

KTB und Rechtsamt zur Bewertung
und gemeinsame R

11.7. April 2023



SACHSEN-ANHALT

Landesrechnungshof

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt • Postfach 4040 • 39015 Magdeburg

Landrat des Landkreises Jerichower Land
Herrn Dr. Steffen Burchardt
Bahnhofstr. 9
39288 Burg

Querschnittsprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie der angemessenen und zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit in den Landkreisen

Dessau-Roßlau,
12. April 2023

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:
42-04314-54/7/3693/2023

Bearbeitet von:
Oliver Mirschinka

Telefon:
+49 340 2510-146

E-Mail:
Oliver.Mirschinka@lrh.sachsen-anhalt.de

Dienstgebäude:
Kavalierstraße 31
06844 Dessau-Roßlau

Telefon: +49 340 2510-0
Telefax: +49 340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36
39104 Magdeburg

Telefon: +49 391 567-7001
Telefax: +49 391 567-7005

E-Mail:
poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

E-Mail-Adresse nur für formlose
Mitteilungen ohne elektronische
Signatur

Sehr geehrter Herr Landrat,

der Landesrechnungshof führte vergleichbar strukturierte Erhebungen in allen Landkreisen durch. Die Erhebungen stützten sich auch auf die Ergebnisse der Prüfungen in den drei kreisfreien Städten. Die Zusammenfassung zu diesen Prüfungsergebnissen stellte der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2020, Teil 3 - Kommunalbericht - ausführlich dar.

Im Ergebnis der Erörterungen zu diesen Feststellungen formulierte der Landtag die Erwartung an die Landesregierung, im Rahmen der Fortentwicklung des KVG LSA die kommunalverfassungsrechtliche Norm zur Bildung von Fraktionen um Regelungen zu erweitern

- zu den Aufgaben der Fraktion,
- zur inneren Verfassung und zum Mindestinhalt einer Geschäftsordnung,
- zur Verwendung und zum Nachweis von Haushaltsmitteln für die Fraktionsarbeit,
- zur Beschäftigung von Personal (u. a. Anwendung des TVöD VKA, Verpflichtung zur Verschwiegenheit),
- zur Unvereinbarkeit des Stadtratsmandats mit einer hauptamtlichen Tätigkeit in der jeweiligen Fraktion.¹

Derzeit fehlen derartige Regelungen.

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
BIC MARKDEF1810
IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00

¹ Beschluss Landtag vom 12.10.2022, Drucksache 8/1767.

Bei den aktuellen und künftigen Turnusprüfungen in den Landkreisen werden die den jeweiligen Landkreis betreffenden Feststellungen zur Bildung, inneren Verfassung und Finanzierung der Fraktionen in den Kreistagen des jeweiligen Landkreises gesondert betrachtet.

Es ist aus den vorgenannten Gründen derzeit nicht sachgerecht, diese Prüfung gesondert weiter zu verfolgen, abschließende Prüfungsfeststellungen zu treffen und hieraus verallgemeinerungsfähige Verfahrenshinweise zu geben.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hält der Landesrechnungshof jedoch folgende allgemeine Hinweise für notwendig, die schon jetzt in den Landkreisen umgesetzt werden sollten:

1. Bildung der Fraktionen

Fraktionen sind Bestandteil des kommunalen Vertretungsorgans „Kreistag“. 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 des neugewählten Kreistags, als aufgelöst (§§ 38 Abs. 1, 43 KVG LSA). § 44 KVG LSA stellt keine formellen Anforderungen an die Gründung einer Fraktion. Die notwendigen Regelungen sind von den Landkreisen selbst zu erlassen.

Die Landkreise geben sich gemäß ihren Hauptsatzungen eine Geschäftsordnung für den Kreistag und seine Ausschüsse. In der Geschäftsordnung für den Kreistag sollte klar geregelt sein, dass die Vorsitzenden der Kreistage von den Fraktionsbildungen schriftlich in Kenntnis zu setzen sind und mindestens mitzuteilen ist,

- der Name und die personelle Zusammensetzung der Fraktion (mit Liste der Unterschriften) sowie
- wer zum Vorsitzenden der Fraktion und zum Stellvertreter bestellt wurde.

Auch Veränderungen und die Auflösung von Fraktionen sind dem Vorsitzenden des Kreistags umgehend mitzuteilen. Die Bildung und Auflösung sowie Veränderungen innerhalb der Fraktionen werden mit dem Zugang der schriftlichen Anzeige an den Vorsitzenden des Kreistags wirksam.

