaben

Gemäß Nr. 3 des Beschlusses FF wird das RPA beauftragt, zum Ende einer jeden Ratsperiode die ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Mittel zu überprüfen. Weitere Regelungen enthielt der Beschluss FF nicht. Insbesondere war nicht festgelegt, dass eine jährliche Prüfung stattfindet und wem die Fraktionen die Verwendungsnachweise vorzulegen haben.

Die Prüfung, ob der Verwendungsnachweis formell ordnungsgemäß und vollständig vorgelegt wurde und ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, ist eine Aufgabe der Mittel bewirtschaftenden Stelle. Die Bereitstellung von Mitteln für die Fraktionen erfolgte durch die Verwaltung, die dem Team Ratsangelegenheiten beim Büro des Stadtrates zugeordnet war. Diesem obliegt folglich auch der verwaltungsmäßige Nachweis, dass die Mittel ordnungsgemäß verwendet wurden.

Dem RPA obliegt im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses gem. §§ 140 Abs. 1, 141 KVG LSA die Prüfung der Mittel bewirtschaftenden Stelle (z. B. Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen).

Die Übertragung von Prüfungsaufgaben durch Nr. 3 des Beschlusses FF ist eine Aufgabenübertragung i. S. v. § 140 Abs. 2 KVG LSA. Originäre Verwaltungsaufgaben darf der Stadtrat dem RPA aufgrund der Regelung in § 139 Abs. 4 KVG LSA nicht übertragen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, im Beschluss FF zu regeln, dass

- **die Verwendungsnachweise dem Team Ratsangelegenheiten als Mittel bewirtschaftender Stelle vorzulegen sind und**
- **dieses die Nachweise verwaltungsmäßig prüft.**

Die Übertragung von Prüfungsaufgaben auf das RPA hält der Landesrechnungshof aufgrund der bestehenden gesetzlichen Aufgaben für nicht ordnungsgemäß.

Fehlende Regelung zum Leitfaden FF des RPA

Gemäß § 8 Abs. 1 KVG LSA kann die Stadt ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzung regeln. Verbindliche Regelungen gegenüber den Fraktionen kann die Stadt nur durch Satzung, durch gesonderte Regelungen auf der Grundlage von Satzungen, durch Verwaltungsakt oder durch Vertrag treffen.

Das RPA hat einen Leitfaden zur Verwendung der den Stadtratsfraktionen der Stadt Halle (Saale) zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel und zur Erstellung des jährlichen Verwendungsnachweises vom 17.12.2018 (Leitfaden FF) entwickelt und den Fraktionen zur Kenntnis und Beachtung gegeben.

Um entsprechende Verbindlichkeit gegenüber den Fraktionen zu erlangen und die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit des städtischen Rechts zu gewährleisten, sollte in den Beschluss FF eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Richtlinie Fraktionsfinanzierung vergleichbar dem Leitfaden FF aufgenommen werden.

Der Leitfaden FF befasst sich ausschließlich mit den Maßgaben zur Verwendung und Abrechnung der sächlichen Mittel. Den Fraktionen sind jedoch auch die Mittel für die eigenen Personalausgaben zur Selbstbewirtschaftung übergeben. Dies betrifft umfänglich die Verteilung der Mittel nach Stellen und den dazu notwendigen Abschluss der Arbeitsverträge. Die Arbeitsverträge wurden im Rahmen der jeweiligen Servicevereinbarung zur Durchführung der personen- und sachbezogenen Abrechnung der Entgelte dem Personalamt bekanntgegeben.

Die Stadt prüfte die Rechtmäßigkeit der Verwendung der Fraktionsmittel für die Personalaufwendungen bisher nicht. Sie nahm die Abrechnung gemäß den vorgelegten Arbeitsverträgen vor. Eine Prüfung u. a. des Besserstellungsverbot wurde durch die Stadt nicht nachgewiesen. Auf die Mängel bei den Regelungen (Pkt. 2.1.2) und bei der Umsetzung durch die Fraktionen (Pkt. 2.2) weisen wir an dieser Stelle nochmals hin.

Die Verwaltung sollte künftig die Einhaltung der arbeits- und tarifrechtlichen Vorschriften prüfen und die Fraktionen umfassend beraten. Eine Verbesserung des

Verwaltungshandelns und des Handelns der Fraktionen ist schon deshalb dringend geboten, weil die Personalausgaben den überwiegenden Teil der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel darstellen.

Keine fristgerechte Aufstellung von Jahresabschlüssen

Für die Verwendung der ausgereichten Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit gelten die allgemeinen Haushaltsgrundsätze und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Gemäß §§ 118, 119, 120 KVG LSA hat der Hauptverwaltungsbeamte den Jahresabschluss und den Gesamtabchluss nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und jeweils die Vollständigkeit und Richtigkeit der Abschlüsse festzustellen und dem RPA zu übergeben. Anschließend legt er die Abschlüsse mit dem Prüfungsbericht des RPA und seine Stellungnahme zu diesem Bericht der Vertretung vor. Zu den vorbereitenden Aufgaben für die Erstellung des Jahresabschlusses gehört auch, die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit zu prüfen.

