

Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt



Bericht
über die überörtliche Prüfung
der Landeshauptstadt Magdeburg
mit dem Schwerpunkt
**„Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie die
zweckentsprechende und angemessene Verwendung der
Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“**

Az.: 42-04314/03000/19

Dessau-Roßlau, 21 . Juni 2021

I. Inhaltsverzeichnis

II.	Abkürzungsverzeichnis	3
III.	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	4
1	Vorbemerkungen	5
1.1	Prüfungsauftrag	5
1.2	Prüfungsziel und Prüfungsverlauf	5
1.3	Finanzielle Mittel für die Fraktionsfinanzierung.....	6
2	Prüfungsfeststellungen	7
2.1	Rechtsstellung, Bildung und Finanzierungsgrundlagen der Stadtratsfraktionen	7
2.1.1	Geschäftsordnung des Stadtrates - Bildung der Fraktionen	7
2.1.2	Mängel der Regelungen zur Fraktionsfinanzierung	7
2.2	Feststellungen zur Beschäftigung von Fraktionspersonal.....	10
2.2.1	Mängel in den Arbeitsverträgen	10
2.2.2	Öffentliche Stellenausschreibung für das Fraktionspersonal	12
2.2.3	Fehlende Regelung und Kontrolle der Arbeitszeiterfassung.....	13
2.2.4	Zulässige Tätigkeiten, Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen	14
2.2.5	Personalbewirtschaftung und Gehaltsabrechnung	16
2.2.6	Aufgabenübertragung auf das Rechnungsprüfungsamt	17
2.3	Mängel in der Kassen- und Buchführung und bei der Mittelverwendung	17
2.3.1	Mangelhafte Regelungen für die Kassen- und Buchführung	18
2.3.2	Mängel bei der Buchführung	19
2.3.3	Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel	20
2.3.3.1	Mittelverwendung ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit	20
2.3.3.2	Mittelverwendung im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters	26
2.3.3.3	Verwendung von Mitteln für unzulässige Zwecke.....	28
2.4	Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns - Inventarisierung.....	31
3	Schlussfolgerungen	32
Anlage	34

II. Abkürzungsverzeichnis

AAO	Auszahlungsanordnung
DA	Dienstanweisung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO SR	Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse
KomHVO LSA	Kommunalhaushaltsverordnung Land Sachsen-Anhalt
KomKVO LSA	Kommunale Kassenverordnung 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
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SIKOSA	Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V.
SR	Stadtrat
TVöD VKA	Tarifvertrag öffentlicher Dienst Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
ZVK	Zusatzversorgungskasse des kommunalen Versorgungsverbandes

III. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die Regelungen der Landeshauptstadt Magdeburg zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse sind in einigen Punkten überarbeitungsbedürftig. Das betrifft insbesondere den Beschluss über die Fraktionsfinanzierung. Darüber hinaus bestehen Anpassungsbedarfe bei der Regelung zur entsprechenden Anwendung des TVöD VKA.

Ausreichende Festlegungen oder Regelungen zur Personalausstattung und zu arbeitsrechtlichen Vorgaben wurden nicht getroffen. Die Einhaltung des Besserstellungsverbots hat die Verwaltung nicht umfassend geprüft.

Arbeitsverträge waren zum Teil nicht eindeutig formuliert, es mangelte an einheitlichen arbeitsrechtlichen Inhalten.

Einige Fraktionen haben kein rechtssicheres Stellenbesetzungsverfahren durchgeführt, es erfolgten zuvor keine öffentlichen Ausschreibungen. Ein fairer Wettbewerb zur Personalauswahl war zum Zeitpunkt nicht gewährleistet.

Keine Fraktion führte ein überprüfbares System zur pflichtgemäßen Kontrolle der täglichen Arbeitszeiterfassung nach dem Urteil des EuGHs vom 14.05.2019 – C-55/18 ein.

Die Fraktionen verfügten teilweise über keine nachvollziehbaren internen Regelungen. Dies betraf insbesondere Regelungen für eine vollständige Kassen- und Buchführung. Die Dokumentation der Haushaltsvorgänge im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Fraktionsmittel war bei einigen Fraktionen mangelhaft. Der Bezug zur Stadtratsarbeit war nicht in jedem Fall belegt und die Vorgänge in der Verwendungsnachweisführung waren nicht transparent dargestellt.

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

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsauftrag

Auf der Grundlage von § 137 KVG LSA führte der Landesrechnungshof eine überörtliche Prüfung in der Landeshauptstadt Magdeburg 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 Landeshauptstadt Magdeburg 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 richteten sich auch an den Oberbürgermeister. Dieser hat mit der hauptamtlichen Verwaltung die Beschlüsse des Stadtrates vorzubereiten und zu vollziehen sowie die ehrenamtlichen Stadträte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten und zu unterstützen.

Bereits im Jahr 2008 hatte der Landesrechnungshof die Fraktionsfinanzierung in der Landeshauptstadt Magdeburg geprüft. Im Ergebnis dieser Prüfung und der kommunalaufsichtlichen Auswertung hatte der Stadtrat am 14.10.2010 den „Gemeinsamen Änderungsantrag aller Fraktionen des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“ -DS0395/10- beschlossen. Dieser fand für die Personal- und Sachkostenausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen ab dem 01.01.2011 Anwendung. Am 03.12.2015 wurde die Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse fortgeschrieben, sie trat zum 01.01.2016 in Kraft. Über weitere Änderungen zu Personalangelegenheiten der Fraktionen hat der Stadtrat am 08.12.2016 entschieden (Beschluss-Nr. 1403-041(VI)17).

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

Das Eröffnungsgespräch fand am 04.04.2019 statt. Die örtlichen Erhebungen erfolgten im Zeitraum vom 11.04.2019 bis 12.06.2019 in der Verwaltung der Stadt sowie in den

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 LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20.03.2007 und „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

Geschäftsräumen der Fraktionen. Die Stadtverwaltung und die Fraktionen haben die angeforderten Dokumentationsunterlagen jeweils zeitnah dem Landesrechnungshof übergeben und die geforderten Daten zur Verfügung gestellt. Ein abschließendes Gespräch mit der Verwaltung der Landeshauptstadt Magdeburg hat der Landesrechnungshof am 27.08.2019 durchgeführt. Das Abschlussgespräch fand am 17.06.2021 mit Vertretern der Verwaltung und der Fraktionen statt.

1.3 Finanzielle Mittel für die Fraktionsfinanzierung

Im Haushaltsjahr 2018 erhielten die Fraktionen im Stadtrat der Landeshauptstadt finanzielle Mittel³ i. H. v. 674.700 € für Personalkosten und 29.700 € für sächliche Mittel. Im folgenden Haushaltsjahr plante die Stadt finanzielle Mittel i. H. v. 732.200 € für Personalkosten und 29.700 € für sächliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Den Fraktionen wurden zudem Sachleistungen in Form der miet- und betriebskostenfreien Bereitstellung von stadteigenen ausgestatteten Räumlichkeiten für die Geschäftsführungen und für Beratungen sowie in Form einer technischen Grundausstattung gewährt.

Die Fraktionen bewirtschafteten die allgemeinen Haushaltsmittel für Sachausgaben eigenständig und eigenverantwortlich außerhalb der Verwaltung der Stadt. An den Nachweis der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel sind die gleichen strengen Anforderungen zu stellen wie bei der Mittelverwendung in der Verwaltung. Die Bewirtschaftung und Abrechnung der Personalkosten für die Fraktionsmitarbeiter erfolgten über die Personalverwaltung der Landeshauptstadt.

Von den insgesamt 56 ehrenamtlichen Mitgliedern des Stadtrates gehörten zum Ende der Wahlperiode 2014 - 2019 19 Mitglieder der Fraktion CDU/ FDP/ Bund für Magdeburg, 14 Mitglieder der SPD Stadtratsfraktion, 13 Mitglieder der Fraktion DIE LINKE/future! (abweichend seit 20.10.2016), 5 Mitglieder der Fraktion LINKS für Magdeburg/Tierschutzpartei (abweichend seit 20.09.2018), 8 Mitglieder der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen und 4 Mitglieder der Fraktion Magdeburger Gartenpartei an.

Insgesamt beschäftigten die Fraktionen des Stadtrates in der Wahlperiode 2014 - 2019 im Zeitraum der örtlichen Erhebungen 17 Stellen mit hauptamtlichen Mitarbeitern.

