



► Nr. VO/2024/13311
öffentlich

Lübeck, 24.05.2024

Bearbeitung: Yvonne Bretfeld (E-Mail: yvonne.bretfeld@luebeck.de Telefon: 122-7101)

Bereich 1.100 Büro der Bürgerschaft - Bericht über die Sonderprüfung des Büros der Bürgerschaft zur Gewährung von Fraktionsmitteln und Aufwandsentschädigungen

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o. a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



Bereich 1.100

Büro der Bürgerschaft

**Bericht über die Sonderprüfung des Büros der
Bürgerschaft zur Gewährung von
Fraktionsmitteln und Aufwandsentschädigungen**

Rechnungsprüfungsamt

Mai 2024





Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Stefanie Felchle, Stefan Wegner

Layout: Stefanie Felchle



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsauftrag und -durchführung.....	5
2 Prüfungsgegenstand	5
3 Ergebnisse der Prüfung der Fraktionsabrechnungen.....	5
3.1 Formelle Feststellungen	6
3.1.1 Vollständigkeit der vorgelegten Verwendungsnachweise	6
3.1.2 Verspätete Vorlage von Unterlagen.....	7
3.2 Materielle Feststellungen.....	7
3.2.1 Direkte oder indirekte Finanzierung von Parteien oder Wählergemeinschaften	8
3.2.2 Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Sachausgaben.....	8
3.2.3 Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Personalausgaben	9
3.2.4 Aufwendungen ohne erkennbaren Bezug zur Fraktionsarbeit.....	10
4 Ergebnisse der Prüfung der Entschädigungszahlungen.....	10
4.1 Aufwandsentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder	11
4.2 Verdienstausfallentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder	11
5 Prozesse des Büros der Bürgerschaft	12
6 Zuwendungsrichtlinie der Hansestadt Lübeck	13
6.1 Punkt 3.10 – Sachleistungen	13
6.2 Punkt 4 – Aufbewahrung der Verwendungsnachweise	13
6.3 Punkt 4.1 – Zuständigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes und des Büros der Bürgerschaft	14
6.4 Punkt 4.1 – Rücklagen	14
6.5 Zulässigkeitstabelle	15
7 Zusammenfassung.....	15
8 Schlussbemerkung.....	15



Abkürzungsverzeichnis

Allris	- Ratsinformationssystem der Hansestadt Lübeck
BdB	- Büro der Bürgerschaft
EntschVO	- Landesverordnung über Entschädigungen in kommunalen Ehrenämtern vom 03.05.2018
GO	- Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
HL	- Hansestadt Lübeck
HS	- Hauptsatzung der Hansestadt Lübeck
RPA	- Rechnungsprüfungsamt
TVöD	- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (VKA) vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch Änderungstarifvertrag Nr. 21 vom 22.04.2023
Zuwendungsrichtlinie	- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft in der Fassung des Bürgerschaftsbeschlusses vom 26.05.2011
VO	- Vorlage

1 Prüfungsauftrag und -durchführung

Dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Hansestadt Lübeck (HL) obliegt gemäß § 116 Abs. 1 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GO) i. V. m. Ziff. 2.1.4 der Rechnungsprüfungsordnung die Prüfung der Verwaltung, der Eigenbetriebe sowie der anderen Sondervermögen hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung wurde gemäß Ziffer 3.1.19 des Prüfungsplans für das Jahr 2024 durchgeführt. Die Ankündigung der Prüfung erfolgte mit Schreiben vom 20.11.2023. Die Prüfung wurde am 08.01.2024 begonnen, im April 2024 abgeschlossen und der vorliegende Prüfbericht erstellt.

Für die Prüfung wurden dem RPA auf Anforderung die Unterlagen, die durch das Büro der Bürgerschaft (BdB) bereits geprüft wurden, fristgerecht in Papierform übergeben bzw. digital zur Verfügung gestellt. Daneben wurden dem RPA die zugehörigen Access-Datenbanken digital zur Verfügung gestellt. Weitere Unterlagen wurden im Laufe der Prüfung nachgereicht bzw. in den Räumen des BdB gesichtet und mit der Besprechung von Zwischenergebnissen bzw. Rückfragen mit dem BdB verbunden. Das Prüfungsergebnis wurde dem Bereich in einem Schlussgespräch am 08.05.2024 nach vorheriger Vorlage des Berichtsentwurfs vorgestellt und besprochen.

2 Prüfungsgegenstand

Dem BdB obliegt es seit einem Bürgerschaftsbeschluss vom 29.11.2018,¹ sich von den Fraktionen entsprechende Verwendungsnachweise vorlegen zu lassen, diese zu prüfen sowie etwaige Korrekturen und die Rückzahlung nicht bzw. nicht ordnungsgemäß verwendeter Mittel zu veranlassen. Diese Aufgabe wurde zuvor vom RPA wahrgenommen. Eine Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen durch das RPA erfolgte letztmalig in 2019 für die Jahre 2012 bis 2017.² Um u. a. diese Aufgabe adäquat wahrnehmen zu können, wurde das BdB seinerzeit personell im Umfang eines Vollzeitäquivalents verstärkt. Diese Prüfung hat das Ziel, aufzuzeigen, inwieweit das BdB bei der Gewährung und Prüfung der Fraktionsabrechnungen und bei den Festlegungen und Zahlbarstellungen von Entschädigungszahlungen den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gerecht wird. Für die Prüfung wurden vom RPA die Verwendungsnachweise der Fraktionen sowie die ausgezahlten Entschädigungszahlungen der Jahre 2021, 2022 sowie bis zum Ende der Legislaturperiode im Mai 2023 geprüft.

3 Ergebnisse der Prüfung der Fraktionsabrechnungen

Gemäß § 32a Abs. 4 GO kann eine Gemeinde Zuschüsse zur Erfüllung der Aufgaben für den notwendigen sachlichen und personellen Aufwand für die Geschäftsführung der Fraktionen gewähren. Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat hierzu am 17.11.1988 einen Grundsatzerslass zur Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen herausgegeben, dessen Fortbestand mit Runderlass des Innenministeriums v. 22.05.2012³ bestätigt wurde. Die Fraktionen der Bürgerschaft

¹ Vgl. Bürgerschaft HL; Beschluss v. 29.11.2018 zu TOP Ö10.17.41 (VO/2018/06711).

² Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

³ Vgl. Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2012, S. 517 Ziff. 4.3.

der HL werden auf Grundlage der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft (Zuwendungsrichtlinie) aus Haushaltsmitteln der HL unterstützt. Die Richtlinie wurde letztmalig am 26.05.2011 geändert. Vom Wortlaut der Richtlinie abweichend werden die Verwendungsnachweise seit 2019 vom BdB geprüft, korrigiert und etwaige Rückzahlungen veranlasst.

Gemäß der Zuwendungsrichtlinie haben die Fraktionen dem BdB bis zum 31.03. des Folgejahres einen Verwendungsnachweis der erhaltenen Zuwendungen vorzulegen. Der Verwendungsnachweis hat aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis mit einer Aufstellung der Ausgaben zu bestehen.

