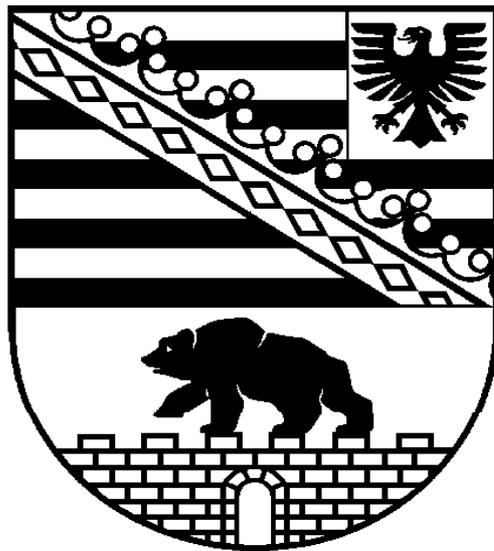


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

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“**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
1. Einführung.....	4
1.1 Finanzierung mit öffentlichen Mitteln	5
1.2 Finanzierung mit Fraktionsbeiträgen	7
2. Feststellungen im Einzelnen	9
2.1 Feststellungen beim Verfahren	10
2.1.1 Vergleich mit anderen Gemeinden.....	10
2.1.2 Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit	11
2.1.3 Inventarisierung von Wirtschaftsgütern	11
2.1.4 Buchführungspflichten	11
2.2 Feststellungen bei den Einnahmen	12
2.3 Feststellungen bei den Ausgaben.....	14
2.3.1 Verschleierte Parteifinanzierung	14
2.3.2 Private Aufwendungen.....	18
2.3.3 Zuständigkeit des Oberbürgermeisters bzw. des Stadtrates	21
2.3.4 Verstöße gegen Haushaltsrecht und das Verbot der Doppelentschädigung.	22
2.3.5 Ausgaben aus öffentlichen Haushaltsmitteln ohne hinreichende Dokumentation.....	28
2.3.6 Einsparmöglichkeiten.....	29
3. Schlussbemerkungen des Landesrechnungshofes	31
Zuständigkeit des Senats	33

Vorwort

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Landesrechnungshof gebeten, nach Abschluss der durchgeführten Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit“ in den Städten Dessau, Köthen und Wernigerode über die Ergebnisse gesondert zu berichten.

Mit diesem Sonderbericht beabsichtigt der Landesrechnungshof einen Beitrag dazu zu leisten, dass die ehrenamtlichen Mitglieder kommunaler Fraktionen die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel ordnungsgemäß und rechtssicher bewirtschaften können.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA): „Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates. Sie verwaltet in eigener Verantwortung ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze mit dem Ziel, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern.“

In dieser Vorschrift lassen sich Grundlagen und Grenzen der öffentlichen Fraktionsfinanzierung erkennen.

§ 1 Abs. 1 GO LSA zeigt zum einen den Bezug zum verfassungsrechtlich gesicherten Demokratieprinzip. Es bedeutet für Kommunen nach Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 89 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf), dass sie eine gewählte Volksvertretung haben müssen.

Diese Volksvertretung besteht nach § 36 Abs. 1 GO LSA aus ehrenamtlich tätigen Gemeinde- bzw. Stadträten. Unter ehrenamtlicher Tätigkeit versteht man jede - abgesehen von Auslagenersatz und Verdienstausfall - unentgeltliche Mitwirkung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Der Landesrechnungshof ist sich der Bedeutung bewusst, die das unentgeltliche ehrenamtliche Engagement im Rahmen der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Verwaltung einer Kommune für das Demokratieprinzip hat. Die Tätigkeit der Stadt- und Gemeinderäte verursacht auch in ihren jeweiligen Fraktionen einen erheblichen Aufwand. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte - und damit auch der Fraktionen - in der Regel keine Verwaltungsfachleute sind.

§ 1 Abs. 1 GO LSA zeigt zum anderen aber auch, dass Städte und Gemeinden im Rahmen der Gesetze zu verwalten sind. Das bedeutet u.a., dass auch die Finanzierung der Fraktionsarbeit bestimmten Regeln und Bindungen zu folgen hat.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Aufgabe die Einhaltung dieser Regeln und Bindungen geprüft. Aus den Prüfungsergebnissen hat er die erforderlichen Maßnahmen zur Bereinigung der festgestellten vergangenen Sachverhalte und Hinweise für die künftige Bewirtschaftung der den Fraktionen zugewiesenen Haushaltsmittel und der ggf. vorhandenen Fraktionsbeiträge abgeleitet.

Der Landesrechnungshof möchte seine Kritik wie auch seine in die Zukunft gerichteten Hinweise sowohl an die ehrenamtlich tätigen Gemeinde- bzw. Stadträte als auch an die hauptamtlich tätigen Hauptverwaltungsbeamten und Beschäftigten der Kommunen sowie insbesondere an die Kommunalaufsichtsbehörden richten. Hinweise, Handlungsempfehlungen sowie ggf. Erlasse der obersten Kommunalaufsichtsbehörde, wie oft von den Ratsvertretern in den Abschlussgesprächen gefordert, wären auch nach Meinung des Landesrechnungshofes nicht nur nützlich, sondern dringend erforderlich. Die Zusammenarbeit ehrenamtlicher und hauptamtlicher Personen erfordert auch in den Fragen, die dieser Sonderbericht behandelt, einen gegenseitigen Austausch, der den in § 1 Abs. 1 GO LSA gezeigten Grundlagen und Grenzen der öffentlichen Fraktionsfinanzierung gerecht werden muss.

1. Einführung

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2005 / 2006 in den drei Städten Dessau, Köthen und Wernigerode die Einnahmen und die Ausgaben der Fraktionen in den jeweiligen Stadträten in den Haushaltsjahren 2001 bis 2005 geprüft. In Einzelfällen hat der Landesrechnungshof auch frühere Haushaltsjahre in die Prüfung einbezogen. Die allgemeinen Ausführungen dieses Berichtes in der Einführung gelten generell für die Organe der Kommunen.

Fraktionen sind unselbständige Gliederungen des Stadtrates und können gemäß § 43 GO LSA gebildet werden. Eine wesentliche Aufgabe der Fraktionen ist es, abweichende Meinungen der in ihnen zusammengeschlossenen Ratsmitglieder zu einem mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkt zusammenzuführen, um so durch Vorwegbildung klarer Mehrheiten die Zusammenarbeit des Stadtrates zu er-

leichtern und dadurch eine zügige Bewältigung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Die Fraktionen vollziehen damit in sich bereits einen Ausgleich der verschiedenen Anliegen und Interessen innerhalb der Bürgerschaft. Sie straffen und konzentrieren durch die kollektive Vorbereitung der Willensbildung die Arbeit im Stadtrat und in den Ausschüssen. Die Fraktionen bereiten dazu regelmäßig die politische Willensbildung für die Sitzungen des Stadtrates und wichtige Beratungen seiner Ausschüsse durch Fraktionsbesprechungen vor, sie bilden eine einheitliche Mehrheitsmeinung.

Ihre Tätigkeit darf mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Fraktionsmittel sind jedoch haushaltsrechtlich keine Zuschüsse, sondern allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile des Hauptorgans Stadtrat zur Verfügung gestellt werden. Ihre Bewirtschaftung unterliegt daher den allgemeinen für öffentliche Mittel geltenden rechtlichen Bindungen.

Ihre Tätigkeit darf daneben oder allein auch mit Fraktionsbeiträgen, d. h. aus persönlichen Beiträgen der Fraktionsmitglieder aus deren Privatvermögen, finanziert werden.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsfeststellungen mit dem jeweiligen Oberbürgermeister und den Vorsitzenden der Fraktionen in den Stadträten ausgewertet. In den Gesprächen konnte in vielen Fällen kein Einvernehmen zu den wesentlichen Feststellungen hergestellt werden.

1.1 Finanzierung mit öffentlichen Mitteln

Die Finanzierung der Fraktionsarbeit mit öffentlichen Mitteln muss sich an folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen orientieren:

- Verfassungsrechtlich ist die Fraktionsfinanzierung von der Finanzierung der in der Regel hinter einer Fraktion stehenden Partei scharf abzugrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass es ein die Verfassung verletzender Missbrauch wäre, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären und damit eine verschleierte Parteifinanzierung enthielten (vgl. BVerfGE 20, 56, 104, 105 ff.).

Das gilt nach Auffassung des Landesrechnungshofes für die kommunalen Vertretungsorgane, die Stadt- und Gemeinderäte bzw. die Kreistage und deren Fraktionen entsprechend.