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

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Rechtsstellung, Bildung und Finanzierungsgrundlagen der Stadtratsfraktionen

2.1.1 Geschäftsordnung des Stadtrates - Bildung der Fraktionen

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

§ 44 KVG LSA stellt keine formellen Anforderungen an die Gründung einer Fraktion. Die Landeshauptstadt Magdeburg regelte in § 21 der Geschäftsordnung für den Stadtrat und seine Ausschüsse (GO SR), dass der Zusammenschluss zur Fraktion mit der schriftlichen Mitteilung an den Vorsitzenden des Stadtrates über die Geschäftsstelle des Stadtrats wirksam wurde. Die Fraktionen hatten namentlich mitzuteilen, wer der Fraktion angehört und wer zum Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Fraktion bestimmt wurde.

Die Stadträte hatten für die geprüfte Wahlperiode Fraktionen gebildet. Sie waren ihrer Mitteilungspflicht über die Konstituierungen gegenüber dem Vorstand des Stadtrates vollständig nachgekommen.

2.1.2 Mängel der Regelungen zur Fraktionsfinanzierung

Gemäß § 21 Abs. 5 der GO SR vom 12.10.2015 erhalten die Fraktionen die zur Wahrnehmung ihrer Arbeit erforderlichen Finanz- und Sachmittel. Die Grundlage bildete die am 14.10.2010 vom Stadtrat beschlossene „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“ -DS0395/10-. Der Beschluss fand für die Personal- und Sachkostenausstattung der Geschäftsstellen der Fraktionen ab dem 01.01.2011 Anwendung. Am 03.12.2015 wurde die Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse fortgeschrieben, sie trat zum 01.01.2016 in Kraft. Über weitere Änderungen zu Personalangelegenheiten der Fraktionen hat der Stadtrat am 08.12.2016 einen Beschluss gefasst [Beschluss-Nr. 1403-041(VI)17].

Die Festlegungen zur „personellen Besetzung der Fraktionen/Personalausstattung“ waren der o. g. Richtlinie als Anlagen angefügt. Hierbei handelte es sich um Auszüge aus Niederschriften von Stadtratssitzungen der Jahre 1994 und 1997.

Fehlende Regelung zum TVöD

Einheitliche Regelungen zu den Bedingungen der Beschäftigungsverhältnisse, z. B. zur Vergütungshöhe, zum Urlaubsanspruch, zur Gewährung vermögenswirksamer Leistungen, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder von Altersvorsorgeleistungen, bestanden in der Stadt nicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte in der Richtlinie eine entsprechende Anwendung des TVöD VKA für alle Fraktionen einheitlich vorgegeben werden. Hierzu hat sich der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2009 Teil 1 ausführlich geäußert.

Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Die kommunalrechtlichen Regelungen finden damit grundsätzliche Anwendung, auch wenn die Fraktionen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen Teilrechtsfähigkeit⁴ haben. Damit unterliegen die Personalausgaben der Fraktionen, für die Haushaltsmittel der Stadt bereitgestellt werden, den gleichen Beschränkungen wie die Personalausgaben für unmittelbare Beschäftigte der Kommunen. Für Beschäftigte der Stadt sind gemäß § 76 Abs. 2 KVG LSA die gesetzlichen und tarifrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Dies gilt für die Vergütung und für die sonstigen Bestimmungen der Beschäftigungsverhältnisse. Außerdem sind die öffentlichen Haushaltsmittel generell unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA zu verwenden.

Die Richtlinie enthielt darüber hinaus nach Einschätzung des Landesrechnungshofs keine hinreichenden Regelungen zur Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse des Fraktionspersonals.

- Es fehlte die Verpflichtung zur Beachtung des Besserstellungsverbot.
- Es sollten einheitliche Vorgaben für die Befristung der Beschäftigungsverhältnisse mit Fraktionsmitarbeitern gemacht werden. Dabei ist sicherzustellen, dass kein Personal doppelt vergütet wird, aber auch der Gleichbehandlungsgrundsatz eingehalten wird. Denkbar wären Formulierungen „längstens bis zum Ende der Wahlperiode// bis zur Auflösung der Fraktion“ bzw. „bis zur Abwicklung der Fraktion, längstens bis zum (Datum)“.⁵
- Bei notwendigen Änderungen bestehender Arbeitsverhältnisse sollten Übergangsfristen unter Berücksichtigung der tariflichen Kündigungsfristen zugelassen

⁴ 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

⁵ Bis zur Konstituierung neuer Fraktionen haben die Mitarbeiter in der Regel noch umfangreiche verwaltungstechnische Arbeiten zu erledigen.

werden. Dies betrifft z. B. die Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit der Fraktionsmitarbeiter bei einer Verkleinerung einer Fraktion infolge Austritts von Fraktionsmitgliedern.

- Es fehlten Festlegungen zu Jahressonderzahlungen, die eine einheitliche Handhabung durch die Fraktionen gewährleisten. Einheitlich sollten die Regelungen des TVÖD VKA vereinbart werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landeshauptstadt, alle wesentlichen Festlegungen und Regelungen in eine einheitliche Richtlinie - ggf. auch durch die Gestaltung unterschiedlicher Anlagen - aufzunehmen.

Mangelhafte/fehlende Bedarfsanalyse für die Beschäftigung von Personal

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

Mit dem Prüfungsbericht aus dem Jahr 2009 hatte der Landesrechnungshof die Notwendigkeit einer Bedarfsanalyse dargestellt. Konkrete Stellen nach Entgeltgruppen und monatlichen Beschäftigungszeiten (ggf. variabel) sollten vorgegeben werden. Ein einmal festgestellter Bedarf ist in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Aktuelle Bedarfsermittlungen bzw. eine aktuelle Überprüfung des Bedarfs lagen nach den Prüfungsfeststellungen nicht vor. Der Bedarf stützte sich auf Erörterungen und Festlegungen in den Stadtratssitzungen der Jahre 1994 und 1997.⁶ Diese „Bedarfsfestlegung“ war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen somit schon älter als 20 Jahre. Im Beschluss des Stadtrates vom 14.10.2010 zur „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“ -DS0395/10- hieß es hierzu ausdrücklich:

„Die Ermittlung des angemessenen Bedarfs erfolgt nicht durch den Oberbürgermeister.

Die Stadtratsbeschlüsse 139-4(II)94 vom 06.10.1994, 1389-68(II)97 vom 09.10.1997 und 1785-50(III)02 vom 16.05.2002 bleiben unberührt. Diese regeln die Sockelfinanzierung sowie Personal- und Raumausstattung der Fraktionen und sind dieser Drucksache als Anlage beigefügt.

⁶ Anlagen zur „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“ -DS0395/10-

Die Prüffeststellung des Landesrechnungshofes bezüglich der Bedarfsermittlung der Personalausstattung und der tariflichen Eingruppierung der Fraktionsmitarbeiter bleibt in dieser Richtlinie unberücksichtigt, da bisher keinerlei entsprechenden Hinweise des Landesverwaltungsamtes vorliegen.“

Der Stadtrat war damit bewusst den Vorgaben des MI LSA im RdErl. vom 20.03.2007 und den Hinweisen des Landesrechnungshofes im Prüfungsbericht vom 28.09.2009 nicht gefolgt.

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

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von finanziellen Mitteln für die Beschäftigung von Personal kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur sachgemäß erfolgen, wenn die Stellenanzahl nach der Größe der Fraktionen, variabel nach Funktion und Beschäftigungszeit, festgesetzt wird.

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 unter Beachtung der Vorgaben des TVöD VKA aktuell ermittelt und nachvollziehbar dokumentiert. In die Bedarfsermittlung sollte auch einfließen, wenn bestimmte Unterstützungstätigkeiten und weitere organisatorische Aufgaben durch Bereiche der Verwaltung wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Die Bedarfsermittlung ist regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren.

2.2 Feststellungen zur Beschäftigung von Fraktionspersonal

2.2.1 Mängel in den Arbeitsverträgen

Gemäß Nr. 5 des RdErl. des MI LSA vom 20.03.2007 bedeutet das Ende der Wahlperiode des Stadtrates rechtlich auch das Ende der Fraktionen des Stadtrates. Die Fraktionen unterliegen als Organteile somit der Diskontinuität des Stadtrates. Dementsprechend sind die Arbeitsverträge der Fraktionsmitarbeiter auf das Ende der Wahlperiode zu befristen. Gleiches gilt, wenn eine Fraktion sich z. B. vor Ende der Wahlperiode auflöst.