Durch den Beschluss FF wird das RPA beauftragt, zum Ende einer jeden Ratsperiode die ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Mittel zu überprüfen.

Nach Nr. 16 des Leitfadens FF ist am Ende eines jeden Haushaltsjahres durch die Fraktion ein Verwendungsnachweis über die ihnen zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellten Mittel zu erstellen. Dieser ist bis zum 28.02. des Folgejahres über das Team Ratsangelegenheiten dem Fachbereich Rechnungsprüfung zu übersenden. Dazu sind das in der Anlage enthaltene Muster für den Verwendungsnachweis und der dort aufgeführte Kontenrahmen zu verwenden. Das Muster zum Verwendungsnachweis beinhaltet jedoch nicht die Personalausgaben und ebenso nicht die indirekten Ausgaben für Mieten und Nebenkosten, Büroeinrichtungen und Kommunikation.

Wir sind der Auffassung, dass die verwaltungsinternen Vorgaben kein umfassendes Abbild der Gesamtausgaben der Fraktionen gewährleisten und dem RPA unzureichende Nachweise zur Verwendung der Fraktionsmittel vorgelegt werden. Die Serviceverträge zur Entgeltabrechnung mit den Fraktionen dienen ausschließlich dem Abrechnungsauftrag der Fraktionen für die Personalaufwendungen an die Stadt. Somit ist es erforderlich, dass die Fraktionen im Verwendungsnachweis auch die von ihnen festgestellten und geprüften Personalaufwendungen nachweisen. Das Team Ratsangelegenheiten ist für alle die Fraktionsarbeit betreffenden Fragen einschließlich der Prüfung dieser Mittel zuständig.

Der Beschluss FF sollte daher um den Aufgabenbereich der Verwendungsnachweisprüfung aller den Fraktionen bereitgestellten Mittel (siehe Anlage zum Haushaltsplan

Muster 12) durch das Team Ratsangelegenheiten vor der Vorlage an das RPA ergänzt werden.

Das Team Ratsangelegenheiten hat durch eigene Prüfungshandlungen sicherzustellen, dass die Vorgaben der Beschlüsse zur Fraktionsfinanzierung durch die Fraktionen eingehalten werden und somit ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sichergestellt wird. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Fortschreibung des Leitfadens FF zum Nachweis der Verwendung von Personalaufwendungen der Fraktionen.

2.4.3 Inventarisierung/Nachweis des kommunalen Eigentums

Die in den Geschäftsstellen der Fraktionen vorhandenen Vermögensgegenstände stellen Inventar der Stadt dar. Dieses städtische Inventar war nicht vollständig nachgewiesen. Die letzte Inventur wurde nach eigenen Angaben des verantwortlichen Mitarbeiters der Stadtverwaltung im Jahr 2016 durchgeführt. Bis auf die Inventarliste der SPD-Fraktion wurden uns keine Einzelnachweise vorgelegt. In den einzelnen Fraktionsgeschäftsstellen wurden Neuanschaffungen wie geringwertige Wirtschaftsgüter oder Bücherbestände nur lückenhaft oder nicht bestandsmäßig erfasst.

Die Eigentumsverhältnisse an durch die Fraktion beschafften Ausstattungsgegenständen sollten ausdrücklich geregelt werden. Hierfür bietet sich beispielsweise folgende Formulierung an:

„Die aus Fraktionsmitteln beschafften Gegenstände sind Eigentum der Stadt Halle (Saale). Die bestehenden Bestimmungen der Inventarordnung/Inventarrichtlinien sind zu beachten. Fraktionen, die aus dem Vertretungsorgan ausscheiden, haben der Stadt die Gegenstände gemäß Satz 1 zu überlassen.“

Die Stadt hat ihr Anlagevermögen zu inventarisieren und aktuell nachzuweisen. Geringwertige Wirtschaftsgüter sind bestandsmäßig zu erfassen. Buchbestände sind nachzuweisen und über die städtische Bibliothek zu verwalten. Die Möglichkeit der elektronischen Erfassung ist zu empfehlen. Die Inventarordnung der Stadt Halle (Saale) ist einzuhalten.

2.4.4 Nichteinhaltung des Servicevertrages durch die Verwaltung

Gemäß dem Servicevertrag der einzelnen Fraktionen und der Stadt Halle (Saale) zur Entgeltabrechnung war das Auflisten der monatlichen Personalausgaben pro Person durch den FB 10 zu erstellen.

Den Fraktionen lagen die monatlichen Ausgaben für Personal regelmäßig nicht vor. Sie hatten diese folglich nicht in ihren Akten. Somit konnte in ihren Geschäftsstellen die ordnungsgemäße Entgeltabrechnung und die tatsächliche Gesamtverwendung der für Personal bereitgestellten Mittel nicht geprüft werden.

