

Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt



Bericht
über die überörtliche Prüfung
der Stadt Dessau-Roßlau
mit dem Schwerpunkt

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

Az.: 42-04314/0100/19

Dessau-Roßlau, 3 . November 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.....	5
2 Prüfungsfeststellungen	6
2.1 Rechtsstellung und Grundlagen der Finanzierung der Stadtratsfraktionen.....	6
2.1.1 Geschäftsordnung des Stadtrates - Bildung der Fraktionen	6
2.1.2 Mängel der Entschädigungssatzung der Stadt Dessau-Roßlau	8
2.1.3 Weitere Hinweise zur Entschädigungssatzung der Stadt Dessau-Roßlau.....	12
2.1.4 Mängel der Finanzierungsrichtlinie - Festlegungen zur Mittelverwendung.....	19
2.2 Abwicklung der Fraktionen der Wahlperiode 2007 bis 2014.....	22
2.3 Feststellungen zur Beschäftigung von Personal in den Fraktionen des Stadtrates....	23
2.3.1 Öffentliche Ausschreibung der Stellen für das Fraktionspersonal.....	23
2.3.2 Mögliche Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung und der Parteienfinanzierung	24
2.3.3 Weitere Feststellungen zu den Arbeitsverträgen.....	28
2.4 Mängel in der Kassen- und Buchführung der Fraktionen und bei der Mittelverwendung.....	32
2.4.1 Mängel der Kassen- und Buchführung.....	32
2.4.2 Mängel und Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel	35
2.5 Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns.....	40
2.5.1 Unzulässige Übertragung von Prüfungsaufgaben	40
2.5.2 Keine klare Aufgabenzuordnung in der Verwaltung.....	41
2.5.3 Keine fristgerechte Aufstellung von Jahresabschlüssen.....	42
2.6 Sonstige Hinweise	43
2.6.1 Hinweise zur Hauptsatzung und zur Ausführung der Hauptsatzung.....	43
2.6.2 Hinweise zu den Geschäftsordnungen der Fraktionen	44
3 Schlussfolgerungen	47
IV. Anlagen	49
Anlage 1.....	49
Anlage 2.....	50
Anlage 3.....	51
Anlage 4.....	52
Anlage 5.....	53

II. Abkürzungsverzeichnis

AAO	Auszahlungsanordnung
DA	Dienstanweisung
EW	Einwohner
GemHVO Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung Doppik
GemKVO Doppik	Gemeindekassenverordnung Doppik
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO SR	Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse
KomEVO	Verordnung über die Entschädigung bei ehrenamtlicher Tätigkeit in den Kommunen (Kommunal-Entschädigungsverordnung)
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung Land Sachsen-Anhalt
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KWG LSA	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
LVwA	Landesverwaltungsamt
MI LSA	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (bzw. ehemaliges Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt)
RdErl.	Runderlass
RL FF	Richtlinie der Stadt Dessau-Roßlau über die Verwendung von gewährten Arbeitsmitteln aus dem Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau vom 24.10.2018
RPA	Rechnungsprüfungsamt
TVöD VKA	Tarifvertrag öffentlicher Dienst Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz

III. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die Regelungen der Stadt zur Bildung und Finanzierung der Fraktionen im Stadtrat sind teilweise überarbeitungsbedürftig. Der Stadtrat muss hier die notwendigen Anpassungen vornehmen. Das betrifft die Geschäftsordnung des Stadtrates, die Entschädigungssatzung und die Richtlinie über die Verwendung von gewährten Arbeitsmitteln aus dem Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau. Darüber hinaus bestehen Anpassungsbedarfe bei weiteren Satzungen, die Regelungen zu ehrenamtlicher Tätigkeit treffen.

Der Stadt gelang nur in zwei von sieben Fällen eine zügige finanzielle Abwicklung der Fraktionen der Wahlperiode 2007-2014. Nicht verbrauchte Finanzmittel wurden in drei Fällen erst im Haushaltsjahr 2015 zurückgeführt. Die Schwierigkeiten resultierten aus nicht klaren Regelungen zum Nachweis und zur Prüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit. Die festgestellten Versäumnisse betreffen den Stadtrat, die Fraktionen und die Verwaltung.

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

Die Beschäftigung von Stadträten als Mitarbeiter der Fraktionen führte zu erheblichen Abgrenzungsproblemen zwischen Ehrenamt und Hauptamt.

Die Fraktionen verfügten teilweise über keine nachvollziehbaren internen Regelungen (Geschäftsordnungen). Dies betraf auch Regelungen für eine ordnungsgemäße Kassen- und Buchführung. Bei der Dokumentation der Haushaltsvorgänge im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Fraktionsmittel bestand bei allen Fraktionen Verbesserungsbedarf. 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 beachteten die Fraktionen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Einzelfällen nicht. Sie wurden damit ihrer Vorbildrolle nicht immer gerecht.

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 Dessau-Roßlau 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.

Maßstab für die 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 20.03.2019 statt. Die örtlichen Erhebungen erfolgten im Zeitraum vom 12.03.2019 bis 29.03.2019 in der Verwaltung der Stadt sowie in den Geschäftsstellen 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 Stadtverwaltung hat der Landesrechnungshof am 26.06.2019 durchgeführt.

1.3 Finanzielle Mittel für die Fraktionsfinanzierung

Im Haushaltsjahr 2018 erhielten die Fraktionen im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau finanzielle Mittel i. H. v. 273.552 €. ³ Die Fraktionen bewirtschafteten diese allgemeinen Haushaltsmittel eigenständig und eigenverantwortlich außerhalb der Verwaltung der

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

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

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 50 ehrenamtlichen Mitgliedern des Stadtrates gehörten zum Ende der Wahlperiode 2014-2019 13 Mitglieder der CDU-Fraktion, elf Mitglieder der Fraktion Die Linke, neun Mitglieder der Fraktion Liberales Bürger-Forum/DIE GRÜNEN, sechs Mitglieder der SPD-Fraktion, fünf Mitglieder der Fraktion Pro Dessau-Roßlau und vier Mitglieder der Freien Fraktion Dessau-Roßlau an. Eine Fraktion der AfD bestand bis zum 30.09.2017.

Insgesamt beschäftigten die Fraktionen des Stadtrates in der Wahlperiode 2014-2019 im Zeitraum der örtlichen Erhebungen neun hauptamtliche Mitarbeiter.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Rechtsstellung und Grundlagen der Finanzierung 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 Dessau-Roßlau regelte in § 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse vom 01.07.2007 (GO SR) bzw. vom 03.06.2015, dass der Vorsitzende des Stadtrates von einer Fraktionsbildung schriftlich in Kenntnis zu setzen war. Dabei war mitzuteilen,

- welche genaue Bezeichnung die Fraktion führt,
- wer zum Vorsitzenden der Fraktion und zum Stellvertreter bestellt wurde,
- welche Mitglieder des Stadtrates der Fraktion angehören.

Gemäß § 19 Abs. 4 GO SR waren Veränderungen zu diesen Punkten dem Vorsitzenden des Stadtrates innerhalb von vier Wochen mitzuteilen.

Die Fraktionen teilten ihre Konstituierung im Jahr 2014 mehrheitlich⁴ nicht dem Vorsitzenden des Stadtrates mit. Die Mitteilung erfolgte ausdrücklich adressiert an das Büro des Stadtrates oder an den kommunalen Sitzungsdienst und damit formell nicht ordnungsgemäß.

⁴ Von den sechs gebildeten Fraktionen teilte nur eine Fraktion ihre Bildung dem Vorsitzenden des Stadtrates mit.

In einem Fall war aus der Mitteilung nicht erkenntlich, welche Stadträte Mitglied der Fraktion geworden waren.

Veränderungen in den Fraktionen, z. B. den Wechsel von Mitgliedern, die Neuwahl eines Vorsitzenden oder eines Stellvertreters, teilten die Fraktionen ebenfalls nicht dem Vorsitzenden des Stadtrates mit. In einem Fall erfolgte keine schriftliche Mitteilung, in den anderen Fällen wurde nur das Büro des Stadtrates informiert.

Außerdem verwendeten Fraktionen im allgemeinen Geschäftsverkehr teilweise abweichende Bezeichnungen von selbst festgelegten Namen. So bezeichneten sie sich z. B. als „...-stadtratsfraktion“ oder „...-Fraktion“.

Das Büro des Stadtrates wies die Fraktionen nicht auf diese Mängel im Verfahren hin.

Wir halten eine namentliche Benennung der Stadträte, die sich zu einer Fraktion zusammengeschlossen haben, in der Gründungsmitteilung für erforderlich. Diese Feststellung der Fraktionsmitgliedschaft dient auch der Rechtmäßigkeitsprüfung der Fraktionsbildung, da u. a. nur Mandatsträger Fraktionsmitglieder sein dürfen. Daher sollten die Niederschriften der konstituierenden Sitzung mit einer Anwesenheitsliste mit Unterschriften eingereicht werden. Ist ein Fraktionsmitglied bei der konstituierenden Sitzung nicht anwesend, muss eine ausdrückliche Beitrittserklärung vorgelegt werden.

Außerdem halten wir es für zweckmäßig, künftig alle die Fraktionsbildung und -veränderungen betreffenden Mitteilungen an den Vorsitzenden des Stadtrates beim Büro des Stadtrates einzureichen. Dieses ist die zentrale Servicestelle für den gesamten Stadtrat und damit auch für dessen Vorsitzenden. Das Büro des Stadtrates sollte die jeweiligen Mitteilungen der Fraktionen prüfen und eventuelle Mängel benennen. Außerdem sollte künftig der Vorsitzende des Stadtrates dem jeweiligen Fraktionsvorsitzenden die Bildung der Fraktion und die maßgeblichen erfassten Daten (Name der Fraktion, Mitglieder, Vorsitzender, Stellvertreter) förmlich bestätigen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Geschäftsordnung des Stadtrates um die v. g. Verfahrensschritte zu ergänzen. Das Büro des Stadtrates sollte künftig als Servicestelle für den gesamten Stadtrat und damit auch für dessen Vorsitzenden

- **die erforderlichen Mitteilungen entgegennehmen,**
- **diese formell prüfen und**
- **Entscheidungen des Vorsitzenden des Stadtrates vorbereiten.**

2.1.2 Mängel der Entschädigungssatzung der Stadt Dessau-Roßlau

Die Bereitstellung von Fraktionsmitteln regelt § 5 der Satzung über die Entschädigung der Mitglieder des Stadtrates, der Ortschaftsräte und der ehrenamtlich Tätigen der Stadt Dessau-Roßlau (Entschädigungssatzung) vom 17.11.2014.

Fehlende Regelung zum TVöD

Gemäß § 5 Abs. 1 der Entschädigungssatzung erhalten die Fraktionen als monatliche Arbeitsmittelzuweisung für die Geschäftsführung einen Gesamtbetrag, der sich zusammensetzt aus

- Personalkosten in Abhängigkeit von der Größe,
- einem Sockelbetrag i. H. v. 250 € je Fraktion und
- einem Betrag i. H. v. 80 € pro Fraktionsmitglied.

Diese Mittel sind zweckgebunden für die Fraktionsarbeit zu verwenden.

Die Arbeitsmittelzuweisungen für Personalausgaben sollten bei großen Fraktionen die Beschäftigung eines Fraktionsmitarbeiters als Vollzeitstelle ermöglichen.

Einige Fraktionen teilten diese Stelle und setzten mehrere Mitarbeiter ein. Dies entsprach nicht der Regelung und führte teilweise zu höheren Personalausgaben.

Die Höhe der Vergütung des Fraktionsmitarbeiters wurde in der Entschädigungssatzung maximal in Höhe der Entgeltgruppe 7 TVöD (Stufe 5), einschließlich Jahressonderzahlung sowie Arbeitgeberanteilen an der Sozialversicherung, festgesetzt. 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 in der Entschädigungssatzung eine entsprechende Anwendung des TVöD VKA für alle Fraktionen einheitlich vorgegeben werden. Unsere Auffassung hierzu haben wir im Jahresbericht 2009 Teil 1 ausführlich dargelegt.

Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Sie sind damit in ihrer Stellung dem Verwaltungsorgan Stadtrat zuzurechnen. Die kommunalrechtlichen Regelungen finden damit grundsätzliche Anwendung, auch wenn die Fraktionen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal für die Geschäftsführung Teilrechtsfähigkeit⁵ haben. Die kommunalrechtliche Verpflichtung, die für die gesamte Kommune geltenden

⁵ 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

haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten, und die Möglichkeit, im Rechtsverkehr auftreten zu können, schließen sich dabei nicht aus.

Außerdem sind die öffentlichen Haushaltsmittel generell unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA zu verwenden. 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. Auch wenn es sich bei den Fraktionsmitarbeitern nicht um unmittelbare Beschäftigten der Stadt handelt, bildet die tarifgerechte Vergütung die Obergrenze für zulässige Personalausgaben der Fraktionen. Gleiches gilt für die sonstigen Bestimmungen für die Beschäftigungsverhältnisse.

Weitere Hinweise zur Ausgestaltung konkreter Regelungen und der Beschäftigungsverhältnisse geben wir in Pkt. 2.3.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, in der Entschädigungssatzung die entsprechende Anwendung des TVöD VKA für die Beschäftigten der Fraktionen 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.

