



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der Stadt Bad Dürkheim

Az.: 6-9140-45/2021-0001
Speyer, 18. November 2021

Diese Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs sind nach § 110 Abs. 6 GemO öffentlich auszulegen. Einer zusätzlichen Internetveröffentlichung der ausgelegten Fassung durch die geprüfte Stelle stehen Rechte des Rechnungshofs nicht entgegen.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
2	Wesentliches Ergebnis.....	3
2.1	Haushaltswirtschaft.....	3
2.2	Feststellungen zum Verwaltungshandeln.....	3
3	Haushaltswirtschaft.....	6
3.1	Kennzahlen	6
3.2	Haushaltsausgleich.....	9
3.2.1	Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung.....	9
3.2.2	Finanzhaushalt und Finanzrechnung	10
3.3	Steuern, Schlüsselzuweisungen.....	11
3.4	Bilanzen	12
3.5	Schulden	12
3.6	Bürgschaften.....	13
3.7	Kommunale Unternehmen, privatrechtliche Beteiligungen	13
3.8	Unvollständige Angaben in den Beteiligungsberichten	14
3.9	Gesamtabschluss	15
3.10	Rechtswidrigkeit der Haushaltswirtschaft und Ausblick	16
4	Organisation – Geschäftsbereiche der Dezernenten	19
5	Personal und Stellenplan	21
6	Größe der Ausschüsse des Stadtrats	23
7	Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher	24
8	Fachbereich 1 – Innere Dienste, Organisation und Finanzen.....	25
8.1	Sachgebiet 1.1 – Allgemeine Verwaltung, Organisation, zentrale Steuerung, Personal	25
8.1.1	Personalbedarfsermittlung.....	25
8.1.2	Dienstwagen des Bürgermeisters.....	30
8.1.3	Arbeitszeitguthaben	34
8.1.4	Vergütung von Überzeiten	36
8.1.5	Gebäudereinigung	37
8.1.6	Örtliche Kassenprüfungen der Zahlstellen	39
8.2	Sachgebiet 1.2 – Informationstechnologie (IT).....	40
8.2.1	IT-Bestandsverzeichnisse.....	40
8.2.2	Passwortkomplexität.....	41
8.2.3	Dokumentation von Berechtigungen	42
8.2.4	Einsatz von Privatrechnern bei der Tele- bzw. Heimarbeit	42
8.2.5	Sicherheitslücken durch Einsatz veralteter Betriebssystemversionen	43

8.2.6	Zugriff auf den Microsoft-Store	43
8.2.7	Endpoint Security.....	44
8.2.8	Einsatz von NAS-Systemen.....	45
8.2.9	Serverraum	45
9	Fachbereich 2 – Bauen und Wohnen	49
9.1	Sachgebiet 2.4 – Bauverwaltung und öffentliche Einrichtungen	49
9.1.1	Stellplatzablösebeträge	49
9.1.2	Gebühren für Negativatteste	50
9.2	Sachgebiet 2.5 – Liegenschaften, Gebäudemanagement	51
9.2.1	Gemeindeeigene Mietwohngebäude	51
9.2.2	Pachten.....	54
9.3	Sachgebiet 2.6 – Baubetriebshof	54
9.3.1	Wirtschaftliches Ergebnis	54
9.3.2	Verrechnungssätze für Personal- und Sachkosten	55
9.3.3	Facharbeiterquote.....	56
9.3.4	Grünflächenpflege	57
9.3.5	Arbeitszeitregelungen	58
9.3.6	Werkstatt.....	59
9.3.7	Kraftfahrzeuge und Maschinen.....	60
10	Fachbereich 4 – Kultur und Tourismus.....	63
10.1	Sachgebiet 4.1 – Kultur; Musikschule	63
10.1.1	Wirtschaftliches Ergebnis	63
10.1.2	Kalkulation der Unterrichtsgebühren	63
10.1.3	Personal.....	64

Anlagenverzeichnis

Anlage 1:	Konsolidierungspotenziale
Anlage 2:	Kommunale Kennzahlen
Anlage 3:	Finanzrechnungen und Finanzhaushalte der Jahre 2016 bis 2021
Anlage 4:	Grundlagen der Finanzkraft
Anlage 5:	Personalausstattung und Personalauszahlungen der verbandsfreien Gemeinden

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat aufgrund § 110 Abs. 5 GemO in Verbindung mit § 111 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre ab 2016. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren einbezogen. Das Schwergewicht lag auf Geschäftsvorgängen der jüngeren Zeit. Die Prüfung beschränkte sich auf ausgewählte Bereiche und Stichproben in folgenden Organisationseinheiten:

- Fachbereich 1 - Innere Dienste, Organisation und Finanzen
- Sachgebiet 1.1 - Allg. Verwaltung, Organisation, zentrale Steuerung, Personal
- Sachgebiet 1.2 - Informationstechnologie
- Sachgebiet 1.3 - Finanzen, Finanzbuchhaltung, Steuern und Abgaben
- Fachbereich 2 - Bauen und Wohnen
- Sachgebiet 2.4 - Bauverwaltung und öffentliche Einrichtungen
- Sachgebiet 2.5 - Liegenschaften, Gebäudemanagement
- Sachgebiet 2.6 - Baubetriebshof
- Fachbereich 3 - Bürgerdienste und soziale Einrichtungen
- Sachgebiet 3.2 - Bürgerbüro
- Fachbereich 4 - Kultur und Tourismus
- Sachgebiet 4.1 - Kultur

Die Prüfung wurde von Herrn Direktor beim Rechnungshof Utsch geleitet. Mit der Durchführung waren Regierungsdirektor Benß und Oberrechnungsrat Moritz beauftragt. Die Erhebungen wurden – mit Unterbrechungen – von April bis September 2020 durchgeführt. Bedingt durch die Corona-Pandemie und den damit zusammenhängenden ersten Lockdown wurden die Erhebungen vor Ort erst ab Mitte Mai 2020 begonnen.

Die wesentlichen Sachverhalte zu den Prüfungsmitteilungen wurden während der örtlichen Erhebungen jeweils mit den Verantwortlichen der Verwaltung erörtert. Der Entwurf der Prüfungsmitteilungen wurde der Stadtverwaltung mit Schreiben vom 8. Juli 2021 übersandt. Die Äußerungen der Verwaltung vom 21. September 2021 sind – soweit erforderlich – in den Prüfungsmitteilungen kursiv dargestellt.

Die örtliche Kassenprüfung wurde zuletzt am 16. Dezember 2020 vorgenommen. Dabei ergaben sich keine Feststellungen. Das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt der Kreisverwaltung Bad Dürkheim hat zuletzt am 19. November 2019 eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung durchgeführt. Die sich dabei ergebenden Feststellungen waren im Wesentlichen formeller Art. Die Verwaltung hat die Behebung zugesichert.