Aufgrund der Erheblichkeit der Personalausgaben im Haushalt der jeweiligen Fraktion und der bestehenden Selbstbewirtschaftung der Mittel ist es aus unserer Sicht notwendig, dass den Fraktionen die aktuellen IST-Abrechnungen der Ausgaben für Personal regelmäßig ohne Abruf bekannt gegeben werden. Die Fraktionen haben die städtischen Zuschüsse ordnungsgemäß zu bewirtschaften und damit u. a. auch die regelmäßige Kontrolle der detaillierten Personalausgaben durchzuführen.

Die Verwaltung hat die abgeschlossenen Serviceverträge einzuhalten.

2.5 Sonstige Hinweise

Wir haben im Zusammenhang mit der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie der zweckentsprechenden und angemessenen Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit Feststellungen zu weitergehenden Regelungen/Festlegungen der Stadt Halle (Saale) getroffen. Eine Anpassung der folgenden Regelungen/Festlegungen ist aus unserer Sicht erforderlich.

2.5.1 Entschädigungssatzung

Neben der Aufwandsentschädigung besteht Anspruch auf Ersatz des durch die Wahrnehmung des Ehrenamts oder der sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeit entstandenen Verdienstauffalls. Erstattungen können nur auf Antrag gewährt werden. (Teil 3 Nr. 1.1 und 1.4 des Erlasses MI).

- a) Gemäß § 6 Abs. 1 der Entschädigungssatzung haben Stadträte Anspruch auf Ersatz des Verdienstauffalls, der ihnen durch die Teilnahme an Sitzungen des Stadtrates und der Ausschüsse, denen sie angehören, entsteht. Der Verdienstauffall wird bis zum Höchstbetrag von 13,00 € je angefangene Stunde ersetzt. Gemäß § 6 Abs. 2 der Satzung wird nichtselbständigen Erwerbstätigen der nachgewiesene Verdienstauffall im Rahmen des Stundenhöchstsatzes nach Abs.1 ersetzt. Die Höhe des Verdienstauffalls ist durch eine Bescheinigung des Arbeitgebers nachzuweisen. Der zu dem Arbeitsverdienst zu entrichtende Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung wird erstattet, soweit dieser nachweislich zu Lasten des entschädigungsberechtigten Stadtrates nicht an den Träger der Sozialversicherung abgeführt wurde. Des Weiteren wird in § 6 Abs. 3 der Satzung die Entschädigung des

Verdienstaufalls Selbständiger in Höhe des pauschalen Stundensatzes unter Beachtung ihrer regelmäßigen Arbeitszeit geregelt.

Gemäß § 35 Abs. 1 KVG LSA besteht Anspruch auf Ersatz der Auslagen und des Verdienstauffalls. Bei Personen, die keinen Verdienst haben, wird als Ersatz für die aufgewendete Zeit eine angemessene Pauschale gewährt. Einzelheiten sind durch Satzung zu regeln. In der Satzung sind die Ansprüche auf Höchstbeträge zu begrenzen.

Gemäß § 13 Abs. 1 der nunmehr gültigen Verordnung über die Entschädigung bei ehrenamtlicher Tätigkeit in den Kommunen (KomEVO) wird erwerbstätigen Personen auf Antrag der durch die ehrenamtliche Tätigkeit tatsächlich entstandene und nachgewiesene entgangene Arbeitsverdienst ersetzt. Selbständigen wird auf Antrag der durch die ehrenamtliche Tätigkeit entstandene und glaubhaft gemachte Verdienstauffall ersetzt.

In der Satzung ist somit tatsächlicher nachgewiesener und glaubhaft gemachter Verdienst der Höhe nach als Höchstbetrag anzuerkennen. Dies gilt für nichtselbständige und für selbständige Erwerbstätige. Begrenzungen der Verdienstauffallpauschale sind für ehrenamtlich tätige Personen festzusetzen, die keinen Verdienst haben bzw. ihren entstandenen Verdienstauffall nicht glaubhaft machen können.

- b) Gemäß § 6 Abs. 3 der Entschädigungssatzung wird Selbständigen für die Dauer der Sitzung bis 18.00 Uhr der Verdienstauffall in Höhe eines pauschalen Stundensatzes gewährt. Soweit nachgewiesen wird, dass die regelmäßige Arbeitszeit dieser über 18.00 Uhr hinausgeht, ist der Stundensatz längstens jedoch bis zum Ende der regelmäßigen Arbeitszeit zu erstatten.

In der grundsätzlichen Anerkennung der regelmäßigen Arbeitszeit für Selbständige bis 18.00 Uhr erkennt der Landesrechnungshof eine Ungleichbehandlung gegenüber nichtselbständig Tätigen, die ihre Arbeitszeit ebenfalls oftmals frei einteilen können.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

- c) Der Verdienstauffall ist auch Mitgliedern von Ausschüssen – sachkundige Einwohner – zu gewähren. Eine entsprechende Regelung besteht nicht.