Soll der Einsatz mehrerer Beschäftigter auf einer Stelle zugelassen werden, ist eine eindeutige stellen- und nicht mitarbeiterbezogene Regelung zu treffen.

Fehlende Regelung zu Übergangsfristen bei Änderungen der Fraktionsgröße

Für die Höhe der Vergütung des Fraktionspersonals war der Umfang der Beschäftigung (Wochenstundenzahl) maßgeblich. Die zu berücksichtigende Wochenstundenzahl bemmaß sich nach § 5 der Entschädigungssatzung der Stadt nach der Anzahl der Fraktionsmitglieder. Veränderungen während der laufenden Wahlperiode führten danach zu einer Erhöhung oder Verringerung der zu berücksichtigenden Arbeitszeit. Diese Änderungen haben Auswirkungen auf die bestehenden Arbeitsverhältnisse. Da die Satzung keine Fristenregelung enthielt, berücksichtigte sie keine arbeitsrechtlich zu beachtenden Fristen.

Die Fraktion Pro Dessau-Roßlau musste wegen ihrer Verkleinerung in der Wahlperiode 2014–2019 die wöchentliche Arbeitszeit ihrer Mitarbeiterin von 30 Stunden auf 20 Stunden wöchentlich kürzen. Die Kürzung der berücksichtigungsfähigen Arbeitszeit erfolgte mit sofortiger Wirkung zum Zeitpunkt des Austritts eines Stadtrates aus der Fraktion und musste durch Änderung des Arbeitsvertrages umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Entschädigungssatzung für Änderungen, die bestehende Arbeitsverhältnisse betreffen, Übergangsfristen unter Berücksichtigung der tariflichen Kündigungsfristen zulassen sollte.

Fehlende Regelung zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung zum Ende der Wahlperiode

Gemäß § 5 Abs. 2 der Entschädigungssatzung haben die Fraktionen spätestens bis zum 31.03. des Folgejahres einen Verwendungsnachweis vorzulegen. Nicht verbrauchte Mittel sind gemäß § 5 Abs. 3 der Entschädigungssatzung umgehend nach Abschluss des Haushaltsjahres, spätestens bis zum 31.03. des Folgejahres, zurückzahlen.

Für eine Abrechnung der Mittelverwendung und der Rückerstattung von städtischen Mitteln zum Ende der Wahlperiode traf die Entschädigungssatzung keine Regelungen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, in die Entschädigungssatzung Regelungen zum Nachweis der Verwendung der Haushaltsmittel und des Inventars der Fraktionen, das aus städtischen Mitteln beschafft wurde, zum Ende der Wahlperiode aufzunehmen.

Fehlende Regelung zur Finanzierungsrichtlinie

Gem. § 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 bzw. auf der Grundlage von Satzungen, durch Verwaltungsakt oder Vertrag treffen.

Weitergehende Regelungen erließ der Stadtrat mit der „Richtlinie über die Verwendung von gewährten Arbeitsmitteln aus dem Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau“ (RL FF) vom 17.10.2018. In dieser Richtlinie wurden Einzelheiten zum Mitteleinsatz, zu den Verwendungsnachweisen und zur Abwicklung der Fraktionen festgelegt. Die Regelungen gingen über die Vorgaben der Entschädigungssatzung hinaus.

Um entsprechende unmittelbare Verbindlichkeit gegenüber den Fraktionen zu erlangen und die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit des städtischen Rechts zu gewährleisten, sollte in die Entschädigungssatzung eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der RL FF aufgenommen werden.

Unzulässige zusätzliche Entschädigung der ehrenamtlichen Fraktionsgeschäftsführer

Für die Aufwandsentschädigung für in ein Ehrenamt oder zu sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit Berufene galt im Prüfungszeitraum der RdErl des MI LSA vom 16.06.2014⁶. Die im Runderlass festgesetzten Sätze durften nicht überschritten werden. Die Kommunalaufsichtsbehörden waren angewiesen, Satzungen nicht zu beanstanden, wenn diese sich an die Regelungen nach Teil 2 des Runderlasses hielten. Im RdErl. des MI LSA war für Geschäftsführer der Fraktionen keine zusätzliche Entschädigung vorgesehen.

§ 1 Abs. 2 der Entschädigungssatzung der Stadt regelte die Entschädigung von Fraktionsmitgliedern nach bestimmten Funktionen. Danach erhielten Geschäftsführer einer Fraktion neben der monatlichen Pauschale als Mitglied des Stadtrats 115 €.

Wir weisen darauf hin, dass die ehrenamtliche Führung der Geschäfte der Fraktion dem Fraktionsvorsitzenden, bei dessen Verhinderung dem Stellvertreter, obliegt. Raum für weitere „Geschäftsführertätigkeiten“ im ehrenamtlichen Bereich besteht nicht. Vielmehr ist auch nach dem RdErl. des MI LSA vom 20.03.2007 ein Bedarf für voll- oder teilzeitbeschäftigtes hauptamtliches Personal nur dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsführung zu leisten ist.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine Aufwandsentschädigung für Geschäftsführer einer Fraktion, die ehrenamtlich tätig sind, im Runderlass nicht vorgesehen war. Die Festsetzung war somit rechtswidrig.

Die Stadt hatte mit Schreiben vom 27.11.2014 die Entschädigungssatzung dem Landesverwaltungsamt angezeigt. Das Landesverwaltungsamt beanstandete die Satzung nicht, ließ sich den vom RdErl. des MI LSA abweichenden Entschädigungsbedarf nicht belegen und gab auch sonst keine Hinweise zur Satzung.

⁶ (MBL. LSA, 2014, 264)

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ab 01.07.2019 die Verordnung über die Entschädigung bei ehrenamtlicher Tätigkeit in den Kommunen (Kommunal-Entschädigungsverordnung - KomEVO) vom 29.05.2019 gilt.

Der Landesrechnungshof stellt ein Versäumnis des Landesverwaltungsamtes als Kommunalaufsicht fest. Das Landesverwaltungsamt war in der Pflicht, aufgrund der unmissverständlich geregelten Weisung des MI LSA im RdErl. die seitens der Stadt angezeigte Entschädigungssatzung zu beanstanden.

Fehlende Entschädigungsregelung für Stellvertreter des Fraktionsvorsitzenden

Dem Vorsitzenden einer Fraktion konnte gemäß Teil 2 Nr. 2.5 des RdErl. des MI LSA eine Aufwandsentschädigung gewährt werden. Im Vertretungsfall war Teil 2 Nr. 2.4.2 entsprechend anzuwenden. Im Falle der Verhinderung des Fraktionsvorsitzenden für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als drei Monaten konnte dem Stellvertreter für die über drei Monate hinausgehende Zeit eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe derjenigen des Vertretenen gewährt werden. Die Aufwandsentschädigungen durften, auch soweit sie im Vertretungsfall nebeneinander gewährt wurden, insgesamt die Höhe derjenigen des Vertretenen nicht übersteigen. Eine Stellvertreterregelung traf die Entschädigungssatzung für Fraktionsvorsitzende nicht.

Der Landesrechnungshof regt an, in die Entschädigungssatzung eine Stellvertreterregelung für den Verhinderungsfall des Fraktionsvorsitzenden einer Fraktion aufzunehmen.

2.1.3 Weitere Hinweise zur Entschädigungssatzung der Stadt Dessau-Roßlau

Präambel

Die Entschädigungssatzung regelt die Entschädigung für Mitglieder des Stadtrates und seiner Ausschüsse, der Ortsbürgermeister, Ortschaftsräte und Ehrenbeamten und sonstigen ehrenamtlich Tätigen in der Stadt Dessau-Roßlau. Der verwendete Begriff „Ortschaftsräte“ lässt keinen eindeutigen Bezug auf die Person in Abgrenzung von dem gleichnamigen Organ zu.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Formulierung für Ortschaftsräte in „Mitglieder der Ortschaftsräte“ zu ändern.

zu § 1 Entschädigungssatzung - Entschädigung für Stadtratsmitglieder

In § 1 der Entschädigungssatzung wurde die Höhe der Entschädigung für Stadtratsmitglieder und Mitglieder der Ortschaftsräte, Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses und Kreisjägermeister geregelt. Die Regelungen erfolgten überwiegend im Rahmen der

Vorgaben des RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014. Wir stellten jedoch folgende Abweichungen fest:

- a) Teil 2 Nr. 2.4 des RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 regelte die Aufwandsentschädigung für den Stadtratsvorsitzenden. Gemäß dem Erlass konnte im Falle der Verhinderung des Vorsitzenden für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als drei Monaten dem Stellvertreter für die über drei Monate hinausgehende Zeit eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe derjenigen des Vertretenen nebeneinander gewährt werden. Die Aufwandsentschädigungen durften, auch soweit sie im Vertretungsfall nebeneinander gewährt wurden, insgesamt die Höhe derjenigen des Vertretenen nicht übersteigen.

§ 1 Abs. 2 Entschädigungssatzung regelte, dass die Stellvertreter des Vorsitzenden neben der monatlichen Pauschale als Mitglied des Stadtrates monatlich eine Aufwandsentschädigung i. H. v. 230 € erhielten. Damit hatte die Stadt keine Regelung für den Vertretungsfall bei Verhinderung im Ehrenamt getroffen, sondern eine permanente Pauschale für die zwei Stellvertreter⁷ festgelegt.

Die Höhe der Entschädigung übertraf den vom RdErl. zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 begrenzten Umfang.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

- b) Die Aufwandsentschädigung für ein Mitglied des Ortschaftsrates durfte die im RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 aufgeführten Höchstsätze nicht überschreiten.

Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 der Entschädigungssatzung erhielten Mitglieder der Ortschaftsräte eine monatliche Aufwandsentschädigung in Abhängigkeit zur Größe der Ortschaft in der folgenden Staffelung:

- Ortschaften bis zu 2.000 EW	i. H. v. 44 €
- Ortschaften bis zu 4.000 EW	i. H. v. 59 €
- Ortschaften über 4.000 EW	i. H. v. 74 €.

Wir stellten damit für neun Ortschaften (vgl. Anlage 3) Überschreitungen der Vorgaben des Ministeriums zur Aufwandsentschädigung für Mitglieder der Ortschaftsräte fest.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

⁷ § 3 Abs. 3 Hauptsatzung

- c) Die in der Entschädigungssatzung getroffenen Regelungen zur Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung der Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher einer Ortschaft richteten sich nach dem Höchstsatz der Pauschalbeträge gemäß dem RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014..

Gemäß Teil 2 Nr. 3.2.2. des o. g. Erlasses gilt für den Verhinderungsfall Nr. 1.3 des Erlasses entsprechend. Im Fall der Verhinderung des ehrenamtlichen Ortsbürgermeisters für einen zusammenhängenden Zeitraum von mehr als zwei Wochen kann damit dem Stellvertreter für die über zwei Wochen hinausgehende Zeit eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe derjenigen des Vertretenen gewährt werden. Die Aufwandsentschädigungen dürfen, auch soweit sie im Vertretungsfall nebeneinander gewährt werden, insgesamt die Höhe derjenigen des Vertretenen nicht übersteigen. Die Aufwandsentschädigung für den Vertretungsfall soll nachträglich gezahlt werden.

Die Stadt Dessau-Roßlau regelte jedoch, dass der stellvertretende Ortsbürgermeister die doppelte Pauschale eines Ortschaftsrates erhielt.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

- d) Regelungen für Aufwandsentschädigungen von Vorsitzenden der ständigen Unterausschüsse und zudem auch für Nichtmitglieder des Stadtrats bestanden nach dem Runderlass zur Aufwandsentschädigung nicht. Gemäß. § 1 Abs. 3 Nr. 4 der Entschädigungssatzung erhielt der/die Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses, sofern er/sie nicht Mitglied des Stadtrates war, eine monatliche pauschale Aufwandsentschädigung i. H. v. 230 €.

Diese Regelung entspricht nicht den Vorgaben des Ministeriums im Runderlass.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

- e) Der RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 regelte in Teil 1 Nr. 4 den Verlust der Aufwandsentschädigung. Es erfolgte eine Differenzierung nach dem Ehrenamt oder nach der sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeit (Verlust bei ununterbrochener Nichtausübung nach drei Monaten) und für ehrenamtliche Bürgermeister, Ortsbürgermeister, Ortsvorsteher, Verbandsgeschäftsführer, Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren und Katastrophenschutzeinheiten sowie der Wasserwehren (Verlust bei ununterbrochener Nichtausübung nach einem Monat).

Dem kommunalen Ehrenbeamten soll keine Aufwandsentschädigung gezahlt werden, solange ihm die Führung der Dienstgeschäfte verboten ist.

Nach der Entschädigungssatzung entfiel die Aufwandsentschädigung, sofern das Amt länger als zwei Monate nicht ausgeübt wurde, für die weitere Nichtausübung. Eine Differenzierung nach der Art der Ehrenämter erfolgte nicht.

Die Stadt Dessau-Roßlau regelte, dass die Aufwandsentschädigung bei unentschuldigtem Fehlen an mehr als zwei Stadtrats-, Ausschuss- oder Ortschaftsratssitzungen wegfallen sollte.