Nach den Prüfungsfeststellungen bestanden bei den abgeschlossenen Arbeitsverträgen Mängel sowohl hinsichtlich der Befristung als auch bei sonstigen Regelungen.

Die Arbeitsverträge der Fraktionsmitarbeiter waren unterschiedlich befristet. Folgende Formulierungen fanden Anwendung:

- „Das Arbeitsverhältnis endet mit dem Ende der 6. Wahlperiode des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg, spätestens jedoch mit dem 30.06.2019.“
- „Das Arbeitsverhältnis endet mit dem Ende der 6. Wahlperiode des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg, spätestens jedoch mit dem 31.07.2019.“

Teilweise gab es unterschiedliche Befristungen innerhalb ein und derselben Fraktion.

Durch eine unterschiedliche Befristung von Arbeitsverträgen

- wird der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG nicht gewahrt und
- besteht die Gefahr einer Doppelfinanzierung, wenn Mitarbeiter in der nächsten Wahlperiode in der Fraktion verbleiben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landeshauptstadt Magdeburg eine einheitliche Regelung der Befristung von Arbeitsverträgen in den Fraktionen festlegt (vgl. Punkt 2.1.2).

Darüber hinaus wurde bei einem Arbeitsvertrag der Stadtratsfraktion „Magdeburger Gartenpartei“ der ursprüngliche Zeitpunkt „31.07.2019“ gestrichen und handschriftlich durch den „30.06.2019“ ersetzt.

Handschriftliche Änderungen des Arbeitsvertrages sind unzulässig, da diese der Schriftform nach § 10 Nr. 2 Satz 2 desselben Arbeitsvertrages nicht entsprechen. Sie wären nur dann gültig, wenn beide Vertragsparteien die Änderung ausdrücklich abzeichnen.

Der Landesrechnungshof hält es aus Gründen der Rechtssicherheit für notwendig, Änderungen bzw. Ergänzungen im Arbeitsvertrag nachvollziehbar zu dokumentieren. Hierzu gehört die Bestätigung durch beide Vertragspartner.

Die Arbeitsverträge wurden oftmals nicht mit der genauen Bezeichnung des zugrunde zu legenden Tarifvertrages (TVÖD VKA) abgeschlossen.

Aus Rechtssicherheitsgründen hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass der anzuwendende Tarifvertrag eindeutig bezeichnet wird.

Nach der Anlage 3/2 zur „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“ durften die Fraktionen eine/n Fraktionsgeschäftsführer/in, eine/n Sachbearbeiter/in/Sekretärin und, ab einer bestimmten Größe der Fraktion, eine/n

Fraktionsassistenten/in einstellen. Mehrere Fraktionen verwendeten in den Arbeitsverträgen davon abweichende Funktionsbezeichnungen, so z. B. nur „Mitarbeiter der Fraktion“. Die Fraktion Links für Magdeburg/ Tierschutz beschäftigte laut Arbeitsvertrag eine Fraktionsreferentin.⁷

Da die Richtlinie Funktionsbezeichnungen vorgibt, hält es der Landesrechnungshof aus Rechtssicherheitsgründen für notwendig, dass diese Funktionsbezeichnungen auch in den Arbeitsverträgen verwendet werden. Dies sollte auch deshalb erfolgen, weil sich die Mustertätigkeitsbeschreibungen an den Bezeichnungen der Richtlinie orientieren.

Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Arbeitsvertrag der Stadtratsfraktion Magdeburger Gartenpartei mit der Fraktionsgeschäftsführerin keine Regelung zur Urlaubsgewährung enthielt. Der TVöD VKA sieht einen Jahresurlaub von 30 Tagen bei einer Fünf-Tage-Arbeitswoche vor.

Da Fraktionspersonal aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert wird, hält der Landesrechnungshof eine genaue, einheitliche und vollständige Formulierung der Arbeitsverträge nach dem TVöD VKA für notwendig.

Bei einem Arbeitsvertrag der CDU-Fraktion fehlten sogar die Unterschriften. Da gem. § 14 Abs. 4 TzBfG für befristete Arbeitsverhältnisse die Schriftform gefordert wird, war in diesem Fall ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entstanden.

Der Landesrechnungshof bittet um künftige Beachtung.

2.2.2 Öffentliche Stellenausschreibung für das Fraktionspersonal

Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. 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.

Die Einstellung in den öffentlichen Dienst setzt voraus, dass eine Stellenausschreibung erfolgt ist, damit das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet ist.

⁷ Eine Stellen- bzw. Tätigkeitsbeschreibung lag dazu nicht vor.

Anhand der vorliegenden Unterlagen und im Ergebnis von Gesprächen mit Mitarbeitern und Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen stellte der Landesrechnungshof fest, dass teilweise keine öffentliche Stellenausschreibung vor der Besetzung von Stellen erfolgte.

Beispielhaft führt der Landesrechnungshof den Fraktionsbeschluss der Fraktion Links für Magdeburg /Tierschutz vom 14.11.2016 an, mit dem zwei Mitarbeiter für die Fraktionsgeschäftsstelle ohne ein Ausschreibungsverfahren eingestellt wurden:

„Eine Stellenausschreibung fand durch die kurzfristige Notwendigkeit der Besetzung nicht statt.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass neu zu besetzenden Stellen öffentlich ausgeschrieben werden. Eingestellt werden muss geeignetes Personal, das insbesondere die Qualifikationsanforderungen für die zu besetzende Stelle erfüllt.

2.2.3 Fehlende Regelung und Kontrolle der Arbeitszeiterfassung

Nach dem Urteil des EuGH vom 14.05.2019 - C-55/18 - besteht die Pflicht des Arbeitgebers zur Einrichtung eines Systems zur Erfassung der täglichen Arbeitszeit. Nicht nur Überstunden, sondern ebenfalls die regelmäßige Arbeitszeit der Mitarbeiter sollen systematisch erfasst werden. Der EuGH hat sich dabei gegen das Modell der glaubwürdigen Anwesenheit entschieden.

Dieses System der Arbeitszeiterfassung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs auch dann von besonderer Bedeutung, wenn Mitarbeiter der Fraktionen zugleich ehrenamtliche Stadträte sind oder sogar als Fraktionsvorstand (Vorsitzender oder Stellvertreter) ehrenamtlich weitere organisatorische Aufgaben zu erfüllen haben (hierzu näher in Punkt 2.2.4).

Die Prüfung erstreckte sich daher auch auf die Erfassung und Kontrolle der Arbeitszeit der Fraktionsmitarbeiter. Es stellte sich heraus, dass es an einem einheitlichen und überprüfbar System zur Kontrolle der Arbeitszeiterfassung in allen Fraktionen fehlte. In den meisten Fraktionen notierten die Fraktionsmitarbeiter selbstständig ihre Arbeitsstunden. Diese wurden entweder vom Fraktionsgeschäftsführer überprüft oder von anderen Fraktionsmitarbeitern bestätigt. In einer Fraktion wurden die Arbeitszeiten weder über ein Zeiterfassungssystem noch manuell erfasst.

In mehreren Fraktionen sandten die Fraktionsvorsitzenden zum Ende der Wahlperiode Schreiben an die Fraktionsmitarbeiter, um die erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses sicherzustellen. Hierzu zählte auch ein Ausgleich des Zeitguthabens.

Ohne konkrete Regelung zur Erfassung und zum Umgang mit gleitender Arbeitszeit können grundsätzlich auch keine auszugleichenden Zeitguthaben entstehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen grundlegende Regelungen zur Arbeitszeit, zu deren Erfassung und ggf. zum Ausgleich von Mehrzeiten schaffen.