Wir empfehlen des Weiteren, Hinweise

- zum Unfall- und Haftpflichtversicherungsschutz,
- zu Rundungsregelungen und
- zur steuerlichen Behandlung der Entschädigungen

in die Entschädigungssatzung aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof bittet um Prüfung und Beachtung.

- d) Nach § 79 KVG LSA können die Kommunen für bestimmte Aufgabenbereiche besondere Interessenvertreter und Beauftragte bestellen sowie Beiräte bilden. In der Stadt Halle (Saale) wirken weitere Beiräte, wie beispielsweise der Engagement-Beirat, der Gestaltungsbeirat oder der Naturschutzbeirat. Der Landesrechnungshof konnte die Bildung von Beiräten i. S. v. § 79 KVG LSA und die Berufung der stimmberechtigten Mitglieder in ein Ehrenamt der stimmberechtigten Mitglieder i. S. v. § 30 KVG LSA überwiegend nicht nachvollziehen.

§ 80 KVG LSA sieht vor, dass die Kommunen bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Zuwanderern berühren, diese in angemessener Weise beteiligen sollen. Hierzu können Ausländer- und Migrationsbeiräte gebildet werden. Das Nähere wird durch kommunale Satzung bestimmt.

Gemäß § 35 KVG LSA hat, wer ein Ehrenamt oder zu sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit berufen ist, Anspruch auf Ersatz seiner Auslagen und seines Verdienstausfalls. Die Einzelheiten sind durch Satzung zu regeln.

Aus einer Berufung in ein Ehrenamt - beispielsweise in einen Beirat der Stadt Halle (Saale) - können sich somit Ansprüche auf Entschädigung ergeben, die in einer Satzung zu regeln sind. Entschädigungsregelungen enthielten die Satzungen nicht. Auch in der Entschädigungssatzung der Stadt Halle (Saale) fanden sich hierzu keine Regelungen. Diese Satzung regelt gemäß der Präambel ausschließlich die Entschädigung der Mitglieder des Stadtrates und seiner Ausschüsse. Zudem beinhaltet sie Regelungen zur Aufwandsentschädigung der Integrationslotsen (2. Änderung vom 03.05.2018).

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) die notwendigen Regelungen zur Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Mitglieder von Beiräten u. Ä. schafft.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die vollständige, umfassende und grundsätzliche Prüfung der städtischen Regelungen zur Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen und insbesondere der KomEVO.

2.5.2 Geschäftsordnungen der Fraktionen

Fraktionen bilden sich nach regelmäßiger Rechtsprechung als ein nicht rechtsfähiger Verein. Mitglieder der Fraktionen sind Stadträte. Beratend können sachkundige Bürger an Fraktionssitzungen teilnehmen. Sie können jedoch nicht Mitglied der Fraktion sein. Das KVG LSA stellt keine speziellen Anforderungen an die Bildung und innere Organisation einer Fraktion. Zur Sicherung von Verantwortlichkeiten und Vermeidung von Zuständigkeits- und Verfahrensstreitigkeiten empfehlen wir, dass sich die Fraktionen Geschäftsordnungen geben. Eine Geschäftsordnung als Innenrecht der Fraktionen ist nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte auch sinnvoll, um Fragen der Mitwirkungs- und Befangenheitsrechte oder die Voraussetzungen und das Verfahren des Ausschlusses von Mitgliedern aus der Fraktion verbindlich zu regeln¹⁹.

Die Geschäftsordnungen sollten daher mindestens Regelungen zur Mitgliedschaft, also zur Aufnahme und zum Ausschluss von Mitgliedern aus der Fraktion, zum Abstimmungsverfahren, zur Auflösung der Fraktion, zu den Rechten und Pflichten der Fraktionsmitglieder, zum Umgang mit personenbezogenen Daten sowie zum Fraktionspersonal enthalten. Darüber hinaus sollten, sofern sich die Fraktionen keine Kassenordnung gegeben haben, Regelungen zur Verfügung über finanzielle Mittel der Fraktion nach festgelegten Grenzen, zu Kassenprüfungen und zu Entlastungen in der Geschäftsordnung verankert werden.

Die Fraktionen des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) - mit der Ausnahme der AfD-Stadtratsfraktion - hatten sich jeweils eine Geschäftsordnung gegeben.

Unsere Prüfung der Geschäftsordnungen hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Empfehlungen des Prüfungsberichtes 2009 umgesetzt wurde. Zu den vorgelegten Geschäftsordnungen geben wir folgende Hinweise:

Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten

In den Fraktionssitzungen werden Vorgänge beraten, für die der Ausschluss der Öffentlichkeit gemäß § 52 Abs. 2 KVG LSA und die Verschwiegenheitspflichten der Gemeinderäte gemäß § 52 Abs. 3 KVG LSA gelten.