3.1 Formelle Feststellungen

Bereits bei der letzten Prüfung der Fraktionsabrechnungen durch das RPA war die Einhaltung der formalen Voraussetzungen zum Erhalt und zur Rechnungslegung der Zuwendungen Gegenstand zahlreicher Feststellungen.⁴

Auch im Rahmen dieser Prüfung waren erneut gleichartige Feststellungen zu machen. Es mangelte vielfach an der Vollständigkeit der Unterlagen der Fraktionen. Daneben war den Unterlagen der Fraktionen zu entnehmen, dass dem BdB die Abrechnungsunterlagen überwiegend verspätet und in einigen Fällen erst nach mehrmaliger Aufforderung vorgelegt wurden.

3.1.1 Vollständigkeit der vorgelegten Verwendungsnachweise

Für den zu prüfenden Zeitraum waren dem RPA insgesamt 31 geprüfte Verwendungsnachweise nebst Abrechnungsunterlagen der Fraktionen vorzulegen. Zu Beginn der Prüfung am 08.01.2024 lagen hiervon lediglich 18 Abrechnungen beim RPA vor, die restlichen Abrechnungen waren z. T. noch nicht durch das BdB geprüft bzw. nicht in prüffähiger Form dem BdB vorgelegt worden. Bis Mitte Februar 2024 wurden acht weitere geprüfte Verwendungsnachweise und Abrechnungsunterlagen nachgereicht.

Fünf Abrechnungen konnten bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen nicht vorgelegt werden. Hiervon waren zwei von der jeweiligen Fraktion noch nicht prüffähig zusammengefasst. Bei einer anderen Fraktion konnten nach deren formalen Auflösung die geprüften Unterlagen der Vorjahre nicht vorgelegt werden. Diese Abrechnungen konnte das RPA nur in den Access-Datenbanken einsehen.

Den Verwendungsnachweisen der Fraktionen ist gemäß Punkt 4.1 der Zuwendungsrichtlinie zwingend ein Sachbericht, der die Verwendung der Zuwendung darstellt, beizufügen. Daneben haben die Vorsitzenden der Fraktionen zu bestätigen, dass die öffentlichen Mittel bestimmungsgemäß für die Fraktionsarbeit im Rahmen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse verwendet worden sind.

⁴ Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

Diese Sachberichte und Erklärungen waren den Abrechnungen nicht durchgängig beigelegt. Dem Schriftverkehr des BdB war nicht zu entnehmen, dass diese nachgefordert wurden. Dieses ist zukünftig vom BdB zu beachten. Ohne Sachbericht und Erklärung der/des Fraktionsvorsitzenden sind die Abrechnungen als nicht vollständig zu betrachten.

Auch waren nicht durchgängig Erklärungen zur beantragten Bildung von Rücklagen erkennbar. Diese wurden vom BdB nur vereinzelt nachgefordert.

Daneben war erkennbar, dass das BdB häufig fehlende buchungsbegründende Unterlagen bei den Fraktionen einfordern musste. Ebenso war auffallend, dass das BdB häufig die vorgelegten Eigenberechnungen korrigieren musste, da diese fehlerhaft waren und nicht mit den vorgelegten Kontoauszügen bzw. Kassenbüchern korrespondierten. Bei mehreren Fraktionen wurde wiederholt die Führung eines Kassenbuchs durch das BdB angemahnt, allerdings bis dato ohne Erfolg.

3.1.2 Verspätete Vorlage von Unterlagen

Im Rahmen der Prüfung war erkennbar, dass vielfach die Verwendungsnachweise der Fraktionen zu spät und teilweise erst nach mehrmaliger Aufforderung gegenüber dem BdB vorgelegt wurden. In Einzelfällen entstand ein mehrjähriger Abrechnungsrückstand. Ähnlich verhielt es sich bei Nachfragen des BdB im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise. Auch hier wurden diese z. T. erst nach mehrmaliger Aufforderung beantwortet.

Aus Sicht des RPA wäre es hilfreich, wenn die Fraktionen sich grundsätzlich ihrer Bringschuld der Abrechnungsunterlagen stärker bewusst wären. Die Erstellung der Verwendungsnachweise sollte grundsätzlich binnen drei Monaten zu bewerkstelligen sein, zumal die Fraktionen für derartige Geschäftsstellentätigkeiten entsprechende Zuwendungen für Personalaufwendungen erhalten.

Die fortgesetzt verspätete Vorlage der Verwendungsnachweise und die schleppende Beantwortung von Fragen des BdB erschweren die dortigen Prozesse und führen zu vermeidbarem Mehraufwand.

3.2 Materielle Feststellungen

Materiell zuwendungsfähig sind gemäß Punkt 1.2 der Zuwendungsrichtlinie der personelle und sachliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand innerhalb der Aufgabenstellung der Fraktionen. Die erhaltenen Zuwendungen sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwenden⁵ und dürfen nicht zur direkten oder verdeckten Finanzierung der Parteien oder Wählergemeinschaften verwendet werden⁶. Aufwendungen der Fraktionen, die sich nicht mit ihren Aufgaben verbinden lassen, die der Parteienfinanzierung dienen oder die die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vermissen lassen, sind grundsätzlich als materiell nicht zuwendungsfähig anzusehen.

⁵ Vgl. Zuwendungsrichtlinie, Punkt 1.3.

⁶ Vgl. Zuwendungsrichtlinie, Punkt 1.1.

3.2.1 Direkte oder indirekte Finanzierung von Parteien oder Wählergemeinschaften

Gemäß Punkt 1.1 der Zuwendungsrichtlinie dürfen Zuwendungen an die Fraktionen nicht der direkten oder indirekten Finanzierung der Parteien oder Wählergemeinschaften dienen.

Fraktionen haben grundsätzlich das Recht zu einer eigenen Öffentlichkeitsarbeit. Deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist aber nur zulässig, soweit sie der Darstellung der spezifischen Tätigkeit der Fraktionen dient. Dabei ist auf eine strenge Abgrenzung zur unzulässigen Parteienfinanzierung über den Umweg der Unterstützung der Fraktionen zu achten.⁷

Werbeartikel, Anzeigen, Flyer, etc. müssen den Bezug zu den Bürgerschaftsfraktionen erkennen lassen und dürfen sich nicht nur auf das Parteilogo beschränken.

Bei Durchsicht der Abrechnungsunterlagen zeigte sich fraktionsübergreifend, dass Nachweise (z. B. durch Vorlage eines Musters) fehlten, ob die durch die Fraktionen angeschafften Werbeartikel ausschließlich für Fraktionsarbeit verwendet wurden. In einzelnen Fällen hat das BdB entsprechende Muster bei den Fraktionen nachgefordert. Das RPA hätte hier eine stringenter und einheitlichere Vorgehensweise begrüßt.