Die örtliche Rechnungsprüfung (§ 110 Abs. 2 GemO) war für das Haushaltsjahr 2020 durchgeführt.¹ Die Entlastung durch den Stadtrat war bis zu diesem Haushaltsjahr erteilt (§ 114 Abs. 1 GemO).²

Feststellungen, die die Verwaltung während der örtlichen Erhebungen bereits ausgeräumt hat, und Feststellungen von geringerer Bedeutung, bei denen erwartet werden kann, dass sie nach den Erörterungen bei der Prüfung künftig beachtet werden, sind im Entwurf der Prüfungsmitteilungen nicht enthalten.

Die in den Prüfungsmitteilungen zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes können bei Bedarf im Internet unter folgenden Adressen aufgefunden werden:

Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psmi>.

Soweit auf Kommunalberichte des Rechnungshofs verwiesen wird, können diese im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/> abgerufen werden.

¹ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 1. September 2021.

² Beschluss des Stadtrats vom 28. September 2021.

2 Wesentliches Ergebnis

2.1 Haushaltswirtschaft

Die Ergebnisrechnungen waren ab 2017 bis 2019 ausgeglichen; 2020 fehlten zum Ausgleich lediglich 24.000 €. Im Ergebnishaushalt 2021 wird trotz Covid-19-Pandemie ein Ausgleich erwartet.

Die Stadt erwirtschaftete 2016 bis 2019 freie Finanzspitzen zwischen 2,1 Mio. € und 5,6 Mio. €. 2020 war die freie Finanzspitze mit 0,7 Mio. € negativ. Für das Haushaltsjahr 2021 wird nach der Planung wieder eine freie Finanzspitze von 0,5 Mio. € erwartet.

Das bilanzielle Eigenkapital hat sich 2020 gegenüber 2016 um 3,5 Mio. € erhöht.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt aus Investitionskrediten ist im Prüfungszeitraum um 2,1 Mio. € oder 24,2 % zurückgegangen. Zusammen mit den Schulden des Eigenbetriebs und der Eigengesellschaften lag sie um 744 €/Einwohner (- 53,1 %) unter dem Vergleichswert der verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Liquiditätskredite wurden im Prüfungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Die aktuelle Haushaltslage kann aufgrund der bisher ausgeglichenen Ergebnis- und der weitestgehend ausgeglichenen Finanzrechnungen sowie der Eigenkapitalentwicklung als gut bezeichnet werden.

Finanzielle Risiken bestehen derzeit im Hinblick auf die Entwicklung der Baukosten von 35,0 Mio. € für die Maßnahme „Bau der Therme/Erweiterung Salinarium“, die von den Stadtwerken Bad Dürkheim GmbH, einem 100%igen Tochterunternehmen der Stadt, errichtet wird.

Im Hinblick auf die Diskrepanzen zwischen Planung und Rechnungslegung sollte künftig eine realistischere Planung angestrebt werden.

Anlage 1

Die stichprobenweise Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in ausgewählten Bereichen ergab Konsolidierungspotenziale von etwa 651.000 €.

2.2 Feststellungen zum Verwaltungshandeln

Würde die vergleichsweise hohe **Anzahl von Ausschussmitgliedern** reduziert, ließen sich Aufwandminderungen von etwa 11.200 € jährlich erzielen (Nr. 6).

Die **Aufwandsentschädigung** für die **Ortsvorsteher** war im interkommunalen Vergleich hoch. Durch eine geringere Entschädigung könnten 14.100 € jährlich eingespart werden (Nr. 7).

Durch die **Überprüfung der Personalbedarfsberechnung** der Büroleitung konnten Personalkosten von jährlich 255.000 € vermieden werden. Bei korrekter Anwendung des Personalbedarfsgutachtens des Rechnungshofs sind weitere Aufwandminderungen von jährlich 100.000 € möglich. Werden die Leitungsfunktionen der Fachbereichsleitungen und für das Sachgebiet 1.2.1 – Jahresabschluss, Haushalt und Finanzcontrolling

bedarfsgerecht bemessen, mindert sich der Personalaufwand um weitere 92.000 € jährlich (Nr. 8.1.1).

Die private Nutzung eines **Dienstwagens** durch den Bürgermeister entbehrte einer rechtlichen Grundlage. Gebotene Zahlungen für die private Nutzung wurden von ihm nicht gefordert (Nr. 8.1.2.1). Der Umfang der dienstlichen Nutzung war zu gering, um die Wirtschaftlichkeit des Dienstwageneinsatzes gewährleisten zu können (Nr. 8.1.2.2).

Arbeitszeitguthaben von Beamten und tariflich Beschäftigten wurden nicht über eine Höchstgrenze hinaus gekappt. Regelungen zur Arbeitszeit und die daraus resultierende Vergütung für Überzeiten verursachten vermeidbaren Personalaufwand (Nrn. 8.1.3 und 8.1.4).

Die Kosten der **Eigenreinigung** lassen sich um etwa 45.000 € jährlich mindern, wenn die Bedarfsermittlungen der Verwaltung an die medianen Leistungswerte des KGSt-Vergleichsringes Reinigung angepasst und Ferienausgleiche vereinbart werden (Nr. 8.1.5.1).

Die örtlichen **Kassenprüfungen** wurden nicht im gebotenen Umfang vorgenommen (Nr. 8.1.6).

Die **Informationstechnologie (IT)** bei der Stadt ist in vielen Bereichen noch verbesserungsbedürftig (Nrn. 8.2.1. bis 8.2.7). Durch die Umstellung von NAS-Systemen auf Terminal-Services lassen sich einmalig 8.000 € für notwendige Ersatzbeschaffungen der veralteten NAS-Systeme vermeiden (Nr. 8.2.8). Die Sicherheit des Serverraums war in mehrfacher Hinsicht nicht ausreichend gewährleistet (Nrn. 8.2.9.1 bis 8.2.9.3); u. a. drohen Datenverluste (Nr. 8.2.9.4).

Die Kalkulation der **Stellplatzablösebeträge** war nicht mehr aktuell. Dauerhaft sind Mehreinnahmen von 20.000 € jährlich möglich (Nr. 9.1.1).

Werden die schon seit vielen Jahren geltenden Gebühren für sog. **Negativatteste** angehoben, sind jährliche Mehreinnahmen von 2.500 € möglich (Nr. 9.1.2).