Eine verschleierte Parteifinanzierung würde darüber hinaus einfachgesetzlich gegen das Gesetz über die politischen Parteien (ParteiG) verstoßen. Die für die Partei handelnden Personen und die Partei selbst müssten mit straf- und haftungsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

- Kommunalverfassungsrechtlich obliegt dem Stadtrat und damit auch dessen Fraktionen im Wesentlichen die Aufgabe, an der internen Willensbildung der Stadt mitzuwirken, sofern die Willensbildung nicht beschließenden Ausschüssen oder dem Oberbürgermeister zugewiesen ist. Innerhalb dieser Aufgabe kann der Stadtrat die ihm zur Bewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel verwenden. Die Vertretung der Stadt nach außen und die Repräsentation obliegen nach § 57 Abs. 2 GO LSA ausdrücklich und damit ausschließlich dem Bürgermeister. Nur er darf zur Wahrnehmung dieser Aufgaben Mittel bewirtschaften.
- Haushaltsrechtlich gelten bei der Bewirtschaftung der zur Fraktionsfinanzierung vorgesehenen Haushaltsmittel die auch für die Bewirtschaftung der übrigen städtischen Ausgaben anzuwendenden Vorschriften. Demzufolge haben Fraktionen die Regelungen über
 - die Haushaltswirtschaft gemäß §§ 90 ff. GO LSA
 - die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes nach der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (GemHVO) und
 - die Kassen- und Buchführung nach der Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (GemKVO)
 zu beachten.
- Im Übrigen gelten auch alle sonstigen kommunalrechtlichen Rechtsnormen, wie z. B. das Verbot der Doppelentschädigung nach § 33 Abs. 2 GO LSA.
- Sofern sich eine Stadt in der Haushaltskonsolidierung befindet, muss sie auch im Rahmen der Fraktionsfinanzierung alle Einsparmöglichkeiten nutzen (vgl. Hinweise zur Haushaltskonsolidierung des Ministeriums des Innern vom 24.09.2004 - 32.223 10400 32.2 h, MBl. LSA Nr. 48/2004).

Auch außerhalb rechtlicher Normierungen hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Stadträte die Bewirtschaftung der von ihnen selbst auszugebenden öffentlichen Gelder auch an ihrer Vorbildfunktion für die Verwaltung ausrichten.

Diese Vorbildfunktion lässt sich aus § 44 Abs. 2 Satz 2 GO LSA ablesen. Danach sorgt der Stadtrat für die Beseitigung von Missständen in der Verwaltung sowohl in den Bereichen, die seiner Entscheidung obliegen, als auch in den Bereichen, für die der Oberbürgermeister zuständig ist. Ein Organ, dem gegenüber dem anderen Organ der Körperschaft solche Befugnisse zukommen, sollte selbst als Ganzes und in seinen Teilen in seiner Amtsführung unangreifbar sein. Nur so kann es glaubhaft Missstände im Verantwortungsbereich des anderen Organs bemängeln.

1.2 Finanzierung mit Fraktionsbeiträgen

Die Finanzierung der Fraktionsarbeit mit Fraktionsbeiträgen muss sich an folgenden Rahmenbedingungen orientieren:

- Die Fraktionsbeiträge müssen der Fraktion aus dem Privatvermögen der Gemeinderatsmitglieder zufließen. Zum Privatvermögen zählt auch die ggf. nach § 33 Abs. 2 GO LSA gewährte Aufwandsentschädigung. Jedes fraktionsgebundene Stadtratsmitglied kann seiner Fraktion daraus etwas zuwenden. Das darf aber nicht dazu führen, dass die Aufwandsentschädigung so hoch festgesetzt wird, dass darin die persönlichen Beiträge der Stadtratsmitglieder an ihre jeweilige Fraktion bereits einkalkuliert werden. Die Aufwandsentschädigung für Stadtratsmitglieder muss aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Ermittlungen festgesetzt werden. Die tatsächlichen Anhaltspunkte oder tatsächlichen Ermittlungen dürfen lediglich den persönlichen Aufwand der Stadtratsmitglieder berücksichtigen. Die Kosten für die Fraktionsarbeit dürfen sie in keiner Form einbeziehen.
- Die Fraktionsmitglieder entscheiden, ob die von ihnen aus privaten Mitteln gezahlten Fraktionsbeiträge eine - ggf. zweckgebundene - Zuwendung an die Gemeinde darstellen sollen oder nicht. Von dieser Entscheidung hängt es ab, welchen rechtlichen Rahmenbedingungen die mit den Fraktionsbeiträgen gesammelten Gelder unterliegen.

Wenn die Fraktionsmitglieder diese Gelder der Gemeinde als Zuwendung überlassen, dann sind die Fraktionsbeiträge nach dem Übergang in das Vermögen der Gemeinde wie öffentliche Haushaltsmittel zu behandeln.

Sie würden daher den in Punkt 1.1 genannten rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen.

Wenn die Fraktionsmitglieder diese Gelder nicht der Gemeinde als Zuwendung überlassen, dann sind sie als fraktionseigene Mittel zu betrachten.

Für sie würden die in Punkt 1.1 genannten rechtlichen Rahmenbedingungen nicht gelten.

Aus den Fraktionsbeiträgen können dann Ausgaben bestritten werden, die aus Haushaltsmitteln unzulässig wären. Das gilt z.B. für Verköstigungen bei Restaurantbesuchen, den Kauf von Präsenten, Museumsbesuche, den Besuch allgemein bildender Veranstaltungen. Der kommunalverfassungsrechtliche Aufgabenbereich einer Fraktion wird allerdings durch eine solche Finanzierungsmöglichkeit nicht erweitert. Es gibt z.B. kein eigenes Repräsentationsrecht der Fraktion, selbst wenn entsprechende Ausgaben aus Fraktionsbeiträgen getragen würden.

Die Finanzierung von Parteiangelegenheiten wäre aus diesen Fraktionsbeiträgen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht generell unzulässig. Das BVerfG hat diese Frage allerdings nur in einem weit zurückliegenden Beschluss über die Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde entschieden. Voraussetzung dafür ist nach dem Beschluss, dass bei wirtschaftlicher Betrachtung genügend Mittel aus Fraktionsbeiträgen für einen solchen Finanzierungszweck vorhanden sind.

Nach dieser Entscheidung wäre es nicht einmal ausdrücklich verboten, öffentliche Haushaltsmittel und Fraktionsbeiträge gemeinsam und vermischt auf fraktionseigenen Konten zu führen.

Der Landesrechnungshof sieht bei einer Vermischung öffentlicher Haushaltsmittel mit Fraktionsbeiträgen jedoch die Gefahr, dass Haushaltsmittel für unzulässige Zwecke mitbenutzt werden. Das wäre zunächst eine Verletzung kommunal- und haushaltsrechtlicher Vorschriften, die ggf. zur Rückzahlung an die Stadtkasse führen würde. Im Fall einer unzulässigen verschleierten Parteifinanzierung kann es aber für die jeweilige Partei und die handelnden Personen zu haftungs- und strafrechtlichen Sanktionen kommen. Angesichts der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin erforderlichen strikten Trennung

von Partei- und Fraktionsfinanzierung besteht zur Finanzierung von Parteiangelegenheiten aus vermischten Mitteln auch kein nachvollziehbarer Anlass.

Der Landesrechnungshof hat daher in den geprüften Fällen empfohlen, Haushaltsmittel und Fraktionsbeiträge separat zu führen. Er empfiehlt folgende Trennung:

Finanzierung aus Haushaltsmitteln

Aus den öffentlichen Haushaltsmitteln werden allein nach der kommunalverfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabe der Fraktion ausgerichtete und nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen gemäß § 90 GO LSA bemessene Ausgaben finanziert. Diese Mittel werden auf Fraktionskonten geführt.

Finanzierung aus Fraktionsbeiträgen

Transaktionen zur Finanzierung von Parteiangelegenheiten sollten allein über Partei- oder Privatkonten der Parteimitglieder abgewickelt werden.

Die private Finanzierung sonstiger Ausgaben, z.B. für Restaurantbesuche, Präsente etc., aus den Fraktionsbeiträgen ist zulässig. Sofern diese Mittel auf einem Fraktionskonto geführt werden, sollte für diesen Zweck ein separates Konto eingerichtet werden.

2. Feststellungen im Einzelnen

Der Landesrechnungshof hat in erheblichem Umfang Feststellungen zu nicht ordnungsgemäßer und nicht wirtschaftlicher Verwendung der Mittel getroffen. Die Feststellungen erstrecken sich über die ganze Bandbreite des Rechts der Fraktionsfinanzierung. Handreichungen oder Richtlinien für die Bewirtschaftung der Mittel gab es in keiner der geprüften Städte.

2.1 Feststellungen beim Verfahren

2.1.1 Vergleich mit anderen Gemeinden

Sowohl die GO LSA als auch die GemHVO treffen keine ausdrücklichen Regelungen dazu, ob und in welcher Höhe den Fraktionen finanzielle Mittel der Gemeinde für die Fraktionsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Der Stadtrat hat zunächst zu entscheiden, ob für die Fraktionsarbeit Sach- oder Geldmittel zur Verfügung gestellt werden. Über die Höhe etwaiger Geldmittel hat er nach pflichtgemäßem Ermessen zu befinden. Die äußerste Schranke für das Ermessen bildet neben einem zulässigen Finanzierungszweck der Maßstab der Angemessenheit. Daran fehlt es, wenn unverhältnismäßig hohe Fraktionsmittel festgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof hat in den drei geprüften Städten Anhaltspunkte für von vornherein zu hoch festgesetzte Haushaltsmittel zur Fraktionsfinanzierung festgestellt. Diese Anhaltspunkte stellen einen groben ersten Maßstab dar, der noch nicht berücksichtigt, ob und inwieweit die tatsächlich verwendeten Mittel in zulässiger Weise ausgegeben worden sind.