Punkt 3.9 der Zuwendungsrichtlinie räumt den Fraktionen die Möglichkeit ein, dass die Parteigeschäftsstellen für ihre Fraktionen personelle und sachliche Leistungen gegen Rechnungslegung übernehmen können und dass diese Leistungen die Fraktionen dann den Parteigeschäftsstellen aus den Zuwendungsmitteln zu erstatten haben. In seinem Prüfbericht aus 2019⁸ hat das RPA angemahnt, dass es wiederholt zu einer pauschalen Geschäftsbesorgung einer Parteigeschäftsstelle für eine Fraktion ohne individuelle Rechnungslegung gekommen ist. Diese Geschäftsbesorgung ist nach wie vor existent, erfolgt aber mittlerweile gegen Rechnungslegung. Dies entspricht formal zwar der Vorgabe der Zuwendungsrichtlinie, anhand der Kontoauszüge war allerdings erkennbar, dass die Überweisung zumindest in 2021 als Dauerauftrag eingerichtet war und regelmäßig vor Rechnungslegung erfolgte. Das BdB ist sich der Problematik bewusst und hat dem RPA in einem Zwischengespräch mitgeteilt, dass diese Geschäftsbesorgung in Kürze eingestellt werden soll. Das RPA weist ausdrücklich darauf hin, dass eine kritischere Prüfung durch das BdB erforderlich ist, sollte die Geschäftsbesorgung fortgeführt werden.

3.2.2 Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Sachausgaben

Das BdB hat die Verwendungsnachweise der Fraktionen gemäß Punkt 1.3 auf die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen. Dieser Verpflichtung ist das BdB weitestgehend nachgekommen. So wurden regelmäßig Säumniszuschläge, Sollzinsen und Doppelzah-

⁷ Vgl. Meyer, Hubert: Recht der Ratsfraktionen, Wiesbaden 2024, S. 259.

⁸ Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

lungen grundsätzlich nicht anerkannt. Das BdB forderte regelmäßig die Vorlage von Vergleichsangeboten an, wo diese nicht vorgelegt wurden, um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Lieferungen und Leistungen beurteilen zu können.

3.2.3 Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Personalausgaben

Die Fraktionen erhalten einen Teil der Zuwendungen zur Deckung des personellen Bedarfs im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. So werden grundsätzlich die Personalkosten einer Stelle zur Fraktionsgeschäftsführung und die einer Stelle für die Sachbearbeitung durch die Zuwendung getragen. Der jeweilige Stellenanteil bemisst sich dabei nach der Größe der Fraktion. Die Gehälter haben sich dabei an der Entgeltgruppe 11 (Geschäftsführung) bzw. an der Entgeltgruppe 6 (Sachbearbeitung) des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu orientieren.⁹

Im Rahmen der Prüfung war festzustellen, dass die Fraktionen ihren Mitarbeiter:innen vereinzelt Sonderzahlungen zukommen ließen. Nach Ansicht des RPA müssen sich etwaige Sonderzahlungen auf eine entsprechende tarifliche Grundlage im TVöD oder eine analoge Anwendung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zurückführen lassen.¹⁰ In der Regel wurden die Personalaufwendungen vom BdB nicht problematisiert, auch wenn die Zuwendungsfähigkeit zumindest hätte hinterfragt werden müssen. In diesem Zusammenhang wird auf das Besserstellungsverbot der Fraktionsmitarbeiter:innen gegenüber kommunalen Mitarbeiter:innen hingewiesen.¹¹

So ergaben sich beispielsweise Feststellungen bei der Gewährung von Weihnachtsgeld als 13. Monatsgehalt, obwohl der TVöD nur eine nach Entgeltgruppen gestaffelte Auszahlung der entsprechenden Jahressonderzahlungen von maximal 84,51 % des jeweiligen Monatsgehaltes vorsieht. Ähnliches war beim Umgang mit den Inflationsausgleichzahlungen festzustellen. Hier sieht der TVöD eine Auszahlung von max. 3.000 Euro für vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter:innen vor; für teilzeitbeschäftigte Mitarbeiter:innen reduziert sich die Auszahlung im Umfang ihres Beschäftigungsanteils. Auch hier waren vereinzelt Überzahlungen auszumachen.

In zwei Fällen wurde eine pauschale Auszahlung für geleistete Überstunden gewährt, obwohl nach Aktenlage keinerlei Stundennachweis vorgelegt wurde.

In einem Fall wurde im Rahmen eines Arbeitsgerichtsprozesses ein Vergleich geschlossen und die Vergleichssumme über die Fraktionsaufwendungen abgerechnet. Hier zweifelt das RPA die Zuwendungsfähigkeit an, da sich die zugrundeliegende Streitigkeit nur auf das Innenverhältnis der Fraktion bezieht und kein Zusammenhang zu den ihr obliegenden Aufgaben erkennen lässt.

Es waren auch pauschale Honorarzahlgungen erkennbar, ohne dass vom BdB die vertraglichen Grundlagen hierfür hinterfragt wurden.

⁹ Vgl. Zuwendungsrichtlinie, Punkt 3.1.

¹⁰ Vgl. Meyer, Hubert: Recht der Ratsfraktionen, Wiesbaden 2024, S. 296.

¹¹ Vgl. ebd., S. 296 f.

Bei der Beurteilung der abgerechneten Personalaufwendungen ist das BdB aufgefordert, künftig deutlich kritischer zu sein. Um die Höhe der Personalaufwendungen beurteilen zu können, sollte das BdB regelmäßig Einsicht in die entsprechenden Arbeitsverträge und Stundennachweise nehmen und prüfen, ob sich Vergütung und Ausgestaltung tatsächlich an den in der Zuwendungsrichtlinie genannten Entgeltgruppen orientieren. Zu diesem Punkt bittet das RPA um Stellungnahme.

3.2.4 Aufwendungen ohne erkennbaren Bezug zur Fraktionsarbeit

Die Fraktionen haben als Teil und Gliederung der Bürgerschaft die vorrangige Aufgabe, die Willensbildung in der Bürgerschaft und den Ausschüssen vorzubereiten.¹² Die Zuwendungsrichtlinie definiert hierfür einen Gestaltungsrahmen und benennt beispielhaft verschiedene zuwendungsfähige Aufwandsarten.¹³

Das BdB hat bei erkennbaren zweifelhaften Aufwendungen, nicht vorgelegten oder nicht nachvollziehbaren Belegen regelmäßig entsprechende Nachfragen an die Fraktionen gestellt bzw. die Vorlage entsprechender Teilnahmelisten (z.B. für Sitzungen, Schulungen oder Verköstigungen) erbeten. Wenn in der Folge die Zuwendungsfähigkeit nach Ansicht des BdB nicht gegeben war, wurden diese Aufwendungen regelmäßig nicht anerkannt.

Bei einigen Aufwendungen hätte das RPA eine noch kritischere Herangehensweise des BdB begrüßt. So wurden beispielsweise Aufwendungen für angemietete Dauerparkplätze, Spenden, Getränke bei Sitzungen der Bürgerschaft oder Präsente an städtische Mitarbeiter:innen in der Regel nicht problematisiert und als zuwendungsfähig anerkannt. Auf die Nichtzuwendungsfähigkeit derartiger Aufwendungen hat das RPA bereits in seinem Prüfbericht von 2019¹⁴ hingewiesen. Dem RPA ist bewusst, dass die Unsicherheiten beim Umgang mit diesen Aufwendungen auch der begrifflichen Unschärfe der Zuwendungsrichtlinie geschuldet sind. Zu diesem Punkt bittet das RPA um Stellungnahme.