Die Geschäftsordnungen regelten überwiegend nicht die Voraussetzungen und das Verfahren des Ausschlusses der Öffentlichkeit bzw. einzelner Personen von der Fraktionssitzung. Die Regelungen zum Ausschluss der Öffentlichkeit in § 5 der Geschäftsordnung für den Stadtrat sollten entsprechend übernommen werden. Verstöße gegen

¹⁹ Vgl. z. B. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10. April 2018 – 4 CE 17.2450 –, juris, Verwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 12. April 2018 – 3 L 408/18 –, juris, VG Koblenz, Beschluss vom 27. März 2018 – 1 K 647/17.KO –, juris

Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten können als Ordnungswidrigkeit geahndet werden oder sogar strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in die Geschäftsordnungen Regelungen zu den Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflicht aufzunehmen.

Öffentlichkeit von Fraktionssitzungen

In den Geschäftsordnungen der SPD-Fraktion und der CDU/FDP-Stadtratsfraktion war geregelt, dass die Sitzungen der Fraktionsversammlung grundsätzlich nichtöffentlich sind. Nur auf Beschluss der Fraktionsversammlung konnte die Öffentlichkeit hergestellt werden. Zu den Fraktionssitzungen waren jedoch Gäste mit beratender Stimme einzuladen, insbesondere Vorstände des Stadtverbands der Partei, sachkundige Einwohner sowie Mandatsträger anderer Volksvertretungen.

Geht der geladene Teilnehmerkreis über die Mitglieder der Fraktion hinaus, ist die Sitzung der Fraktion als öffentlich zu betrachten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aus Rechtssicherheitsgründen, die Geschäftsordnungen zu berichtigen. Es handelt sich um öffentliche Sitzungen, sobald Teilnehmer über die Fraktionsmitglieder hinaus anwesend sind.

Festlegung der Organe und von Zuständigkeiten

Die CDU/FDP-Stadtratsfraktion bestimmte einen Fraktionsvorstand organschaftlich, wies diesem jedoch keine Aufgaben zu. Im Wesentlichen waren nur der Umfang und die Wahl- und Abwahlvorgänge des Fraktionsvorstandes festgelegt.

Der Landesrechnungshof regt an, die Aufgaben des Fraktionsvorstandes zu definieren.

Unzulässige Verflechtung zwischen Fraktion und Partei

Einige Geschäftsordnungen regelten Beziehungen der Fraktionen zu ihren jeweiligen Parteien. Konkret wurden Aufgaben- und Zielstellungen der Fraktion an die Parteien gebunden. Einige konstituierende Sitzungen der Fraktionen nach der Kommunalwahl wurden von den Kreisvorsitzenden der Parteien einberufen. Der Kreisvorsitzende leitete auch die konstituierende Sitzung und Wahl des Fraktionsvorsitzenden.

An den öffentlichen und nichtöffentlichen Fraktionssitzungen, erweiterten Fraktionssitzungen oder an den Arbeitskreisen beteiligten sich gemäß den Geschäftsordnungen der Fraktionen Vertreter der Parteien.

In der Geschäftsordnung der CDU/FDP-Stadtratsfraktion war geregelt, dass die Fraktionsversammlung einberufen werden muss, wenn ein Viertel der Mitglieder der Fraktion, der Fraktionsvorstand oder der Kreisvorstand der Partei es unter Angabe des Beratungspunktes verlangen.

Nach dieser Geschäftsordnung war der CDU-Kreisverband an Abwahl- und Ausschlussverfahren zu beteiligen.

Wir sind der Ansicht, dass eine geschäftsordnungsmäßige Verknüpfung der Fraktion mit Parteiorganen unzulässig ist. Durch die getroffenen Regelungen können sich Partei- und Fraktionsarbeit inhaltlich, organisatorisch und insbesondere auch finanziell überschneiden. Die Fraktion darf den partei- und wählergruppenübergreifenden Rahmen nicht einschränken. Die Stadträte sind Volksvertretungen und die Mitglieder sind Vertreter der Einwohner, welche in Ausübung ihres freien Mandats die Möglichkeit haben, Strategien der sie in den Wahlkampf gesendeten Parteien umzusetzen. In der Geschäftsordnung ist somit die freie, nach dem Gemeinwohl verpflichtete Überzeugung der Stadträte zuzulassen.

Wir sind weiter der Auffassung, dass eine Mitwirkung von Parteiorganen an der Abwahl von Mitgliedern des Fraktionsvorstandes oder dem Ausschluss von Mitgliedern aus der Fraktion unzulässig ist. Die Fraktion arbeitet als Teilorgan des Stadtrates und nicht der Partei. Die Meinungsbildung muss in der Fraktion selbst stattfinden. Sie hat ihre demokratische Ordnung auch nach innen selbstständig durchzusetzen. Eine durch die Geschäftsordnung vorgeschriebene parteipolitische Beeinflussung läuft der inneren Organisation der Fraktion zuwider. Des Weiteren dürfen Dritte - insbesondere andere Parteiangehörige - am Beschluss über den Fraktionsausschluss nicht mitwirken.²⁰

Die Fraktionen haben als Teil der organisierten Staatlichkeit auf eine eindeutige Abgrenzung zwischen fraktions- und parteipolitischen Zwecken zu achten.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, die Geschäftsordnungen entsprechend zu ändern.

Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern

Regelungen für die Aufnahme weiterer Mitglieder und das Ausschlussverfahren im Falle der Unmöglichkeit der weiteren Zusammenarbeit mit Einzelmitgliedern enthielt nur die Geschäftsordnung der CDU/FDP-Stadtratsfraktion. Modalitäten zum Ausschluss von Fraktionsmitgliedern waren zudem in der Geschäftsordnung der SPD-Fraktion umfassend enthalten. Die Fraktion DIE LINKE machte die Zustimmung zur

²⁰ Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Auflage, S. 281

Erweiterung der Fraktion von einer Zweidrittelmehrheit abhängig. Ohne Regelung gelten bei Streitigkeiten die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze für privatrechtliche Vereine. Diese wären in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren heranzuziehen. Für die Entscheidungen genügen danach einfache Mehrheitsbeschlüsse der Fraktionsmitglieder, wobei das Ausschlussverfahren rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muss.²¹

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Fraktionen, zur Anwendung eigener Maßstäbe entsprechende Regelungen in ihre Geschäftsordnungen aufzunehmen.

Auflösung der Fraktion

Nach § 14 der Geschäftsordnung der Fraktion MitBürger vom 01.01.2019 ist die Fraktion auf Verlangen einer der an ihr beteiligten Gruppierungen nach den Vorschriften der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt aufzulösen.

Das seit dem 01.07.2014 geltende Kommunalverfassungsgesetz sieht keine Vorschriften zur Auflösung auf Verlangen von an Fraktionen beteiligten Gruppierungen vor. Fraktionen müssen mindestens drei Mitglieder haben. Besteht die Mitgliederzahl nicht, geht sie von Gesetzes wegen unter.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese Regelung zu streichen.

Personal der Fraktionen

In den Geschäftsordnungen waren teilweise Regelungen zum Personal getroffen.

Nach der Geschäftsordnung der CDU/FDP-Stadtratsfraktion war ein Geschäftsführer geregelt. Diesen gab es tatsächlich nicht. Die laufenden Geschäfte führten mehrere Fraktionsmitarbeiter.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah für die Geschäftsführung bestimmte Aufgaben der Kassenführung vor. Wer Geschäftsführung im Sinne der Regelung war, war nicht geregelt. Die Geschäftsführung war neben dem Fraktionsvorsitz zeichnungsbe-rechtigt für das Fraktionskonto. Auf Grund dieser Verantwortung sollte eine Klarstellung erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Klarheit der inneren Ordnung der Fraktion, den Personalbestand, seine Aufgaben und die Aufgabenverteilung in der Fraktion eindeutig zu regeln.

Kassenprüfung/Entlastung

²¹ VGH Kassel NVwZ 1992, 506, OVG Lüneburg NVwZ 1994, 506

Die Fraktionen MitBürger, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE benannten in den Geschäftsordnungen nur einen Kassenprüfer. Nach unserer Auffassung sollte auch bei der Kassenprüfung das Vier-Augen-Prinzip beachtet werden.

Die Fraktionen MitBürger und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatten geregelt, dass der Kassenbericht der erweiterten Fraktion einmal jährlich zur Entlastung des Vorsitzes und der Geschäftsführung vorzulegen ist. Die Entlastung erfolgt danach durch Abstimmung der Fraktionsmitglieder aufgrund der Empfehlung der erweiterten Fraktion.

Die Fraktion MitBürger hatte geregelt, dass Mitglieder der erweiterten Fraktion jederzeit die Offenlegung der Kassenführung verlangen können.

Die öffentlichen Mittel dienen ausschließlich der Unterstützung der Fraktion. Mitgliedschaftliche Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit bestehen nur für die Fraktionsmitglieder.

Eine jährliche Entlastung des Vorsitzes/Vorstandes war von der SPD-Fraktion und der AfD-Stadtratsfraktion nicht geregelt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine jährliche Entlastung des Vorsitzes/Vorstandes einschließlich der Entlastung zum Ende der jeweiligen Wahlperiode zu regeln.

3. Schlussfolgerungen

Fraktionen sind unselbstständige Gliederungen des Gemeinderates. Ihre Tätigkeit darf grundsätzlich mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Eine Verpflichtung der Kommune hierzu besteht nicht.

Die Fraktionen erleichtern durch Vorwegbildung klarer Mehrheiten die Zusammenarbeit des Rates und ermöglichen dadurch eine zügige Bewältigung seiner Aufgaben. Die Fraktionen vollziehen in sich bereits einen Ausgleich der verschiedenen Anliegen und Interessen innerhalb der Bürgerschaft der Gemeinde.

Jegliche Bezuschussung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln muss einen Bezug zu diesen organschaftlichen Fraktionsaufgaben besitzen.