Bei mehreren **Wohnungen** wurden die **Mieten** schon länger als 20 Jahre nicht mehr angehoben. Mietverträge enthielten generell keine Regelungen zu Mietanpassungen. Bei Mieterwechseln wurde die Angemessenheit der Mieten des Öfteren nicht überprüft. Der Stadt entgingen aktuell mögliche jährliche Einnahmen von mindestens 70.000 €. Vorauszahlungen auf Nebenkosten wurden nicht angepasst und beim Abschluss von Mietverträgen wurden keine oder zu geringe Mietkautionen vereinbart. Nicht mehr zu realisierende Forderungen waren die Folge (Nr. 9.2.1).

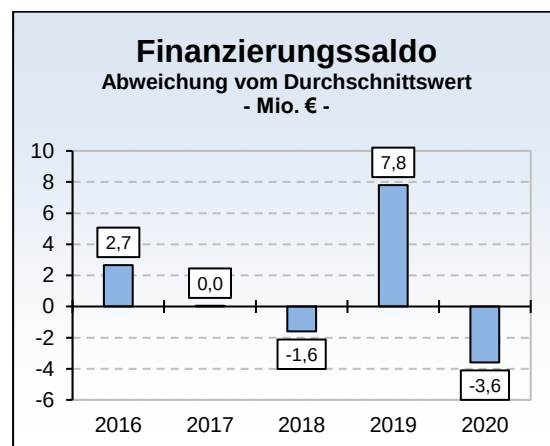
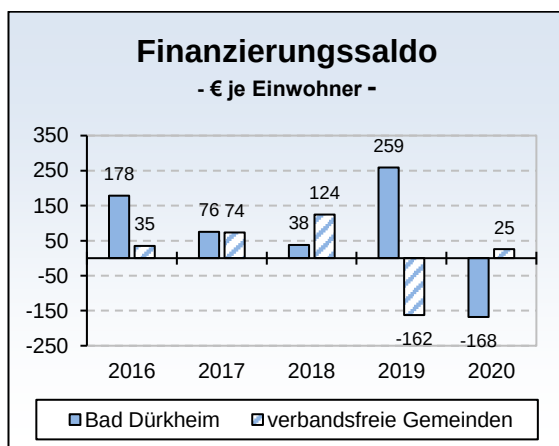
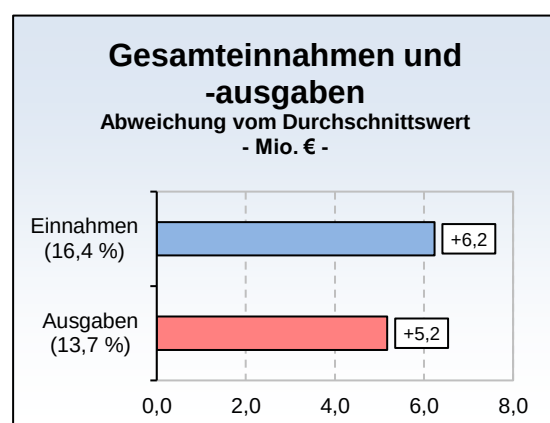
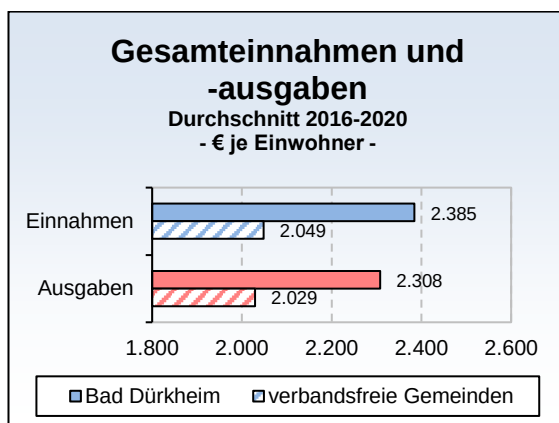
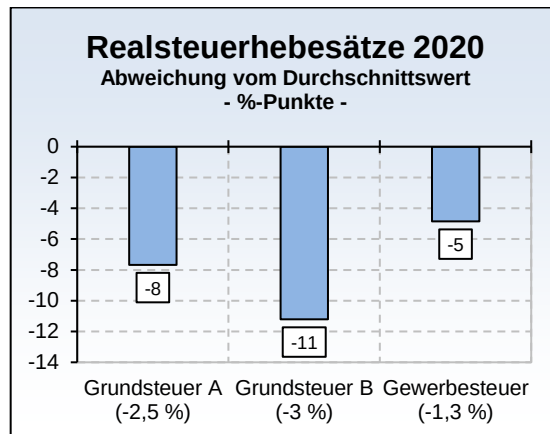
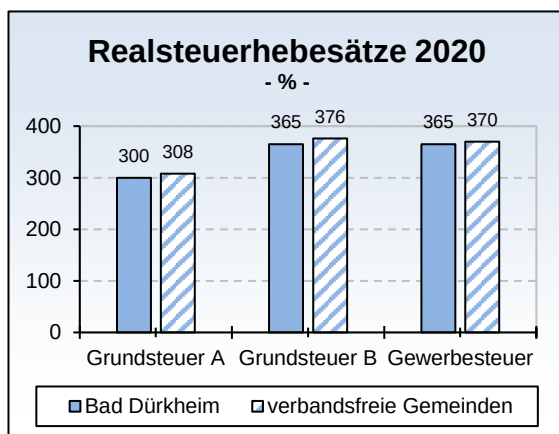
Erforderliche Anpassungen der Verrechnungssätze des **Baubetriebshofs** unterblieben. Durch kostendeckende Verrechnungssätze sind echte Mehrerträge von jährlich etwa 64.000 € zu erwarten (Nr. 9.3.2). Vergleichsweise viele Kräfte waren als Facharbeiter eingruppiert, erledigten aber überwiegend betriebshoftypische Aufgaben. Wird die Facharbeiterquote auf ein bedarfsgerechtes Maß reduziert, können die Personalaufwendungen jährlich um 120.000 € vermindert werden (Nr. 9.3.3). Wird die Personalausstattung der Kfz-Werkstatt dem Bedarf angepasst, lassen sich weitere Personalaufwendungen von 53.500 € einsparen (Nr. 9.3.6).

Der Personalaufwand für die Unterrichtserteilung an der **Musikschule** kann durch einen vermehrten Einsatz von Honorarkräften vermindert werden (Nr. 10.1.3.1). Da Ferienüberhänge in zu geringem Maß berücksichtigt wurden, entstehen der Musikschule vermeidbare Personalaufwendungen von jährlich 45.000 € (Nr. 10.1.3.2.).