4 Ergebnisse der Prüfung der Entschädigungszahlungen

Bürgerschafts- und Ausschussmitglieder der HL haben Anspruch auf den Ersatz ihrer Auslagen, die im Rahmen der Ausübung ihres Amtes angefallen sind. Bei der HL wird dafür eine pauschale Aufwandsentschädigung gewährt, mit der auch der Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung ihrer Tätigkeit abgegolten wird (§ 24 Abs. 2 GO i. V. m. § 2 der Landesverordnung über Entschädigungen in kommunalen Ehrenämtern (EntschVO)¹⁵). Zusätzlich besteht bei dem durch Ausübung dieser Tätigkeit entgangenen Arbeitsverdienstes oder im Falle von Selbstständigen bei Verdienstaussfall der Anspruch auf Ersatz (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 GO i. V. m. § 13 EntschVO).

¹² Vgl. Zuwendungsrichtlinie, Punkt 1.

¹³ Vgl. ebd., Punkt 3.

¹⁴ Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

¹⁵ An dieser und den fortlaufenden Stellen in diesem Bericht in ihrer Fassung vom 03.05.2018.

Zuständig für die Gewährung dieser Entschädigungszahlungen ist das BdB. Im Rahmen der Prüfung wurden die Entschädigungszahlungen am Beispiel der Bürgerschaftsmitglieder stichprobenartig auf ordnungsgemäße Berechnung und Auszahlung für den Zeitraum 2021 bis Ende Mai 2023 überprüft.

4.1 Aufwandsentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder

Bei der stichprobenartigen Durchsicht der Gewährung der Aufwandsentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder im Zeitraum 2021 bis Mai 2023 ergaben sich in monetärer Hinsicht keine Auffälligkeiten. Die Berechnung erfolgte ordnungsgemäß nach § 24 Abs. 2 GO i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 a) EntschVO sowie i. V. m. § 15 Abs. 2¹⁶ der seinerzeit gültigen Hauptsatzung (HS) der HL und ergab keine Beanstandungen.

Eine schriftlich fixierte Prozessbeschreibung für die Gewährung der Aufwandsentschädigungen konnte das BdB dem RPA auf Nachfrage nicht vorlegen. Dem RPA wurde durch die Bereichsleitung mündlich erläutert, dass der Bereich Personal eine Durchschrift der Bescheide erhält, die jedem Bürgerschaftsmitglied zu Beginn einer Wahlperiode oder nach Neuaufnahme in die Bürgerschaft zugeht. In diesem Bescheid wird der Anspruch auf Erhalt der monatlichen Aufwandsentschädigung festgelegt. Der Bereich Personal bearbeitet auf dieser Grundlage die Auszahlung und überführt sie in eine Dauerbuchung für jedes Bürgerschaftsmitglied. Von dem Bereich Personal erhält jedes Mitglied einmal jährlich eine Aufstellung über die gewährten Aufwandsentschädigungen. Die Überwachung der rechtmäßigen Auszahlung (z. B. Ausscheiden eines Bürgerschaftsmitglieds und Neuaufnahme eines nachrückenden Mitglieds) liegt in der Zuständigkeit des BdB.

Für jedes Bürgerschaftsmitglied führt das BdB eine Akte. Die Akten enthielten vorrangig den üblichen Schriftwechsel (z. B. Bescheid zur Gewährung der Aufwandsentschädigung) sowie einen Personalbogen (Angabe der persönlichen Daten sowie der Einverständniserklärung, diese ganz oder teilweise in Allris zu veröffentlichen). Eine den Inhalt dieser Akten regelnde Aktenordnung gibt es laut Auskunft der Bereichsleitung nicht; die Bürgerschaftsmitglieder wüssten aber sowohl über die Führung der Akten als auch über ihr Recht zur jederzeitigen Einsichtnahme Bescheid. Das RPA empfiehlt dringend das Erstellen einer Aktenordnung. Vereinzelt fanden sich in den Akten Unterlagen, die weit älter als zehn Jahre alt waren, obwohl nach Auskunft der Bereichsleitung die Akten regelmäßig bereinigt und dem Archiv übergeben werden. Hier empfiehlt das RPA eine konsequentere Kontrolle der Akten. Zu diesem Punkt bittet das RPA um Stellungnahme des BdB.

4.2 Verdienstauffallentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder

In dem Prüfungszeitraum 2021 bis Mai 2023 wurden insgesamt elf Anträge auf Verdienstauffallentschädigungen gestellt und gewährt. Die Berechnung der Entschädigungshöhe erfolgt nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 GO i. V. m. § 13 EntschVO sowie i. V. m. § 15 Abs. 7¹⁷ der seinerzeit gültigen HS der HL. Bis auf einen Antrag waren es Selbstständige, die einen Verdienstauffall geltend machten. Nach § 13 Abs. 2 EntschVO ist die Entschädigungshöhe je Stunde im Einzelfall auf der Grundlage des glaubhaft

¹⁶ Ab April 2022 nach Neufassung der HS gemäß § 14 Abs. 2 HS.

¹⁷ Ab April 2022 nach Neufassung der HS gemäß § 14 Abs. 7 HS.

gemachten Verdienstauffalls nach billigem Ermessen festzusetzen. Bei Durchsicht der Anträge konnte vereinzelt nicht nachvollzogen werden, auf welcher Grundlage der gewährte Stundensatz berechnet wurde. Die Mehrheit der Anträge wurde jedoch vollständig vorgelegt und vom BdB nachvollziehbar und gewissenhaft berechnet.

Neben den Verdienstauffallentschädigungen wurden stichprobenartig Entschädigungszahlungen für entstandene Reisekosten, Kinderbetreuungskosten sowie für die Wahrnehmung des stellvertretenden Fraktionsvorsitzes bei Abwesenheit der Fraktionsvorsitzenden geprüft. Es ergaben sich keine Beanstandungen.

5 Prozesse des Büros der Bürgerschaft

Im Zuge der Ankündigung der Sonderprüfung bat das RPA das BdB um Zusendung der für den Prüfgegenstand relevanten internen Prozessbeschreibungen. Das BdB konnte, auch nach erneuter Nachfrage, keine Prozessbeschreibungen vorlegen. Auch wenn das BdB bei seiner Prüfung der Fraktionszuwendungen und Entschädigungszahlungen in Summe gewissenhaft vorgeht und einem Muster folgt, schlug sich das Fehlen von verbindlichen Prozessbeschreibungen in der Bearbeitung nieder.

Bei Durchsicht der Unterlagen war erkennbar, dass die Prüfung der Fraktionsabrechnungen nicht stringent erfolgt. Grundsätzlich fordert das BdB nach Vorlage der Verwendungsnachweise in einem ersten Schritt die von den Fraktionen als nicht verbrauchte Zuwendungen ausgewiesenen Mittel zurück und steigt dann in die Prüfung der Abrechnungen ein. Sich daraus ergebende Differenzen werden in einem Bescheid an die Fraktionen zurückgefordert oder -erstattet.

Die Fraktionen haben die Möglichkeit, gegen diesen Bescheid Widerspruch einzulegen und Nachweise bzw. Belege nachzureichen, so dass die vom BdB zunächst als nicht zuwendungsfähig anerkannten Aufwendungen nachträglich anerkannt werden können. In einem solchen Fall ergeht laut Aussage des BdB ein korrigierter Bescheid. Dies ging aus den Akten allerdings nicht eindeutig hervor, da die Ursprungsbescheide teilweise aus den Akten genommen wurden oder den Fraktionen nicht offiziell zugestellt, sondern nur vorab per E-Mail geschickt wurden.