Ein Anhaltspunkt ist die erhebliche Abweichung der Höhe der Fraktionsmittel von vergleichbaren anderen Kommunen. In den drei geprüften Städten lagen die zur Verfügung gestellten Mittel um ein mehrfaches, also deutlich über den in vergleichbaren Kommunen veranschlagten Mitteln. Eventuelle Sachausgaben der Städte, z. B. für Fraktionszimmer im Rathaus etc., sind in diesen Vergleich nicht eingeflossen. Dennoch lässt sich aus dem Vergleich zumindest der Schluss ziehen, dass analysiert werden sollte, ob die Mittel nicht zu hoch veranschlagt worden sind. Das zeigt auch die Tatsache, dass die Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit in Köthen bereits nach den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes pauschal für die Jahre 2006 und folgende um ein Drittel gekürzt worden sind.

Für diese Schlussfolgerung sprach in manchen Fällen noch ein weiterer Anhaltspunkt. Der Landesrechnungshof hat in den Städten Köthen und Dessau in fünf Fraktionen festgestellt, dass über die Jahre 2001 bis 2004 weniger als 90 %, im extremsten Fall nur 68,1 % der geplanten Haushaltsmittel ausgegeben worden sind.

Die nicht verausgabten Mittel wurden also in jedem Fall nicht für die Fraktionsarbeit benötigt. Schon das hätte dazu Anlass geben müssen, die Ansätze künftiger Haushaltspläne und die ggf. vorhandenen Satzungsregeln entsprechend zu ändern. Nach

§ 7 Abs. 1 GemHVO bestand dazu im Rahmen der sorgfältigen Schätzung der Einnahmen und Ausgaben bei der Haushaltsplanung eine Verpflichtung.

2.1.2 Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit

Der Landesrechnungshof hat in einer Vielzahl von geprüften Fraktionen festgestellt, dass die nicht verbrauchten Haushaltsmittel nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres auf den Fraktionskonten verblieben sind. Sie sind dann überwiegend in den Folgejahren mitverbraucht oder auf Sparkonten gesammelt worden. Dieses Verhalten hat gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit verstoßen. Danach stehen die Haushaltsmittel im Regelfall nur für den Zeitraum der Geltung der Haushaltssatzung, d.h. für das Haushaltsjahr zur Verfügung. Nicht verbrauchte Mittel müssen am Jahresende in die Stadtkasse zurückgezahlt werden.

2.1.3 Inventarisierung von Wirtschaftsgütern

Viele Fraktionen haben gegen die nach § 38 i. V. m. § 46 Nr. 2 GemHVO bestehende Verpflichtung verstoßen, die aus Fraktionsmitteln finanzierten nicht geringwertigen Wirtschaftsgüter zu inventarisieren. Das betrifft bewegliche Sachen, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelfall oder für die Sachgesamtheit mehr als 410 Euro betragen haben.

2.1.4 Buchführungspflichten

Der Landesrechnungshof hat zum Teil erhebliche Verstöße gegen die Buchführungspflichten festgestellt. Eine Fraktion muss - wie jede andere mittelverwaltende Stelle der Gemeinde auch - die Verwendung der Haushaltsmittel dokumentieren und zahlungsbegründende Unterlagen nach § 35 GemKVO anlegen. Anderenfalls kann der Haushaltsvollzug nicht überwacht werden. Die Bücher und Belege müssen nach § 36 Abs. 2 GemKVO 10 bzw. 7 Jahre aufbewahrt werden.

- Die CDU-Fraktion in Wernigerode hat für den Prüfungszeitraum vom Jahr 2000 an bis zum 30.06.2004 keine Buchführungsunterlagen vorlegen können. Vereinzelt Ausgaben konnten aus der Erinnerung des Fraktionsgeschäftsführers nachvollzogen werden. Für den Zeitraum seit dem 01.07.2004 konnten nur vereinzelt Buchführungsunterlagen vorgelegt werden.

- Die PDS-Fraktion in Wernigerode konnte für den Prüfungszeitraum vom Jahr 2000 an bis zum 30.06.2003 keine Einzelbelege vorlegen.

Der Landesrechnungshof hat die betroffenen Fraktionen für die beiden ohne bzw. ohne ordnungsgemäße Buchführung gebliebenen Zeiträume aufgefordert, aus der Erinnerung der Fraktionsmitglieder, evtl. verstreut abgelegten Unterlagen, Kassenunterlagen und sonstigen Erkenntnisquellen den Verbleib der Mittel so weit wie möglich zu klären und sie auf ihre zulässige Verwendung zu prüfen. Ausgaben, die sich danach nicht rechtfertigen oder überhaupt nicht belegen lassen, sind vollständig an die Stadtkasse zurückzuführen.

Beide Fraktionen können daher auch in diesem Bericht nur mit den Feststellungen benannt werden, die nach dem vorhandenen Datenmaterial ermittelbar waren.

- In einer Vielzahl von Fraktionen sind die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht ordnungsgemäß geführt worden. Es fehlten häufig Angaben zum Zweck einer Ausgabe, so dass nicht nachvollzogen werden konnte, ob Geld zu zulässigen oder zu unzulässigen, z.B. privaten oder repräsentativen Zwecken verwendet worden ist.

2.2 Feststellungen bei den Einnahmen

Der Landesrechnungshof hat in der einschlägigen Entschädigungssatzung der Stadt Wernigerode festgestellt, dass den fraktionsgebundenen Stadträten nach dem Wortlaut der Satzung eine sog. „zusätzliche Aufwandsentschädigung“ gewährt worden ist. In der Entschädigungssatzung selbst war geregelt, dass diese sog. „zusätzliche Aufwandsentschädigung“ „... für die Fraktionsarbeit als Gesamtbetrag auf das jeweilige Konto überwiesen ...“ werde. Damit war das Fraktionskonto gemeint. Tatsächlich sind diese Beträge auch stets den Fraktionen und nicht den fraktionsgebundenen Stadträten selbst zugeflossen. Im Haushaltsplan und in der Jahresrechnung der Stadt ist die sog. „zusätzliche Aufwandsentschädigung“ in der mit „Geschäftsführungskosten der Fraktionen“ bezeichneten Haushaltsstelle veranschlagt und abgerechnet worden.

Die Auslegung dieser Satzungsregelung durch den Landesrechnungshof ergab, dass die sog. „zusätzliche Aufwandsentschädigung“ nur formal und fälschlicherweise als Aufwandsentschädigung bezeichnet worden ist. Diese Falschbezeichnung änderte nichts daran, dass dieser Teil der Satzung bei der einzig möglichen und richtigen Auslegung nur die Finanzierung der Fraktionen selbst regelte. Die Bewirtschaftung dieser Mittel unterlag damit den für die Fraktionsfinanzierung geltenden haushalts- und verfassungsrechtlichen Regelungen und Bindungen. Die Fraktionen und die Stadtverwaltung haben das nicht beachtet und weitgehend die für die Fraktionsfinanzierung geltenden haushalts- und verfassungsrechtlichen Regelungen und Bindungen nicht eingehalten.

In Köthen haben die Mitglieder der CDU- und der SPD-Fraktion jeweils Fraktionsbeiträge geleistet. Sie sind auf fraktionseigenen Konten geführt worden. Zum Teil sind sie mit den öffentlichen Mitteln aus der städtischen Fraktionsfinanzierung vermischt worden. Der Landesrechnungshof hat die Finanzierung von Parteiangelegenheiten dieser beiden Fraktionen nicht als unzulässig bewertet, soweit den Ausgaben für Parteizwecke rechnerisch Mittel aus Fraktionsbeiträgen in entsprechender Höhe gegenüberstanden. Er hat aber festgestellt, dass eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln insoweit unzulässig gewesen wäre. Das betraf z. B. folgende Vorgänge:

- Die SPD-Fraktion in Köthen hat in den Jahren 2000, 2002 und 2003 von ihren Konten Ausgaben für die Gestaltung des Karnevalsumzugswagens des Parteiortsverbandes und die vom Parteiortsverband ausgerichteten Skater-Nächte mitfinanziert. Zur Deckung der Kosten standen allerdings Fraktionsbeiträge in hinreichender Höhe zur Verfügung. Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben selbst nicht kritisiert, weil sie damit aus Fraktionsbeiträgen und nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert worden sind. Er hat aber darauf hingewiesen, dass er die vermischte Führung von öffentlichen Haushaltsmitteln und Fraktionsbeiträgen auf Fraktionskonten, insbesondere die Finanzierung von Parteiangelegenheiten von solchen Konten angesichts der straf- und haftungsrechtlichen Gefahren (vgl. Punkt 1.2) für bedenklich hält.
- Die CDU-Fraktion in Köthen hat in den geprüften Jahren Wahlkampfaktivitäten durch Beschaffung von CDU-Werbeartikeln aller Art und damit ebenfalls Parteiangelegenheiten bezahlt. Anders als bei der SPD-Fraktion standen aber nur für ca. 48 % dieser Ausgaben Fraktionsbeiträge in entsprechender Höhe zur Verfügung. Für die insoweit gedeckten Ausgaben gelten die vorstehenden Ausführungen zur SPD-Fraktion entsprechend. Für die darüber hinaus gehenden Aus-

gaben hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine unzulässige verschleierte Parteifinanzierung vorgelegen hat.

Der Rahmen, den der o. g. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gesetzt hat, ist nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes durch die SPD-Fraktion nicht und durch die CDU-Fraktion für einen Teil der Ausgaben nicht überschritten worden. Diese Einschätzung umfasst keine Bewertung der Verwendung der Mittel im Sinne des ParteiG. Der Landesrechnungshof hat aus den bereits genannten Gründen jedoch dringend empfohlen, künftig die öffentlichen Haushaltsmittel und die Fraktionsbeiträge getrennt zu führen. Parteiangelegenheiten sollten künftig direkt über die jeweilige Partei finanziert werden.