Wir sind der Auffassung, dass die Aufwandsentschädigung grundsätzlich unabhängig von einer „Entschuldigung“ wegzufallen hat. In diesen Fällen wird das Ehrenamt jeweils nicht wahrgenommen. Folglich ist kein Aufwand zu entschädigen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, eine transparente Regelung zum Wegfall der Aufwandsentschädigung gemäß § 12 KomEVO in die Entschädigungssatzung aufzunehmen.

zu § 2 Entschädigungssatzung - Sitzungsgeld

Voraussetzung für die Zahlung von Sitzungsgeld ist die tatsächliche Teilnahme an der Sitzung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Regelung zum Nachweis für die Sitzungsteilnahme und die Mitteilung an das Büro des Stadtrates in die Satzung aufzunehmen.

zu § 3 Entschädigungssatzung - Fahrt- und Reisekosten, Übernachtungsgelder

Gemäß § 3 Abs. 1 der Entschädigungssatzung sind mit dem Sitzungsgeld die Fahrtkosten der Stadträte, der Ortschaftsräte und der sonstigen zu Sitzungen geladenen ehrenamtlich tätigen Bürger abgegolten.

Wir weisen darauf hin, dass gemäß § 2 der Entschädigungssatzung Stadträte und Ortschaftsräte kein Sitzungsgeld erhalten. Die Regelungen zum monatlichen Pauschalbetrag gemäß § 1 der Entschädigungssatzung enthalten keine Aussagen zur Erstattung von Fahrtkosten. Somit bestünden für Stadträte und Ortschaftsräte regelungsgemäß Ansprüche auf Fahrtkosten zwischen Wohnsitz und Sitzungsort und für Fahrten im Zuständigkeitsbereich der Vertretung. Eine Neuregelung ist im Interesse der Rechtssicherheit notwendig. Es ist somit zu regeln, dass mit der Pauschale zur Aufwandsentschädigung nach § 1 der Entschädigungssatzung und dem Sitzungsgeld nach § 2 der

Entschädigungssatzung die Fahrtkosten zwischen Wohnsitz und Sitzungsort sowie Fahrten im Zuständigkeitsbereich der Vertretung abgegolten sind.

Gemäß § 3 Abs. 2 der Entschädigungssatzung waren sonstige notwendige Reisekosten nur erstattungsfähig, wenn sie vom Stadtratsvorsitzenden zuvor bewilligt wurden. Insoweit galt das „Bundesreisekostengesetz – BRKG, Reisekostenstufe B“.

Die Rechtsgrundlage ist neu zu benennen: Bundesreisekostengesetz i. V. m. § 4 BesVersEG LSA⁸.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der Regelung für notwendig.

zu § 4 Entschädigungssatzung - Verdienstaufschlag

Neben der Aufwandsentschädigung besteht nach dem RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 Anspruch auf Ersatz des durch die Wahrnehmung des Ehrenamts oder der sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeit entstandenen Verdienstaufschlags. Erstattungen können nur auf Antrag gewährt werden (Teil 3 Nr. 1.1 und 1.4 des RdErl).

Die Entschädigungssatzung enthielt keine Regelung zur Notwendigkeit der Beantragung.

Der Landesrechnungshof erwartet eine Ergänzung der Entschädigungssatzung.

Die Regelung zur Höhe des Verdienstaufschlags in § 4 Abs. 1 der Entschädigungssatzung, wonach ein Verdienstaufschlag höchstens mit 16 €/angefangene Stunde erstattet wird, stand nicht im Einklang mit § 4 Abs. 2 der Entschädigungssatzung. Danach war Unselbständigen der tatsächlich entstandene und nachgewiesene Durchschnittslohn zu ersetzen. Dieser Durchschnittslohn ist nicht begrenzt auf 16 €/h.

In der Satzung zu regeln ist die Begrenzung der Verdienstaufschlagpauschale für Personen, die keinen Verdienst haben bzw. ihren entstandenen Verdienstaufschlag nicht glaubhaft machen können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Anpassung an die KomEVO.

Gemäß Teil 4 Nr. 1.2 des RdErl. des MI zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 soll der auf den entgangenen Arbeitsverdienst entfallende Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung erstattet werden, soweit dieser zu Lasten des

⁸ Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (), in der Fassung vom 17.12.2014

Entschädigungsberechtigten an den Sozialversicherungsträger abgeführt wird. In der Entschädigungssatzung sollte eine entsprechende Ergänzung erfolgen.

Gemäß § 35 Abs. 2 KVG LSA ist mit der Aufwandsentschädigung der Anspruch auf Auslagen abgegolten mit Ausnahme:

- a) der Kosten für Dienstreisen außerhalb des Wohn- und Dienstortes (ist berücksichtigt im RdErl. und in der Satzung) sowie
- b) der zusätzlichen Kosten für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen.

Zu den Betreuungskosten [vgl. b)] fehlte eine Regelung in der Entschädigungssatzung.

Der Landesrechnungshof hält eine Ergänzung der Entschädigungssatzung für notwendig.

zu § 6 Entschädigungssatzung - Beauftragte nach der Hauptsatzung und ehrenamtlich Tätige in den freiwilligen Feuerwehren und den Wasserwehren

Rechtsnormen müssen klar und eindeutig sein.

Nach § 6 Abs. 1 der Entschädigungssatzung wurden die ehrenamtlich Beauftragten nach der Hauptsatzung für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit 250 € entschädigt.

Diese Regelung verletzt das Bestimmtheitsgebot. Es war nicht nachvollziehbar, ob dies einmalig in der Amtsperiode oder monatlich erfolgen sollte.

Eine Klarstellung der Regelung ist erforderlich.

Sonstiger Regelungsbedarf

- Eine Regelung zum Zeitpunkt der Auszahlung der regelmäßigen Aufwandsentschädigung fehlte. Dies sollte regelmäßig zu Beginn des Monats vorgenommen werden.
- Des Weiteren sollten Rundungsregelungen und Hinweise zur steuerlichen Behandlung in Anlehnung an die KomEVO in die Entschädigungssatzung einfließen.
- Nach § 79 und 80 KVG LSA können die Kommunen für bestimmte Aufgabenbereiche besondere Interessenvertreter und Beauftragte bestellen sowie Beiräte bilden. Das Nähere wird durch kommunale Satzung bestimmt.

Der Stadtrat entscheidet gemäß § 15 der Hauptsatzung über die Bildung von Beiräten und beruft ihre Mitglieder. Alles Übrige regelt eine vom Stadtrat zu bestätigende Satzung.

Diese Beiräte und die weiteren ehrenamtlich tätigen Mitglieder sind gemäß § 35 KVG LSA zu entschädigen. Einzelheiten zur Entschädigung des Ehrenamts sind ebenfalls in einer Satzung zu regeln. In der Satzung sind die Ansprüche auf

Höchstbeträge zu begrenzen. Die Entschädigungssatzung der Stadt enthielt in § 2 zum Sitzungsgeld lediglich die Regelung, dass ehrenamtliche Mitglieder in Ausschüssen und anderen Gremien ein Sitzungsgeld von 16 € erhalten. Eine Begrenzung der Höhe des Sitzungsgeldes enthielt die Satzung nicht.

Der Landesrechnungshof bittet um Ergänzung der Regelung.

- Zu den Gremien im Sinne von § 2 der Entschädigungssatzung zählten die Beiräte. In der jeweiligen Satzung für den Beirat sollte konkret darauf hingewiesen werden, welche Regelungen der Entschädigungssatzung anzuwenden sind.

Dazu folgende Beispiele zu Regelungen der Entschädigung:

- a) Die Tätigkeit im Beirat für Stadtgestaltung (Satzung des Beirates für Stadtgestaltung⁹ der Stadt Dessau-Roßlau) ist ehrenamtlich. Für die Arbeit im Beirat erhalten die Mitglieder ein Sitzungsgeld gemäß § 2 der Entschädigungssatzung der Stadt Dessau-Roßlau. Weitere Regelungen fehlten.

Wir empfehlen zu ergänzen, dass Regelungen der Entschädigungssatzung nach § 3 zu den Fahrt- und Reisekosten, § 4 zum Verdienstausschluss und § 7 zum Unfall- und Haftpflichtversicherungsschutz gelten. Diese Empfehlung erstreckt sich auch auf die Satzung des Seniorenbeirates¹⁰.

- b) Die Mitglieder des Integrationsbeirates arbeiten ehrenamtlich. Es besteht keine pauschale Entschädigungsregelung in dieser Satzung. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte auf die Aufwandsentschädigung gemäß § 2 der Entschädigungssatzung sowie auf die weiteren allgemeingültigen Regelungen der Entschädigungssatzung hingewiesen werden.
- c) Die Tätigkeit des Wirtschaftsbeirates (Satzung des Wirtschaftsbeirates¹¹ der Stadt Dessau-Roßlau) erfolgt ebenfalls ehrenamtlich. In der Satzung bestanden keine Regelungen zu Aufwandsentschädigung, Sitzungsgeld und Versicherung. Auch in diesem Fall ist die Aufnahme der Entschädigungsregelungen nach §§ 2 bis 5, 7 der Entschädigungssatzung im Interesse des Bestimmtheitsgebotes erforderlich, um eine pauschale Aufwandsentschädigung festzusetzen.
- d) Nach der Satzung des Beirates zur Erhaltung und Förderung des Kleingartenwesens¹² bestellt die Stadt Dessau-Roßlau gemäß § 74a GO LSA in Verbindung mit § 14a der Hauptsatzung der Stadt Dessau-Roßlau den Beirat zur Förderung und Erhaltung des Kleingartenwesens im Rahmen des Stadtumbaus

⁹ vom 19.11.2014 (Amtsblatt vom 29.11.2014 12/14 S. 12a-1)

¹⁰ vom 01.12.2015, (Amtsblatt vom 19.12.2015 1/16, S. 7a-9a)

¹¹ vom 17.12.2014 (Amtsblatt vom 31.01.2015 2/15, S. 8a-10a.)

¹² vom 15.10.2013 (Amtsblatt vom 30.11.2013 12/13, S. 15-17)

der Stadt Dessau-Roßlau (Kleingartenbeirat). Die Tätigkeit im Kleingartenbeirat ist ehrenamtlich. Eine Regelung zu Aufwandsentschädigung, Sitzungsgeld, Versicherung im Ehrenamt wurde nicht getroffen.

Der Kleingartenbeirat war im nunmehr maßgebenden § 15 der aktuellen Hauptsatzung nicht verpflichtend für die Stadt geregelt. Ohne eine pauschale Entschädigungsregelung gelten die allgemeinen Ansprüche der Entschädigung nach § 35 KVG LSA.

Der Landesrechnungshof bittet um Überprüfung und Beachtung.

- Die Stadt förderte Integrationslotsen. Hierfür erhielt sie selbst Mittel gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeit von Integrationslotsen (Integrationslotsen-Richtlinie) - RdErl. des MI LSA vom 26.11.2015 – 34.4-48002. Integrationslotsen sind ehrenamtlich tätig und erhalten eine Aufwandspauschale. Daher erfordert die Bereitstellung der Aufwandsentschädigung für die Integrationslotsen gemäß § 35 Abs. 1 KVG LSA eine Satzung, in der die Einzelheiten zu regeln sind. Eine derartige Satzung war nicht vorhanden.

Der Landesrechnungshof bittet um Überprüfung und Beachtung.

2.1.4 Mängel der Finanzierungsrichtlinie - Festlegungen zur Mittelverwendung

Mit der „Richtlinie über die Verwendung von gewährten Arbeitsmitteln aus dem Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau“ (RL FF) vom 17.10.2018 ergänzte der Stadtrat die Festlegungen in § 5 der Entschädigungssatzung (vgl. auch Pkt. 1.2.4). Die RL FF war erstmals anzuwenden auf den Nachweis der Mittelverwendung für das Haushaltsjahr 2018. Für die Vorlage von Verwendungsnachweisen bis zum Jahr 2017 bestand keine städtische Vorgabe. Für das Haushaltjahr 2018 lagen zum Prüfungszeitpunkt noch keine vom RPA geprüften Verwendungsnachweise vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, folgende Hinweise zur Weiterentwicklung der Richtlinie und zur Verbesserung des Nachweises der Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit zu berücksichtigen:

Fehlende 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.

Eine dieser Vorgabe entsprechende Bedarfsanalyse lag bei der Stadt nicht vor.

Teil III Nr. 4 der RL FF enthielt Vorgaben für die den Fraktionen gewährten Haushaltsmittel für Personal. In der RL FF wurden von den Fraktionsmitarbeitern zu leistende Aufgaben dargestellt. Die Regelung in der RL FF setzte somit einen Bedarf voraus.

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 LSA ermitteln und nachvollziehbar dokumentieren. 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.

Mangelhafte Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen

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.

Die Stadt hat in der RL FF die Aufgaben des Fraktionspersonals zusammengefasst. Danach besteht die vordergründige Aufgabe der beschäftigten Fraktionsmitarbeiter in der

- Sicherung des Informationsaustausches zwischen den einzelnen Fraktionsmitgliedern, ggf. mit der Stadtverwaltung und
- Übernahme organisatorischer Aufgaben im Fraktionsgeschäftsbüro, wie z. B. Terminkoordination, ggf. Unterlagenversendung soweit erforderlich, Unterstützung der Fraktionsmitglieder bei ihrer konzeptionellen Arbeit und der Erledigung der Finanzangelegenheiten.