2.2.4 Zulässige Tätigkeiten, Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen

Da die Fraktionsmitarbeiter aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert werden, dürfen sie nur für kommunalverfassungsrechtlich zulässige Aufgaben eingesetzt werden. Tätigkeitsbeschreibungen konkretisieren diese Aufgaben. Eine entsprechende Tätigkeitsbewertung dient zum Nachweis der Einhaltung des Besserstellungsverbots im Verhältnis zu den Mitarbeitern der Stadtverwaltung. Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung sind daher zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel unerlässlich. Sie dienen auch dazu, die Tätigkeiten der hauptamtlichen Fraktionsmitarbeiter von denen der ehrenamtlichen Stadträte abzugrenzen. Den Fraktionsmitarbeitern dürfen keine Aufgaben übertragen werden, die zum sehr weiten Aufgabenbereich der Stadträte als Mitglieder der Vertretung gehören. Diese Abgrenzung ist aus Sicht des Landesrechnungshofs von ganz besonderer Bedeutung in den Fällen, in denen Fraktionsmitarbeiter zugleich Mitglieder des Stadtrates sind.

Die Landeshauptstadt Magdeburg legte Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen für die Funktionen des

- Fraktionsgeschäftsführers,
- Fraktionsassistenten sowie
- Fraktionsmitarbeiters

vor. Diese waren, auch durch die ausdrückliche Regelung dieser Funktionen in der Anlage 3/2 der „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“, für alle Fraktionen verbindlich.

Bei der Prüfung der Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen stellte der Landesrechnungshof folgendes fest:

- Die Tätigkeitsbeschreibungen enthielten keinen Hinweis darauf, wer diese zu welchem Zeitpunkt erstellt hat.
- Die Beschreibungen bzw. Bewertungen waren bisher nicht Bestandteil oder Anlage der „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“. Darüber hinaus waren die Tätigkeitsbewertungen auch nicht in den durch die Fraktionen vorgelegten Vorgängen zu den Arbeitsverträgen enthalten.

Besonders deutlich wird nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Notwendigkeit einer eindeutigen Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung und deren Einbeziehung in die Arbeitsverträge bei Fraktionsmitarbeitern, die zugleich Stadträte sind.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs traf dies zum Zeitpunkt der Prüfung

- auf den Fraktionsgeschäftsführer der Fraktion „Die LINKE/ future“, der zugleich Vorsitzender der Fraktion war, und
- auf den Fraktionsgeschäftsführer der Fraktion CDU/ FDP/ Bund für Magdeburg zu.

Diese besonderen Konstellationen sieht der Landesrechnungshof kritisch. Beschäftigte der Fraktionen dürfen nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die dem Ehrenamt des Stadtrates zuzurechnen sind. Mandatsträger werden im Ehrenamt entschädigt, eine Finanzierung ehrenamtlicher Tätigkeit über Entgelte im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ist unzulässig⁸. Viele der Tätigkeiten, die in größeren Fraktionen durch hauptamtliche Mitarbeiter geleistet werden, üben in kleineren Fraktionen die ehrenamtlichen Mitglieder mit aus. Zur Vermeidung einer möglichen Doppelentschädigung ist daher eine klare Trennung der Aufgaben innerhalb der Fraktion notwendig.

Rechtssicher kann dies nach Auffassung des Landesrechnungshofs nur gelingen, wenn Ehrenamt und Hauptamt auch personell getrennt werden, also ehrenamtliche Stadträte nicht zugleich hauptamtliche Beschäftigte der Fraktionen sein dürfen.

Ganz besonders deutlich wird dieses Abgrenzungsproblem beim Fraktionsvorsitzenden. Ein Fraktionsvorsitzender hat die Aufgabe, die Fraktion zu leiten und dabei organisatorische Festlegungen zu treffen. Diese Aufgaben nimmt er ehrenamtlich wahr und erhält dafür eine erhöhte Aufwandsentschädigung. Er vertritt die Fraktion als Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten der Fraktion, übt das Weisungsrecht aus und hat Kontrollaufgaben zu erfüllen. Der Fraktionsgeschäftsführer hat vergleichbare

⁸ Vgl. RdErl. des MI LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17.11.2009

koordinierende Aufgaben hauptamtlich zu erfüllen. Hinzu kommt, dass der Fraktionsvorsitzende sich als Fraktionsgeschäftsführer selbst kontrollieren müsste.

Unabhängig von dieser rechtlichen Bewertung ist zum Nachweis dieser Abgrenzung eine aussagefähige Erfassung und Kontrolle der Arbeitszeiten (vgl. Punkt 2.2.3) dringend erforderlich.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen die Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter nachvollziehbar von den Aufgaben der Stadträte abgrenzen. Eine hauptamtliche Beschäftigung von Fraktionsmitgliedern ist dabei als besonders kritisch zu bewerten.

Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Verbindlichkeit der Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen in die Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse aufzunehmen.

2.2.5 Personalbewirtschaftung und Gehaltsabrechnung

Die Personalbewirtschaftung und Abwicklung der Gehaltsabrechnungen für die Fraktionen obliegen der Personalverwaltung der Stadt. Das Team Sitzungsmanagement - Büro des Oberbürgermeisters - steht den Fraktionen für Personalfragen zur Verfügung. Gemäß der Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse vom 14.10.2010, II. Mittelverwendung, stellt die Verwaltung den Fraktionen eine monatliche Gegenüberstellung der Plan/Ist Aufwendungen für die Personalkosten der Fraktionsmitarbeiter und der Zuschüsse für sächliche Ausgaben zur Verfügung.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erhielten die Fraktionen diese Abrechnungen und Gegenüberstellungen von der personalbewirtschafteten Stelle der Stadtverwaltung nicht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landeshauptstadt Magdeburg den Fraktionen künftig halbjährlich oder quartalsweise die Lohn- und Gehaltsabrechnungen zur Verfügung stellt und die Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse dahingehend überarbeitet wird. Zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes sollten die Unterlagen den Fraktionen digital unter Beachtung des Datenschutzes zugeleitet werden.

2.2.6 Aufgabenübertragung auf das Rechnungsprüfungsamt

Dem RPA obliegen die Prüfungsaufgaben gemäß § 140 Abs. 1 KVG LSA. Hierzu zählt auch die Prüfung des Jahresabschlusses gem. § 141 KVG LSA. Gem. § 140 Abs. 2 KVG LSA kann der Stadtrat dem RPA weitere Prüfungsaufgaben übertragen.

Der Stadtrat hat in Anlage 3 der Richtlinie festgelegt, dass das RPA die Arbeitsverträge, welche neu ausgefertigt werden, vor Vertragsabschluss durch die Fraktionen auf Einhaltung der arbeitsrechtlichen Grundlagen nach Stellenbedarf und Stellenbewertung prüft.

Die Prüfung, ob die Vertragsabschlüsse den arbeitsrechtlichen Grundlagen entsprechen, ist eine Aufgabe der mittelbewirtschaftenden Stelle. Die Bereitstellung der Mittel für die Fraktionsarbeit und deren Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung erfolgt durch die Verwaltung, die dem Team Sitzungsmanagement - Büro des Oberbürgermeisters - zugeordnet ist. Diesem Bereich obliegt, ggf. mit Unterstützung durch die Personalverwaltung oder das Rechtsamt, die inhaltliche Prüfung der Vertragsabschlüsse (vgl. zu den Feststellungen Punkt 2.2.1). Es handelt sich um typische Verwaltungsaufgaben, nicht um Prüfungsaufgaben im Sinne der Rechnungsprüfung.

Der Landesrechnungshof hält daher die Übertragung dieser Aufgaben auf das RPA gem. § 139 Abs. 4 KVG LSA für unzulässig.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, diese Aufgabenübertragung auf das RPA aufzuheben. In der Richtlinie sollte geregelt werden, dass

- **die Arbeitsverträge vor Vertragsabschluss dem Team Sitzungsmanagement - Büro des Oberbürgermeisters - zur Prüfung vorzulegen sind und**
- **das Team die Verträge auf arbeitsrechtlichen Inhalt prüft.**

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

Die Fraktionen sind als Teile des Stadtrates wie die übrige Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden. Hierzu zählt die Pflicht zur Dokumentation, die aus dem allgemeinen Grundsatz der Aktenmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung resultiert. Danach ist die öffentliche Hand verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit leitet sich aus dem in Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG normierten Rechtsstaatsprinzip ab. Konkret bedeutet dies, dass alle bedeutsamen Vorgänge/Geschäftsvorfälle mit den entscheidungsrelevanten Dokumenten und Bearbeitungsschritten zur Beweissicherung in eigenen Akten zu dokumentieren und unveränderlich aufzubewahren sind.