Das RPA empfiehlt daher dringend die Erstellung verbindlicher Prozessbeschreibungen und Aktenordnungen. Darüber hinaus empfiehlt es dem BdB, sich mit den Fraktionen auf ein verbindliches Vorgehen hinsichtlich der Fristen zur Vorlage der Verwendungsnachweise und Führung der Access Datenbank zu einigen. Die bisher übliche Praxis, in der die Fraktionen die Verwendungsnachweise trotz wiederholter Erinnerung durch das BdB massiv verspätet vorlegen und Ausgaben nachträglich durch das BdB in der Access Datenbank erfasst werden müssen, stellen einerseits einen Verstoß gegen die Vorgaben der Zuwendungsrichtlinie dar und binden andererseits zusätzliche Ressourcen des BdB.

Zu dem Gesamtkomplex der Prozesse des BdB (siehe auch Textziffer 4.1) bittet das RPA um Stellungnahme.

6 Zuwendungsrichtlinie der Hansestadt Lübeck

Die aktuelle und dieser Prüfung zu Grunde liegende Zuwendungsrichtlinie trat zum 01.01.2011 in Kraft und wurde letztmalig am 26.05.2011 geändert. Punkt 4.1 der Richtlinie entspricht zwischenzeitlich nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten, weitere wurden bereits in der bis dato letzten Prüfung des RPA mit Empfehlung zur Optimierung angesprochen.¹⁸ Diese Punkte werden im Folgenden erläutert.

6.1 Punkt 3.10 – Sachleistungen

Als Sachleistung bereitgestellte Büroausstattung sowie die aus Zuwendungen beschafften Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände bleiben nach Punkt 3.10 Eigentum der HL. In seinem Prüfbericht aus 2019¹⁹ hat das RPA daher bereits empfohlen, dass die Fraktionen vor Kauf oder Miete von Investitionsgütern mit dem BdB Verfahrensschritte (Vergleichsangebote und Inventarisierungen) klären und dokumentieren und diese Verfahrensschritte in der Zuwendungsrichtlinie aufnehmen sollen.

Die Rückfrage beim BdB hat ergeben, dass alle investiven Anschaffungen durch das BdB inventarisiert werden. Nachdem sich eine Fraktion aufgelöst hat, sammelt das BdB alle inventarisierten Gegenstände ein und bewahrt sie für eine anderweitige Verwendung auf. Sollte sich keine Verwendung finden lassen, werden die angeschafften Geräte der Verwaltung zur Verwertung angeboten. Defekte Gegenstände werden beim BdB abgegeben und von der Anlagenbuchhaltung als abgängig gemeldet.

Vor einer investiven Anschaffung hat die Fraktion dem BdB drei Vergleichsangebote vorzulegen und mitzuteilen, für welches Angebot sich entschieden wurde. Das BdB zeichnet die Angebote ab und erhält nach Anschaffung die Originalrechnung für die Inventarisierung. Die Fraktion erhält eine Kopie der Rechnung und der Vergleichsangebote für die eigene Buchhaltung.

Das RPA begrüßt dieses Verfahren und empfiehlt, die Verfahrensschritte zur Angebotseinholung und Inventarisierung in der Richtlinie aufzunehmen.

6.2 Punkt 4 – Aufbewahrung der Verwendungsnachweise

Die Zuwendungsrichtlinie regelt nicht, wo die Verwendungsnachweise inklusive der Originalbelege nach Vorlage beim BdB aufzubewahren sind. Nach bisheriger Praxis sendet das BdB diese nach erfolgter Prüfung den Fraktionen zur weiteren Verwendung wieder zurück.

Im Rahmen der Prüfung hat das RPA alle Verwendungsnachweise inklusive Originalbelege über das BdB angefordert, welches sich wiederum an die Fraktionen direkt gewandt und die Abrechnungs-

¹⁸ Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

¹⁹ Vgl. Ebenda.



ordner angefordert hat. Bei einer zwischenzeitlich aufgelösten Fraktion konnten die geprüften Abrechnungsunterlagen nicht vorgelegt werden.²⁰ Dieser Fall hat die Frage nach der künftigen Aufbewahrung aufgeworfen. In einem Zwischengespräch hat das BdB grundsätzlich die Bereitschaft signalisiert, die Abrechnungsordner für die Dauer der Aufbewahrungspflicht zu verwahren.

Das RPA begrüßt diese Vorgehensweise und empfiehlt eine Aufnahme unter Punkt 4 in der Zuwendungsrichtlinie.

6.3 Punkt 4.1 – Zuständigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes und des Büros der Bürgerschaft

Mit Beschluss vom 29.11.2018 wurde von der Bürgerschaft festgelegt, dass „der Beschluss der Bürgerschaft vom Mai 2011 (Nr. 150) Punkt 4.1 Satz 1 dahingehend geändert [wird], dass das Büro der Bürgerschaft als zuständige Stelle festgelegt wird. Alle Fraktionsbelange sollen im BdB zusammengefasst werden.“²¹

Gemeint ist damit Punkt 4.1 der Zuwendungsrichtlinie aus 2011, wonach die Fraktionen dem RPA als zuständige Stelle für die Prüfung der rechtmäßigen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der HL bis zum 31.03. des auf die Zahlung folgenden Jahres einen Verwendungsnachweis vorzulegen haben. Dieser Wortlaut steht trotz des anderslautenden Bürgerschaftsbeschlusses vom 29.11.2018 und der daraufhin geänderten Praxis²² bis heute unverändert in der Zuwendungsrichtlinie. Um den Transparenzerfordernissen der Zuwendungsrichtlinie zu entsprechen, fordert das RPA daher dringend, die Richtlinie in diesem Punkt schnellstmöglich der Praxis anzupassen und bittet um Stellungnahme, warum dies seit der Beschlussfassung in 2018 noch nicht erfolgt ist.

6.4 Punkt 4.1 – Rücklagen

Punkt 4.1 der Zuwendungsrichtlinie räumt den Fraktionen die Möglichkeit zur Bildung einer Rücklage für erforderliche Reparaturen, Wartungsverträge und Investitionen sowie zu erfüllende begründete Verpflichtungen aus dem Abrechnungsjahr ein.

Das RPA folgt der allgemeinen Kommentierung,²³ wonach den Fraktionen grundsätzlich nur die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden dürfen. Zuwendungen, für deren zweckentsprechende Verwendung ein Nachweis nicht geführt werden kann, sind von den Fraktionen nach Ablauf des Haushaltsjahres unverzüglich an die kommunale Körperschaft wieder abzuführen. Es besteht z. B. auch keine Notwendigkeit, zur Finanzierung des Personals Rücklagen zu bilden, da auch die Mitarbeitenden nur für die Dauer der Fraktionsexistenz beschäftigt werden dürfen.

Im Rahmen der Prüfung war festzustellen, dass die Beantragung und Verwendung der Rücklagen nicht einheitlich und nicht durchgängig richtlinienkonform erfolgte.

²⁰ Vgl. Vgl. Textziffer 3.1.1.