Aus den in der RL FF dargestellten zu leistenden Aufgaben sind Tätigkeiten abzuleiten und mit ihrem jeweiligen zeitlichen Anteil darzustellen. Auf der Grundlage dieser Tätigkeitsbeschreibungen erfolgt die Tätigkeitsbewertung.

Die Fraktion Liberales Bürger-Forum/ DIE GRÜNEN und die SPD-Fraktion konnten keine Tätigkeitsbeschreibungen für die Fraktionsmitarbeiter vorlegen.

In den anderen Fraktionen lagen Tätigkeitsbeschreibungen vor, in denen die Tätigkeiten den Aufgaben nach der RL FF entsprachen. Allerdings erfolgte in den vorgelegten Tätigkeitsbeschreibungen mit Ausnahme der Fraktion Die Linke keine anteilige prozentuale Zuordnung von Tätigkeiten zur Arbeitszeit. Dies ist jedoch wesentlich, um eine ordnungsgemäße Eingruppierung vornehmen zu können.

Eine Unterstützung der Fraktionen bei der Beschreibung der wahrzunehmenden Tätigkeiten des Fraktionspersonals durch die Verwaltung war bisher nicht vorgesehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass für die Beschäftigten der Fraktionen Tätigkeitsbeschreibungen vorliegen und die Tätigkeiten bewertet werden. Diese Aufgabe sollte künftig die Verwaltung wahrnehmen. Dabei hat sie auch sicherzustellen, dass das Besserstellungsverbot eingehalten wird.

Mangelhafte Nachweise für Personalausgaben

In Abschnitt V Nr. 2 der RL FF ist geregelt, dass bei der Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern die Fraktionen

- die monatliche Lohnbescheinigung,
- das Lohnjournal,
- Nachweise über zu zahlende Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge sowie
- Nachweise über sonstige Zahlungen (VWL, Altersvorsorgeleistungen)

einzureichen haben. Arbeitsverträge, Arbeitsplatzbeschreibungen usw. sind bei Mitarbeiterwechsel bzw. nach Abforderung mit vorzulegen.

Die Fraktionen sind für die Entgeltzahlung und Abführungen an Sozialversicherungen u. ä. selbst verantwortlich.

Für den geprüften Zeitraum waren keine Prüfungen der v. g. Unterlagen belegt. Mit der neuen RL FF hat die Stadt nunmehr die Grundlagen für die Kontrolle der Entgeltzahlungen der Fraktionen geschaffen.

Nach unseren Prüfungsfeststellungen in der Landeshauptstadt Magdeburg und in der Stadt Halle (Saale) führte die Aufgabenübertragung des Personalservice auf die Verwaltung zu einer einheitlichen Verfahrensweise. Außerdem könnte der sächliche und

personelle Aufwand für die Fraktionen gemindert werden. Kosten für Steuerberater, Lohnbüros und Aufwand für eigenes Personal könnten reduziert werden.

Der Landesrechnungshof regt aufgrund seiner Prüfungserfahrungen auch in den anderen kreisfreien Städten und der noch darzustellenden Einzelfeststellungen (vgl. Pkt. 2.3 und 2.4.1) an, die Personalbewirtschaftung und die Abrechnung der Personalausgaben künftig durch die Verwaltung wahrnehmen zu lassen. Hierzu könnte ein Servicevertrag abgeschlossen werden. Dabei sind insbesondere die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen.

2.2 Abwicklung der Fraktionen der Wahlperiode 2007 bis 2014

Die Fraktionen unterliegen als Organteile der Diskontinuität des Stadtrates. Das Ende der Wahlperiode des Stadtrates bedeutet rechtlich auch das Ende der Fraktionen.¹³ Im Fall der Auflösung der Fraktionen sind die verbleibenden Haushaltsmittel und aus Haushaltsmitteln finanzierte Vermögenswerte an die Stadt Dessau-Roßlau zurückzugeben. Entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung sind die nicht verbrauchten Fraktionszuschüsse dem kommunalen Haushalt zurückzuführen.

Das RPA prüfte die Abrechnungen der Fraktionen und teilte das Ergebnis dem Oberbürgermeister mit Prüfbericht vom 01.10.2015 mit. Aus den Finanzierungsübersichten für die einzelnen Fraktionen gingen in allen Fällen Rückzahlungsbeträge hervor, wobei die CDU-Fraktion eine erheblich über dem Durchschnitt liegende Rückzahlung vorzunehmen hatte.

Die Fraktion Pro Dessau und die SPD-Fraktion trugen zeitnah zur finanziellen Abwicklung der Wahlperiode 2007-2014 bei. Die Fraktion Linke PDS und die CDU-Fraktion rechneten noch im Jahr 2014 ab. Bei den Fraktionen Bürger-Forum/DIE GRÜNEN, FDP und Neues Forum erfolgten die Ermittlung der rückzuzahlenden Beträge und deren Erstattung erst im Jahr 2015. Die Stadt Dessau-Roßlau hatte bereits vor dem Abschluss der Wahlperiode 2014-2019 mit der RL FF Regelungen beschlossen, die zu einer zügigen Abwicklung der Fraktionen im Falle der Auflösung bzw. zum Ende der jeweiligen Wahlperiode führen sollen.

Ergänzend hierzu sollten

- von den Fraktionen jeweils eine Entlastung des Fraktionsvorsitzenden/des Fraktionsvorstandes gefordert sowie

¹³ Vgl. Nr. 5 RdErl. des MI LSA vom 20. März 2007

- ein Abwicklungsprotokoll mit jeder Fraktion erstellt werden, mit dem die Übergabe des Inventars mit Inventarverzeichnis und/oder die Rückerstattung verbliebener Haushaltsmittel an den städtischen Haushalt nachgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof erwartet eine zügige Abrechnung zum Abschluss der Wahlperiode.

2.3 Feststellungen zur Beschäftigung von Personal in den Fraktionen des Stadtrates

Gemäß § 5 Abs. 1 der Entschädigungssatzung der Stadt erhalten die Fraktionen monatliche Arbeitsmittelzuweisungen für Personalkosten für Fraktionsmitarbeiter in der Entgeltgruppe 7 Stufe 5 TVöD inklusive Jahressonderzahlung nach TVöD und AG-Anteile gestaffelt nach Fraktionsgrößen:

- bis zu 5 Mitglieder für eine Arbeitszeit von 20 Wochenstunden,
- bis zu 10 Mitglieder für eine Arbeitszeit von 30 Wochenstunden und
- über 10 Mitglieder für eine Arbeitszeit von 40 Wochenstunden.

Die Fraktionen nahmen die Möglichkeit der Einstellung von Fraktionsmitarbeitern durchgängig wahr. Teilweise wurde die Arbeitszeit auf mehrere Fraktionsmitarbeiter verteilt.

Die Fraktionen, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden, schlossen die Arbeitsverträge mit den Mitarbeitern ab. Wie folgend ausgeführt, erfüllten die arbeitsvertraglichen Regelungen vielfach nicht die Anforderungen nach dem geltenden Tarifrecht und beachteten teilweise auch nicht die Besonderheiten, die aus den für die Fraktionen geltenden Vorschriften resultieren.

2.3.1 Öffentliche Ausschreibung der Stellen 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.

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

2.3.2 Mögliche Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung und der Parteienfinanzierung

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 in den Fällen, in denen der/die Beschäftigte zugleich Stadtrat ist. Mandatsträger werden im Ehrenamt entschädigt, eine Finanzierung ehrenamtlicher Tätigkeit über Entgelte im Rahmen eines Anstellungsverhältnisse ist unzulässig¹⁴.

Wie im Folgenden dargestellt, war in einigen Fällen eine Abgrenzung von Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter mit denen als Mandatsträger und/oder Parteimitglied nicht möglich.

Mangelhafte Aufgabenabgrenzung bei der Fraktion Die Linke – Ehrenamt/Hauptamt

Die Fraktion Die Linke legte für den Büroleiter eine Tätigkeitsbeschreibung vor, bei der mit einem Anteil von 40 % der Arbeitszeit Tätigkeiten

- zur Erarbeitung von Beschlussanträgen für die Ausschüsse und den Stadtrat,
- der Kontaktabbauung zu Einrichtungen des öffentlichen Lebens, Betrieben u. ä.,
- der Berichterstattung über Ergebnisse der im Auftrag der Fraktion geführten Gespräche,
- des Erarbeitens von Studien und Statistiken und
- der Eingabenbearbeitung

beschrieben waren.

Der Fraktionsmitarbeiter war selbst Stadtrat. Für seine Stadtratstätigkeit, dazu zählt die inhaltliche Vorbereitung von Stadtratsbeschlüssen, erhielt er nach § 1 der Entschädigungssatzung der Stadt eine Aufwandsentschädigung.

¹⁴ Vgl. RdErl. des MI LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

Hinzu kommt, dass der Büroleiter seit 2016 zugleich ehrenamtlicher Geschäftsführer der Fraktion war. Nach der Entschädigungssatzung der Stadt erhielt er hierfür eine (weitere) monatliche Entschädigung (vgl. Pkt. 2.1.2).

Gemäß der Arbeitsplatzbeschreibung vertrat der Büroleiter die Fraktion in organisatorischen und technischen Angelegenheiten und hatte zugleich die Befugnis, im Interesse der Fraktion inhaltliche und terminlich fixierte Aufgaben eigenverantwortlich zu lösen.

Die Fraktion hatte keine Geschäftsordnung. Der Aufgabenbereich eines (ehrenamtlichen) Geschäftsführers war in Abgrenzung von den Aufgaben des Fraktionsvorsitzenden und des (hauptamtlichen) Büroleiters nicht festgelegt.

Sofern konzeptionelle Tätigkeiten durchzuführen sind, müssen sich diese auf die Vorbereitung von Sitzungen oder Beschlüssen auf der Basis der Entwürfe der Stadträte beschränken. Sie dürfen die Willensbildung in der Fraktion nur vorbereitend unterstützen, nicht jedoch maßgeblich beeinflussen. Eine eigenständige Erarbeitung von Beschlussanträgen oder im Auftrag der Fraktion zu führende Gespräche durch den Fraktionsmitarbeiter gehen über den zulässigen Aufgabenbereich hinaus, da sie originäre Aufgaben des Ehrenamtes als Stadtrat sind. Die Arbeit des Fraktionsmitarbeiters kann sich dadurch verselbständigen. Dieser würde insoweit das eigentlich den Stadträten und Fraktionen vorbehaltene Antrags- und Anfragenrecht wahrnehmen, zumindest könnte er es maßgeblich steuern.

Die Fraktion hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass keine unzulässige Doppelentschädigung erfolgt und ehrenamtlich wahrzunehmende Aufgaben nicht im Hauptamt vergütet werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine nachvollziehbare Tätigkeitsbeschreibung erforderlich ist, um Tätigkeiten als Fraktionsmitarbeiter und Aufgaben als Stadtrat abzugrenzen. Die Verwaltung muss die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen.

Mangelhafte Aufgabenabgrenzung bei der CDU-Fraktion zur Parteiarbeit

In der CDU-Fraktion waren zwei Fraktionsmitarbeiter mit jeweils 20 h pro Woche beschäftigt. Gemäß der Arbeitsplatzbeschreibung übten die beiden Fraktionsmitarbeiter ihre Fraktionstätigkeit zeitversetzt im wöchentlichen Wechsel von Früh- und Spätschicht aus. Einer der Fraktionsmitarbeiter (MA 1) war zugleich in Teilzeit beim Kreisverband seiner Partei angestellt. Der Fraktionsmitarbeiter MA 1 arbeitete somit

halbtags im Angestelltenverhältnis zur Fraktion und halbtags im Angestelltenverhältnis zum Kreisverband der Partei.

Der Fraktionsmitarbeiter MA 1 übte zugleich die Funktion des Fraktionsgeschäftsführers aus. Die Aufgaben des Fraktionsgeschäftsführers waren in der Geschäftsordnung geregelt und hatten unmittelbaren Bezug auf die Entwicklung politischer Strategien und Strategien für die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Information der Ortsverbände der Partei, die Informationssammlung u. ä. Die genannten Aufgaben gingen über den Tätigkeitsbereich des Mitarbeiters als Nichtmitglied des Stadtrates hinaus. Die dargestellte Doppelfunktion in der Fraktion und die Tätigkeit für den Kreisverband der Partei lassen sich schon inhaltlich kaum trennen.

Die Abgrenzung wurde auch dadurch erschwert, dass das Büro der Fraktion von den Räumlichkeiten des Kreisverbandes der Partei nicht baulich getrennt war.

Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung des Fraktionsmitarbeiters hat die Fraktion so abzugrenzen und zu dokumentieren, dass eine Finanzierung von Parteiarbeit mit Haushaltsmitteln der Stadt ausgeschlossen ist. Die Fraktion sollte hierzu auch räumlich die Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit sicherzustellen.