Anhand von zahlungsbegründenden Unterlagen, insbesondere der Abrechnungen und der Einzelbelege, prüfte der Landesrechnungshof für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 stichprobenartig die zweckentsprechende Verwendung und Abrechnung der sächlichen Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit.

2.3.1 Mangelhafte Regelungen für die Kassen- und Buchführung

Gesetz- und Verordnungsgeber haben mit dem KVG LSA, der KomHVO Doppik und der GemKVO Doppik die rechtlichen Grundlagen für kommunale Haushaltsmittel geschaffen. Diese Rahmenvorgaben müssen für die konkreten Anwender ausgestaltet werden. Danach haben die Fraktionen interne Regelungen zu schaffen, die sich insbesondere auf die Befugnisse hinsichtlich der Kassen- und Buchführung beziehen. Die zu treffenden Regelungen betreffen beispielsweise

- die Art und den Umfang der Dokumentation des (zulässigen) Grundes für die Zahlung einschließlich eventuell erforderlicher Genehmigungen (z. B. Formblätter für die Genehmigung von Dienstreisen, aus denen der dienstliche Bezug hervorgehen muss),
- die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Ausgaben,
- die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips,
- die Höhe der zu tätigen Ausgaben und die Festlegung des monatlichen Kassenlimits,
- die Prüfung und Dokumentation des monatlichen Kassenbestandes sowie
- die Prüfung und Dokumentation der Abrechnung zum Jahresende.

Die meisten Fraktionen hatten Regelungen für die innerfraktionelle Arbeit in Form einer Geschäftsordnung getroffen. Für das Kassenwesen bzw. zu buchungstechnischen Geschäftsabläufen hatte nach Auffassung des Landesrechnungshofs keine Fraktion ausreichende Regelungen zur Prüfung vorgelegt.

- Die Fraktion CDU/FDP/Bund für MD hatte mit § 12 „Finanzen“ ihrer GO für die 6. Wahlperiode die Kassenführung dem Fraktionsgeschäftsführer übertragen. Näheres sollte die von der Fraktionsversammlung zu beschließende Kassenordnung regeln. Trotz Nachfrage konnte dem Landesrechnungshof keine Kassenordnung vorgelegt werden.
- Die SPD-Fraktion gab im Gespräch an, eine Kassenordnung aufgestellt zu haben. Auch diese konnte nicht vorgelegt werden.
- Die Fraktionen Links für MD/Tierschutzpartei und Bündnis 90/ Die Grünen sahen keine Notwendigkeit für eine Geschäftsordnung. Festlegungen über kassen- und buchungstechnische Geschäftsabläufe wurden von den Fraktionen nicht vorgelegt.

- Die Fraktion -Die Linke/future- hatte nach Aussage des Geschäftsführers eine Geschäftsordnung für die innere Arbeitsweise der Fraktion. Diese wurde dem Landesrechnungshof allerdings mit der Begründung, dass diese nicht für außenstehende Dritte zugänglich sei, nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen für die Kassen- und Buchführung und für die verantwortlichen Personen verbindliche Festlegungen unter Beachtung der grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen treffen.

Mit der jährlichen Prüfung der Mittelverwendung sollten die aktuellen Regelungen über Kassen-, Bank- und Buchführung nachgewiesen werden. Das Team Sitzungsmanagement - Büro des Oberbürgermeisters - sollte bei Bedarf entsprechende Hinweise geben.

2.3.2 Mängel bei der Buchführung

Gem. §§ 25 ff. GemKVO Doppik sind Ein- und Auszahlungen zeitlich getrennt und zeitnah, grundsätzlich am Tag der Zahlung, zu buchen. Gem. § 35 GemKVO Doppik müssen die Buchungen durch Unterlagen, aus denen sich der Buchungsgrund ergibt, belegt sein. Die Buchführung ist in entsprechender Anwendung des § 39 GemKVO Doppik zu überwachen und zu prüfen. Prüfungen sind zu dokumentieren.

In nur wenigen Fällen erfolgte nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs eine zeitnahe kassen- und buchmäßige Erfassung der Einnahmen und Ausgaben. Keine Fraktion hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Kassenprüfungen nachweislich durchgeführt.

Die Fraktionen hatten in der laufenden Buchführung in unterschiedlichem Umfang den Rechnungsbelegen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht beigelegt, die Verwendungszwecke nicht vermerkt, eine zusammenhängende und zeitnahe Ablage nicht gewährleistet und einen Fraktionsbezug nicht nachgewiesen. Diese Mängel spiegeln sich in der Bewertung verschiedener Einzelfälle durch den Landesrechnungshof in Punkt 2.3.3 wider.

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

2.3.3 Verstöße bei der Verwendung der Haushaltsmittel

Die Fraktionen dürfen die öffentlichen Haushaltsmittel nur für zulässige Zwecke, also für Zwecke im Aufgabenbereich der Fraktionen, unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwenden. Die Mittelverwendung ist nachvollziehbar zu dokumentieren (siehe Punkt 2.3).

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat ergeben, dass der überwiegende Teil der Fraktionen seine Empfehlungen aus dem Prüfungsbericht 2009 und die Hinweise in den Erlassen des MI LSA bei der Selbstbewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel im Wesentlichen beachtet hat. Zu verbessern ist jedoch neben den Regelungen zur Organisation und zu Befugnissen bei der Bewirtschaftung die Dokumentation der Mittelverwendung. Ohne ausreichende Dokumentation sind der Nachweis der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel und die Prüfung nicht möglich.

Das RPA prüfte bei allen Fraktionen jährlich im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnungen / der Jahresabschlüsse die Kassen- und Buchungsabläufe. Es traf dabei Feststellungen, die allen Fraktionen Anlass hätten geben sollen, die aufgezeigten Mängel abzustellen, um die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Kassen- und Buchführung sowie Nachweisführung über die Verwendung der Fraktionsmittel umfassend zu gewährleisten. Die Beanstandungen und Hinweise beachteten die Fraktionen nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs nicht vollständig.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen die Prüfungsergebnisse und die umfangreichen Hinweise des RPA jeweils zeitnah zum Anlass nehmen, ihren Umgang mit den öffentlichen Mitteln und die Nachweisführung zu verbessern.

2.3.3.1 Mittelverwendung ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit

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. Sie sind nachvollziehbar zu begründen.

Ausgaben für Sitzungen und Klausurtagungen

Die Notwendigkeit (zusätzlicher) Ausgaben ist nachvollziehbar zu begründen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die nicht routinemäßigen Fraktionssitzungen

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

So führte z. B. die SPD - Fraktion regelmäßig „öffentliche Fraktionssitzungen“ in wechselnden Stadtteilen Magdeburgs durch. Zu diesen Sitzungen wurden Erfrischungsgetränke gereicht. Dies erfolgte auch für die „freien Besucher“.

Am 06.05.2019 fand eine öffentliche Fraktionssitzung in der Kathedralpfarre St. Sebastian Magdeburg statt. Hierzu lagen Belege für die Saalnutzung und Ausgestaltung über 135 € (Rechnung der Kathedralpfarre vom 06.09.2019, handschriftlich korrigiert auf den 06.05.2019) sowie Discounter-Belege über 55 € für Erfrischungsgetränke und Kaffee vor. Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, wie viele Personen (Fraktionsmitglieder, geladenen Gäste, sonstige Öffentlichkeit) an der Sitzung teilgenommen hatten. Weder der finanzielle Aufwand noch die Erforderlichkeit zur Nutzung von Räumlichkeiten außerhalb der Geschäftsräume, die zusätzliche Kosten verursachten, waren zuvor geplant und begründet worden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Gründe für die Nutzung kostenpflichtiger Räumlichkeiten nachvollziehbar dokumentiert werden. Außerdem ist es notwendig, die Teilnehmer zu erfassen (insbesondere namentlich die Fraktionsmitglieder und die geladenen Gäste, mindestens zahlenmäßig die sonstigen Teilnehmer).

Ausgaben für Erfrischungen und Bewirtungen

Die Finanzierung von alkoholfreien Erfrischungsgetränken und kleinem Imbiss anlässlich von Fraktionssitzungen ist nach dem RdErl. des MI LSA vom 20.03.2007 grundsätzlich zulässig. Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes ist dabei in besonderem Maße zu beachten.