In fünf Landkreisen stellte der Landesrechnungshof nicht vollständige bzw. nicht transparente Regelungen in den Geschäftsordnungen der Kreistage fest. Außerdem stellte er fest, dass in allen Landkreisen die vorgeschriebenen Verfahren bei der Bildung und Änderung von Fraktionen nicht eingehalten wurden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, in der Geschäftsordnung des Kreistages klare Regelungen für das Verfahren der Bildung von Fraktionen zu schaffen. Die Anzeige der Bildung von Fraktionen sollte schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden des Kreistages erfolgen. Zur Vereinfachung könnte ein Formblatt vorgegeben werden, dem zwingend Anlagen beizufügen sind (z. B. Auszug aus dem Sitzungsprotokoll, Anwesenheitsnachweise, schriftliche Erklärung über Eintritt/Austritt mit Entscheidung des Fraktionsvorstands bzw. der Fraktion). Die Verwaltung (das Büro des Kreistages) sollte den Vorsitzenden des Kreistages bei der formellen und materiellen Prüfung unterstützen und einen Entscheidungsvorschlag erarbeiten.²

2. Notwendigkeit von Geschäftsordnungen der Fraktionen

Fraktionen bilden sich nach regelmäßiger Rechtsprechung als ein nicht rechtsfähiger Verein. Mitglieder der Fraktionen sind Kreistagsmitglieder. Beratend können sachkundige Bürger an Fraktions-sitzungen 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 zur Vermeidung von Zuständigkeits- und Verfahrensstreitigkeiten hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, 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 regeln.³

Darüber hinaus treffen Fraktionen Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Ausschüsse und damit auf Entscheidungen dieser Gremien haben.⁴ Diese Entscheidungen in den Fraktionen müssen unter Beachtung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze zustande gekommen sein. Sie müssen, da sie für die Vertretung und deren Ausschüsse bindend sind, nachvollziehbar dokumentiert sein. Auch hierfür bedarf es verbindlicher Regelungen.

Nach den Angaben bei den Erhebungen gab es in sechs Landkreisen keine Geschäftsordnungen der Fraktionen bzw. waren der Verwaltung keine Geschäftsordnungen bekannt. In zwei Landkreisen hatte jeweils nur eine Fraktion eine Geschäftsordnung.

² Da die Fraktionsstärke Auswirkungen auf die Zusammensetzung von Ausschüssen und auf die Finanzierung der Fraktionen haben kann, ist nachvollziehbar zu dokumentieren, ab wann eine Fraktion tatsächlich als gebildet gilt, wie viele Mitglieder eine Fraktion hat bzw. ab wann Änderungen in der Anzahl der Fraktionsmitglieder wirksam sind.

³ 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.

⁴ Z. B. schlagen die Fraktionen gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA ihre Vertreter in beschließenden Ausschüssen vor. Diese sind damit bestimmt und fassen die Beschlüsse mit.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, mit der Geschäftsordnung des Kreistages auch für die Fraktionen verbindliche Vorgaben für den Erlass von Geschäftsordnungen zu machen. Diese sollten mindestens Regelungen

- zur Mitgliedschaft, d. h. zur Aufnahme und zum Ausschluss von Mitgliedern aus der Fraktion,
- zum Abstimmungsverfahren,
- zu den Rechten und Pflichten der Fraktionsmitglieder,
- zu finanziellen Angelegenheiten,
- zur Dokumentation von Entscheidungen und
- zum Umgang mit personenbezogenen Daten enthalten.

Sollten Fraktionen hauptamtliches Personal beschäftigen, sind auch hierfür Regelungen erforderlich.

3. Gewährung finanzieller Mittel für die Fraktionen

Über Art und Höhe der Bereitstellung von Mitteln für die Finanzierung der Aufgaben der Fraktionen entscheiden die Landkreise im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich unter Beachtung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben. Für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Fraktionsarbeit gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Regelung. Die Fraktionen als unselbstständiger Teil des Kreistages sollen berechtigt werden, Haushaltsmittel des Landkreises unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben eigenständig zu bewirtschaften. Um eine Verbindlichkeit der notwendigen Regelungen gegenüber den Fraktionen festzulegen, hält der Landesrechnungshof eine Regelung als Satzung gem. §§ 8 ff. KVG LSA für notwendig. Dabei sollten die notwendigen Festlegungen in einer separaten Satzung über die Finanzierung der Fraktionen getroffen werden.