Doppelentschädigung bei der Freien Fraktion Dessau-Roßlau

Die Freie Fraktion Dessau-Roßlau mit vier Mitgliedern bildete gemäß Abschnitt I Abs. 2 ihrer Geschäftsordnung einen Fraktionsvorstand. Dieser bestand aus

- einem Fraktionsvorsitzenden,
- einem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden,
- einem Geschäftsführer und
- einem Schriftführer.

Alle Fraktionsmitglieder gehörten auch dem Fraktionsvorstand an. Sitzungen des Fraktionsvorstandes waren damit zugleich Fraktionssitzungen. Jedem Mitglied war ein Aufgabenbereich zugeordnet, den es als Stadtrat im Ehrenamt zu erfüllen hatte.

Zwei Mitglieder der Fraktion und des Fraktionsvorstandes waren zugleich hauptamtlich angestellte Fraktionsmitarbeiter.

Die Geschäftsführung nahm nach Abschnitt I § 3 Nr.4 der Geschäftsordnung der Fraktion an den Fraktionssitzungen beratend teil. Sie erstellte das Protokoll der Fraktionssitzungen und der Sitzungen des Vorstandes.

Im Vorstand gab es darüber hinaus die Funktion eines Schriftführers. Die Schriftführerin war zugleich Mitarbeiterin der Fraktion. Sie hatte auch als solche die Aufgabe der

Protokollführung von Fraktionssitzungen und anderen Sitzungen zu erfüllen. Die Mitarbeiterin hatte somit diese Aufgabe im Ehrenamt zu erledigen und konnte dafür keine Arbeitsleistung als Mitarbeiterin abrechnen. Die Ehrenamtlichkeit der Protokollführung gemäß der Geschäftsordnung der Fraktion ist vorrangig mit der Aufwandsentschädigung im Ehrenamt abgegolten.

Die Mitarbeiterin erhielt somit Entgelt für Aufgaben, die sie als ehrenamtliches Fraktionsmitglied zu leisten hatte. Es erfolgte hierfür eine Doppelentschädigung durch die Aufwandsentschädigung und den Entgeltanteil. Dies ist unzulässig.

In den Tätigkeitsbeschreibungen der Fraktionsmitarbeiter war festgelegt, dass diese Bürgerinnen und Bürger zu kontaktieren und zu betreuen hatten. Hierbei handelte es sich um grundsätzlich auf das Ehrenamt entfallende Tätigkeiten. Durch das gleichzeitige Mandat im Stadtrat war eine Abgrenzung nicht möglich.

Abschnitt I § 3 der Geschäftsordnung der Fraktion definierte die Fraktionsgeschäftsführung. Regelungen zum personellen und zeitlichen Umfang bestanden nicht. Die Geschäftsführung führte danach die laufenden Geschäfte der Fraktion. Es oblagen ihr

- die Abwicklung der Finanzen,
- die Personalführung,
- die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- der Kontakt zur Verwaltung und zu den anderen im Stadtrat vertretenen Fraktionen,
- die wissenschaftliche Zuarbeit zur Arbeit der Fraktionsmitglieder im Rat und in den Ausschüssen.

Die Aufgaben der Geschäftsstelle lagen gemäß Abschnitt III Nr. 1 der Geschäftsordnung der Fraktion in der Koordination von Information, Post und Kommunikation der Fraktion, in der zentralen Ablage für Drucksachen, Anfragen, in Terminabsprachen und in der Verwaltung von Büromaterial. Die Zuständigkeit für den allgemeinen Geschäftsbetrieb oblag der Geschäftsführung. Die Aufgaben grenzten sich von der Geschäftsführung ab und waren vorrangig durch die beiden Fraktionsmitarbeiter zu erfüllen.

Nach den Tätigkeitsbeschreibungen der Mitarbeiter hatten diese die Kassenführung, den Bankverkehr und die Lohn- und Gehaltsabwicklung durchzuführen. Hinzu kamen Recherchetätigkeiten im Rahmen der Fraktionsarbeit für bestimmte Projektaufgaben. Diese Aufgaben waren jedoch nicht der Geschäftsstelle zugeordnet. Geschäftsführer wurden in der Stadt Dessau-Roßlau im Ehrenamt durch eine zusätzliche Aufwandspauschale entschädigt. Mitarbeiter konnten daher für die gleiche Tätigkeit nicht nochmals ein Entgelt erhalten.

Die Aufgaben der Fraktionsmitarbeiter überschneiden sich regelmäßig mit dem ehrenamtlichen Tätigkeitsfeld des Stadtrates. Durch das Personal wurden u. a. die Arbeitsteilung unter den Mitgliedern organisiert, gemeinsame Initiativen vorbereitet und aufeinander abgestimmt sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützt. Würde eine Fraktion über kein Personal verfügen, müssten die Stadträte selbst die Fraktionsarbeit organisieren und koordinieren, recherchieren, Anträge formulieren und den gesamten Willensbildungsprozess steuern.

Fraktionsmitarbeiter, die zugleich Stadträte sind, sind nicht Dritte, die eine Dienstleistung für die Fraktion im Rahmen ihres Arbeitsvertrages durchführen, sondern gleichzeitig ehrenamtliche Aufgabenträger.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine Verletzung des Verbots der Doppelentschädigung vorlag. Eine Abgrenzung der im Ehrenamt zu leistenden Tätigkeiten von den arbeitsvertraglichen Aufgaben war faktisch nicht möglich. Wegen des gesetzlichen Vorranges der Aufwandsentschädigung nach § 35 Abs. 1 - 3 KVG LSA, die die ehrenamtlichen Mitglieder des Stadtrates auch für ihre Fraktionsarbeit erhalten, ist die Vergütung grundsätzlich gleichgelagerter Tätigkeiten aus dem Arbeitsvertrag nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zulässig. Die Verwaltung sollte die Möglichkeit der Rückforderung der Vergütung prüfen.

2.3.3 Weitere Feststellungen zu den Arbeitsverträgen

Mangelhafte Arbeitsverträge der CDU-Fraktion

Für eine Fraktionsmitarbeiterin der CDU-Fraktion lag kein wirksamer schriftlicher Arbeitsvertrag vor.

Der vorgelegte befristete Arbeitsvertrag vom 02.12.2013 mit der nicht mehr bestehenden CDU-Fraktion der Wahlperiode 2007-2014 war mit deren Ende abgelaufen. Das Arbeitsverhältnis war mit der neuen Fraktion nicht schriftlich neu begründet worden. Es wurde somit stillschweigend entsprechend den bekannten Bedingungen fortgeführt. Für ein befristetes Arbeitsverhältnis ist jedoch die Schriftform erforderlich.

Die Fraktion hat zu beachten, dass gemäß § 14 Abs. 4 TzBfG die Schriftform für ein befristetes Arbeitsverhältnis Pflicht ist.

Nach Maßgabe des Vermögensbildungsgesetzes in seiner jeweiligen Fassung haben Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis voraussichtlich mindestens sechs Monate dauert,

einen Anspruch auf vermögenswirksame Leistungen. Für Vollbeschäftigte beträgt die vermögenswirksame Leistung für jeden vollen Kalendermonat 6,65 € (§ 23 TVöD).

Die CDU-Fraktion gewährte ihren beiden Fraktionsmitarbeitern, die jeweils in einem Zeitumfang von 20 Wochenstunden beschäftigt wurden, vermögenswirksame Leistungen im Umfang von 40 €. Dieser Sachverhalt stellt eine unzulässige Besserstellung ihrer Mitarbeiter gegenüber den anderen im öffentlichen Dienst der Verwaltung der Kommunen Beschäftigten dar.¹⁵ Ausgaben i. H. v. monatlich 73,35 € und somit 880,20 € jährlich wurden unberechtigt aus den der Fraktion zustehenden Sachkosten getätigt.

Der Landesrechnungshof bewertet diese Zahlungen als unzulässig. Der Sachverhalt ist von der Verwaltung zu überprüfen. Sollte bei der Vergütung insgesamt ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot festgestellt werden, ist eine Rückforderung zu prüfen.

Mangelhafter Arbeitsvertrag der Fraktion Die Linke

Gemäß dem Arbeitsvertrag der Fraktion Die Linke mit dem Leiter des Büros der Fraktion vom 01.01.2015 wurde die Anwendung des „TVöD“, nicht des TVöD VKA vereinbart. Der Arbeitsvertrag war nicht befristet auf das Ende der Fraktion in der Wahlperiode 2014-2019.

Die Fraktion hat darauf zu achten, dass Arbeitsverträge mit den Fraktionsmitarbeitern befristet zum Ende der jeweiligen Wahlperiode abzuschließen sind.

Mangelhafter Arbeitsvertrag der Fraktion Bürger-Forum/DIE GRÜNEN

Die Fraktion Bürger-Forum/DIE GRÜNEN führte den Arbeitsvertrag vom 27.08.1994 mit dem Büroleiter regelmäßig fort. Für Arbeitszeit, Vergütung, Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall war der TVöD vereinbart. Aus den Schlussbestimmungen für weitere maßgebliche Sachverhalte konnte jedoch eine Anwendung des TVöD VKA nicht abgeleitet werden. Mit der jeweiligen neuen Wahlperiode hätte jeweils ein neues befristetes Arbeitsverhältnis neu begründet werden müssen, was nicht erfolgte.

Der TVöD VKA regelt so genannte Stufenlaufzeiten (TVöD VKA § 16 Stufen der Entgelttabelle). Danach erreichen die Beschäftigten die jeweils nächste Stufe – von Stufe 3 an in Abhängigkeit von ihrer Leistung gemäß § 17 Abs. 2 TVöD VKA – nach

¹⁵ Vgl. RdErl. des MI LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

festgesetzten Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber (Stufenlaufzeit).

Das stetige Eintreten in den Arbeitsvertrag der Vorfraktion führte bei Anwendung des TVöD VKA zu einer Einstufung in die Entgeltstufe 6. Der Mitarbeiter wurde nach der Entgeltstufe 5 eingeordnet.

Gemäß § 16 Abs. 2a TVöD VKA kann bei Einstellung von Beschäftigten in unmittelbarem Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst oder zu einem Arbeitgeber, der einen dem TVöD vergleichbaren Tarifvertrag anwendet, die in dem vorhergehenden Arbeitsverhältnis erworbene Stufe bei der Stufenzuordnung ganz oder teilweise berücksichtigt werden. Damit kann für langjährige Mitarbeiter in Fraktionen die entsprechende Stufenzuordnung in höheren Stufen gewährt werden.

Der Landesrechnungshof hält eine Überprüfung der Einstufung für notwendig.

Mangelhafter Arbeitsvertrag der Freie Fraktion Dessau-Roßlau

Gemäß § 24 TVöD VKA zur Berechnung und Auszahlung des Entgelts ist der Bemessungszeitraum für das Tabellenentgelt und die sonstigen Entgeltbestandteile der Kalendermonat, soweit tarifvertraglich nicht ausdrücklich etwas Abweichendes geregelt ist. Die Zahlung erfolgt am letzten Tag des Monats (Zahltag) für den laufenden Kalendermonat.

Die Freie Fraktion Dessau-Roßlau regelte in ihren Arbeitsverträgen die Entgeltzahlung zum 1. des laufenden Monats. Die Fraktion gewährte ihren Mitarbeitern damit eine Besserstellung gegenüber den im öffentlichen Dienst der Verwaltung Beschäftigten.

Der Landesrechnungshof hält diese Vereinbarung für unzulässig.

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.

Für die Mitarbeiter der CDU-Fraktion wurde Urlaub i. H. v. 29 Tagen vertraglich vereinbart.

Den TVöD VKA hatte die Fraktion Pro Dessau-Roßlau nur für das Entgelt vereinbart. Der Urlaubsanspruch betrug nur 23 Tage. Nach dem Arbeitsvertrag war die regelmäßige Arbeitszeit mit 30 Stunden wöchentlich vereinbart und galt als Jahresarbeitszeit. Nach gesondert geregelttem Arbeitszeitplan als Gegenstand des Arbeitsvertrages

sollten sich Beginn und Ende der Arbeitszeit richten. Dieser Arbeitszeitplan wurde jedoch nicht als Bestandteil des Arbeitsvertrages vorgelegt, so dass eine derartige Verkürzung der Urlaubstage nicht nachvollziehbar war.

Bei der Freien Fraktion war ein Urlaubsanspruch von 24 Tagen bei einer täglichen Arbeitszeit von mindestens 2 Stunden vereinbart.

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

Beschäftigung von Personal für die Reinigung der Fraktionsräume

Die Aufgaben für den Fraktionsmitarbeiter waren in Teil III Abs. 4 Nr. 4 der RL FF beschrieben. Die Aufgaben der Büroreinigung waren nicht ausdrücklich den Mitarbeitern zugeordnet. Die Fraktionen nahmen diese Tätigkeiten teilweise in den Arbeitsvertrag des Fraktionsmitarbeiters auf. Teilweise beschäftigten sie Reinigungspersonal.

- a) Für einen der Fraktionsmitarbeiter der SPD-Fraktion war arbeitsvertraglich die Reinigung der Büroräume einschließlich Nebenräume mit einer monatliche Arbeitszeit von 10 Stunden und einem Stundenlohn i. H. v. 6 € vereinbart. Diese Arbeitszeit lag über dem zuschussfähigen Anteil von 30 h pro Woche. Der vereinbarte Stundenlohn unterschritt damit den allgemeinen Mindestlohn nach Mindestlohngesetz.