Für die Bewirtung (einschließlich Raummieten) anlässlich ihrer Fraktionssitzungen wandten die Stadtratsfraktionen in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 jeweils ca. 1.500 € auf. Nach den vorliegenden Belegen handelte es sich um Kosten für Imbiss und Getränke sowie Raummieten und andere diverse Leistungen Dritter.

- Die SPD-Fraktion ließ sich in regelmäßigen Abständen größere Mengen unterschiedlicher (alkoholfreier) Getränke in die Geschäftsstelle liefern. Dafür wendete die Fraktion jährlich ca. 900 € auf. Für die Nutzung dieser Getränke gab es keine Regelungen, sie standen nicht nur für Fraktionssitzungen zur Verfügung.

Die Verrechnung des Flaschenpfandes erfolgte grundsätzlich über den Getränkehandel. Bei Einzelverkäufen durch die Fraktion an Personen wurde der Pfandbetrag in die Barkasse eingezahlt. Bei der Prüfung konnte der Landesrechnungshof diesen Verrechnungsverlauf nicht nachvollziehen.

- Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ließ ihre Geschäftsstelle ebenfalls mit Getränken über einen Lieferdienst versorgen. Für die Nutzung dieser Getränke gab es auch hier keine Regelungen, sie standen nicht nur für Fraktionssitzungen zur Verfügung. Die Abrechnungen waren für den Landesrechnungshof nicht vollständig nachvollziehbar.

Darüber hinaus beschaffte die Fraktion noch am 05.06.2019, kurz vor Ende der Wahlperiode, ein SodaStream-Gerät für 140 €. Diese Anschaffung verstößt gegen die Grundsätze von *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*.

Es ist sicherzustellen, dass alkoholfreie Getränke grundsätzlich nur zu Veranstaltungen der Fraktionen zur Verfügung gestellt werden. Getränke für den privaten Verbrauch, hierzu zählt auch die Versorgung der Mitarbeiter der Fraktionen, dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Versorgung mit Getränken für Fraktionssitzungen von der allgemeinen Getränkeversorgung zu trennen. Letztere ist aus öffentlichen Mitteln grundsätzlich nicht zu finanzieren.

Zur Bewirtung von Gästen, z. B. aus Anlass von Fraktionssitzungen, gibt der Landesrechnungshof ergänzend folgende Hinweise:

Die Bewirtung von Gästen kann zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben in einem angemessenen Rahmen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Bewirtung mit alkoholischen Getränken ist jedoch aus Sicht des Landesrechnungshofs unzulässig. Die Teilnahme eines Gastes beispielsweise muss aus ratsspezifischen Zwecken erforderlich sein und in einem Zusammenhang mit den inhaltlichen (Verwaltungs-) Aufgaben der Fraktion stehen. Zur Nachweisführung der zweckentsprechenden Mittelverwendung müssen aus den entsprechenden Abrechnungsbelegen zumindest der Anlass sowie die Art (z. B. Verwaltungsmitarbeiter, sachkundige Dritte) und Anzahl der bewirteten Gäste erkennbar sein.⁹

Dem Grunde nach zulässigen Bewirtungen aus Fraktionsmitteln müssen im Übrigen sowohl im Einzelfall als auch insgesamt der Höhe nach vertretbar sein. Der Grundsatz

⁹ Der Landesrechnungshof verweist auf die Bewirtung des von der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen eingeladenen Referenten zur Veranstaltung mit dem Thema „Verkehrswende jetzt! Weichenstellung für die Zukunft“. Außer einer Bewirtungsrechnung und dem Namen des Referenten lagen keine weiteren Nachweise vor. Nach dem Beleg finanzierte die Fraktion „Kartoffelsuppe und Bier“ (15,70€). Auch wenn dieser Betrag nicht unangemessen hoch war, war die Bewirtung mit alkoholischem Getränk unzulässig.

des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes gilt für Bewirtungen wie für alle anderen Ausgaben der Fraktion.

Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung von alkoholfreien Erfrischungsgetränken und kleinem Imbiss anlässlich von Fraktionssitzungen für grundsätzlich zulässig. Zum Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung sind auf den Abrechnungsbelegen mindestens der Anlass sowie die Art und Anzahl der bewirteten Gäste anzugeben.

Ausgaben für (Fach-)Zeitschriften und Fachbücher

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

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs gaben die Fraktionen jährlich ca. 600 € für Literatur und Zeitschriften aus. Hierzu zählten z. B. Jahresabonnements des Gesetz- und Verordnungsblatts, die DVP (mit Nachlieferungen), die DEMO Vorwärts kommunal sowie diverse Fach- und Sachbücher.

Bei dem aus Haushaltsmitteln beschafften Buchbestand war ein Bezug zu den Aufgaben der Fraktion nicht in jedem Fall erkennbar. Dies betraf z. B. folgende Bücher im Bestand der Fraktion die Linke/future:

- Täve - Die Autobiographie und
- Angela Davis - Portrait einer Revolutionaerin.

Die Tageszeitungen, u. a. die Volksstimme Magdeburg, bezogen die Fraktionen in den meisten Fällen in Papier- und in digitaler Form. Der Bezug der Tageszeitungen, ganz besonders der Mehrfachbezug, entspricht nicht dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.

Für die Beschaffung von Fach- und Sachliteratur muss ein unmittelbarer Bezug zu den Fraktionsaufgaben erkennbar sein. Im Übrigen hält es der Landesrechnungshof für notwendig, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Beschaffung von Fachbüchern, Zeitungen und Zeitschriften zu beachten. Dies gilt insbesondere für den Bezug von Tageszeitungen.

Ausgaben für Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit

Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit sind grundsätzlich zulässig, wenn sie in unmittelbarem Bezug zur Stadtratsarbeit der Fraktion stehen. Das ist dann der Fall, wenn

sie sich auf die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Stadtrat bezieht. Dies gilt gleichermaßen für Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit - auch bei Nutzung sozialer Medien.

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

Alle Fraktionen führten derartige Veranstaltungen durch. Mitglieder oder Mitarbeiter nahmen an Veranstaltungen teil. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs überschritten die Fraktionen teilweise die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit (hierzu näher unter Punkt 2.3.3.3) bzw. wiesen die Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend nach.

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen organisierte am 19.02.2019 eine Veranstaltung mit dem Thema „Verkehrswende jetzt! Weichenstellung für die Zukunft.“ Hierfür wurden Flyer für insgesamt 119 € gedruckt. Ein Referent wurde zu der Veranstaltung eingeladen. Er wurde von der Fraktion beköstigt¹⁰ und erhielt eine Erstattung der Bahnfahrkarte i. H. v. 33 €. Ein zusätzlicher Moderator erhielt ein Honorar i. H. v. 200 €. Der Verkehrsentwicklungsplan „VEP 2030plus“ und dessen Behandlung im Stadtrat war zwar Anlass für die Veranstaltung. Veröffentlichten Einladungen für die Veranstaltung, insbesondere einer Annonce in der Zeitschrift „DATEs Das Magdeburger Stadtmagazin“ (Ausgaben i. H. v. 94,72 €), war kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass die Fraktion alleiniger Veranstalter war. Auch inhaltlich¹¹ standen nach Einschätzung des Landesrechnungshofs allgemeine verkehrs- und parteipolitische Probleme mit im Vordergrund. Eine derartige „gemischte“ Veranstaltung und deren Finanzierung aus Fraktionsmitteln sieht der Landesrechnungshof kritisch. Für eine Veranstaltung der Fraktion einen externen Moderator zu engagieren, war darüber hinaus nicht notwendig.

¹⁰ Siehe Fußnote 10.

¹¹ Das Video der Veranstaltung ist im Internet abrufbar.

Auch bei der Teilnahme an auswärtigen Veranstaltungen dürfen Fraktionsmittel nur für Aufgaben aufgewendet werden, für die ein Bezug zu den Fraktionsaufgaben nachgewiesen ist. Bei zulässigen Reisen ist darüber hinaus das Reisekostenrecht zu beachten.

Zwei Mitarbeiterinnen der Fraktion CDU/FDP/Bund für Magdeburg führten am 22.08.2018 eine Dienstreise nach Berlin durch. Als Anlass war vermerkt:

„Gespräch mit MdB Tino Sorge“.