2.3 Feststellungen bei den Ausgaben

2.3.1 Verschleierte Parteifinanzierung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die öffentlichen Haushaltsmittel häufig für Zwecke der hinter der Fraktion stehenden Partei bzw. Wählervereinigung ausgegeben worden sind. Diese Ausgaben erfolgten also unter Verstoß gegen die verfassungsrechtlich gebotene Trennung der Finanzierung von Fraktion und Partei.

Der Landesrechnungshof hat die Nutzung öffentlicher Fraktionsmittel zur verschleierten Parteifinanzierung als gegen verfassungsrechtliche Regelungen verstoßende unzulässige Mittelverwendung bewertet und die Rückzahlung durch die Fraktionen verlangt.

Dabei geht es um Einzelbeträge in Höhe von 39 Euro bis 4433 Euro.

Er weist nachdrücklich darauf hin, dass das ParteiG für handelnde Personen strafrechtliche und für die hinter der Fraktion stehende Partei haftungsrechtliche Sanktionen vorsieht.

Der Landesrechnungshof hat beispielsweise in folgenden Fällen festgestellt, dass öffentliche Fraktionsmittel unzulässig für Zwecke einer Partei verwendet worden sind. Darüber hinaus bestand in diesen Fällen kein unmittelbarer Zusammenhang zur Willensbildung im Stadtrat bzw. der Fraktion, so dass auch ein Verstoß gegen die kommunalverfassungsrechtliche Begrenzung der Fraktion vorlag:

- Ein besonderer Schwerpunkt war dabei die Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der jeweiligen Partei. Ob ein Recht auf Öffentlichkeitsarbeit für eine kommunale Fraktion überhaupt besteht, ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten.

Auch diejenigen, die ein solches Recht für eine Fraktion für gegeben halten, erkennen jedoch an, dass ein solches Recht nur sehr eingeschränkt bestehen kann. Das ergibt sich aus den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil BVerfGE 44,125 aufgestellt hat. Auch wenn das Urteil unmittelbar den Bund betrifft, kann es auf den kommunalen Bereich angewendet werden, weil die darin enthaltenen Grundsätze allgemeingültig sind. Danach ist es Staats- (bzw. Kommunalorganen) untersagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher (bzw. kommunaler) Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen und insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Das bedingt, dass die Regierung und die gesetzgebende Körperschaft, d.h. im kommunalen Bereich der Oberbürgermeister und der Stadtrat sich im Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit beschränken. Sie dürfen der Öffentlichkeit - nur bezogen auf die Organtätigkeit - ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern (vgl. auch BVerfGE 20, 56, 100). Dabei sind als begrenzende Faktoren u. a. zu beachten:

Der Aufgabenbereich der Stadt und der Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Organs sind einzuhalten. Die Öffentlichkeitsarbeit muss auch schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht ohne akuten Anlass in Wahlkampfnähe anwachsen. Grundsätzlich endet zulässige Öffentlichkeitsarbeit dort, wo die Wahlwerbung beginnt.

- Die SPD/DIE GRÜNEN-Fraktion in Wernigerode hat in den Jahren 2001 und 2004 Wahlkämpfe finanziert. Im Jahr 2001 betraf das eine Geldüberweisung an den Ortsverein der SPD zur Unterstützung bei der Oberbürgermeisterwahl. Im Jahr 2004 sind Werbemittel aller Art, z.B. Flyer, Plakate, Kugelschreiber etc., gekauft worden. Auch Dienstleistungen wie das Kleben von Plakaten wurden finanziert. Die Ausgaben erfolgten, um der unterstützten Partei den Wahlkampf finanziell zu erleichtern.
- Die CDU-Fraktion in Dessau hat im unmittelbaren Vorfeld einer Wahl im Jahr 2004 10.000 Postkarten mit einer Umfrage zum Stadtumbau beschafft und versandt. Die Postkarte trug auffällige Logos und Farben der Partei sowie einen symbolisierten Stimmzettel, der zugunsten der Partei ausgefüllt war. Der Bezug zur Fraktion ergab sich nur klein gedruckt aus dem Rückadressfeld der Karte und bei der presserechtlichen Verantwortlichkeit. Die Karte hat aufgrund ihrer reklamehaften Aufmachung zugunsten der CDU die Grenze zur Wahlwerbung überschritten.

- Die SPD-Fraktion und die FDP-Fraktion in Dessau haben regelmäßig erscheinende Druckwerke der jeweiligen Parteiortsverbände mitfinanziert. Ein solches Druckwerk eines Parteiortsverbandes wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei betrieben. Wenn darin über die Arbeit der Parteimitglieder berichtet wird, die zugleich dem Stadtrat und der dort von Parteimitgliedern gebildeten Fraktion angehören, geschieht das primär nicht, um über städtische Vorgänge an sich zu berichten. Etwaige Berichte über die Aktivitäten der Stadträte erfolgen vielmehr, um deren Tätigkeit im Sinne der Partei darzustellen. Das Druckwerk hat damit rein parteiwerbenden Charakter. Ein solches Druckwerk ist allein von der Partei, zu deren Nutzen es entsteht, und nicht mit städtischen Mitteln zu finanzieren.
- Die SPD-Fraktion in Wernigerode hat die Internetseite des Parteiortsverbandes mitfinanziert. Das ist aus denselben Gründen unzulässig gewesen.
- Die SPD-Fraktion in Dessau und die SPD/DIE GRÜNEN-Fraktion in Wernigerode haben in den geprüften Jahren Mitgliedsbeiträge an kommunalpolitische Vereinigungen gezahlt. Das betraf die der SPD nahe stehende „Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik“ (SGK) und den Bündnis90/Die Grünen nahe stehenden „Bürgernahe Kommunalpolitik in Sachsen-Anhalt e.V.“ (BKP). In SGK und BKP sind Personen vorrangig aufgrund ihrer politischen Interessen als Parteimitglied oder -sympathisant vereint. Es ist zwar richtig, dass die Fraktionsmitglieder die Funktion des Stadtrats mit der eines Parteimitgliedes in einer Person vereinen. Als Parteimitglieder wirken sie nach Art. 21 Abs. 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Als Stadträte und Fraktionsmitglieder haben sie in ihrem Zuständigkeitsbereich die interne Willensbildung der Stadt zu leisten. Damit haben die Personen als Fraktionsmitglieder ein ganz anderes Ziel zu verfolgen, nämlich über Verwaltungsvorgänge zu entscheiden. Der Landesrechnungshof hat anerkannt, dass diese beiden Funktionen hinsichtlich der Überzeugungen, die Partei- und städtischen Entscheidungen zugrunde liegen, nicht immer zu trennen sind. Finanziell jedoch sind sie strikt zu trennen (vgl. BVerfGE 20, 56 / 44, 125 a. a. O.). Daraus folgt, dass die Finanzierung von Mitgliedsbeiträgen für einen Zusammenschluss von Parteimitgliedern aus städtischen Mitteln nicht zulässig ist.
- Die PDS-Fraktion in Dessau hat im Jahr 2005 einen Neujahrsempfang ausgerichtet. Ein solcher Empfang ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes in der Regel mit den Interessen der Partei am inneren Zusammenhalt und an einer die Wahlchancen fördernden Öffentlichkeitsarbeit als Haupt-

zweck der Veranstaltung untrennbar verbunden. Zudem gehören solche Empfänge nicht zum kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich einer Fraktion. Die wesentliche Aufgabe der Fraktion, nämlich die interne Willensbildung zu konkreten Sachfragen, wird von den Fraktionsmitgliedern selbst, ggf. unter Teilnahme von sachkundigen Bürgern und Mitarbeitern der Stadt oder vergleichbaren Personen, geleistet. Sie ist bei einem Empfang nicht zu erfüllen. Ein Empfang dient anderen Zwecken. Er ist ein gesellschaftliches Ereignis. Daher werden als Gäste auch viele Personen empfangen, die gerade nicht zur Fraktion gehören. Ziel eines Empfangs ist es, „ins Gespräch zu kommen“, also Meinungen aufzunehmen und im Gegenzug auch zu versuchen, Meinungen zu formen. Dieser allgemeine, von konkreten Verwaltungsentscheidungen losgelöste Gedankenaustausch ist als politische Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG die ursprüngliche 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.

- Die SPD-Fraktion in Dessau hat im Jahr 2003 einen Neujahrsempfang des Parteiortsverbandes und die SPD-Fraktion in Wernigerode im Jahr 2002 ein Sommerfest des Parteiortsverbandes mitfinanziert. Das war als Finanzierung von Parteiöffentlichkeitsarbeit auf Kosten der Stadt nicht zulässig. Zur Begründung gelten die Ausführungen zum Neujahrsempfang der PDS-Fraktion in Dessau im Jahr 2005 entsprechend.
- Die Pro Dessau-Fraktion in Dessau hat im Jahr 2004 die eigene Büroeröffnungsfeier finanziert. Das war als Finanzierung von Parteiöffentlichkeitsarbeit auf Kosten der Stadt nicht zulässig. Zur Begründung gelten die Ausführungen zum Neujahrsempfang der PDS-Fraktion in Dessau im Jahr 2005 entsprechend.
- Die PDS-Fraktion in Köthen hat im Jahr 2004 Ballongas finanziert. Es wurde zum Aufblasen von Luftballons verwendet. Die Luftballons selbst hatte die Partei finanziert. Die gefüllten Luftballons setzte die Partei im Rahmen einer Veranstaltung zum 1. Mai ein. Die Mitfinanzierung einzelner Aufwandsposten bei einer Parteiveranstaltung ist unzulässig.