3 Haushaltswirtschaft³

3.1 Kennzahlen

Nachfolgend sind einige Kennzahlen⁴ zur Beurteilung der Finanzlage der Stadt im Vergleich zum Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden ab dem Jahr 2016 zusammengefasst:



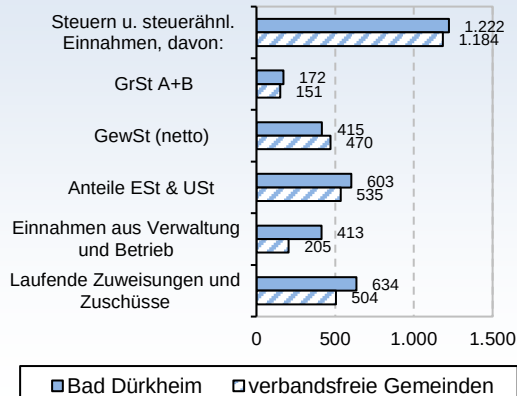
³ Sämtliche nachfolgenden Zahlenangaben sind in der Regel gerundet. Dadurch können in Tabellen dargestellte Summen geringfügig von den nachgewiesenen Beträgen abweichen.

⁴ Eigene Berechnungen aufgrund Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts.

Kommunale Einnahmen

Durchschnitt 2016-2020

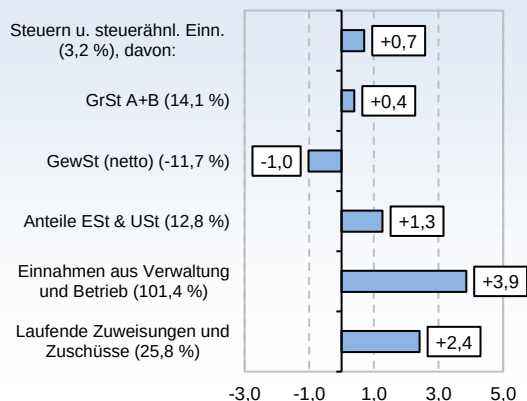
- € je Einwohner -



Kommunale Einnahmen

Abweichung vom Durchschnittswert

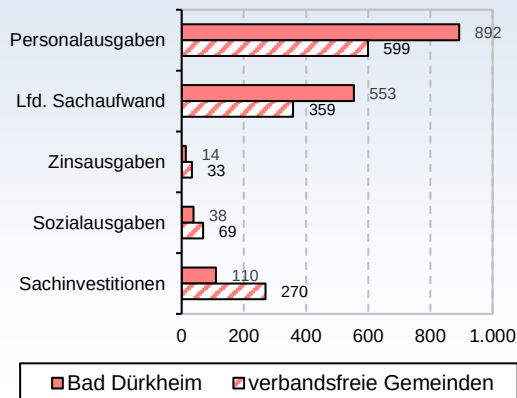
- Mio. € -



Kommunale Ausgaben

Durchschnitt 2016-2020

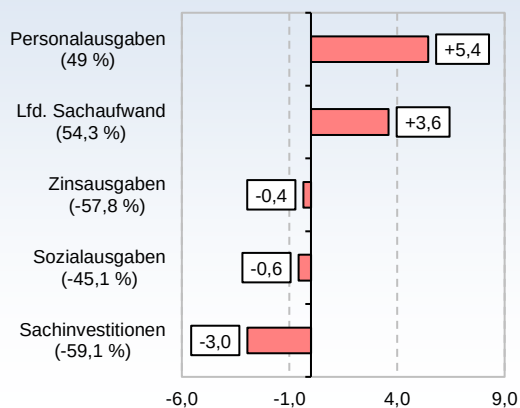
- € je Einwohner -



Kommunale Ausgaben

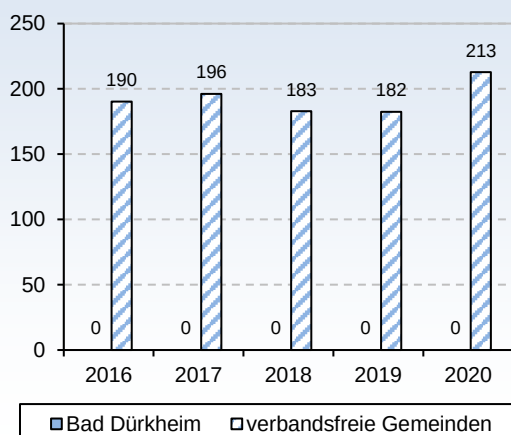
Abweichung vom Durchschnittswert

- Mio. € -



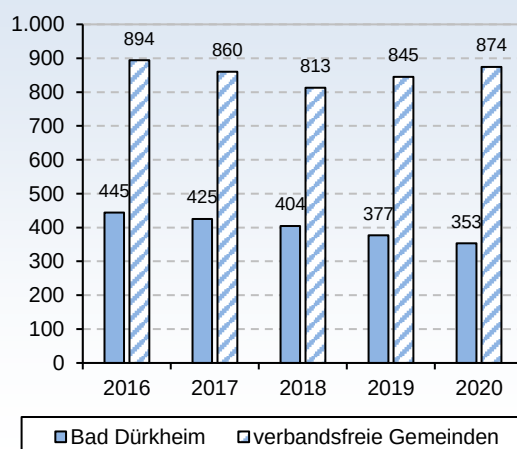
Liquiditätskredite

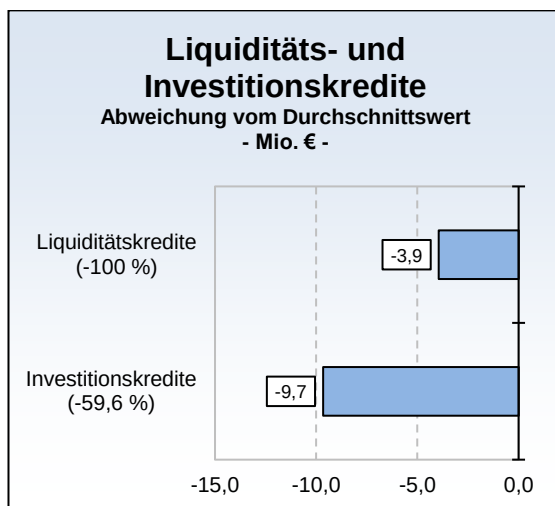
- € je Einwohner -



Investitionskredite

- € je Einwohner -





Die Stadt hat gegenüber den verbandsfreien Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern deutlich mehr Personal.⁵ Dies ist auf eine Vielzahl von Besonderheiten zurückzuführen, die nicht bei allen verbandsfreien Gemeinden vorhanden sind (zum Beispiel Kurort, Kurpark, starker Tourismus⁶, Musikschule, Volkshochschule, Bücherei, „Wurstmarkt“). Ferner hat die Stadt ein breites Leistungsspektrum im Jugend- und Seniorenbereich (zum Beispiel Jugend- und Wanderbücherei, Jugend-, Mädchen- und Kindercafé, Jugendclub, Hausaufgabentreff, Mehrgenerationenhaus, Seniorenausflüge, Seniorenbüro). Diese größtenteils freiwilligen Leistungen konnte sich die Stadt, zumindest bisher, finanziell leisten.⁷ Die weitere Entwicklung, insbesondere durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, bleibt abzuwarten.