Der Bedarf an finanzieller, sächlicher und personeller Ausstattung ist am konkret vorhandenen Organisations-, Koordinations- und Informationsbedarf der Fraktionsmitglieder durch eine Bedarfsermittlung festzustellen. Einen detaillierten Rahmen für die Bedarfsermittlung bildet der Erlass des MI LSA vom 27.03.2007. Der Maßstab zur Verteilung der Haushaltsmittel auf die Fraktionen muss dabei das Gebot der Chancengleichheit beachten. Dieses ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verletzt, wenn die Verteilung sich allein nach dem Kopfteilprinzip richtet.⁵

Die Landkreise statteten die Fraktionen in sehr unterschiedlichem Maße mit finanziellen und sächlichen Mitteln aus, wobei im Jahr 2020 in einem Landkreis keine finanziellen Mittel gewährt wurden. Nur in drei Landkreisen war die Finanzierung der Fraktionsarbeit durch Satzung geregelt.

⁵ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012, Az.: 8 C 22.11.

Konkrete nachvollziehbare Bedarfsermittlungen und -analysen insbesondere der Höhe nach legten die Landkreise bei den Erhebungen nicht vor. Die Landkreise verteilten die Mittel vielmehr nach jahrelang herausgebildeten Maßstäben.⁶

Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Landkreisen, die Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in einer gesonderten Satzung zu treffen. Bestehende Richtlinien und Beschlüsse sollten integriert werden. Die Satzungen sollten

- die Höhe der Geldleistungen,
- den Umfang geldwerter Leistungen,
- Verfahrensfragen (Dokumentation, Abrechnung, Nachweis der Verwendung und Prüfung) sowie Verantwortlichkeiten

verbindlich regeln.

4. Notwendigkeit von Kassenordnungen der Fraktionen

Finanzielle Mittel, die der Landkreis den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung bereitstellt, sind keine Zuwendungen. Es bleiben Haushaltsmittel des Landkreises, die unter Beachtung der Grundsätze des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts von den Fraktionen bewirtschaftet werden. Daher ist es nach Ansicht des Landesrechnungshofes erforderlich, dass die Fraktionen sich verbindliche Regelungen für die Bewirtschaftung dieser Mittel geben. Dies kann in einer separaten Kassenordnung oder in der Geschäftsordnung der Fraktion erfolgen.⁷

Derartige Kassenordnungen sollten Festlegungen

- zu Befugnissen zur Anordnung der Ausgaben,
- zur Dokumentation zahlungsbegründender Unterlagen,
- zur Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit,
- zur Führung der Kassengeschäfte,
- zur Höhe eines Kassenlimits,
- zur sicheren und ordnungsgemäßen Aufbewahrung der Bargeldbestände sowie
- zur internen Kontrolle

enthalten. Sie tragen somit zu einer ordnungsmäßigen Führung der Barkasse und der Konten bei. Eine Pflicht, monatliche Kassenabschlüsse und regelmäßige Kassenprüfungen zu dokumentieren, sollte aufgenommen werden.

Nur drei Landkreise gaben bei den Erhebungen an, dass in den Fraktionen Regelungen zur Kassenführung bestanden. In acht Landkreisen bestanden somit keine Regelungen bzw. waren Regelungen nicht bekannt.

⁶ Eine Übersicht über die unterschiedliche Höhe der zur Fraktionsfinanzierung bereitgestellten finanziellen Mittel findet sich in Anlage.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen Regelungen zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und zum Nachweis sowie zur Prüfung erlassen. Die Verwaltung sollte die Fraktionen bei der Ausgestaltung der notwendigen Regelungen beraten.

5. Beschäftigung von Personal durch Fraktionen

Auch für die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal durch Fraktionen existieren keine ausdrücklichen Regelungen. Die Ausgestaltung der Voraussetzungen und der Regeln hierfür obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Sie sind dabei nicht völlig frei, sondern haben allgemeine haushaltsrechtliche und allgemeine Vorschriften der öffentlichen Verwaltung zu beachten.

Nach den Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport⁷ 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 Ministeriums für Inneres und Sport allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsgeschäftsführung zu leisten ist.

In vier Landkreisen beschäftigten Fraktionen in den Kreistagen hauptamtliches Personal.

In keinem Landkreis war die (entsprechende) Anwendung des TVöD VKA für das Personal der Fraktionen in den Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung verankert.

Ein Landkreis verwies in seinen Regeln darauf, dass Beschäftigte der Fraktionen nicht besser gestellt werden durften als Beschäftigte der Kommune (Besserstellungsverbot).

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

Nicht in für alle Beschäftigten der Fraktionen lagen nachvollziehbare Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen, in den Regelungen zur Fraktionsfinanzierung die entsprechende Anwendung des TVöD VKA für die Beschäftigten der Fraktionen verbindlich vorzugeben⁸, um

- **eine vergleichbare Vergütung der Fraktionsmitarbeiter und der Beschäftigten der Verwaltung,**

⁷ Nr. 3.1 Buchstabe f) des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20. März 2007.