Hieraus folgt, dass Fraktionszuschüsse nicht zum Ersatz von Aufwendungen dienen dürfen, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und die bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind (Verbot der Doppelentschädigung). Darüber hinaus sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft auf die Fraktionsfinanzierung uneingeschränkt anzuwenden. Zudem dürfen die Zuschüsse nicht zu einer verfassungswidrigen verdeckten Parteienfinanzierung führen. Beschränkungen ergeben sich ferner aus dem Verbot einer Finanzierung von Aufgaben, die über den Aufgabenkreis der kommunalen Vertretung insgesamt hinausgehen.

Der Landesrechnungshof hält es aufgrund seiner Feststellungen für notwendig, dass

- der Oberbürgermeister die festgestellten Sachverhalte anhand der aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen prüft und entsprechende Maßnahmen veranlasst,
- der Stadtrat die Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortentwickelt und dazu einen Beschluss zur

- Verbindlichkeit des Leitfadens zur Verwendung der den Stadtratsfraktionen der Stadt Halle (Saale) zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel fasst,
- der Stadtrat einen bedarfsgerechten und stellenbezogenen Beschluss zur Bereitstellung von Fraktionsmitteln für das Personal der Fraktionen unter Anwendung des TVöD VKA schafft und somit zur Gleichstellung der Mitarbeiter der Fraktionen mit den in der kommunalen Verwaltung Beschäftigten umfassend beiträgt,
 - die Stadt die kommunalen Regelungen zur Entschädigung des Ehrenamts überprüft und die Regelungen anpasst.

Barthel
Präsident

Philipp
Mitglied des Senats

IV. Anlagen

Anlage 1

Mitteilung der Konstituierung der Fraktionen in der Wahlperiode 2014 -2019

Fraktion im Stadtrat Halle (Saale)	Mitteilung an	Konstituierung/ Umbenennung am	Mitteilung Vorsitzender/Stellv.	Mitglieder
DIE LINKE DIE LINKE/ Die PARTEI DIE LINKE	Oberbürgermeister 11.06.2014 23.06.2014 Mitarbeiter 19.10.2015	26.05.2014 25.06.2014 19.10.2015	ja	14 1 Beitritt (15)
Stadtratsfraktion CDU CDU/FDP	Vorsitzender Stadtrat 12.06.2014 18.06.2014	11.06.2014 18.06.2014	ja	14 2 Beitritte
SPD-Fraktion Stadt Halle (Saale)	Stadtratsvorsitzender über Büro Oberbürgermeister 03.06.2014	25.05.2014	ja	11
MitBÜRGER für Halle – NEUES FORUM	E-Mail Geschäftsstelle Stadtrat – an Stadtratsvorsitzenden 24.06.2014 Kein Nachweis zur Mitteilung	23.06.2014 01.01.2019	ja	4
MitBürger				
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	16.06.2014 Vorsitzender Stadtrat über Team Änderungen angezeigt	26.05.2014 04.08.2016 22.06.2015	ja	6
Alternative für Deutschland Austritt	23.06.2014 Büro des OB (Vordruck Kreisverband AfD)	02.09.2014		3 Auflösung gem. § 44 KVG LSA
AfD Stadtratsfraktion	kein Nachweis in den vorgelegten Akten	Protokoll vom 01.10.2018		3

Anlage 2

Personalaufwendungen in der Wahlperiode 2014 bis 2019 (Stand 31.12.2018)

Tab.1: Übersicht Gesamtpersonalausgaben für Fraktionen Juli 2014 - Dezember 2018

Zeitraum	Summe Personalkosten	zustehende Personalkosten-pauschale	Restpauschale nach monatl. Verbrauch	prozentuale Inanspruchnahme
Juli - Dez.2014	324.389,41 €	377.299,00 €	52.909,59 €	85,98%
2015	619.209,54 €	687.206,00 €	67.996,46 €	90,11%
2016	666.461,32 €	700.951,00 €	34.489,68 €	95,08%
2017	697.094,88 €	726.190,00 €	29.095,12 €	95,99%
2018	735.782,05 €	765.574,67 €	29.792,62 €	96,11%

Tab.2: Übersicht Gesamtpersonalausgaben je Fraktion Juli 2014 - Dezember 2018

SPD-Fraktion						
Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Personalausgaben	zustehende Personalkostenpauschale	Restpauschale nach monatl. Verbrauch	proz. Inanspruchnahme
Juli - Dez.2014	62.303,89 €	12.876,62 €	75.180,51 €	78.013,00 €	2.832,49 €	96,37%
2015	103.059,13 €	22.278,21 €	125.337,34 €	159.148,00 €	33.810,66 €	78,76%
2016	116.295,53 €	25.249,04 €	141.544,57 €	162.331,00 €	20.786,43 €	87,20%
2017	120.339,56 €	26.791,61 €	147.131,17 €	168.176,00 €	21.044,83 €	87,49%
2018	140.782,12 €	32.163,46 €	172.945,58 €	173.799,00 €	853,42 €	99,51%