²¹ Vgl. Bürgerschaft HL; Beschluss v. 29.11.2018 zu TOP Ö10.17.41 (VO/2018/06711).

²² Vgl. Textziffer 2 und 3.

²³ Vgl. Meyer, Hubert: Recht der Ratsfraktionen, Wiesbaden 2024, S. 256 f.

Die Möglichkeit zur Bildung einer Rücklage wird vom RPA somit weiterhin kritisch gesehen und sollte aus der Zuwendungsrichtlinie gestrichen werden.

6.5 Zulässigkeitstabelle

Wie bereits in seinem Prüfbericht aus 2019²⁴ empfiehlt das RPA nach wie vor, eine Zulässigkeitstabelle u. a. auf Grundlage von Gerichtsurteilen, Kommentierungen, Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes und Best Practice-Beispielen anderer Kommunen in Schleswig-Holstein zu entwickeln und die Zuwendungsrichtlinie um diese zu ergänzen. Eine solch konkretisierende Zulässigkeitstabelle gewährt sowohl für die Fraktionen in der Rechnungslegung und Abrechnung als auch für das BdB bei der Prüfung der Verwendungsnachweise mehr Klarheit und Handlungssicherheit.

Das RPA regt somit die Erarbeitung einer Zulässigkeitstabelle und Aufnahme dieser als Anlage zur Zuwendungsrichtlinie an.

7 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist für den Prüfungszeitraum 2021 bis Ende Mai 2023 festzuhalten, dass das BdB seinen Verpflichtungen weitestgehend nachkommt.

Bei der Durchsicht der Bearbeitung der Entschädigungszahlungen für Bürgerschaftsmitglieder ergaben sich keine Auffälligkeiten und Beanstandungen. In Bezug auf die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionszuwendungen erwartet das RPA in Einzelfällen jedoch eine kritischere und konsequentere Vorgehensweise. Das Nacharbeiten unzureichend geführter Buchhaltungen einzelner Fraktionen bindet zu viele Ressourcen des BdB, die an anderer Stelle fehlen. Hinsichtlich verspätet oder unvollständig vorgelegter Verwendungsnachweise sollten Konsequenzen in der Zuwendungsrichtlinie konkret und verbindlich geregelt, kommuniziert und einheitlich durchgesetzt werden.

Die in der Praxis in Teilen bereits gelebten Bearbeitungsmuster und Prozesse sollten verschriftlicht und regelmäßig aktualisiert werden. Unerlässlich ist die Erstellung von Aktenordnungen sowie die Anpassung und Überarbeitung der Zuwendungsrichtlinie.

8 Schlussbemerkung

Für die freundliche und kooperative Zusammenarbeit während der Prüfung bedankt sich das RPA bei den Mitarbeitenden des BdB.

²⁴ Vgl. Rechnungsprüfungsamt HL, Bericht über die Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen der Hansestadt Lübeck der Abrechnungsjahre 2012-2017 v. 10.04.2019 (VO/2019/07654).

Zur Vorbereitung auf das Schlussgespräch wurde der Berichtsentwurf dem BdB am 25.04.2024 zur Verfügung gestellt. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen sind in dem Schlussgespräch am 08.05.2024 mit dem BdB besprochen worden.

Das RPA bittet das BdB bis zum 23.05.2024 um Stellungnahme zu folgenden Textziffern:

Tz.	Bezeichnung	Seite
3.2.3	Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Personalausgaben	9 f.
3.2.4	Aufwendungen ohne erkennbaren Bezug zur Fraktionsarbeit	10
4.1	Aufwandsentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder	11
5	Prozesse des Büros der Bürgerschaft	12
6.3	Punkt 4.1 – Zuständigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes und des Büros der Bürgerschaft	14

Es wird darum gebeten, die Stellungnahme gemäß gültiger Rechnungsprüfungsordnung zur Weitergabe an den Rechnungsprüfungsausschuss zu erstellen. Dabei ist darauf zu achten, dass aus Datenschutzgründen gegebenenfalls eine Anonymisierung vorzunehmen ist.

Unabhängig davon wird anheimgestellt, sich darüber hinaus schriftlich zu den Bemerkungen zu äußern. Sollte sich das BdB zu den Bemerkungen nicht äußern, wird das Prüfungsergebnis lediglich aus Sicht des RPA im Rechnungsprüfungsausschuss dargestellt. Die Vorlage des Berichtes im Rechnungsprüfungsausschuss ist für den 05.06.2024 vorgesehen.

Lübeck, 14.05.2024
14.1.100.07.15.01

Dr. Katja Schur

Stefanie Felchle

Stefan Wegner

23. Mai 2024



Alw

PrGr

Stellungnahme Bereich 1.100

Büro der Bürgerschaft

Stellungnahme zum Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Sonderprüfung des Büros der Bürgerschaft zur Gewährung von Fraktionsmitteln und Aufwandsentschädigungen

Anlass

Das Rechnungsprüfungsamt der Hansestadt Lübeck hat mit Ankündigung vom 20.11.2023 den Bereich 1.100 Büro der Bürgerschaft im Rahmen einer Sonderprüfung zur Gewährung von Fraktionsmitteln und Aufwandsentschädigungen im Zeitraum 01/24 bis 04/24 geprüft und mit E-Mail vom 25.04.2024 einen Berichtsentwurf vorgestellt. ✓

Das Rechnungsprüfungsamt bat um Stellungnahmen zu den Textziffern 3.2.3, 3.2.4, 4.1, 5, sowie 6.3 des Berichts.

Dieser Bitte kommt der Bereich Büro der Bürgerschaft hiermit nach.

Lübeck, 14. Mai 2024

3.2.3 Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Personalausgaben

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) stellt in diesem Punkt fest, dass sich die Gehälter der Fraktionsmitarbeitenden gemäß Zuwendungsrichtlinie an den Entgeltgruppen 11 für die Geschäftsführung, sowie Entgeltgruppe 6 für die Sachbearbeitung zu orientieren haben. Weiterhin wird für die Auszahlung von Sonderzahlungen auf die Grundlage des TVöD oder die analoge Anwendung verwiesen. Auch ein Hinweis auf die Beachtung des Besserstellungsverbot der Fraktionsmitarbeiter:innen gegenüber kommunalen Mitarbeiter:innen wird im Prüfbericht aufgeführt.

Das RPA führt hier beispielsweise die Zahlung des Inflationsausgleichs, eine pauschale Überstundenvergütung, die Kosten eines Arbeitsgerichtsprozesses und eine pauschale Honorarzahlung an und fordert das Büro der Bürgerschaft (BdB) auf, bei den Ausgaben für Personalkosten deutlich kritischer zu sein.

Zuletzt regt das RPA an regelmäßige Einsicht in Arbeitsverträge und Stundennachweise zu nehmen, um zu prüfen, ob sich Vergütung und die Ausgestaltung der Arbeitsverträge tatsächlich an den in der Zuwendungsrichtlinie genannten Entgeltgruppen orientiert.

Stellungnahme des BdB zu dieser Textziffer

Nach Ansicht des BdB ist die in der Zuwendungsrichtlinie genannte Höhe der Zuwendungen für Personalkosten lediglich eine Größe, die einen einheitlichen Maßstab abbildet, an der sich die Höhe der Auszahlung bemisst.