Für Fahrtkosten wurden fast 120 €, für Tagegeld 12 € aufgewendet. Ein Gespräch mit einem Mitglied des Bundestags ist kein zulässiger Anlass für eine Dienstreise von Mitarbeitern einer Fraktion des Stadtrates. Der Anlass war daher eher dem parteipolitischen Bereich zuzuordnen. Jedenfalls war ein Bezug zu zulässigen Aufgaben der Mitarbeiterinnen nicht begründet.

Der Landesrechnungshof verzichtet an dieser Stelle auf die weitere Aufzählung von Beispielen aus anderen Fraktionen, da bereits das örtliche RPA im Ergebnis seiner jährlichen umfangreichen Prüfungen Feststellungen getroffen hat, die diese Fälle aufzeigten und belegten.

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

Alle Stadtratsfraktionen nutzten zur Öffentlichkeitsarbeit auch soziale Medien und teilweise eigene Internetseiten. Der Landesrechnungshof prüfte nicht die Aktivitäten aller Fraktionen. Es wurden aber stichprobenartig einige Beiträge von Fraktionen abgerufen. Der Landesrechnungshof stellte dabei fest, dass in den meisten Fällen über das Angebot der Fraktion auch die sie tragende Partei über einen „Link“ zu erreichen war oder auch gemeinsame Seiten genutzt wurden (z. B. Fraktion CDU/FDP/Bund für Magdeburg www.cdu-magdeburg.de).

Mit der Nutzung von Internetangeboten, wie z.B. sozialen Medien, sind grundsätzlich keine direkten Kosten verbunden. Die Öffentlichkeitsarbeit mithilfe dieser Angebote ist jedoch mit indirekten Kosten verbunden, die durch die Erstellung und vor allem durch

die Betreuung des Accounts durch Mitarbeiter in Form von Personalkosten oder durch Dritte entstehen.

Die Fraktion Links für Magdeburg hatte beschlossen, monatlich im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten eine Werbeanzeige bei Facebook zu schalten, um die Reichweite der Fraktionsseite zu erhöhen. Derartige Werbeaufwendungen hält der Landesrechnungshof für unzulässig, da sie keinen Bezug zur inhaltlichen Stadtratsarbeit der Fraktion aufweisen.

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

2.3.3.2 Mittelverwendung im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters

Ausgaben aus Fraktionsmitteln dürfen nur im Rahmen des zulässigen Aufgabenbereichs der Fraktionen geleistet werden. Aufgaben der Vertretung und der Repräsentation der Stadt obliegen gemäß § 60 Abs. 2 KVG LSA allein dem Oberbürgermeister.

Ausgaben im Zusammenhang mit Außenrepräsentation - Gedenkveranstaltungen

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

- die SPD - Fraktion die zur Gedenkveranstaltung zum 74. Jahrestag der Zerstörung Magdeburgs am 16.01.2019 42 € und für die Gedenkveranstaltung an die deportierten und ermordeten Sint*ezza und Rom*nja der Stadt am 01.03.2019 10 € und
- die Fraktion CDU/FDP/BfM, die zur Kranzniederlegung zum Gedenken an den 17.06.1953 20 €

für Blumen und Gebinde aufwandten.

Die Durchführung/Teilnahme an Gedenkveranstaltungen ist keine Aufgabe, die sich aus der teilorganschaftlichen Tätigkeit der Fraktion ableiten lässt. Sie ist entweder der Stadt als Ganzes, die vom Oberbürgermeister repräsentiert wird, oder wegen ihres allgemeinpolitischen Charakters der klassischen Parteiarbeit zuzurechnen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, klare Regelungen zur Abgrenzung zu treffen.

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

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

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

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

Ausgaben für Grußkarten,

Die Fraktionen finanzierten Weihnachts- und Neujahrspost aus Fraktionsmitteln. Grußkarten zu den unterschiedlichsten Feiertagen sind im privaten und geschäftlichen Bereich zwar gemeinhin üblich. Weihnachts- und Neujahrswünsche sind grundsätzlich der Außenrepräsentation zuzurechnen, die allein dem Oberbürgermeister vorbehalten ist. Aus den Aufgaben des Stadtrates und damit der Fraktionen lässt sich eine Notwendigkeit für deren Versand nicht ableiten.

Nach herrschender Meinung stellen sie im geschäftlichen Umgang regelmäßig eine Form der Erinnerungswerbung dar. Soweit diese nicht der Außenrepräsentation der Stadt zuzurechnen sind, könnten sie sogar als unzulässige Öffentlichkeitsarbeit gewertet werden. Über die sachliche Unterrichtung zur Ratsarbeit der Fraktion hinaus dürfen die Äußerungen der Fraktion keine parteipolitische Werbung enthalten. Diese ist immer dann gegeben, wenn der informative Gehalt eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktritt. Dies trifft für Anzeigen, Glückwünsche zu Veranstaltungen, Fraktionsanzeigen in Zeitungen oder Vereinszeitschriften, für Neujahrswünsche sowie Glückwünsche zu Jubiläen u. Ä. zu. Da sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion stets der offenen oder verdeckten Werbung für die Partei enthalten muss, ist ihre Finanzierung aus Fraktionsmitteln unzulässig. Diese Feststellung betrifft alle Fraktionen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen diese Form der Außendarstellung einstellen.

Ausgaben für Blumen, Präsente sowie sonstige Ehrungen

Ausweislich der Kassenbelege finanzierten die Fraktionen Blumen, Präsente und Glückwunschkarten anlässlich von Geburtstagen, privaten und dienstlichen Jubiläen und anderen, dem privaten Bereich zuzuordnenden Anlässen von Stadträten, Stadtbediensteten und anderen Dritten aus öffentlichen Mitteln. Im Haushaltsjahr 2018 wurden für Grußkarten, Blumen und Präsente insgesamt mindestens 500 € aufgewendet. Aus den begründenden Unterlagen waren teilweise der Anlass bzw. die begünstigte Person nicht zu entnehmen.

Der Kauf von Blumen und Präsente für Mitglieder oder Mitarbeiter der Fraktionen sowie für Bedienstete der Stadt gehört nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Auch Aufgaben der Vertretung und der Repräsentation der Stadt obliegen gemäß § 60 Abs. 2 KVG LSA allein dem Oberbürgermeister. Die Fraktionen sind auf die Teilnahme an der Willensbildung (Mehrheitsfindung und Meinungsbildung) im Aufgabenbereich des Stadtrates beschränkt.¹² Daher ist für den Landesrechnungshof kein Fall erkennbar, in dem unter Berücksichtigung von § 60 Abs. 2 KVG LSA aus der Aufgabenstellung der Fraktionen abgeleitet Ausgaben für Blumen, Präsente und Grußkarten sachlich begründet werden können.

Der Landesrechnungshof verweist auch zu diesen Sachaufwendungen auf die detaillierten Aufzeichnungen über die Feststellungen durch das RPA.

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

2.3.3.3 Verwendung von Mitteln für unzulässige Zwecke

Unzulässige Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

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. Publikationen der Fraktionen, die mit Fraktionsmitteln finanziert werden, dürfen sich daher inhaltlich nur mit Themen befassen, die im Zusammenhang mit der Arbeit der Fraktionen im Stadtrat stehen. Ein vorrangiger Bezug zur Parteiarbeit darf hingegen nicht bestehen.

¹² Vgl. Nr. 1 RdErl des MI LSA „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20.03.2007

Alle Fraktionen erstellten für die Wahlperiode ab 2014 Imagebroschüren/Bilanzbroschüren mit unterschiedlicher Bezeichnung und zeitlicher Darstellung sowie sonstige Informationsblätter ohne direkten Bezug zur Stadtratsarbeit. Dies betraf z. B.

- die Fraktion Die Linke.future!
 - o Bilanz der Arbeit der Fraktion von Juli 2014 bis Januar 2019,
 - o Aus dem Stadtrat; Ausgabe 04.05.2019, „1.Mai – wir sind dabei: Kundgebung auf dem alten Markt“,
- die Fraktion Bündnis 90 Die Grünen
 - o Herausforderung Kommunalpolitik - Die Bilanz 2017, 2018 /jährliche Ausgabe,
- die Fraktion Magdeburger Gartenpartei
 - o Fraktionsnewsletter jährliche Ausgabe,
 - o Gartenpartei Kommunalwahl in Magdeburg 2019,
- die Fraktion der SPD
 - o Fraktionsecho – monatliche Ausgabe.