Die höheren Beträge bei den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen sind u. a. auf die Spielbankabgabe⁸ und die höheren Einnahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen auf überdurchschnittliche Gemeindeanteile an der Einkommensteuer (jährlich etwa 1,25 Mio. € über dem Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden) zurückzuführen.

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sind deutlich höher als der Durchschnitt bei den verbandsfreien Gemeinden. Dies liegt unter anderem an den vielen Erbbaurechten⁹,

⁵ 16,7 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einw. gegenüber 11,7 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einw. (Stand 30. Juni 2019), Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: <https://www.statistik.rlp.de/de/regional/meine-heimat/>.

⁶ 2019: 127 268 Gäste und 410 570 Übernachtungen (46,3 % aller Übernachtungen im Landkreis Bad Dürkheim), Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht „Gäste und Übernachtungen im Tourismus 2019“, im Internet abrufbar unter <https://www.statistik.rlp.de/de/wirtschaftsbereiche/tourismus/publikationen/>.

⁷ 2017 bis 2019 ausgeglichene Ergebnisrechnungen und 2016 bis 2019 freie Finanzspitzen.

⁸ 2016: 1.776.360 €
2017: 1.721.857 €
2018: 1.709.679 €
2019: 1.535.467 €
2020: 1.591.265 €
8.334.628 €

⁹ 292 Erbbaurechte.

einem großen eigenen Wohnungsbestand¹⁰, den Einnahmen aus den Bildungseinrichtungen¹¹ und den touristischen Veranstaltungen innerhalb eines Jahres (zum Beispiel „Wurstmarkt“, Stadtfest und Weihnachtsmarkt usw.) sowie an der Erhebung eines Tourismus- und Gästebeitrags.¹²

Letztendlich schlagen sich die Besonderheiten auch in höheren Personal- und Sachausgaben nieder.

3.2 Haushaltsausgleich

3.2.1 Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung

Die Ergebnishaushalte 2016 bis 2020 waren entgegen § 18 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO jeweils nicht ausgeglichen. Die Ergebnisrechnungen waren ab 2017 bis 2019 ausgeglichen.¹³ In 2020 verfehlte die Ergebnisrechnung den Ausgleich knapp, für 2021 wird er im Ergebnishaushalt erwartet.

Ertrags- und Aufwandsarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung					Plan
	- 1.000 € -					
Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit	46.868	47.600	49.212	54.097	50.553	54.791
Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	44.064	45.723	48.490	51.993	50.282	54.531
Laufendes Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit	2.804	1.877	722	2.104	270	260
Finanzergebnis	-1.087	-1.114	-275	191	-176	-251
Ordentliches Ergebnis	1.717	763	447	2.296	94	9
Außerordentliches Ergebnis	-	-	-	-	-118	-
Jahresergebnis (Jahresüberschuss / (-) Jahresfehlbetrag)	1.717	763	447	2.296	-24	9

¹⁰ 52 Wohnobjekte mit 195 Wohneinheiten.

¹¹ Musikschule und Volkshochschule.

¹²

	Einnahmen 2019 (€)
Erbbaurechtsentgelte	373.000
Mieten und Pachten	616.000
Benutzungsentgelte Musik- und Volkshochschule	424.000
Entgelte aus Veranstaltungen	586.000
Tourismus- und Gästebeitrag	797.000

¹³ Im Jahr 2016 wurde der Ausgleich unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren verfehlt.

3.2.2 Finanzhaushalt und Finanzrechnung

Anlage 3

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung					Planung
	- 1.000 € -					
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	2.465	4.976	3.564	6.626	-252	943
Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	2.297	1.028	651	1.298	568	8.958
Davon:						
- Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	660	717	100	624	259	6.660
- Einzahlungen aus der Veräußerung von Vorräten ¹⁴	1.433	168	388	540	155	1.282
Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	1.502	4.567	3.521	2.440	3.826	17.956
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	795	-3.539	-2.870	-1.142	-3.258	8.998
Finanzmittelfehlbetrag (-) bzw. -überschuss¹⁵	3.260	1.436	693	5.484	-3.510	-8.055
Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten	-	-	486	525	-	8.506
Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten ¹⁶	402	373	897	990	439	452
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten	-402	-373	-410	-466	-439	8.055

Mit Ausnahme von 2020 ergaben sich in allen Jahren des Prüfungszeitraums freie Finanzspitzen.

Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Rechnung					Plan
	- 1.000 € -					
Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	2.465	4.976	3.564	6.626	-252	943
Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten	402	373	897	990	439	452
Anderweitige Mittel zur Tilgung von Investitionskrediten	-	-	-	-	-	-
„Freie Finanzspitze“	2.063	4.602	2.667	5.635	-691	491

Das Gebot zum Haushaltsausgleich, wonach die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen zu finanzieren sind, soweit dafür keine Ersatzdeckungsmittel zur Verfügung stehen (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 GemHVO), wurde in den Jahren

¹⁴ Es handelt sich im Wesentlichen um Veräußerungserlöse aus dem Verkauf von Bauplätzen.

¹⁵ Summe der Salden der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sowie der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit.

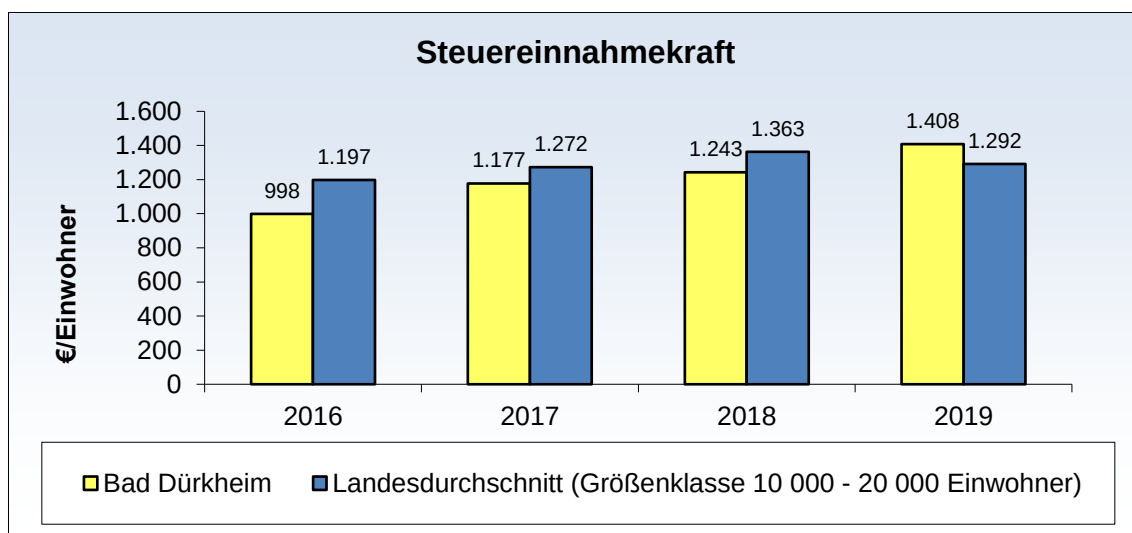
¹⁶ Einschließlich Umschuldungen.