⁸ Zur Anwendung des TVöD VKA wird auf den Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2020 Teil 3 (S. 80 ff.) verwiesen.

- **einheitliche Regelungen z. B. für Urlaub, Krankheit, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen**

und damit die Einhaltung des Besserstellungsverbots sowie eine wirtschaftliche Personal- und Personalkostensachbearbeitung sicherzustellen. Dies sollte in der Satzung zur Fraktionsfinanzierung erfolgen.

6. Prüfung der Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit

Gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA erledigt der Landrat in eigener Verantwortung die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Hierzu zählt auch die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Landkreises.

In zwei Landkreisen war die Aufgabe der Entscheidung über die Gewährung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit und für die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung dem Vorsitzenden des Kreistages übertragen.

In einem Landkreis war das Rechnungsprüfungsamt als die Stelle benannt, der der Verwendungsnachweis vorzulegen war. Das Rechnungsprüfungsamt hatte diesen zu prüfen und die Höhe der zurückzuzahlenden Mittel zu bestimmen.

Die Prüfung, ob die Verwendung der Haushaltsmittel formell ordnungsgemäß und vollständig nachgewiesen wurde und ob Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, ist eine Aufgabe der Mittelbewirtschaftenden Stelle.

Weder der Vorsitzende des Kreistages noch das Rechnungsprüfungsamt kann hierzu rechtlich verpflichtet werden.

Der Vorsitzende des Kreistages, der gem. § 36 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA gewählt wird, hat wesentliche Aufgaben in Bezug auf die Aufgabenerledigung des Kreistages (Einberufung/Einladung, Sitzungsorganisation). Er nimmt jedoch keine Verwaltungsaufgaben wahr. Regelungen, die dem Vorsitzenden des Kreistages Entscheidungszuständigkeiten für die Gewährung öffentlicher Mittel des Landkreises an Fraktionen zuweisen, sind rechtswidrig.

Dem Rechnungsprüfungsamt 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). Das Rechnungsprüfungsamt kann in diesem Rahmen den Gesamtvorgang der Fraktionsfinanzierung bis zur Erstattung von Mitteln prüfen.

Die Übertragung der vollständigen Aufgaben der Verwendungsnachweisprüfung stellt eine gem. § 139 Abs. 4 KVG LSA rechtswidrige Übertragung von originären Verwaltungsaufgaben nach § 140 Abs. 2 KVG LSA auf das Rechnungsprüfungsamt dar.

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

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

Die zusätzliche Regelung von Prüfungsaufgaben für das RPA hält der Landesrechnungshof aufgrund der bestehenden gesetzlichen Aufgabenzuweisung für entbehrlich.

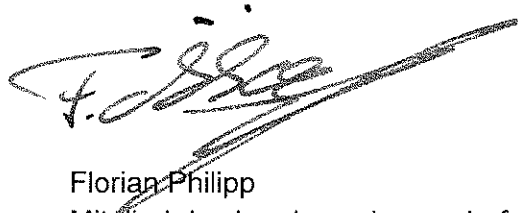
Der Landesrechnungshof sieht die Prüfung aus seiner Sicht als abgeschlossen an. Diese Beurteilung stellt aber keinen Vorgriff auf die Bewertung durch die Kommunalaufsichtsbehörde dar, da allein diese nach § 137 Abs. 2 KVG-LSA i. V. m. Nr. 3.3 und 3.4 der Allgemeinen Grundsätze der überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften (RdErl. des LRH vom 15.06.2010 - MBl. S. 472) die Erledigung von Beanstandungen veranlasst.

Das Landesverwaltungsamt erhält daher als Kommunalaufsichtsbehörde eine Ausfertigung dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen



Kay Barthel
Präsident



Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Anlage

Übersicht über die Höhe der finanziellen Mittel für die Fraktionsarbeit

Landkreis	Haushaltsansatz Mittel für die Fraktionsarbeit Haushaltsjahr 2015	Haushaltsansatz Mittel für die Fraktionsarbeit Haushaltsjahr 2020
Altmarkkreis Salzwedel	2.520 €	0 €
Jerichower Land	6.024 €	6.048 €
Stendal	34.800 €	34.800 €
Wittenberg	12.750 €	13.500 €
Mansfeld-Südharz	5.700 €	5.760 €
Anhalt-Bitterfeld	66.600 €	67.800 €
Börde	5.800 €	5.810 €
Burgenlandkreis	105.504 €	120.000 €
Saalekreis	14.580 €	14.400 €
Salzlandkreis	91.200 €	91.800 €
Harz	5.900 €	6.000 €