Diese zusätzliche arbeitsvertragliche Vereinbarung verstößt gegen zwingende gesetzliche Vorschriften. Der Landesrechnungshof hält eine Änderung für zwingend notwendig.

- b) Für die Reinigung des Büros der Fraktion Die Linke war der Fraktionsmitarbeiter (Leiter des Büros der Fraktion) im Rahmen seiner Tätigkeitsbeschreibung verantwortlich. Die Leistung war im Rahmen der Aufgaben der Büroorganisation erfasst, jedoch nicht mit einem gesonderten Zeitanteil beschrieben. Auch in der Freien Fraktion Dessau-Roßlau waren in der Tätigkeitsbeschreibung der Mitarbeiterin Reinigungsarbeiten für das Büro der Fraktion aufgeführt. Ein Zeitanteil wurde auch hier nicht benannt.

Der Landesrechnungshof hält für diese Tätigkeiten den Ausweis eines gesonderten Zeitanteils für notwendig.

- c) Für die Fraktion Pro Dessau-Roßlau lag ein Arbeitsvertrag mit einer Raumpflegerin vom 30.06.2014 vor. Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit betrug eine Stunde bei einer monatlichen Vergütung i. H. v. 40 €. Änderungen des Vertrages bedurften der Schriftform. Mit Wirkung vom 01.01.2018 wurde der Arbeitsvertrag am 07.06.2018 rückwirkend geändert und die Arbeitszeit erhöht. Eine Anpassung der monatlichen Vergütung (§ 5 des Arbeitsvertrages) erfolgte jedoch nicht. Die Fraktion informierte das Büro des Stadtrates mit E-Mail vom 08.06.2018, dass die monatliche Vergütung nunmehr 82,79 € betrug (9,55 €/h) und eine Nachzahlung für die Monate Januar bis Mai erfolgen müsse.

Der Landesrechnungshof hält eine Anpassung der vertraglichen Regelung über die Vergütung für notwendig.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt im Interesse der Rechtsklarheit in die Entschädigungssatzung oder in die RL FF eine praktikable Regelung zu Umfang und Finanzierung von Reinigungsleistungen aufzunehmen.

2.4 Mängel in der Kassen- und Buchführung der Fraktionen 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 Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit.

2.4.1 Mängel der Kassen- und Buchführung

Die RL FF schreibt unter Pkt. IV. vor, dass die aus „kommunalen Mitteln rechnungspflichtigen Ein- und Auszahlungen in zeitlicher Reihenfolge über Kassenbücher in geeigneter Form zu führen sind. Für die Belegführung ist zu beachten, dass aus den Belegen das sachliche und rechnerische Zustandekommen der Zahlungen ersichtlich und eine plausible Erläuterung beigefügt ist“.

Nach unseren Feststellungen legten die einzelnen Fraktionen den Begriff „in geeigneter Form“ für sich in unterschiedlicher Weise aus. Im Ergebnis mangelte es bei allen Fraktionen an einer ordnungsgemäßen, den haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften entsprechenden Kassen- und Buchführung.

- Kassenrechtliche Regelungen wurden nicht getroffen.

Diese umfassen Befugnisse zur Anordnung der Ausgaben, zur Prüfung der

sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, zur Führung der Kassengeschäfte und Festlegungen zur Höhe eines Kassenlimits und für die interne Kontrolle (hier Kassenprüfungen).

- Die Einnahmen und Ausgaben wurden nicht zeitnah, sondern erst im folgenden Monat oder Quartal oder sogar erst zum Jahresende buchungstechnisch erfasst.
- Bei der Führung der Barkasse wurden einfachste Anforderungen an eine ordnungsgemäße Kassen- und Belegführung nicht erfüllt. Es fehlten monatliche Kassenabschlüsse und Nachweise über durchgeführte Kassenprüfungen. Eine sichere und ordnungsgemäße Aufbewahrung der Bargeldbestände war nicht bei jeder Fraktion gewährleistet.

Die Fraktionen hatten in unterschiedlichem Umfang den Rechnungsbelegen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht beigelegt, die Verwendungszwecke nicht vermerkt, eine zusammenhängende Ablage nicht gewährleistet und einen Fraktionsbezug nicht nachgewiesen.

Mangelhafte Kassen- und Buchführung der Fraktion Liberales Bürger-Forum/ DIE GRÜNEN

- a) Für den buchungs- und kassenmäßigen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsmittel wählte die Fraktion Liberales Bürger-Forum/ DIE GRÜNEN die Variante der „Doppelten Buchführung“. Nach unserer Auffassung war der hierfür betriebene Aufwand nicht wirtschaftlich. Eine einfache Buchführung der Einnahmen und Ausgaben ist für den Nachweis der verwendeten Haushaltsmittel ausreichend und entspricht ebenso den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.
- b) Die Gehaltsberechnungen und -auszahlungen wurden programmunterstützt von einem Fraktionsmitarbeiter vorgenommen. Wir stellten fest, dass dabei Versäumnisse bei der zeitnahen und vollständigen Abführung steuer- und sozialversicherungsrechtlicher Abgaben entstanden. Die fälligen Säumnis- und Mahngebühren wurden aus Fraktionsmitteln bezahlt. Grundsätzlich sind die Fraktionen lt. Festlegungen der RL FF für die Abführung der gesetzlichen Abgaben verantwortlich. Dabei haben die Fraktionen pflichtgemäß die gesetzlichen Abgaben vollständig und zeitnah abzuführen. Forderungen der Behörden aus Säumnissen haben die dafür Verantwortlichen demzufolge aus eigenen Mitteln zu tragen.

Der Landesrechnungshof hält eine Prüfung für notwendig, ob ein vorwerfbarer Pflichtverstoß vorliegt.

Mangelhafte Kassen- und Buchführung der Freien Fraktion

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsmittel für die Jahre 2018 und 2019 weder buchungs- noch kassenmäßig vollständig nachgewiesen. Eine zusammenhängende Ablage existierte nicht. Der Bargeldbestand war nicht ordnungsgemäß und sicher verwahrt. Befugnisregelungen zur Führung der Barkasse oder zur Anordnung der Ausgaben waren nicht getroffen. Regelmäßige Kassenabschlüsse und Kassenprüfungen waren nicht dokumentiert.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktion bei der Kassen- und Buchführung die grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen beachtet und für die verantwortlichen Personen verbindliche Festlegungen trifft.

Mangelhafte Kassen- und Buchführung der Fraktion Die LINKE

Die Jahresrechnung der Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 2018 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vollständig vor. Die Fraktion begründete dies damit, dass das örtliche RPA die Unterlagen für das Jahr 2018 erst zum 31.03.2019 zur Prüfung abfordere. Uns wurde ein Buchungsjournal für das Jahr 2018 vorgelegt. Den Rechnungsbelegen waren zum Teil keine zahlungsbegründenden Unterlagen, wie z.B. Medienverträge, beigelegt.

Regelungen über Kassenberechtigungen lagen vor, entsprachen jedoch nicht den rechtlichen Bestimmungen, da die kassenführende Person gleichzeitig die Aufgabe der Kassenkontrolle wahrzunehmen hatte.

Die Einnahmen und Ausgaben für das laufende Jahr 2019 waren bis zum Zeitpunkt der Prüfung weder kassen- noch buchungsmäßig erfasst.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktion bei der Kassen- und Buchführung die grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen beachtet.

Mangelhafte Kassen- und Buchführung der SPD-Fraktion

Regelungen über Befugnisse zur Anordnung der Ausgaben, zur Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Ausgaben, zur Führung der Kassengeschäfte und Festlegungen zur Höhe eines Kassenlimits und für die interne Kontrolle (hier Kassenprüfungen) waren nicht getroffen worden. Die kassenführende Person übernahm auch in diesem Fall die Kassenkontrolle. Die Einnahmen und Ausgaben waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht zeitnah im Buchungsjournal und im Kassenbuch verbucht und nicht vollständig belegt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktion bei der Kassen- und Buchführung die grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen beachtet und für die verantwortlichen Personen verbindliche Festlegungen trifft.

2.4.2 Mängel und Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel

Unsere Prüfung hat ergeben, dass der überwiegende Teil der Fraktionen unsere Empfehlungen aus den Prüfungen 2006, die Hinweise in den Erlassen des MI LSA und die RL FF bei der Selbstbewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel beachtet hat. Zu verbessern ist insbesondere die Dokumentation der Mittelverwendung.

Ausgaben für die Anmietung von Geschäftsräumen

Alle Fraktionen haben zur Einrichtung einer Geschäftsstelle Räumlichkeiten angemietet.

- a) Im Ergebnis der Prüfung aus dem Jahr 2006 hatte die CDU-Fraktion ihr Mietverhältnis geändert. Die Fraktion nutzte seither nur noch Räumlichkeiten von 24 m² als Untermieter. Im Rahmen der aktuellen Prüfung stellten wir fest, dass der von der Fraktion angemietete Beratungsraum allerdings auch von anderen nicht der Fraktion angehörigen Personen genutzt wurde. So fand eine Diskussionsrunde des Bundestagsabgeordneten der CDU mit Jugendlichen in diesem Raum statt. Einnahmen aus der Nutzung des Beratungsraumes waren zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht belegt. Ein Plakat des CDU-Bundestagsabgeordneten am Fenster des Beratungsraumes der Fraktion hat nach unserer Auffassung keinen Fraktionsbezug.

Der Landesrechnungshof bittet um Prüfung. Für eine fraktionsfremde Nutzung der Fraktionsräume sind angemessene Entgelte zu erheben.

- b) Die Fraktion Liberales Bürger-Forum/DIE GRÜNEN hatte mit einer Firma Reinigungsleistungen für 100 m² Fläche vereinbart. Die Mietfläche der Fraktion betrug lt. Mietvertrag allerdings nur 40 m². Es war nicht nachvollziehbar, warum für 40 m² Mietfläche Reinigungsleistungen für ca. 100 m² vereinbart wurden. Lt. Mietvertrag vom 01.07.2014 war eine monatliche Miete zuzüglich Nebenkosten in Höhe von 310 € vereinbart. Gezahlt hatte die Fraktion nachweislich nur 300 € monatlich. Ein Grund für die Kürzung des Rechnungsbetrages war nicht dokumentiert. Der Vermieter hatte bis zum Zeitpunkt der Prüfung den Fehlbetrag weder angemahnt noch fristgemäß eingefordert.

Der Landesrechnungshof hält eine Prüfung des Vertrages und der Zahlung für notwendig.

- c) Die Fraktion Pro Dessau-Roßlau hatte mit Mietvertrag vom 31.07.2004 für die Mietsicherheit eine Kautionsleistung in Höhe von 600 € vereinbart. Hierüber gab es keinen Zahlungsnachweis. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung gab es für die Fraktion keine mietsicherheitsrechtlichen Änderungen zu verzeichnen.

Die Fraktion versäumte es bisher, die Mietsicherheit in Form einer Mietkaution ordnungsgemäß zu verbuchen und jährlich nachzuweisen. Wir haben nicht geprüft, ob im Haushalt der Stadt die Auszahlung der Mietsicherheit verbucht wurde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Kautionsleistung transparent darzustellen und als Anlage zum Mietvertrag beizufügen. Der Vermieter hat dem Mieter jährlich einen Nachweis über den Stand der Einlage vorzulegen. Bei Kündigung des Mietverhältnisses ist die Kautionsleistung zuzüglich eventueller Zinsen zu erstatten und an die Stadtkasse zu überweisen.

- d) Die Fraktion Die LINKE hat in dem Mietvertrag vom 28.12.2006 eine Kaltmiete und Nebenkosten vereinbart. Über die Nebenkosten hatte der Vermieter jährlich abzurechnen. Eine tatsächliche Abrechnung war nicht nachgewiesen.

Der verwendete Formularmietvertrag enthielt Regelungen zu Schönheitsreparaturen und kleinen Instandhaltungen. In den Buchungsunterlagen für das Jahr 2018 befand sich ein Rechnungsbeleg vom 16.12.2018 über einen Betrag in Höhe von 1.040,15 € der Fa. ABC-Recycling, dem wegen fehlender Dokumentation kein Verwendungszweck zuzuordnen war. Bei dieser Rechnung handelte es sich um Leistungen für Anschleifarbeiten und Neuversiegelungen mit Parkettlack für eine 88,38 m² große Bodenfläche. Zum Zeitpunkt der Prüfung in der Geschäftsstelle konnte nicht festgestellt werden, ob diese Arbeiten auch tatsächlich ausgeführt wurden. Es gab dafür keine ersichtlichen Anzeichen. Der Sachverhalt konnte während der örtlichen Erhebungen nicht aufgeklärt werden.

Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass es sich bei Arbeiten zur Aufarbeitung des Parketts weder um kleine Instandhaltungen noch um Schönheitsreparaturen handelt.

Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, diesen Sachverhalt zu klären. Im Falle nicht erbrachter Leistungen sind die Fraktionsmittel durch die Stadt zurückzufordern.