2016 bis 2019 eingehalten.¹⁷ Für 2020 wurde der Haushaltsausgleich um 0,7 Mio. € verfehlt. Nach der Planung 2021 wird wieder ein Haushaltsausgleich erwartet.

3.3 Steuern, Schlüsselzuweisungen

Die Steuereinnahmekraft¹⁸ lag in den Jahren 2016 bis 2018 stets unter dem Landesdurchschnitt der verbandsfreien Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern. 2019 lag sie um 116 € je Einwohner darüber.

**Anlage 4
Buchst. a)**



Die Realsteuerhebesätze haben sich im Vergleich zu den Durchschnittswerten wie folgt entwickelt:

**Anlage 4
Buchst. c)**

	2016	2017	2018	2019
	Prozentpunkte mehr (+)/weniger (-)			
Grundsteuer A	-6	-7	-7	-7
Grundsteuer B	-8	-11	-11	-11
Gewerbsteuer	-3	-5	-1	-1

Die Hebesätze (Grundsteuer A: 300 %, Grundsteuer B: 365 % und Gewerbsteuer: 365 %) waren schon seit vielen Jahren unverändert. Sie gelten auch für das Jahr 2021.

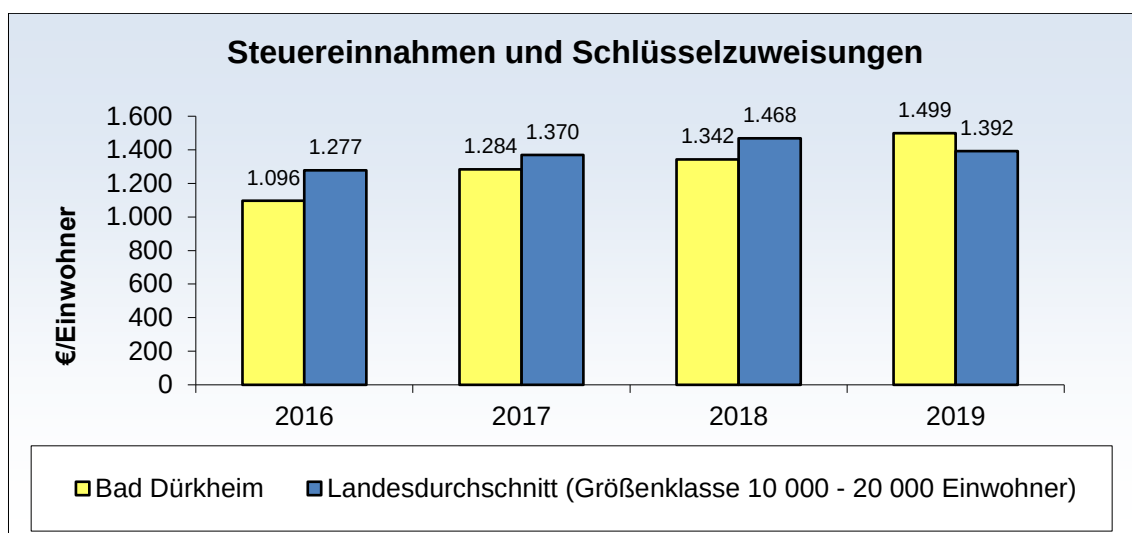
Die Schlüsselzuweisungen lagen 2016 und 2017 leicht über und 2018 und 2019 leicht unter dem Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern, zuletzt um 5 € je Einwohner.

Die Steuereinnahmen zusammen mit den Schlüsselzuweisungen lagen 2016 bis 2018 stets unter und 2019 über den Vergleichswerten, zuletzt um 107 € je Einwohner.

¹⁷ Auch unter Berücksichtigung von Ergebnisvorträgen aus Vorjahren wurde der Haushaltsausgleich in allen Jahren erreicht.

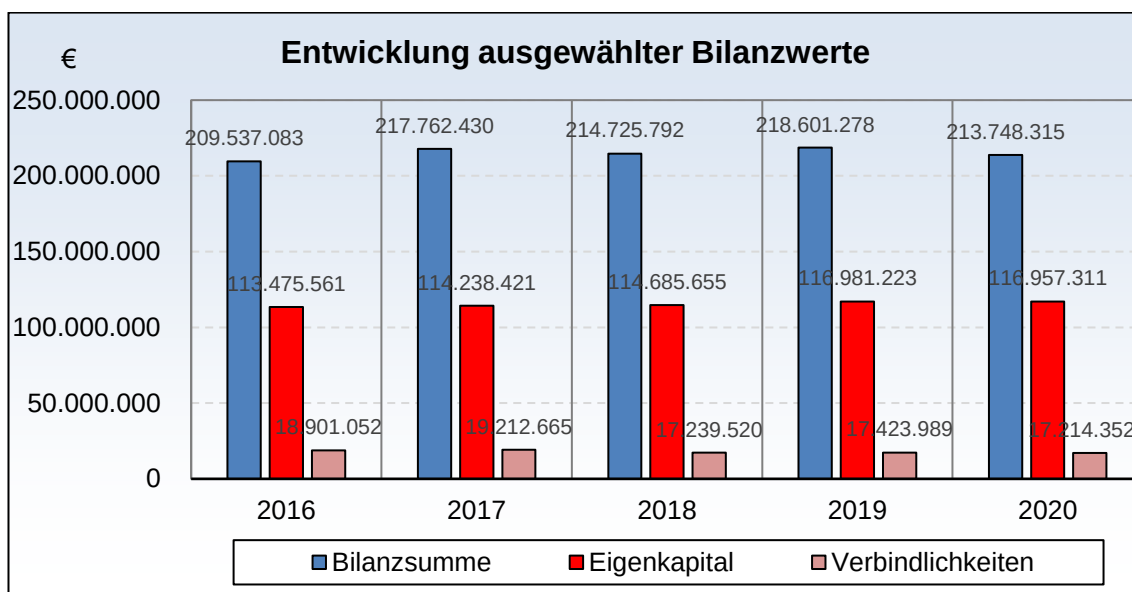
¹⁸ Unter Zugrundelegung der gewogenen Landesdurchschnittshebesätze.