Die Nennung der Entgeltgruppen gemäß TVöD für die Geschäftsführung, sowie für die Sachbearbeitung wurden bei Erstellung der Zuwendungsrichtlinie in diese aufgenommen, um eine feste und fraktionsübergreifend einheitliche Größe zu erlangen, die sich, wie das RPA festgestellt hat, am TVöD **orientiert**.

Gemäß Zuwendungsrichtlinie erhalten die Fraktionen den entsprechenden Personalkostensatz der jeweiligen Entgeltgruppe. Die Personalkostendurchschnittswerte der Hansestadt Lübeck werden jedes Jahr für den Zuwendungsbescheid zugrunde gelegt und anhand dieser Werte errechnen sich die jährlich schwankenden Zuwendungen für Personalkosten.

Diese Personalkostendurchschnittswerte erfassen nicht nur die direkten Personalkosten, wie Löhne und Gehälter, sondern auch die indirekten, wie Sozialversicherungsbeiträge, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall und Sonderzahlungen.

Die Zuwendungsrichtlinie hätte auch einen festen Eurobetrag ausweisen können – dieser hätte jedoch beispielsweise Schwankungen des Geldwertes oder Steigerungen der Sozialversicherungsabgaben nicht variabel über viele Jahre berücksichtigt. Dass hier auf einen Personalkostenwert anhand eines Tarifvertrages zurückgegriffen wird ist nach Auffassung des BdB logisch, bildet jedoch nicht die Grundlage für eine analoge Anwendung von diesem.

Konsequenterweise hätten dann auch die Stufenlaufzeiten und die damit einhergehenden Erhöhungen des Entgelts in der Zuwendungsrichtlinie thematisiert werden müssen, wäre eine Angliederung an den TVöD beabsichtigt.

Ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot kann insofern aus Sicht des BdB ebenfalls nicht vorliegen, da keine analoge Anwendung des TVöD gesehen wird und die Grundlage der Höhe in Form von Personalkostendurchschnittswerten sowieso Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld oder den Inflationsausgleich berücksichtigen.

Das RPA hat in seinem Prüfbericht vom 10.04.2019 festgestellt, dass die Fraktionen aufgrund ihrer Teilrechtsfähigkeit in der Lage sind, Arbeitsverträge zu schließen. Nach Ansicht des BdB sind die Fraktionen in der Ausgestaltung dieser Arbeitsverträge frei und eine regelmäßige Einsicht in Arbeitsverträge und Stundennachweise aller Fraktionsmitarbeitenden wird von hier aus als nicht angemessen angesehen - zumal diese Vorgänge Personalressourcen binden, was das RPA unter Textziffer 7 an anderer Stelle bemängelt hat.

Was das BdB in dem Zusammenhang kritisch sieht, ist die in den Richtlinien gewährte gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten. So könnte es theoretisch dazu kommen, dass bis zu 100% der erhaltenen Zuwendungen für Personalkosten aufgewendet werden könnten, was nach Ansicht des BdB den Sinn der Unterteilung von Sach- und Personalkosten konterkariert.

3.2.4 Aufwendungen ohne erkennbaren Bezug zur Fraktionsarbeit

Das RPA hält zwar fest, dass bei erkennbar zweifelhaften Aufwendungen, nicht vorlegbaren, oder nicht nachvollziehbaren Belegen regelmäßig vom BdB Nachfragen an die Fraktionen gestellt wurden und in der Folge Aufwendungen als nicht zuwendungsfähig anerkannt wurden, wenn die Zuwendungsfähigkeit aus Sicht des BdB nicht gegeben war – eine noch kritischere Herangehensweise wäre dennoch begrüßt worden.

Das RPA bemängelt insbesondere, dass Dauerparkplätze, Spenden, Getränke bei Bürgerschaftssitzungen oder Präsente an städtische Mitarbeiter:innen vom BdB nicht problematisiert wurden und verweist auf seinen Prüfbericht von 2019.

Gleichzeitig wird der unsichere Umgang mit diesen Aufwendungen aufgrund der begrifflichen Unschärfe der Zuwendungsrichtlinie anerkannt.

Stellungnahme des BdB zu dieser Textziffer

Das BdB verweist hier auf eine Spendenzahlung einer Fraktion aus dem Jahr 2020, welche von hier aus als nicht zuwendungsfähig anerkannt wurde.

Getränke zu Bürgerschaftssitzungen werden ebenfalls regelmäßig nicht anerkannt – bei den im Prüfbericht genannten Getränken handelt es sich um Rechnungen aus der MuK, welche zu Coronazeiten hauptsächlich Austragungsort der Bürgerschaftssitzungen war. Die Rechnungen beziehen sich auf Getränke, die zu den vorlaufend zur Sitzung der Bürgerschaft durchgeführten

Fraktionssitzungen ausgeschenkt wurden. Es handelt sich nicht um Getränke ZUR Sitzung der Bürgerschaft.

Auch die thematisierten Parkplätze werden nach Aussage der Fraktionen als Gästeparkplatz vorgehalten. Dies geben die Zuwendungsrichtlinien nicht explizit als (nicht)zuwendungsfähigen Punkt her, hier kommt der vom RPA korrekt eingebrachte Hinweis der Unschärfe der Zuwendungsrichtlinie zum Tragen und die Kosten für die Anmietung eines Gästeparkplatzes mussten daher regelmäßig als zuwendungsfähig anerkannt werden. Das BdB hat die Kosten von einem im Jahr 2023 angemieteten Parkplatz auf Namen und Kennzeichen eines Fraktionsvorsitzenden als nichtzuwendungsfähig anerkannt was zeigt, dass die Thematik im BdB durchaus Beachtung findet.

Zuletzt werden auch Präsente an städtische Mitarbeiter:innen von hier aus kritisch gesehen. Die Anerkennung der Zuwendungsfähigkeit ist der Zi. 3.8 der Zuwendungsrichtlinie geschuldet, denn die Fraktionen gehen während der Bearbeitung spezieller Themen, die die Unterstützung von städtischen Mitarbeitenden erfordert, durchaus ihrer Fraktionsarbeit nach. Das BdB sieht hier auch eine teilweise Verantwortung der Mitarbeitenden, im Rahmen der geltenden Antikorruptionsrichtlinie der Hansestadt Lübeck entsprechende Präsente abzuweisen. Nach Rücksprache des BdB mit einer Fraktion im Jahr 2023 und unter Hinweis auf die o.g. Richtlinie sollen zukünftig die Präsente ohne Bezug zur Fraktionsarbeit (z.B. kleine Weihnachtsgeschenke) unterbleiben.

4.1 Aufwandsentschädigungen für Bürgerschaftsmitglieder

Der Prüfbericht hält fest, dass es in monetärer Sicht keine Auffälligkeiten gab. Da es seitens des BdB keine Prozessbeschreibung für die Gewährung der Aufwandsentschädigungen gibt, wird das Verfahren bezüglich der Auszahlung der monatlichen Aufwandsentschädigungen gemäß Aussage der Bereichsleitung des BdB im Bericht wiedergegeben. Auch die Akten der Bürgerschaftsmitglieder und die Aktenführung wird dabei thematisiert, auch hier wird auf die Darstellung der Bereichsleitung des BdB im Prüfbericht eingegangen und unter Anderem festgehalten, dass nach ihrer Auskunft eine Aktenordnung nicht existiert, dass die Akten aber regelmäßig bereinigt und dem Archiv übergeben werden. Dennoch fanden sich vereinzelt Unterlagen in den Akten, die teils älter als zehn Jahre waren.