- Die CDU-Fraktion in Dessau hat Ausgaben geleistet, die auch der Partei zugute gekommen sind.
 - Sie hat im Jahr 2003 drei Wahlurnen gekauft und allein finanziert. Schon der Bedarf einer Fraktion für drei Wahlurnen ist nicht dokumentiert worden und lässt sich nicht nachvollziehen. Zudem werden die Urnen von der Partei ohne Ausgleich mitgenutzt. Auch darin liegt eine Begünstigung der Partei durch ersparte Aufwendungen und damit eine unzulässige verschleierte Parteifinanzierung.
 - Sie hat im Jahr 2003 die Seminargebühren und Fahrtkosten für ein Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung für dreizehn Fraktionsmitglieder, acht Kreisvorstandsmitglieder und die Fraktionsassistentin beglichen. Die Partei hat dadurch die Übernahme der Kosten für ihre Kreisvorstandsmitglieder erspart. Darin lag eine unzulässige Begünstigung.

2.3.2 Private Aufwendungen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die öffentlichen Haushaltsmittel häufig für Zwecke ausgegeben worden sind, die privaten Charakter hatten. Diese Ausgaben erfolgten also nicht, um die Willensbildung im Stadtrat zu fördern.

Städtische Leistungen an Fraktionen dürfen aber nur gewährt und verwendet werden, soweit das zur Erfüllung ihrer kommunalrechtlichen Funktion geboten ist. Das heißt, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zur Willensbildung im Gemeinderat bestehen muss. Maßnahmen, die einen nur mittelbaren Zusammenhang zur Willensbildung im Gemeinderat haben, dürfen aus den öffentlichen Mitteln nicht finanziert werden. Die aus persönlichen oder kommunikativen, also privaten Gründen motivierten Ausgaben standen jedoch nur in einem mittelbaren, nicht aber in dem erforderlichen unmittelbaren Zusammenhang zur Willensbildung in der Stadt, auch wenn sie die Zusammenarbeit auf zwischenmenschlicher Ebene natürlich fördern konnten.

Der Landesrechnungshof hat die Ausgabe öffentlicher Fraktionsmittel zu privaten Zwecken jeweils als gegen die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen verstoßende unzulässige Mittelverwendung bewertet und die Rückzahlung durch die Fraktion verlangt. Er weist darauf hin, dass eine Finanzierung aus Fraktionsbeiträgen zulässig gewesen wäre.

Die Höhe der im Einzelfall festgestellten Beträge umfasst eine Spanne von 5 Euro bis zu 3.000 Euro.

Der Landesrechnungshof hat beispielsweise in folgenden Fällen festgestellt, dass es am unmittelbaren Zusammenhang zur Willensbildung im Stadtrat bzw. der Fraktion fehlte und dass damit öffentliche Fraktionsmittel unzulässig zu privaten Zwecken verwendet worden sind:

- Fast alle geprüften Fraktionen haben in den geprüften Haushaltsjahren Präsente für leitende Mitarbeiter der Stadtverwaltung, den Oberbürgermeister und Fraktionsmitglieder aus öffentlichen Fraktionsmitteln finanziert. Die Geschenke wurden im Wesentlichen anlässlich des Geburtstages, der Hochzeit oder von Geburten und damit zu rein privaten Zwecken überreicht. Das betraf folgende Fraktionen:
 - in Dessau: CDU, PDS, SPD, FDP.
 - in Köthen: SPD, CDU, PDS, FDP.
 - in Wernigerode: CDU, PDS, SPD/ DIE GRÜNEN.

- Einige Fraktionen haben Restaurantbesuche anlässlich von Weihnachts- und Jahresabschlussfeiern sowie Abschlussfeiern zur Beendigung der Wahlperiode aus Fraktionsmitteln finanziert. Die Veranstaltungen und die Ausgaben erfolgten zu rein privaten Zwecken, weil es am notwendigen unmittelbaren Zusammenhang zu der Willensbildung in Fraktion und Stadtrat fehlte. Das betraf folgende Fraktionen:
 - in Köthen: PDS, FDP.
 - in Wernigerode: CDU, SPD/DIE GRÜNEN.

- Im Jahr 2004 haben 10 Mitglieder der CDU-Fraktion in Wernigerode eine sog. Bildungsreise nach Paris unternommen. Die Reise ließ sich lediglich aus der Erinnerung des Fraktionsgeschäftsführers nachvollziehen, weil eine ordnungsgemäße Buchführung nicht existiert hat (vgl. Pkt. 2.1.4).
 Die Schaffung allgemeiner Bildungsgrundlagen eines Stadtrats- und Fraktionsmitgliedes ist dessen privater Sphäre zuzuordnen und damit auch privat und nicht aus Fraktionsmitteln zu finanzieren. Die ehrenamtliche Tätigkeit erfordert es, dass Personen ihre unterschiedlichen Kenntnisse und Erfahrungen, d.h. ihre privat erworbene und sich erweiternde allgemeine Bildung einsetzen, um die Willensbildung der Stadt sachgerecht zu gestalten. Das schließt nicht aus, dass Stadtrats- und Fraktionsmitglieder spezielle aufgabenbezogene Fortbildungs-

veranstaltungen besuchen können, die auch aus städtischen Mitteln finanziert werden. Die Schaffung und Erweiterung allgemein bildender persönlicher Grundlagen - wie eine Reise nach Paris - ist mit einer aufgabenbezogenen Fortbildung, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden kann, nicht gleichzusetzen.

- In Köthen hat die SPD-Fraktion im Jahr 2003 im Rahmen einer Tagung die Nutzungsgebühr für Bowlingbahnen und die CDU-Fraktion im Jahr 2004 eine Kegelveranstaltung finanziert. In Wernigerode hat die PDS-Fraktion im Jahr 2004 den Eintritt für eine Kegelveranstaltung bezahlt.
- Die PDS-Fraktion in Köthen hat im Jahr 2003 einen Kurs in französischer Sprache für zwei Mitglieder sowie ein dazugehöriges Buch finanziert. Wie bei der oben genannten Bildungsreise ist es für eine Städtepartnerschaft mit einer französischen Stadt nützlich, über französische Sprachkenntnisse zu verfügen. Allerdings ist die Schaffung von allgemeinen persönlichen Grundlagen eines Stadtrats- und Fraktionsmitglieds - wie es Sprachkenntnisse sind - der Privatsphäre zuzuordnen und nicht aus öffentlichen Fraktionsmitteln zu finanzieren. Das Recht der Stadt, für die Pflege der städtepartnerschaftlichen Beziehungen öffentliche Mittel im Haushalt gesondert zu veranschlagen, bleibt davon unberührt. Daraus können auch Ausgaben zum Erwerb oder zur Auffrischung und Verbesserung von Grundkenntnissen in einer Fremdsprache im geeigneten und erforderlichen Umfang finanziert werden.
- Einige Fraktionen haben den Eintritt für privat motivierte Besuche von Einrichtungen und Veranstaltungen aus Fraktionsmitteln finanziert.
 - Die CDU-Fraktion in Dessau hat im Jahr 2003 die Eintrittskarten für den Besuch eines Kinos, in dem der Film „Herr Wichmann von der CDU“ vorgeführt wurde, finanziert. Der Besuch erfolgte zwar im Anschluss an eine Fraktions-sitzung. Wegen des allgemeinpolitischen Inhalts des Filmes hatte der Besuch aber allein privaten Charakter.
 - Die PDS-Fraktion in Köthen hat im Jahr 1999 den Eintritt für den Besuch eines Museums finanziert.
 - Die FDP-Fraktion in Köthen hat im Jahr 2003 Reisekosten für die Teilnahme am Neujahrsempfang des Landesverbandes der FDP in Magdeburg finanziert.

2.3.3 Zuständigkeit des Oberbürgermeisters bzw. des Stadtrates

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fraktionen häufig gegen die kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung zwischen den Fraktionen einerseits und dem Stadtrat sowie dem Oberbürgermeister andererseits verstoßen haben.

Der Landesrechnungshof hat in diesen Fällen festgestellt, dass die entsprechenden Ausgaben nicht von der Fraktion, sondern allein vom zuständigen Organ zu leisten gewesen wären. Er hält es für notwendig zu prüfen, ob das zuständige Organ die Ausgaben ebenfalls geleistet hätte, und danach zu entscheiden, ob Mittel an die Stadtkasse zurückgeführt werden müssen oder nicht. Er weist darauf hin, dass eine Finanzierung von Spenden oder Vereinsbeiträgen aus Fraktionsbeiträgen zulässig gewesen wäre.

Die Höhe der Mittel beträgt im Einzelfall zwischen 5 Euro bis zu 1.400 Euro.