**Anlage 4
Buchst. f)**



3.4 Bilanzen

Die Bilanzsumme und das Eigenkapital erhöhten sich von Ende 2016 bis Ende 2019 um 4,2 Mio. € bzw. 3,5 Mio. €. Die Verbindlichkeiten sanken in diesem Zeitraum um 1,7 Mio. €.



3.5 Schulden

Die Verschuldung der Stadt für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (ohne die Schulden des Eigenbetriebs sowie der Eigengesellschaften) ist im Vergleich der Jahre 2015 und 2020 um 2,1 Mio. € zurückgegangen (- 24,2 %):

Schulden aus Investitionskrediten		
Schuldenstand am 31.12.	- 1.000 € -	- € je Einwohner -
2015	8.674	476
2020	6.571	353

Liquiditätskredite wurden im Prüfungszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Zusammen mit den Schulden des Eigenbetriebs Stadtwerke Bad Dürkheim – Abwasserbeseitigungseinrichtung (1,0 Mio. €) und der Eigengesellschaften (4,6 Mio. €) betrug der Schuldenstand Ende 2020 insgesamt 12,2 Mio. € (657 € je Einwohner). Er lag um 744 € je Einwohner (- 53,1 %) unter dem Vergleichswert der verbandsfreien Gemeinden (1.401 € je Einwohner).

3.6 Bürgschaften

Die Stadt hatte sich Ende 2020 für zwei Darlehen der Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH verbürgt (Bürgschaftssumme: 2,4 Mio. €, Restschulden am 31. Dezember 2020: 1,9 Mio. €). 2020 vereinnahmte sie 10.878 € an Avalprovision.

3.7 Kommunale Unternehmen, privatrechtliche Beteiligungen

Die Stadt war Anfang 2020 an drei Gesellschaften unmittelbar und an einer weiteren Gesellschaft mittelbar¹⁹ beteiligt.

Unternehmen	Gesellschaftskapital	Anteiliges Gesellschaftskapital	Beteiligungsquote
	- € -		%
Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH	10.000.000	10.000.000	100,00
Staatsbad Bad Dürkheim GmbH	5.010.660	5.010.660	100,00
Stadthalle Bad Dürkheim Anlage-GbR	296.630	250.682	84,51

Daneben hatte sie den Eigenbetrieb Stadtwerke Bad Dürkheim – Abwasserbeseitigungseinrichtung gebildet (Stammkapital 5,0 Mio. €).

Ferner war die Stadt Mitglied im „Zweckverband Pfalzmuseum für Naturkunde, POLLICHIA-Museum“, im „Forstzweckverband Ganerben“ und im „Gewässerzweckverband Isenach-Eckbach“.

Weitere Mitgliedschaften bestanden u. a. bei Vereinen, die Aufgaben des Tourismus wahrnahmen.²⁰

Im Prüfungszeitraum vereinnahmte die Stadt keine Gewinnausschüttungen ihrer privatrechtlichen Beteiligungen.

Zur Aufrechterhaltung der Liquidität der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH leistete die Stadt in 2016 einmalig einen Betriebskostenzuschuss in Höhe von 1.085.000 €.

¹⁹ Die Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH war mit 10 % an der Rhein-Haardtbahn GmbH beteiligt (anteiliges Gesellschaftskapital 166.170 €).

²⁰ Deutsche Weinstraße e. V., Pfalz Touristik e. V. und Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e. V.

Hinsichtlich der 1983 von Privaten gegründeten Stadthalle Bad Dürkheim Anlage-GbR bestehen erhebliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der späteren städtischen Beteiligung.

Nach § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemO darf sich eine Gemeinde nur an wirtschaftlichen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen, wenn eine Rechtsform gewählt wird, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Dies ist bei einer GbR nicht der Fall. Ihre Gesellschafter haften mit ihrem Vermögen nach außen unbeschränkt und (einseitig) unbeschränkbar.

Da bereits die Gemeindeordnung vom 14. Dezember 1973 (GVBl. S. 419) in § 87 Abs. 1 Satz 1 GemO eine dem heutigen § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemO entsprechende Regelung enthielt, kommt ein Bestandsschutz für die nach 1983 erfolgte Beteiligung der Stadt nicht in Betracht.

Die Rechtmäßigkeit der Beteiligung und die Umwandlung der GbR in eine den rechtlichen Anforderungen an kommunale Beteiligungen genügende Gesellschaftsform ist zu prüfen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Gesellschaftsform der Stadthalle werde 2022 entsprechend geprüft. Der Rechnungshof werde über das Ergebnis informiert.

- 1** Wegen des zurzeit bestehenden unbeschränkten, nicht rechtskonformen Haftungsrisikos für die Stadt und in Anbetracht des Sanierungsstaus der Stadthalle²¹, sollte die Gesellschaftsform umgehend geändert werden. Über das Ergebnis bitten wir alsbald zu berichten.

3.8 Unvollständige Angaben in den Beteiligungsberichten

Die Inhalte der dem Stadtrat vorzulegenden²² Beteiligungsberichte entsprachen nicht den Mindestanforderungen nach § 90 Abs. 2 Satz 2 GemO. Bei zwei Beteiligungen²³ fehlten die Angaben zu den Bezügen der Geschäftsführer der städtischen Beteiligungen.²⁴ Der am 1. September 2020 vom Stadtrat beschlossene Beteiligungsbericht 2019 enthielt hierzu die folgende Anmerkung: „keine Angaben über Gesamtbezüge gem. § 286 Abs. 4 HGB“.

Der Rechnungshof hat hierzu in seinem Kommunalbericht 2018 dargelegt, dass die landesrechtlichen Vorgaben zu den Vergütungsangaben nicht durch handelsrechtliche Regelungen suspendiert werden und dem zwingend vorgeschriebenen Mindestinhalt der

²¹ Siehe Machbarkeitsstudie Büro Sander und Hofrichter in der Sitzung des Bau- und Entwicklungsausschusses vom 26. September 2019.

²² § 90 Abs. 2 Satz 1 GemO.

²³ Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH und Staatsbad Bad Dürkheim GmbH.

²⁴ § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO.

Beteiligungsberichte auch keine Belange des Datenschutzes (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) entgegenstehen.²⁵

Die Auffassung des Rechnungshofs wurde im Ergebnis vom Verwaltungsgericht Koblenz in seinem Urteil vom 14. Dezember 2020 bestätigt.²⁶ Gegenstand der Entscheidung war zwar ein Auskunftsverlangen eines Ratsmitglieds nach § 33 Abs. 3 GemO bezüglich Angaben über die Gesamtbezüge von Geschäftsführern städtischer Unternehmen. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang jedoch geäußert, dass der Auskunftsanspruch so weit reicht wie der Informationsanspruch des Gemeinderats nach § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO. Letzterem kann auch nach Auffassung des Gerichts § 286 Abs. 4 HGB nicht entgegengehalten werden.