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 Fraktion im Stadtrat stehen.¹⁶ Ein vorrangiger Bezug zur Parteiarbeit darf hingegen nicht bestehen. Die Beschaffung von Werbeartikeln aus kommunalen Mitteln zur Durchführung der Fraktionsarbeit ist grundsätzlich 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 Stadtrats oder auch anderen kommunalen Vertretungen 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 Öffentlichkeitsarbeit. Dabei ist zu beachten, dass sie im kommunalpolitischen Interesse stehen und kommunalpolitische Themen beinhalten müssen.

Grundsätzlich führten alle Fraktionen jährlich derartige Veranstaltungen durch. Aus den einzelnen Buchungsunterlagen der Fraktionen war nicht in jedem Fall zu entnehmen, welche personellen und finanziellen Aufwendungen hierfür anfielen und welche Themen diese Veranstaltungen beinhalteten. Eine genaue Arbeits- und Kostenaufteilung war in keinem Fall belegt.

Wir verzichten an dieser Stelle auf die Aufzählung von Beispielen, da bereits das örtliche RPA im Ergebnis seiner jährlichen umfangreichen Prüfungen Feststellungen getroffen hat, die diese Fälle aufzeigten und belegten.

¹⁶ Vgl. RdErl des MI „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20.03.2007

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass künftig ein detaillierter Arbeits- und Kostennachweis erfolgt sowie der Bezug zur konkreten Fraktionsarbeit nachgewiesen ist.

Die Ausgestaltung der Veranstaltungen ist grundsätzlich dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot unterworfen.

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.

Die Aktivitäten der Fraktionen in den sozialen Medien ließen einen wesentlichen Unterschied zu den klassischen Formen der Öffentlichkeitsarbeit hervortreten. Alle Stadtratsfraktionen der Stadt Dessau-Roßlau nutzten die Informationen über das Internet, teilweise hielten sie eine eigene Homepage vor.

Wir haben nicht die Aktivitäten aller Fraktionen in den sozialen Medien erfasst. Es wurden aber stichprobenartig einige Beiträge der Fraktion Die LINKE, der CDU-Fraktion, der Freien Fraktion und der Fraktion Liberales Bürger-Forum/DIE GRÜNEN abgerufen. Wir stellten fest, dass in den meisten Fällen über das Portal der Fraktion auch die sie tragende Partei über einen „Link“ zu erreichen war.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass grundsätzlich auf eine strikte Trennung zwischen Fraktion und Partei auf der Homepage zu achten ist.

Mit der Nutzung der sozialen Medien sind grundsätzlich keine direkten Kosten verbunden. Die Anmeldung zu diesen Angeboten ist in der Regel kostenfrei. Die Öffentlichkeitsarbeit mithilfe sozialer Medien ist jedoch mit Kosten verbunden, die durch die Bereitstellung des Internetzugangs, durch die Erstellung und vor allem durch die Betreuung der Accounts durch Mitarbeiter in Form von Personalkosten oder durch Dritte entstehen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Form der Öffentlichkeitsarbeit nur zulässig ist, wenn die sachlich inhaltlichen Kriterien einen Bezug zur Stadtratsarbeit der Fraktion haben. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten. Die anfallenden

Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit unterliegen dem Wirtschaftlichkeits- und Transparenzgebot. Die Fraktionen haben hierauf künftig zu achten.

Die Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit gelten auch für die Veröffentlichungen der Fraktionen im Amtsblatt der Stadt. 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 Beleidigung 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 Dessau-Roßlau als Herausgeber (vertreten durch den Oberbürgermeister) kann nicht auf den Autor, der einen Beitrag verfasst hat, übertragen werden. Hinzu kommt, dass das Amtsblatt und dessen Inhalt nicht nur presserechtlichen, sondern als Veranstaltung der Stadt auch kommunalrechtlichen Regelungen unterliegen.

Die Stadt muss durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass auch die Beiträge der Fraktionen im Amtsblatt sowohl presserechtlich als auch kommunalrechtlich zulässig sind.

Ausgaben für Sitzungen und Bewirtung

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 die Entscheidung, ob die Fraktionssitzungen außerhalb der Fraktionsgeschäftsräume stattfinden müssen. In diesen Fällen entstehen zusätzliche Kosten für Raummieten. Alle Fraktionsgeschäftsstellen verfügen über entsprechende Räumlichkeiten, die die Durchführung von Fraktionssitzungen mit allen Fraktionsmitgliedern ermöglichen. Wir weisen weiter darauf hin, dass die Bewirtung während der Fraktionssitzungen und zu den Klausurtagungen nicht über einen Imbiss bzw. eine Erfrischung (alkoholfreie Tagungsgetränke) hinausgehen sollte. Ebenso entspricht die Bevorratung mit

Getränken in den Geschäftsstellen auf Fraktionskosten nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Diese Feststellungen betreffen alle zum Ende der Wahlperiode 2019 bestehenden Fraktionen der Stadt Dessau-Roßlau.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Dessau-Roßlau zu prüfen, ob sie den Fraktionen kostenfrei Tagungsräume zur Verfügung stellt. So können Raummieten (auch im Zusammenhang mit Tagungspauschalen) im Rahmen der Fraktionsarbeit vermieden werden.

Ausgaben für eine Klausurtagung der Fraktion Die LINKE

Am 03.11.2018 fand eine Klausurtagung der Fraktion Die LINKE außerhalb der Geschäftsräume im Klub im Bauhaus statt. Hierfür wurden Ausgaben für die Raumnutzung i. H. v. 220 € und außerdem für Speisen und Getränke i. H. v. 213 € getätigt.

In der RL FF wurde festgelegt, dass eine Klausurtagung pro Jahr als zuwendungsfähig anerkannt wird, wenn Raumkosten, Honorare, die Kosten für alkoholfreie Erfrischungsgetränke und Beköstigung sich im angemessenen Rahmen halten.

Die Zulässigkeit der Ausgaben konnten wir in diesem Fall nicht feststellen, da eine Auflistung der Teilnehmer mit Namen fehlte und die Rechnung über Speisen und Getränke nicht detailliert aufgeschlüsselt war. Die vorliegenden Angaben zum Sachverhalt begründeten noch nicht die Angemessenheit und Zulässigkeit der Aufwendungen für die Klausurtagung.

Um den Bezug zur Stadtratsarbeit zu belegen und den Vorgang in der Verwendungsnachweisführung transparent darzustellen, ist die Teilnehmerliste für die Bewirtung den Rechnungen beizufügen. Darüber hinaus sollte durch die Rechnungen belegt werden, welche Speisen, Getränke u.a. Leistungen bezogen wurden. Die durch den Stadtrat beschlossenen Regelungen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Haushaltsmittel und deren Nachweisführung für die Fraktionsarbeit sind künftig zu beachten.

2.5 Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns

2.5.1 Unzulässige Übertragung von Prüfungsaufgaben

Dem RPA obliegen Aufgaben der örtlichen Prüfung nach §§ 136, 140-142 KVG LSA. Verwaltungsaufgaben darf das RPA aufgrund der Regelung in § 139 Abs. 4 KVG LSA nicht wahrnehmen.

Gemäß § 5 Abs. 2 der Entschädigungssatzung prüft das RPA die zweckgemäße Verwendung der Mittel. Weitere Regelungen enthielt die Entschädigungssatzung hierzu nicht. Insbesondere war nicht festgelegt, wem die Fraktionen die Verwendungsnachweise vorzulegen haben.

Die Prüfung, ob der Verwendungsnachweis formell ordnungsgemäß und vollständig vorgelegt wurde und ob Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, ist eine Aufgabe der Mittel bewirtschaftenden Stelle. Die Bereitstellung von Mitteln für die Fraktionen erfolgte durch die Verwaltung. Dem Dezernat I der Stadt war das Büro des Stadtrates zugeordnet. 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 Mittelverwendung durch die Verwaltung (z. B. Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen).

Die Übertragung der vollständigen Prüfungsaufgaben durch § 5 Abs. 2 der Entschädigungssatzung stellt eine rechtswidrige Übertragung von originären Verwaltungsaufgaben nach § 140 Abs. 2 KVG LSA auf das RPA dar. Originäre Verwaltungsaufgaben darf der Stadtrat dem RPA aufgrund der Regelung in § 139 Abs. 4 KVG LSA nicht übertragen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, in der Entschädigungssatzung zu regeln, dass

- die Verwendungsnachweise dem Büro des Stadtrates vorzulegen sind und
- dieses die Nachweise verwaltungsmäßig prüft.

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

2.5.2 Keine klare Aufgabenzuordnung in der Verwaltung

Gemäß §§ 118, 119, 120 KVG LSA hat der Hauptverwaltungsbeamte den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen, 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.

Aufgrund der Regelung in der Entschädigungssatzung nahm in der Stadt Dessau-Roßlau bisher allein das RPA die Aufgabe der Prüfung der ordnungsgemäßen und

zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit wahr. In der Verwaltung war für diese Aufgabe keine Stelle direkt zugewiesen.

Wir halten es für notwendig, dass in der Verwaltung die Aufgabe der Prüfung der Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit klar zugeordnet wird. Wir empfehlen, im Verwaltungsbereich „Büro des Stadtrates“ eine Stelle einzurichten, die für alle die Fraktionsarbeit betreffenden Fragen einschließlich der Prüfung dieser Mittel zuständig ist. Aufgrund unserer Feststellungen und Empfehlungen

- zur Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung,
- zur Beschäftigung von Personal,
- zur Zulässigkeit von Aktivitäten der Fraktionen,
- zur Notwendigkeit einer Bedarfsermittlung und -fortschreibung sowie
- zur Prüfung der ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel

ist diese Stelle sachgerecht zu bewerten und mit entsprechend qualifiziertem Personal zu besetzen.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass in Folge der Regelungen der Entschädigungssatzung der Stadt die Verwaltungsorganisation Mängel aufwies. Er hält es für notwendig, die verwaltungsmäßige Prüfung der ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit einer Stelle in der Verwaltung ausdrücklich zuzuweisen. In diesem Zusammenhang empfiehlt er die Einrichtung einer gesonderten Stelle, die alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Arbeit und Finanzierung der Fraktionen wahrnimmt. Der Stelleninhaber wäre kompetenter Ansprechpartner für alle Belange der Fraktionen.

2.5.3 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, 120 KVG LSA hat die Kommune für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres innerhalb von vier Monaten einen Jahresabschluss aufzustellen. Darin sind u.a. alle Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen der Kommune darzustellen, einschließlich der ausgereichten Geldleistungen für die Fraktionsarbeit. Der Jahresabschluss ist Grundlage der Entlastung des Oberbürgermeisters der Stadt durch den Stadtrat.

Nach unseren Feststellungen erfüllt die Stadt Dessau-Roßlau nicht die Pflicht für eine zeitnahe und vollständige Aufstellung der Jahresabschlüsse. Die Stadt hat seit dem Haushaltsjahr 2012 noch keinen Jahresabschluss aufgestellt.

Die Fraktionen sind lt. RL FF aufgefordert, bis 31.03. nach Ende des laufenden Haushaltsjahres einen Verwendungsnachweis über die Fraktionsmittel zur Prüfung vorzulegen. Die abgerechneten Fraktionsmittel müssten bei fristgerechter Aufstellung in den Jahresabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres einfließen. Bei einer Vorlage des Verwendungsnachweises/der Abrechnung zum 31.03. des Folgejahres ist dies nach unserer Auffassung nur bedingt umsetzbar.

Wir hatten festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung bei keiner Fraktion ein vollständiger Abschluss für das Haushaltsjahr 2018 erstellt wurde und die Zahlungsvorgänge für das laufende Jahr 2019 weder sachlich noch zeitnah in den Büchern verbucht waren.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die rückständigen Jahresabschlüsse zeitnah aufstellt.

Er empfiehlt, den Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit künftig bis zum 31.01. des Folgejahres bei der Verwaltung vorlegen zu lassen.

2.6 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 getroffen. Eine Anpassung der folgenden Regelungen/Festlegungen ist aus unserer Sicht dringend erforderlich.

2.6.1 Hinweise zur Hauptsatzung und zur Ausführung der Hauptsatzung

In der Hauptsatzung der Stadt Dessau-Roßlau vom 09.07.2015¹⁷ ist die Rechtsgrundlage für den Jugendhilfeausschuss dahingehend zu aktualisieren, dass das SGB VIII und das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KJHG-LSA) Anwendung finden.

Der Landesrechnungshof bittet um Ergänzung.

¹⁷ Zuletzt geändert am 03.12.2018 (Amtsblatt 22.12.2018 01/19, S. 8-60)

Die Beauftragten der Stadt Dessau-Roßlau werden gemäß §§ 11 bis 14a der Hauptsatzung der Stadt Dessau-Roßlau bestellt. Dies gilt auch für Beauftragte im Ehrenamt.