Der Landesrechnungshof hat beispielsweise in folgenden Fällen festgestellt, dass es an der Zuständigkeit der jeweiligen Fraktion fehlte:

- Fast alle geprüften Fraktionen haben in den geprüften Haushaltsjahren Anzeigen geschaltet oder Blumen und Präsente finanziert, die bei Ehrungen von Personen, Vereinen, Unternehmen oder sonstigen Einrichtungen anlässlich von Eröffnungen, Jubiläen, etc. überreicht worden sind. Das betraf folgende Fraktionen:
 - in Dessau: CDU, PDS; SPD.
 - in Köthen: SPD, CDU, PDS, FDP.
 - in Wernigerode: PDS, SPD/DIE GRÜNEN.
- Die genannten Dessauer Fraktionen haben auch Kranzniederlegungen vorgenommen und die Kränze aus Haushaltsmitteln finanziert. Für diese Aufgaben ist im Rahmen der Außendarstellung und Repräsentation der Städte in ihrer Gesamtheit nach § 57 Abs. 2 GO LSA allein der jeweilige Oberbürgermeister zuständig gewesen. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass der Oberbürgermeister und der Stadtrat sowie dessen Fraktionen sich über die Form und den Inhalt von Schriftzügen auf Kränzen oder in Anzeigen abstimmen und verständigen. Im Ergebnis darf jedoch kein Zweifel daran aufkommen, dass der Oberbürgermeister - oder ein von ihm beauftragter Vertreter - für die Stadt auftritt. Das gilt auch für andere Formen der Repräsentation.

- Viele Fraktionen haben Spenden ausgereicht. Der Haushaltsvollzug gehört zum Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters. Zudem müssen die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben nach § 93 Abs. 1 GO LSA im Haushaltsplan enthalten sein. Dazu gehören auch ggf. zu leistende freiwillige Zuschüsse, insbesondere Vereinsbeiträge.
 - Einmalige Spenden haben in Dessau die PDS-Fraktion, in Köthen die SPD-Fraktion und die CDU-Fraktion und in Wernigerode die CDU-Fraktion, die PDS-Fraktion sowie die SPD/DIE GRÜNEN-Fraktion geleistet.
 - Regelmäßige Vereinsbeiträge hat in Wernigerode die SPD/DIE GRÜNEN-Fraktion geleistet.

2.3.4 Verstöße gegen Haushaltsrecht und das Verbot der Doppelentschädigung

2.3.4.1 Verstöße gegen Haushaltsrecht

Der Landesrechnungshof hat neben den bereits genannten Verstößen gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und die Inventarisierungs- und Buchführungspflichten häufige Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat in diesen Fällen festgestellt, dass die entsprechenden Ausgaben mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar gewesen sind. Er hat gefordert, diese Ausgaben zu überprüfen. Wenn und soweit die Ausgaben in einen zulässigen und einen unzulässigen Teil getrennt werden können, ist der unzulässige Teil an die Stadtkasse zurückzuführen. Er weist darauf hin, dass eine Finanzierung von danach unzulässigen Ausgaben aus Fraktionsbeiträgen zulässig gewesen wäre.

Die Höhe der im Einzelfall festgestellten Beträge umfasst eine Spanne von 15 Euro bis zu 2.786 Euro.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besagt, dass der eingesetzte Aufwand nicht höher sein darf als es der angestrebte Nutzen sachlich oder wirtschaftlich erfordert. Der Landesrechnungshof hat beispielsweise in folgenden Fällen Verstöße festgestellt:

- Einige Fraktionen haben im Rahmen von Restaurantbesuchen, Grillabenden und in einem Fall im Rahmen einer Schiffsreise auf der Elbe mit der „MS Leo-

pold“ Fraktionssitzungen durchgeführt. Es ist nicht unzulässig, in diesem Rahmen eine Fraktionssitzung durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit begrenzt allerdings die Höhe der zulässigerweise einsetzbaren öffentlichen Haushaltsmittel für eine Fraktionssitzung.

Auch die Ausgaben für die Speisen und Getränke dürfen nicht höher sein als es der angestrebte Zweck erfordert, eine ordnungsgemäße Fraktionssitzung durchzuführen. Der Landesrechnungshof hat anerkannt, dass in einer Diskussionsrunde - wie es eine Fraktionssitzung ist - ein Bedarf für Getränke und Knabberereien in angemessener Art und Menge, d.h. für Erfrischungen, besteht. Ausgaben für Speisen und Getränke, die über diesen Rahmen hinausgehen, verstoßen damit gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Ausgaben aus Fraktionsmitteln für vollständige und üppige Verköstigungen im Rahmen von Restaurantbesuchen und Grillabenden sind daher unzulässig gewesen. Das gilt auch für eine Schiffsreise auf der Elbe, die keinen inhaltlich notwendigen Bezug zur Fraktionssitzung aufweist. Das betraf folgende Fraktionen:

- in Köthen: SPD, CDU, PDS.
 - in Wernigerode: SPD/ DIE GRÜNEN.
- In Köthen haben die SPD-, CDU-, PDS- und die FDP-Fraktion mehrtägige auswärts veranstaltete Klausurtagungen und Seminare durchgeführt. Der Landesrechnungshof hat das Recht der Fraktionen, sich zu mehrtägigen Veranstaltungen wie Tagungen oder Seminaren zusammenzufinden, nicht generell bestritten. In solchen Veranstaltungen können kurz-, mittel- oder langfristig von der Stadt zu entscheidende Fragen erörtert werden. Daran können auch Nichtmitglieder der Fraktion wie der Oberbürgermeister, erforderliche Verwaltungsmitarbeiter oder sonstige sachdienliche Personen wie sachkundige Einwohner teilnehmen. Angesichts gravierender und langfristig zu behandelnder Probleme der Kommunen, z. B. in der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Haushaltskonsolidierung, können solche Tagungen sogar erforderlich sein.

Allerdings unterliegen auch diese Tagungen wie jede Ausgabe aus Fraktionsmitteln den Beschränkungen des Haushalts-, Kommunal- und Verfassungsrechts.

Das bedeutet zunächst, dass neben der Höhe der Ausgaben in den zahlungsbegründenden Unterlagen nach § 35 GemKVO auch erkennbar sein muss, für

welchen Zweck sie ausgegeben worden sind. Daran fehlte es in der Regel. Es ließ sich in den zahlungsbegründenden Unterlagen nicht feststellen, welche Themen bei den Veranstaltungen erörtert worden sind. Der Landesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob konkrete auf kurz-, mittel- oder langfristig anstehende Entscheidungen in der Stadt ausgerichtete Fragestellungen erörtert worden sind oder ob private, gesellschaftliche oder parteipolitische Aspekte im Vordergrund gestanden haben.

Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass die zahlungsbegründenden Unterlagen stets ordnungsgemäß geführt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen bei Tagungen oder Seminaren, die aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert werden, folgende Rahmenbedingungen eingehalten werden:

- Die Veranstaltung muss im Rahmen der Aufgabenerfüllung, d.h. der Willensbildung zu kurz-, mittel- oder langfristig anstehenden Entscheidungen der Stadt erforderlich sein.
- Es können einfache Verköstigungen aus öffentlichen Fraktionsmitteln finanziert werden.
- Eine auswärtige Unterbringung in Hotels, insbesondere in einem anderen Bundesland oder außerhalb des Landkreises, muss aus sachlichen Gründen erfolgen und dem Prinzip der Angemessenheit Rechnung tragen. Dabei ist zu bedenken, dass eine kommunale Fraktion nach § 57 Abs. 2 GO LSA keine repräsentative Funktion innehat, die mit einer auswärtigen Tagung bedient werden könnte.
- Der private und gesellige Charakter darf eine Veranstaltung und die Auswahl ihrer Teilnehmer nicht prägen. Es fehlt in dem Zusammenhang dann an einem zulässigen Zweck. Das betrifft - über die Auswahl des Tagungsortes und die Verköstigung hinaus - auch die sonstigen Umstände einer Veranstaltung.

In Köthen hat die SPD-Fraktion im Jahr 2003 im Rahmen einer Tagung die Nutzungsgebühr für Bowlingbahnen bezahlt. Diese Ausgaben erfolgten aus privaten geselligen Gründen.

- In Dessau hat die Pro Dessau-Fraktion in den von ihr angemieteten Räumlichkeiten eine Einbauküche installieren lassen. Der dafür eingesetzte Aufwand ist höher als es der angestrebte Nutzen sachlich oder wirtschaftlich erfordert hat. Fraktionsräumlichkeiten dienen zur Durchführung der Fraktionssitzungen und

der sonstigen Fraktionsarbeit. Wie bereits dargestellt, sind in diesem Rahmen Erfrischungen möglich, für deren Zubereitung und Lagerung es keiner Einbauküche bedarf. Ein entsprechender Bedarf in Rahmen der übrigen Fraktionsarbeit konnte ebenfalls nicht festgestellt werden.

- In Dessau ist ein Mitglied der Freie Wähler-Fraktion bei der Fraktion angestellt worden. Die vergütete Aufgabe besteht in inhaltlicher Arbeit für die Fraktion. Bürotätigkeiten hat das Fraktionsmitglied nicht durchgeführt. Zu diesem Zweck hat die Fraktion eine weitere Person eingestellt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit setzt zunächst voraus, dass eine Ausgabe überhaupt einen zulässigen Zweck verfolgt.

Die inhaltliche Arbeit ist untrennbar vom Ehrenamt als Stadtrat. In dieser Funktion muss ein Stadtratsmitglied seine Kenntnisse und Erfahrungen sowie seine Arbeitskraft ohne Vergütung in den Stadtrat und die Fraktion einbringen.