DIE LINKE						
Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Personalausgaben	zustehende Personalkostenpauschale	Restpauschale nach monatl. Verbrauch	proz. Inanspruchnahme
Juli - Dez. 2014	63.291,84 €	12.278,50 €	75.570,34 €	78.013,00 €	2.442,66 €	96,87%
2015	121.696,21 €	23.507,37 €	145.203,58 €	159.148,00 €	13.944,42 €	91,24%
2016	133.126,28 €	26.130,75 €	159.257,03 €	162.331,00 €	3.073,97 €	98,11%
2017	135.940,10 €	27.288,99 €	163.229,09 €	168.176,00 €	4.946,91 €	97,06%
2018	137.404,23 €	27.730,42 €	165.134,65 €	173.799,00 €	8.664,35 €	95,01%

MitBÜRGER für Halle/NEUESFORUM – MitBürger

Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Per- sonalaus-ga- ben	zustehende Personalkos- tenpauschale	Restpau- schale nach monatl. Ver- brauch	proz. In- an- spruch- nahme
Juli - Dez. 2014	29.154,84 €	5.406,98 €	34.561,82 €	40.435,00 €	5.873,18 €	85,48%
2015	57.682,26 €	12.598,50 €	70.280,76 €	82.487,00 €	12.206,24 €	85,20%
2016	68.610,48 €	14.356,36 €	82.966,84 €	84.137,00 €	1.170,16 €	98,61%
2017	71.400,00 €	15.550,48 €	86.950,48 €	87.167,00 €	216,52 €	99,75%
2018	73.460,00 €	16.275,36 €	89.735,36 €	90.082,00 €	346,64 €	99,62%

CDU/FDP

Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Per- sonalaus-ga- ben	zustehende Personalkos- tenpauschale	Restpau- schale nach monatl. Ver- brauch	proz. In- an- spruch- nahme
Juli - Dez.2014	66.314,76 €	14.408,70 €	80.723,46 €	78.013,00 €	-2.710,46 €	103,47%
2015	127.157,75 €	27.291,22 €	154.448,97 €	159.148,00 €	4.699,03 €	97,05%
2016	133.079,73 €	28.834,53 €	161.914,26 €	162.331,00 €	416,74 €	99,74%
2017	137.363,35 €	30.174,74 €	167.538,09 €	168.176,00 €	637,91 €	99,62%
2018	131.517,94 €	28.400,47 €	159.918,41 €	173.799,00 €	13.880,59 €	92,01%

**BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN**

Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Per- sonalaus-ga- ben	zustehende Personalkos- tenpauschale	Restpau- schale nach monatl. Ver- brauch	proz. In- an- spruch- nahme
Juli - Dez. 2014	47.328,23 €	10.305,34 €	57.633,57 €	62.390,00 €	4.756,43 €	92,38%
2015	101.680,35 €	22.258,54 €	123.938,89 €	127.275,00 €	3.336,11 €	97,38%
2016	98.945,83€	21.832,79 €	120.778,62 €	129.821,00 €	9.042,38 €	93,03%
2017	108.210,00 €	24.036,05 €	132.246,05 €	134.495,00 €	2.248,95 €	98,33%
2018	109.983,45 €	24.348,30 €	134.331,75 €	138.992,00 €	4.660,25 €	96,65%

AfD-Stadtratsfraktion

Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Personalausgaben	zustehende Personalkostenpauschale	Restpauschale nach monatl. Verbrauch	proz. Inanspruchnahme
Juli - Dez. 2014	480,00 €	239,71 €	719,71 €	40.435,00 €	39.715,29 €	1,78%

Fraktion Alternative für Deutschland

Zeitraum	Bruttoentgelt	SV-Beiträge, AG-Aufwand	Summe Personalausgaben	zustehende Personalkostenpauschale	Restpauschale nach monatl. Verbrauch	proz. Inanspruchnahme
Nov. - Dez. 2018	11.220,00 €	2.496,30 €	13.716,30 €	15.103,67 €	1.387,37 €	90,81%

Anlage 3

Variantenvergleich Personalbedarf der Fraktionen als Grundlage des Beschluss FF

Variante 1	Variante 2	Variante 3
Fraktionen bis 5 Mitglieder 1 GF	Fraktionen bis 5 M Mitglieder 1 GF	Fraktionen bis 5 Mitglieder 1 GF ½ Sekretär/in
Fraktionen 6 – 8 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in	Fraktionen 6 – 10 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in	Fraktionen 6 – 10 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in
Fraktionen 9 – 11 M Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in ½ Assistent/-in	Fraktionen ab 11 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in ½ Assistent/-in	Fraktionen ab 11 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in ½ Assistent/-in
Fraktionen ab 12 Mitglieder 1 GF 1 Sekretär/in 1 Assistent/-in		
Kosten: ca. 640.000 €	Kosten: ca. 590.000 €	Kosten: ca. 610.000 €

Legende: GF - Geschäftsführer/in der Fraktion E 13/4 TVöD VKA
 Sekretär/in - Sekretär/in der Fraktion EG 5/4 TVöD VKA
 Assistent/-in - Assistent/in der Fraktion EG 9/4 TVöD VKA
 (als Durchschnittswerte für die Kostenberechnung)