- a) Gemäß § 12 der Hauptsatzung bestellt der Stadtrat im Einvernehmen mit dem Oberbürgermeister einen ehrenamtlichen Integrationsbeauftragten für die jeweilige Amtszeit des Stadtrates. Näheres dazu regelt eine vom Stadtrat zu bestätigende Satzung. Eine Satzung für einen ehrenamtlichen Integrationsbeauftragten war nicht vorhanden.
- b) Der Stadtrat bestellt im Einvernehmen mit dem Oberbürgermeister eine/n ehrenamtliche/n Kommunale/n Kinder- und Jugendbeauftragte/n der Stadt Dessau-Roßlau gemäß § 14a der Hauptsatzung. Gemäß dem Beschluss des Stadtrates vom 2017-10-20 (BV/346/2017/V-51) war neben der Hauptsatzung die Satzung des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau um den/die ehrenamtliche/en kommunale/n Kinder- und Jugendbeauftragte/n entsprechend zu ergänzen. Die Ergänzung der Satzung des Jugendamtes war noch nicht erfolgt.

Der Landesrechnungshof bittet um Beachtung.

2.6.2 Hinweise zu den 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 regeln¹⁸.

¹⁸ 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

Fehlende Geschäftsordnung

Zwei Fraktionen (Fraktion Liberales Bürger-Forum/DIE GRÜNEN und Fraktion Die Linke) legten keine Geschäftsordnungen vor. Nach Aussage der Fraktionsvorsitzenden bzw. Geschäftsführungen wäre die Geschäftsordnung des Stadtrates z. B. für Beschluss- oder Wahlgänge bindend. Regelungen zum Ausschluss von Mitgliedern oder zu Organen und deren Aufgaben und Zuständigkeiten in der Fraktion bestanden somit nicht. Ebenfalls lagen keine dokumentierten fraktionsinternen Regelungen zur Abrechnung und Abwicklung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel vor.

Die innere Ordnung der Fraktionen muss insbesondere im Hinblick auf ihre wichtigen Aufgabenstellungen der Mitwirkung und Entscheidungsfindung im Stadtrat sowie ihrer privilegierten Rechtsstellung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

Die Geschäftsordnungen sollten daher mindestens Regelungen zur Mitgliedschaft, d.h. auch zur Aufnahme und zum Ausschluss von Mitgliedern aus der Fraktion, zum Abstimmungsverfahren, zu den Rechten und Pflichten der Fraktionsmitglieder und zum Umgang mit personenbezogenen Daten sowie zum Fraktionspersonal enthalten.

Darüber hinaus sollten, sofern sich eine Fraktion keine Kassenordnung gegeben hat, Regelungen zur Verfügung über finanzielle Mittel der Fraktion nach festgelegten Grenzen, zu Kassenprüfungen und Entlastungen in der Geschäftsordnung verankert werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Fraktionen, künftig zur Erleichterung des Geschäftsverkehrs innerhalb der Organisationseinheiten Geschäftsordnungen aufzustellen. Die Verwaltung sollte die Fraktionen bei der Ausgestaltung der notwendigen Regelungen beraten.

Allgemeine Hinweise zu den Geschäftsordnungen

Die Fraktionen legten zur Vor-Ort-Prüfung teilweise Geschäftsordnungen vor. Zusammenfassend ergeben sich folgende Hinweise:

- Die Geschäftsordnungen sind auszufertigen und mit dem entsprechenden Beschlussdatum zu versehen. Nur so ist die Gültigkeit für die jeweilig bestehende Fraktion nachvollziehbar.
- Regelungen in den Geschäftsordnungen, wonach sich jeder über Partei- oder Gruppierungslistenplätze gewählte Stadtrat der Fraktion anzuschließen hat, sind rechtswidrig. Auch wenn die Mitgliedschaft in der Fraktion nahe liegt, obliegt es

- jedem Stadtratsmitglied unabhängig von der Partei oder Wählergemeinschaft, sich einer Fraktion zur gemeinsamen Willensbildung anzuschließen.
- Unzulässig sind Regelungen, dass der Fraktionsausschluss mit dem Austritt oder Ausschluss aus der Partei erfolgt. Ein Ausschluss ist nur aus wichtigem Grund und nach Mehrheitsbeschluss der Fraktionsmitglieder möglich. Die Begründung zum Ausschluss unterliegt aus Gründen der Rechtssicherheit und des Demokratiegebots einer Rechtmäßigkeitskontrolle. Auch das formelle Ausschlussverfahren hat rechtsstaatlichen Grundsätzen zu entsprechen.
 - Vertretungsregelungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen sind nicht möglich. Die Fraktionsmitglieder müssen ihr Stimmrecht selbst wahrnehmen.
 - In einigen Geschäftsordnungen war geregelt, dass die Sitzungen der Fraktionsversammlung nicht öffentlich sind. Zu Fraktionssitzungen waren nach den Niederschriften auch andere Personen, z. B. Vorstände des Stadtverbands der Partei, leitende Mitarbeiter der Stadtverwaltung, Ortsbürgermeister sowie Mandatsträger anderer Volksvertretungen als Gäste eingeladen. Geht der geladene Teilnehmerkreis über die Mitglieder der Fraktion hinaus, ist die Sitzung der Fraktion jedoch als (teil-)öffentlich zu betrachten.
 - Regelungen, die das Rechtsverhältnis der Stadtrats-/Fraktionsmitglieder als Privatperson zu ihrer jeweiligen Partei betreffen, sind in der Geschäftsordnung unzulässig.
 - Gemäß der Geschäftsordnung einer Fraktion waren nach der Wahlperiode „verbleibende Bestände“ der neuen Fraktion zu übergeben.
Die Regelung verstieß gegen die gesetzliche Folge der Auflösung der Fraktion mit dem Ende der Wahlperiode. Verbleibende Haushaltsmittel sind an die Stadt zurückzugeben. Aus Haushaltsmitteln der Stadt angeschaffte inventarisierte Bestände gehen an die Stadt zurück bzw. können in Abstimmung mit der Stadt weitergeführt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Berücksichtigung der Hinweise zur Gestaltung der Geschäftsordnungen durch die Fraktionen.

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, insbesondere das Büro des Stadtrates organisatorisch stärkt,
- der Stadtrat die Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortentwickelt,
- die Fraktionen den TVöD VKA in den abzuschließenden Arbeitsverträgen zur Gleichstellung der Mitarbeiter der Fraktionen mit den in der kommunalen Verwaltung Beschäftigten umfassend anwenden,
- die Stadt aufgrund der Vielzahl von Feststellungen zum Personaleinsatz die Fraktionen arbeits- und tarifrechtlich unterstützt und die Aufgaben der gesamten Entgeltgewährung im Rahmen eines Dienstleistungsvertrages abwickelt.

Der Landesrechnungshof sieht den Prüfungsbericht als Ausgangspunkt dafür an, für die neu gebildeten Fraktionen eine verlässliche rechtliche und finanzielle Grundlage zu schaffen. Hierfür ist es notwendig, dass in die neuen Regelungen des Stadtrates und der Fraktionen die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes ebenso einfließen wie die Handlungshinweise des MI LSA zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen.



Barthel
Präsident



Philipp
Mitglied des Senats

IV. Anlagen

Anlage 1

Haushaltsmittel für die Fraktionsfinanzierung 2018 und 1. Quartal 2019

Fraktion	Auszahlungen im Jahr 2018	Auszahlungen im Jahr 2019 bis 03/2019	Rückzahlungen nicht verbrauchter Mittel im Jahr 2018 aus dem Jahr 2017
CDU-Fraktion	62.029,40 €	15.012,15 €	4.131,64 €
SPD-Fraktion	43.671,98 €	10.546,59 €	-
Fraktion Pro Dessau-Roßlau	31.074,77 €	7.521,09 €	1.217,35 € 80,00 €
Fraktion Die Linke	60.109,40 €	14.532,15 €	-
Fraktion Liberales Bürger-Forum/DIE GRÜNEN	46.551,98 €	11.266,59 €	787,71 €
Freie Fraktion	30.114,77 €	7.281,09 €	-
Insgesamt	273.552,30 €	66.159,66 €	6.216,70 €

Quelle: Haushaltsjournal – Einzelbuchungen Personenkonten 2018 und 2019 der Stadt Dessau-Roßlau (ausgehändigt vom Nutzer 01405 (RPA-Leiterin.)

Anlage 2

Verwendung der Haushaltsmittel 2018 für Ausgabenbereiche

Ausgabenbereich	Betrag	Anteil in %
Personalausgaben	203.675 €	74,3
Mieten für Geschäftsräume sowie Leasing von Maschinen und Geräten	27.677 €	10,1
Büro- und Geschäftsbedarf und Ausgaben für Medien, Telefon und Internet	7.063 €	2,6
Ankäufe und Mieten von Software und Lizenzen, Wartungs- kosten für Software	3.214 €	1,2
Ausgaben für Steuerberatung und Lohnberechnungen	3.000 €	1,1
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	900 €	0,3
Klausurtagungen, Raummiete, Gästebewirtung	550 €	0,2
Beiträge zu Berufsgenossenschaften	340 €	0,1

Anlage 3

Finanzielle Abwicklung der Fraktionen zum Ende der Wahlperiode 2007-2014

Hier: Rückzahlung von Haushaltsmitteln nach Auflösung der Fraktionen 2014¹⁹

<u>Fraktion</u> <u>(Anzahl der Mitglieder)</u>	durch RPA er- mittelter Rück- zahlungsbetrag	Protokoll vom	Bericht 2.Hj. 2014	Bericht 2015
Linke PDS (10)	1.027,96 €	22.10.2014	bezahlt	
CDU (13)	10.226,84 €	26.11.2014	bezahlt	
Bürgerforum/DIE GRÜNEN (5)	2.211,15 €	25.03.2015		bezahlt
SPD (8)	1.547,52 €	06.08.2014	bezahlt	
Pro Dessau (8)	1.694,30 €	28.07.2014	bezahlt	
FDP (4)	1.526,62 €	02.02.2015		bezahlt
Neues Forum (5)	3.629,92 €	13.07.2015		Rückzahlung erst am 23.09.2015

¹⁹ Hinweis RPA - ohne Berücksichtigung Nachzahlung tariflicher Angleichung für 03-06/14 in 07/14 bei den Fraktionen CDU, Die Linke, SPD und Pro Dessau-Roßlau

Anlage 4

Mitteilung der Konstituierung der Fraktionen in der Wahlperiode 2014-2019

FRAKTION	MITTEILUNG AN	KONSTITUIERUNG AM	MITTEILUNG VORSITZENDER UND STELLVERTRETER	MITGLIEDER
Fraktion Die Linke	Büro des Stadtrates	07.07.2014, kein Nachweis zur konstituierenden Sitzung vorgelegt	ja	11 namentlich benannt
CDU-Stadtratsfraktion	Büro des Stadtrates Geschäftsstelle Stadtrat	30.06.2014	ja	14 namentlich benannt, davon 1 Mitglied nicht anwesend
SPD Fraktion	Kommunaler Sitzungsdienst 09.07.2014	24.06.2014	Ja	Anzahl und Namen der Mitglieder nicht benannt
Fraktion Pro Dessau-Roßlau	Kein Nachweis, Protokoll zur Konstituierung lag im Büro Stadtrat vor	17.06.2014	ja	Benennung der 5 Stadträte
Liberales BürgerForum / DIE GRÜNEN	Vorsitzenden des Stadtrates vom 03.07.2014	nicht mitgeteilt	Ja	9 benannte Mitglieder
Fraktion der AfD aufgelöst	Büro des Stadtrates	Beschluss vom 19.06.2014	Ja	3 Mitglieder, handschriftliche Unterzeichnung
Freie Fraktion Dessau-Roßlau	Stadtratsbüro 18.09.2017	Gründungstermin 01.10.2017	Ja	4 Mitglieder, handschriftliche Unterzeichnung

Anlage 5

Die Aufwandsentschädigung für ein Mitglied des Ortschaftsrates durfte nach dem RdErl. des MI LSA zur Aufwandsentschädigung vom 16.06.2014 folgende Höchstsätze nicht überschreiten:

Einwohnerzahl der Ortschaft	Monatlicher Höchstsatz ausschließlich Pauschalbetrag gemäß Erlass MI in €	Monatlicher Höchstsatz Stadt Dessau-Roßlau in €	Anzahl der Ortschaften
bis 500	23	44	5
von 501 bis 1000	30	44	1
von 1001 bis 1500	37	44	1
von 1501 bis 2000	44	44	2
von 2001 bis 3000	52	59	3
von 3001 bis 4000	59	59	0
von 4001 bis 5000	67	74	1
über 5000	74	74	1

Nach den statistischen Angaben im städtischen Internetportal der Stadt bestand die Einwohnerzahl zum 31.12.2013 in den Bereichen der Ortschaftsräte in folgender Höhe:

Einwohner in Ortschaften Std. 31.12.2013	Anzahl gesamt
Ortschaftsrat Mildensee	2.022
Ortschaftsrat Waldersee	2.525
Ortschaftsrat Großkühnau	944
Ortschaftsrat Kleinkühnau	1.614
Ortschaftsrat Kochstedt	4.264
Ortschaftsrat Mosigkau	2.055
Ortschaftsrat Kleutsch	409
Ortschaftsrat Sollnitz	217
Ortschaftsrat Brambach	334
Ortschaftsrat Rodleben	1.407
Ortschaftsrat Roßlau	10.882
Ortschaftsrat Meinsdorf	1.567
Ortschaftsrat Mühlstedt	179
Ortschaftsrat Streetz/Nato	307