Stellungnahme des BdB zu dieser Textziffer

Die Darstellung, dass die Akten der Bürgerschaftsmitglieder regelmäßig dem Archiv angeboten, bzw. übergeben werden, ist nicht korrekt. Bei den Akten, die dem Archiv angeboten und auf Anforderung teilweise übergeben werden, handelt es sich um die allgemeinen Sachakten, für die es auch eine Aktenordnung im BdB gibt.

Die Personalakten der Bürgerschaftsmitglieder beinhalten hauptsächlich die Personalfragebögen, Durchschriften der Geburtstagschreiben und Bewilligungsbescheide der Aufwandsentschädigungen. Ein Aussortieren ist unter Umständen im Einzelfall aufgrund erhöhten Arbeitsaufkommens im Bereich nicht erfolgt. Die Führung von Einzelakten zu den

Bürgerschaftsmitgliedern als Handakten ist im BdB seit Jahrzehnten gelebte Praxis, die seit jeher weitergeführt wurde.

Das BdB wird sich aber zukünftig um ein angepasstes Verfahren im Umgang mit Unterlagen, die Bürgerschaftsmitglieder betreffen, bemühen.

5 Prozesse des Büros der Bürgerschaft

Prozessbeschreibungen konnten nach Ausführungen des RPA vom BdB nicht vorgelegt werden. Das Fehlen der Prozessbeschreibungen schlägt sich demnach auch in der Bearbeitung der Aufgaben durch das BdB wieder, da die Arbeitsschritte der Prüfung nicht stringent laufen. Das RPA bemängelt im Bericht, dass Sachverhalte nicht eindeutig aus den Akten hervorgehen, da teilweise Ursprungsbescheide aus den Akten genommen oder den Fraktionen nicht zugestellt wurden, nachdem Bescheide aufgrund nachgereicherter Belege korrigiert wurden, bzw. von den Fraktionen Widerspruch erhoben wurde.

Weiterhin wird empfohlen, dass sich das BdB auf ein verbindliches Vorgehen hinsichtlich der Fristen zur Vorlage der Verwendungsnachweise und der Führung der Access Datenbanken mit den Fraktionen einigt, da Unterlagen teilweise massiv verspätet vorgelegt werden und die Datenbanken teilweise nachträglich durch das BdB korrigiert werden müssen.

Stellungnahme des BdB zu dieser Textziffer

Das BdB bejaht durchaus die Sinnhaftigkeit von Prozessen und wird sich im Rahmen der Gesamtstädtischen Prozessmodellierung dieser Aufgabe stellen.

Außerdem ist intern vereinbart, einen Vordruck zur Beantragung von Rückstellungen für die Fraktionen zu erstellen, sowie ein Leitfaden, betreffend den Verfahrensablauf zur Rückforderung von gewährten Zuwendungen, um hier bei z.B. Urlaubs- oder Krankheits- oder Fortbildungsabwesenheiten mehr Sicherheit im Umgang mit diesem Ablauf für die Kolleg:innen des Bereichs zu erlangen.

Der jetzige Ablauf, insbesondere hinsichtlich von Widersprüchen durch die Fraktionen, hat sich bisher nie verändert. Dem Hinweis des Prüfberichtes, dass Ursprungsbescheide aus den Akten genommen oder den Fraktionen nicht offiziell zugestellt wurden, kann das BdB nicht folgen. Den Fraktionen wird nach Abschluss der Prüfung der Prüfbericht übersandt. Die Fraktionen erhalten damit die Gelegenheit, noch fehlende Belege nachzureichen oder Stellungnahmen abzugeben, so dass im Einzelfall Ausgaben noch als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Unklarheiten oder Widersprüche werden dabei in der Regel in einem persönlichen Gespräch erörtert, sodass im besten Fall eine Einigung im Einvernehmen herbeigeführt werden kann.

Die Vereinbarung eines verbindlichen Vorgehens hinsichtlich der Fristen zur Vorlage der Abrechnungsordner und -datenbank, sowie dessen Führung wird den Fraktionen regelmäßig angeboten. Außerdem erinnert das BdB regelmäßig an die Abgabe von fehlenden Unterlagen – die verbindliche Festlegung von Änderungen zum Verfahrensablauf liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches des BdB.

6.3 Punkt 4.1 - Zuständigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes und des Büros der Bürgerschaft

Hier bezieht sich das RPA auf Punkt 4.1 der Zuwendungsrichtlinie, in der es heißt, dass die Fraktionen dem RPA ihre Verwendungsnachweise vorlegen müssen. Diese Aufgabe wurde jedoch mit Beschluss der Bürgerschaft vom 29.11.2018 dahingehend geändert, dass das BdB als zuständige Stelle festgelegt wird. Um Transparenz herzustellen fordert das RPA eine Anpassung der Richtlinie an die Praxis.

Stellungnahme des BdB zu dieser Textziffer

Diese Änderung der Richtlinien ist gemäß einer Auskunft des Bereiches Recht aus dem Jahr 2019 nicht notwendig. Der in 2018 gefasste Beschluss der Bürgerschaft, der zum einen lautet im BdB eine zusätzliche Stelle einzurichten und zum anderen, dass die Zuwendungsrichtlinien insoweit geändert werden, als dass das BdB als zuständige Stelle für die Prüfung der Verwendungsnachweise eingerichtet wird, wird dort im inneren Zusammenhang gesehen. Gemäß der Begründung des Beschlusses aus 2018 wird ein im Mai 2011 vorgenommener Beschluss, der die Änderung der Zuwendungsrichtlinie beinhaltete, rückgängig gemacht.

Die Bürgerschaft hat demnach eine Teiländerung der Zi. 4.1 der Zuwendungsrichtlinie in 2018 beschlossen. Eine formale Änderung der Richtlinie wäre nach Auskunft des Bereichs Recht danach nicht mehr erforderlich – sollte es zur Auffassung der Fraktionen kommen weiterhin die Verwendungsnachweise dem RPA vorzulegen, hätte eine klarstellende Beschlussfassung erfolgen sollen.

Weiterhin ist anzumerken, dass über Änderungen der Zuwendungsrichtlinien die Bürgerschaft beschließt. Auch wenn formal eine Änderung durch das BdB auf den Weg gebracht werden würde, wäre dies nur als Vorschlag an die Fraktionen zu werten. Solange die Fraktionen nicht von sich aus eine Änderung/Anpassung der Zuwendungsrichtlinie als sinnvoll und notwendig erachten, gibt es keine Garantie, dass einem entsprechenden Vorschlag der Verwaltung gefolgt und ein entsprechender Beschluss gefasst wird, der eine Änderung der Richtlinie herbeiführt.

Mit freundlichen Grüßen



Jan Lindenau
Bürgermeister



Inga Thedens
Bereichsleitung

www.luebeck.de