Es ist zwar grundsätzlich - wenn auch in engen Grenzen - denkbar, dass eine Fraktion über die eigenen Kenntnisse sowie die Information und Beratung durch die Stadtverwaltung hinaus Fachpersonal vorhält. Das Fachpersonal soll aber Kenntnisse einbringen, die die Stadträte nicht haben, um sie in ihrer Funktion zu stärken. So lag der Fall hier nicht. Mit dem Arbeitsvertrag wurden gerade nicht die Kenntnisse und Erfahrungen einer externen Person „eingekauft“. Stattdessen sind die ehrenamtlich und daher - abgesehen von Aufwandsentschädigungen - kostenlos einzubringenden Kenntnisse und Erfahrungen eines Mitgliedes der Fraktion unzulässig vergütet worden.

Damit ist mit diesem Arbeitsverhältnis zum einen kein zulässiger Ausgabezweck verfolgt worden, so dass in der Folge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorlag.

Der Landesrechnungshof hat es für dringend geboten gehalten, das Arbeitsverhältnis umgehend aufzulösen.

- In Dessau hatte die SPD-Fraktion eine Mitarbeiterin für Bürotätigkeiten eingestellt. Die wöchentliche Arbeitszeit der Mitarbeiterin betrug seit dem 01.07.2004 20 Stunden. Gleichzeitig stand sie in einem zweiten Arbeitsverhältnis bei einem SPD-Bundestagsabgeordneten. Der Arbeitsvertrag mit der Fraktion enthielt eine automatische Erhöhung der Arbeitszeit auf 30 Wochenstunden für den Fall, dass das zweite Arbeitsverhältnis vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Fraktion enden sollte. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Spar-

samkeit setzt zunächst voraus, dass eine Ausgabe überhaupt einen zulässigen Zweck verfolgt.

Die Fraktion darf Arbeitnehmer nur in dem für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfang einstellen. Der Wegfall des zweiten Arbeitsverhältnisses einer Fraktionsangestellten führt nicht automatisch zu einem Mehrbedarf an Bürotätigkeiten für die quantitativ völlig unveränderte Fraktion. Die Mitarbeiterin hat die erforderlichen Arbeiten in der seit 2004 bestehenden Fraktion ohne Beanstandungen und, ohne dass ein Mehrbedarf bestanden hätte, vollständig innerhalb von 20 Wochenstunden ausgeführt. Die Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis auf 30 Wochenstunden aufwachsen zu lassen, hatte daher nichts mit dem für die Fraktionsarbeit erforderlichen Arbeitsumfang zu tun.

Damit ist mit dieser Erhöhungsmöglichkeit kein zulässiger Zweck verfolgt worden, so dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorlag.

Der Landesrechnungshof hat es für dringend erforderlich gehalten, den Arbeitsvertrag anzupassen und die Automatismusklausel zu streichen.

Die Arbeitnehmerin wird nach Angabe der Stadt mittlerweile nicht mehr beschäftigt.

- In Dessau hat die CDU-Fraktion Geschäftsräume angemietet. 57 % der angemieteten Fläche hat sie an den Ortsverband der Partei und zwei Parlamentsabgeordnete untervermietet. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit setzt zunächst voraus, dass eine Ausgabe überhaupt einen zulässigen Zweck verfolgt.

Eine Fraktion darf Räumlichkeiten nur in dem für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfang anmieten. Die Anmietung des Doppelten der genutzten Fläche ist für die Aufgabenerfüllung nicht erforderlich. Das gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass ein erleichterter persönlicher Kontakt zu von denselben Überzeugungen getragenen Partei- und Landtagsmitgliedern den Fraktionsmitgliedern subjektiv die Arbeit erleichtern mag. Entscheidend ist, ob das für die Aufgabe der Fraktion, d.h. die Teilhabe an der Willensbildung der Stadt, unmittelbar erforderlich ist. Das ist nicht der Fall. Das bedeutet, dass sie diese Flächen für die Fraktionsarbeit nicht benötigt hat.

Damit ist mit dieser Anmietung einer so großen Fläche kein zulässiger Zweck verfolgt worden, so dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorlag.

Fraktionen sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes vorzugsweise Räumlichkeiten der Stadt oder ihrer Einrichtungen nutzen. Sie sollten auch angesichts stets vorhandener wirtschaftlicher Unwägbarkeiten nicht als Vermieter auftreten.

Es kam hinzu, dass der Ortsverband und die Parlamentsabgeordneten für die Nutzung von 57 % der Fläche nur einen Mietanteil von 29,5 % getragen haben.

Das verstieß ebenfalls gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und bedeutete darüber hinaus einen Verstoß gegen das Verbot der verschleierte Parteifinanzierung.

2.3.4.2 Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung

Der Landesrechnungshof hat in mehreren Fraktionen festgestellt, dass gegen das Verbot der Doppelentschädigung verstoßen worden ist. Darin lag jeweils zugleich auch ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Landesrechnungshof hat in diesen Fällen festgestellt, dass die entsprechenden Ausgaben unzulässig gewesen sind. Er hat die vollständige Rückführung an die Stadtkasse gefordert.

Die Höhe der im Einzelfall an ein Mitglied der Fraktion gezahlten Entschädigung umfasst Beträge von 60 Euro bis zu 533 Euro.

Das Verbot der Doppelentschädigung besagt nach § 33 Abs. 2 Satz 1, 2 GO LSA, dass separate Ansprüche auf den Ersatz von Auslagen ausgeschlossen sind, wenn den Stadträten eine angemessene Aufwandsentschädigung nach Maßgabe einer Satzung gewährt wird. Mit der Aufwandsentschädigung werden die persönlichen Auslagen der Stadtratsmitglieder für ihre ehrenamtliche Tätigkeit abgegolten. Zu dieser ehrenamtlichen Tätigkeit zählen u.a. die Fraktionssitzungen und die sonstige Fraktionsarbeit. Damit zusammenhängender Aufwand wird mit einer Aufwandsentschädigung bereits abgegolten und kann nicht nochmals ersetzt werden.

In den folgenden Fällen hat der Landesrechnungshof Verstöße gegen das Verbot der Doppelentschädigung festgestellt:

- In Wernigerode hat die Fraktion Haus & Grund/FDP-Fraktionsgemeinschaft bis zum Ende des Haushaltsjahres 2004 sämtliche zur Fraktionsfinanzierung erhaltenen Haushaltsmittel (s. o. Pkt. 2.2) nach einem Schlüssel auf die Privatkonten der Fraktionsmitglieder verteilt. Damit sollte persönlicher Aufwand der Fraktionsmitglieder abgegolten werden. Dieser Aufwand ist bereits mit der satzungsgemäß gewährten Aufwandsentschädigung an die Stadträte abgegolten gewesen.
- In Köthen hat die FDP-Fraktion Mitgliedern Telefonkosten erstattet. Dieser Aufwand ist zumindest für nicht geschäftsführende Fraktionsmitglieder bereits mit der satzungsgemäß gewährten Aufwandsentschädigung an die Stadträte abgegolten gewesen.

2.3.5 Ausgaben aus öffentlichen Haushaltsmitteln ohne hinreichende Dokumentation

Der Landesrechnungshof hat in vielen Fraktionen festgestellt, dass häufig in den zahlungsbegründenden Unterlagen nur die ausgegebene Summe und die beschaffte Sache oder Dienstleistung dokumentiert worden ist. In diesen Fällen war den Unterlagen nicht zu entnehmen, ob die jeweilige Ausgabe den erforderlichen unmittelbaren Bezug zur Willensbildung in der Fraktion aufwies oder nicht.

Der Landesrechnungshof hat in diesen Fällen gefordert, die Ausgaben anhand der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Fraktionsfinanzierung (s. o.) zu überprüfen. Sofern für die Ausgaben keine zulässigen Zwecke nachweisbar gewesen sind, sind sie an die Stadtkasse zurückzuführen.

Drei Fraktionen in den geprüften Städten haben Kameras angeschafft. Darüber hinaus sind im Wesentlichen Geschenke, Blumen, Restaurantbesuche, Grillabende, Fotoarbeiten, Tankquittungen etc. finanziert worden. Das betraf folgende Fraktionen:

- in Dessau: CDU, PDS, SPD.
- in Köthen: SPD, CDU, PDS, FDP.
- in Wernigerode: PDS, SPD.

Auf Grund der übrigen Feststellungen kann der Landesrechnungshof nicht ausschließen, dass auch diese nicht vollständig dokumentierten Ausgaben zu privaten oder Parteizwecken, im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters bzw. des Stadtrates insgesamt erfolgten oder sonst gegen Rechtsvorschriften verstießen.

2.3.6 Einsparmöglichkeiten

Außerhalb der klaren Rechtsverstöße hat der Landesrechnungshof in vielen Fraktionen festgestellt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen weit ausgeschöpft werden. Das ist zulässig. Er hat aber empfohlen, die Notwendigkeit von Ausgaben stärker zu hinterfragen. Zugleich sollten städtische Ressourcen stärker genutzt werden, um Kosten zu sparen. Das betraf Beschaffungen, die Nutzung von Räumlichkeiten der Stadt und ihrer Einrichtungen sowie sonstige Ressourcen. Er hat zudem festgestellt, dass der Bedarf der Fraktionen an Gütern und Dienstleistungen stärker hinterfragt werden sollte.