Die Fraktionen wandten jährlich dafür jeweils ca. 1.500 € auf. Die Broschüren entstanden auch in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Stadtratswahl im Mai 2019 und beinhalteten eine Abrechnung des ursprünglichen Wahlprogramms der hinter der Fraktion stehenden Partei oder Wählergruppe. Sowohl die zeitliche Nähe zu den Wahlen im Mai 2019 als auch der parteipolitische Inhalt machen diese Art der Öffentlichkeitsarbeit unzulässig.

Der Landesrechnungshof hält die Rückforderung dieser Mittel für notwendig.

Die Bewertung gilt auch für Öffentlichkeitsarbeit in Form von Neujahrsempfängen oder der Teilnahme an Neujahrsempfängen. Zulässige Öffentlichkeitsarbeit muss über die Tätigkeit der Fraktion, deren Maßnahmen oder Vorhaben informieren. Sie muss für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein und den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten der Partei vermeiden. Auch bei Neujahrsempfängen ist nicht auszuschließen, dass diese nicht vorrangig einer Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit der Fraktion dienen, sondern sind mit den Interessen der Partei am inneren Zusammenhalt und an einer die Wahlchancen fördernden Öffentlichkeitsarbeit als Hauptzweck der Veranstaltung untrennbar verbunden. Sie gehören zudem nicht zum kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich einer Fraktion. Die wesentliche Aufgabe der Fraktion, nämlich die interne Willensbildung zu konkreten Sachfragen, ist bei einem Empfang nicht zu erfüllen. Dieser dient als "gesellschaftliches Ereignis" primär anderen Zwecken. Daher werden als Gäste auch viele Personen eingeladen, die gerade nicht zur Fraktion gehören. Ziel eines Empfangs ist es, "ins Gespräch

zu kommen", also Meinungen aufzunehmen und im Gegenzug zu versuchen, Meinungen zu formen. Dieser allgemeine, von konkreten Verwaltungsentscheidungen losgelöste Gedankenaustausch ist als politische Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG Aufgabe der Parteien. Auch in der Außenwirkung profitiert von der Finanzierung des Empfangs aus städtischen Mitteln daher insbesondere die Partei. Die Finanzierung von Parteiöffentlichkeitsarbeit auf Kosten der Stadt ist nicht zulässig. Neujahrsempfänge der Fraktionen sind daher, auch teilweise, nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Finanzierung/Mitfinanzierung derartiger Veranstaltungen aus Fraktionsmitteln zu unterlassen ist.

Unzulässige Finanzierung von Werbeartikeln

Die Beschaffung von Werbeartikeln aus kommunalen Mitteln zur Durchführung der Fraktionsarbeit ist nicht zulässig. Bei diesen überwiegt der Werbegedanke die Sachinformation. Sie entsprechen damit nicht den allgemeinen Grundsätzen der Fraktionsfinanzierung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Stadtratsarbeit.

Die Landeshauptstadt Magdeburg – der Oberbürgermeister – veranstaltet für alle Bürgerinnen und Bürger jährlich den „Tag der offenen Tür des Alten Rathauses“. Am 03.10.2018 jährte sich das Rathausfest zum 27. Mal. An den Veranstaltungen beteiligten sich die Fraktionen. Sie präsentierten sich mit eigenen Werbeständen und Werbeträgern in Form von Werbegeschenken, z.B. Kugelschreibern und Feuerzeugen, mit dem jeweiligen Logo der Fraktion. Hierfür wandten die Fraktionen jährlich mindestens 400 € auf.

Bereits das RPA wies in seinen Prüfberichten auf die fehlende Zulässigkeit der Beschaffung von Werbeträgern hin. Es regte an, fraktionsübergreifend mit der Stadtverwaltung ggf. die Ausstattung der Stadtratsfraktionen am „Tag der offenen Tür“ aus den städtischen Beständen, z. B. mit Kugelschreibern mit dem Logo der Stadt, vorzunehmen.

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

Unzulässige Finanzierung allgemeiner Bildungsangebote

Die Verwendung von Fraktionsmitteln für Bildungsangebote von Fraktionsmitarbeitern oder Fraktionsmitgliedern muss mit im vorrangigen Interesse der Fraktion liegen. Das Angebot muss unmittelbaren Bezug zur Aufgabenerfüllung haben und nicht nur „bei

Gelegenheit“ auch für die Fraktion nützlich sein. Ausgaben für Kurse, die vorrangig den persönlichen Interessen der Fraktionsmitglieder oder Fraktionsmitarbeiter zuzurechnen sind, sind unzulässig. Diese sind privat zu finanzieren.

Eine Mitarbeiterin der CDU-Fraktion nahm am 09.03.2019 an einem vierstündigen Fotografie-Workshop für 79 € teil. Dieser bestand aus einem zweistündigen Theorie- und einem zweistündigen Praxisteil. Dieser Workshop war nach Auffassung des Landesrechnungshofs weit überwiegend der privaten Lebensführung der Mitarbeiterin zuzurechnen.

Der Landesrechnungshof hält die Rückforderung dieses Betrages für notwendig.

Unzulässige Führung einer Verpflegungskasse

Über die Buchführung der Fraktionen dürfen nur Buchungen abgewickelt werden, die die Fraktionsaufgaben betreffen.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen führte nach wie vor für die Essenversorgung während der Stadtratssitzungen eine Verpflegungskasse für seine Stadträte über die Kassenbücher. Bereits bei der vorangegangenen Prüfung (Prüfungsbericht vom 28.09.2009) hatte der Landesrechnungshof auf Probleme hingewiesen, wenn private Gelder über die Fraktionsbücher verrechnet und ausgezahlt werden. Die Sicherstellung der Essenversorgung der Fraktionsmitglieder ist keine Aufgabe, die der Fraktion obliegt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die öffentlichen Mittel von sonstigen privaten Verwendungen zu trennen.

2.4 **Notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns - Inventarisierung**

Die in den Geschäftsstellen der Fraktionen vorhandenen Vermögensgegenstände stellen Inventar der Stadt dar. Dieses städtische Inventar war nicht vollständig nachgewiesen. Ein aktueller Inventarisierungsnachweis durch die Stadtverwaltung konnte nicht vorgelegt werden. In den einzelnen Fraktionsgeschäftsstellen wurden Neuanschaffungen wie geringwertige Wirtschaftsgüter oder Bücherbestände nur lückenhaft oder nicht bestandsmäßig erfasst.

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

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

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

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 vorrangigen 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 schätzt im Vergleich zu den anderen geprüften Städten ein, dass die Fraktionsfinanzierung in der Landeshauptstadt Magdeburg gut organisiert war.

Aufgrund seiner Feststellungen hält es der Landesrechnungshof jedoch für notwendig, dass

- der Oberbürgermeister die festgestellten Sachverhalte anhand der aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen prüft und entsprechende Maßnahmen veranlasst,
- der Stadtrat die Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortentwickelt und
- der Stadtrat einen bedarfsgerechten und stellenbezogenen Beschluss zur Bereitstellung von Fraktionsmitteln für das Personal der Fraktionen unter Anwendung des TVöD VKA schafft und somit zur Gleichstellung der Mitarbeiter der Fraktionen mit den in der kommunalen Verwaltung Beschäftigten umfassend beiträgt.



Barthel
Präsident



Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofs

Anlage

Personal- und Sachkostenaufwendungen in der Wahlperiode VI in der Zeit von 2014 bis 2018
(Stand 31.12.2018)

Zeitraum	Summe Personalkosten ¹³	Summe Sachkosten
Juli - Dez. 2014		
Plan	Keine Angaben	Keine Angaben.
Ist	275.262,22 €	12.381,52 €
2015		
Plan	567.900,00 €	20.400,00 €
Ist	589.966,56 €	20.798,32 €
2016		
Plan	583.000,00 €	25.000,00 €
Ist	590.233,02 €	27.724,42 €
2017		
Plan	700.500,00 €	26.000,00 €
Ist	684.528,93 €	29.700,36 €
2018		
Plan	674.700,00 €	29.700,00 €
Ist	685.867,91 €	29.778,40 €

¹³ Mittelbewirtschaftende Stelle – Personalverwaltung der LH MD