Das betraf z. B. folgende Vorgänge:

- Die Fraktionen in Dessau haben jeweils Geschäftsführer für büroorganisatorische Aufgaben beschäftigt, die aus Fraktionsmitteln bezahlt worden sind. Je nach Größe der Fraktion sind die Geschäftsführer bis zu 40 Wochenstunden beschäftigt. Eine Arbeitsplatzbeschreibung, in der die Aufgaben festgelegt sind, hat während der örtlichen Erhebungen keine der Fraktionen vorgelegt. Deshalb konnte der Landesrechnungshof auch nicht feststellen, ob die Geschäftsführer tatsächlich mit zulässigen Aufgaben der Fraktionsgeschäftsführung ausgelastet waren. Der Landesrechnungshof hat den Bedarf der Fraktionen zumindest für analysebedürftig gehalten.
- Die Fraktionen in Dessau und die PDS-Fraktion in Wernigerode haben externe Räumlichkeiten angemietet. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, vorrangig zu prüfen, ob Räumlichkeiten in städtischen Gebäuden oder städtischen Einrichtungen zur Verfügung stehen. Damit könnten Miet-, Maklerkosten, Kautionen oder Interessenkonflikte bei gemeinsamer Unterbringung mit der jeweiligen Partei oder Wählervereinigung vermieden bzw. zumindest verringert werden.
- Mehrere Fraktionen aus den drei geprüften Städten haben Büroausstattungsgegenstände, Verbrauchsmaterial etc. mit den Fraktionsmitteln beschafft. Der Landesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob der notwendige Bedarf der Frak-

tionen an Sachmitteln und auch Dienstleistungen wirtschaftlicher über die städtischen Beschaffungsstellen und sonstigen Dienststellen gesichert werden kann.

- In Dessau hat die PDS-Fraktion ein Rechtsgutachten bei einem Rechtsanwalt in Auftrag gegeben. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Stadtrat und damit auch seine Fraktionen vom Oberbürgermeister so zu unterrichten sind, dass sie ihrer Aufgabe, fundierte Entscheidungen fällen zu können, sachgerecht nachkommen können. Das zeigt sich in verschiedenen Vorschriften wie in § 62 Abs. 1, 2 und § 51 Abs. 4 GO LSA. Welche sachlichen und rechtlichen Informationen dabei in welcher Breite und Tiefe zu liefern sind, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass sich Vorgänge aus der Sicht einer politischen Minderheitsfraktion so darstellen können, dass eine von den Mehrheitsfraktionen gebilligte Auffassung durch den Oberbürgermeister zu schnell zur Entscheidung vorgelegt werden kann, obwohl Alternativen, deren Prüfung der Minderheitsfraktion aus ihrem politischen Blickwinkel notwendig erschien, nicht untersucht und dem Stadtrat daher auch nicht zur Entscheidung vorgelegt worden sind. Wenn eine Fraktion der Auffassung ist, dass weiterer Informationsbedarf besteht, dann muss sie jedoch vorrangig versuchen, ihre kommunalverfassungsrechtlichen Rechte geltend zu machen und ggf. durchzusetzen. Dazu gehört das Recht, über entsprechende Beschlussfassungen z.B. die Erarbeitung von Alternativvorschlägen vor der Entscheidung zu verlangen. Dazu gehören auch die Minderheitenrechte des § 44 Abs. 5, 6 GO LSA, mit denen Informationen erlangt werden können. Das Einholen externer aus öffentlichen Fraktionsmitteln bezahlter Meinungen kann zulässig sein, sollte jedoch erst nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten erfolgen. Das Recht einer Fraktion, sich an die Kommunal- oder Fachaufsichtsbehörde zu wenden oder sich in einem kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsstreit anwaltlich vertreten zu lassen, bleibt davon unberührt und sollte genutzt werden.
- In Dessau hat die SPD-Fraktion Literatur beschafft. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, auf separate Anschaffungen zu verzichten und die Bestände der Stadtverwaltung zu nutzen.
- Bei der Bemessung von Reisekosten, insbesondere der Wegstreckenentschädigung, hat der Landesrechnungshof empfohlen, aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht über die Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes hinauszugehen.

- Zur Anschaffung von eigenen Briefbögen und Visitenkarten hat der Landesrechnungshof folgendes angemerkt:

Die Aufgabe einer Fraktion als Teilorgan des Stadtrates ist, wie bereits dargestellt, nach innen gerichtet. Die städtischen Aktivitäten, die nach außen gerichtet sind, obliegen dem Oberbürgermeister. Das betrifft die Repräsentation und zumindest im Wesentlichen auch die Öffentlichkeitsarbeit. Für diese nach innen gerichtete Tätigkeit, die sich in Beschlüssen und anderen internen Entscheidungen ausdrückt, wird der Gemeinderat nach § 62 Abs. 1 GO LSA vom Oberbürgermeister vorbereitet. Die erforderlichen Informationen und Unterlagen, die bewirken sollen, dass sich die Stadtratsmitglieder nicht mit Vorarbeiten belasten müssen, werden demnach gestellt. Sofern Stadtratsmitglieder oder Fraktionen mit der Vorbereitung nicht zufrieden sind, können sie die ihnen zustehenden Minderheitenrechte geltend machen. Ein Bedarf für externe Informationsbeschaffungen und Vorbereitungen besteht daher zumindest nur eingeschränkt.

Die Fraktionsmitglieder sind darüber hinaus in der Regel auch Mitglieder einer Partei. In dieser Funktion nehmen sie an der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungsfindung teil, die über sie als Personen auch in den Stadtrat transportiert wird. Daher ist ein Bedarf an Arbeitsmitteln wie Visitenkarten und Briefbögen, die nach außen gerichtet sind, zumindest nur eingeschränkt vorhanden. Je nach der Gestaltung solcher Arbeitsmittel mit Parteilogos und ihrer (auch möglichen) Verwendung für allgemeine politische Zwecke kann darin auch eine verschleierte Parteifinanzierung liegen. Sofern überhaupt ein Bedarf an diesen Arbeitsmitteln besteht, hält es der Landesrechnungshof jedenfalls für erforderlich, dass nach der Menge wie auch nach der Aufmachung dieser Arbeitsmittel eindeutig klargestellt ist, dass die jeweilige Person als Mitglied eines Organs der Stadt und nicht als Mitglied einer Partei auftritt.

3. Schlussbemerkungen des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat bei der Fraktionsfinanzierung aus öffentlichen Haushaltsmitteln gravierende Verstöße gegen die rechtlichen Rahmenbedingungen festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fraktionsmitglieder in zwei Fällen Fraktionsbeiträge gezahlt haben, die mit öffentlichen Haushaltsmitteln vermischt

verwaltet und ausgegeben worden sind. Das hat der Landesrechnungshof als bedenklich beurteilt.

Der Landesrechnungshof hat den Städten im Ergebnis der Prüfungen empfohlen, dass:

- die festgestellten Sachverhalte anhand der aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft und unzulässigerweise verwendete Mittel zurückgefordert werden,
- die aus Haushaltsmitteln angeschafften Wirtschaftsgüter inventarisiert und als Eigentum der Stadt deklariert werden,
- künftig von der Veranschlagung über die Ausgabe bis zur Buchführung und Verwendungskontrolle die in Punkt 1.1 aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Fraktionsfinanzierung mit öffentlichen Mitteln eingehalten werden und die dort aufgezeigte Vorbildfunktion des Stadtrates für die Verwaltung ausgeübt wird. Dabei kann es hilfreich sein, eine Richtlinie zu beschließen, in der insbesondere grundsätzlich zulässige und unzulässige Ausgaben mit einigen Beispielen benannt werden,
- künftig Fraktionsbeiträge den Ausführungen in Punkt 1.2 entsprechend bewirtschaftet werden,
- künftig der Oberbürgermeister und die Verwaltung sowie das Rechnungsprüfungsamt die erforderliche Kontrolle ausüben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium des Innern, den Kommunen Handlungsempfehlungen für eine ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit zu übergeben und die Einbeziehung von Kriterien für eine hinreichende Bemessung zu prüfen.

Zuständigkeit des Senats

Den Beschluss des Landesrechnungshofes zu diesem Bericht nach § 99 Abs. 1 LHO hat der Senat gefasst.

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens – Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Schuldenverwaltung des Landes – Rundfunkangelegenheiten – Staatskanzlei und Landtag – Übergreifende Angelegenheiten – Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen – Sonderaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerverwaltung – Arbeit, Gesundheit, Soziales – Bildung und Kultur – Wissenschaft und Forschung – Justiz
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentliches Dienstrecht, Personal – Inneres – Wirtschaft, Technologie, Verkehr – Beteiligungen und Vermögen des Landes – Informations- und Kommunikationstechnik – Sächliche Verwaltungsausgaben - ohne Fachaufgaben

- | | | |
|--------------------|--------------|--|
| Abteilungsleiter 3 | Herr Elze | <ul style="list-style-type: none">– Raumordnung und Umwelt– Ernährung, Landwirtschaft und Forsten– Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten |
| Abteilungsleiter 4 | Herr Tracums | <ul style="list-style-type: none">– Überörtliche Kommunalprüfung– Wohnungs- und Städtebau |

Redaktionsschluss war der 10. Oktober 2006.

Dessau im Oktober 2006



Seibicke
Präsident