Die Stadt verhält sich rechtswidrig, wenn sie dem Stadtrat weiterhin die Pflichtinhalte der jeweiligen Beteiligungsberichte vorenthält.

Die Berichte sind daher um die geforderten Angaben zu ergänzen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Bezüge der Geschäftsführer würden künftig in den Beteiligungsberichten aufgeführt werden.

3.9 Gesamtabschluss

Ein Gesamtabschluss lag noch nicht vor.

Kommunen mit mindestens einer Tochterorganisation unter ihrem beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss haben zum 31. Dezember 2015 einen ersten Gesamtabschluss zu erstellen, der dem Gemeinderat im Laufe des Jahres 2016 vorzulegen gewesen wäre.²⁷

Die gesetzlichen Fristen sind bereits erheblich überschritten. Zudem kann der kommunale Konzernabschluss inhaltlich nur rechtskonform erstellt werden, wenn die erforderlichen Daten von den Beteiligungen entsprechend aufbereitet zur Verfügung gestellt werden.

Die Aufstellung, Prüfung und Feststellung der Abschlüsse nach § 108 ff. GemO sind Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung, deren ordnungsgemäße Erfüllung von den Kommunen in eigener Verantwortung sicherzustellen ist. Organisatorisch erfordert dies eine entsprechende Projektierung.

2 Der Gesamtabschluss ist alsbald zu erstellen.

²⁵ Die Auffassung des Rechnungshofs wird vom Ministerium des Innern und für Sport geteilt (Kommunalbericht 2018, Nr. 5. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen).

²⁶ Az.: 3 K 757/20.KO.

²⁷ Vgl. Artikel 8 §15 Abs. 1 KomDoppik LG in der Fassung vom 8. Oktober 2013 i. V. m. § 109 GemO.

3.10 Rechtswidrigkeit der Haushaltswirtschaft und Ausblick

Im Prüfungszeitraum waren die Ergebnishaushalte nach den Planungen in allen Jahren nicht ausgeglichen. Die Ergebnisrechnungen schlossen demgegenüber wesentlich besser ab. Die Finanzhaushalte waren im Prüfungszeitraum stets ausgeglichen. In den Ergebnissen schlossen diese 2017 bis 2019 teilweise erheblich besser ab:

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020
	- 1.000 € -				
Ergebnishaushalt	-135	-476	-209	-345	-670
Ergebnisrechnung	1.717	763	1.359	2.296	-24
Unterschied	1.852	1.239	1.568	2.641	646
Finanzhaushalt	2.425	1.785	2.594	1.898	1.476
Finanzrechnung	2.063	4.602	2.667	5.635	-691
Unterschied	-362	2.817	73	3.737	-2.167

Die Verbesserungen waren darauf zurückzuführen, dass

- im konsumtiven Bereich die Erträge/Einzahlungen wesentlich höher ausfielen als geplant (so wurden zum Beispiel 2019 Mehrerträge bei den Steuern von 4,2 Mio. € vereinnahmt) und
- im Prüfungszeitraum beträchtlich weniger für Investitionen ausgezahlt wurde, als nach den Planungen vorgesehen war:

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	Insgesamt
	- 1.000 € -					
Geplante Auszahlungen für Investitionen	8.094	7.802	7.886	11.223	19.186	54.191
Tatsächliche Auszahlungen für Investitionen	1.502	4.567	3.521	2.440	3.826	15.856
Unterschied	6.592	3.235	4.365	8.783	15.360	38.335
	- % -					
Umsetzungsquote	18,6	58,5	44,6	21,7	19,9	29,3

Es wird nicht verkannt, dass unerwartete Entwicklungen im Haushaltsvollzug, fehlende personelle Ressourcen bei der Umsetzung investiver Maßnahmen sowie noch ausstehende Förderzusagen für Investitionen²⁸ dazu führen können, dass die Ergebnisse maßgeblich von der Planung abweichen.

Das kann jedoch die Höhe der Abweichungen nicht auf Dauer erklären:

- Inzwischen liegen die Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2020 vor, sodass ausreichende Grundlagen für eine realistische Planung vorhanden sind.

²⁸ Zuvor darf zumeist mit den Investitionen nicht begonnen werden.

- Zudem ist zu erwarten, dass über mehrere Jahre anhaltende erhebliche Mehreinnahmen und Minderausgaben gegenüber der Planung zum Anlass für deren Anpassung genommen werden.
- Investitionsauszahlungen dürfen grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn die Investitionen eine „Ausführungsreife“ aufweisen (vgl. § 10 Abs. 2 GemHVO) und im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich zur Ausführung gelangen (Kassenwirkungsprinzip § 93 Abs. 3 Nr. 2 GemO, § 9 Abs. 4 GemHVO).

3 Eine realitätsnahe Haushaltsplanung ist zu gewährleisten (§ 9 GemHVO).

Im Hinblick auf die Überschüsse der Ergebnisrechnungen 2017 bis 2019 und das lediglich geringfügige Defizit in 2020 sowie die überwiegend erzielten „freien Finanzspitzen“ in den Finanzrechnungen kann die Haushaltslage der Stadt insgesamt als gut bezeichnet werden.

Finanzielle Risiken bestehen derzeit durch die Entwicklung der Baukosten von 35,0 Mio. € für die Maßnahme „Neubau der Therme/Erweiterung Salinarium“, die von den Stadtwerken Bad Dürkheim GmbH, einer 100%igen Beteiligung der Stadt verwirklicht wird.

Die mittelfristige Planung weist für die Jahre 2022 bis 2024 in den Ergebnishaushalten Fehlbeträge von insgesamt 1,2 Mio. € aus. Ferner werden freie Finanzspitzen von 0,4 Mio. € (2022) 1,2 Mio. € (2023) und 1,5 Mio. € (2024) erwartet. Für die Planungsjahre 2022 bis 2024 werden Liquiditätskredite voraussichtlich nur zeitweise, jedoch nicht dauerhaft benötigt. Bei der Verschuldung aus Investitionskrediten wird mit keinen Neuaufnahmen gerechnet, sodass die Summe der Investitionskredite voraussichtlich weiter zurückgehen wird. Allerdings müssen die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltslage abgewartet werden.

Die Planung verstößt bezüglich des Ergebnishaushalts – weiterhin – gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs (§ 93 Abs. 4 GemO). Denn die Plandefizite sind nicht wegen Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten unabweisbar. Allein die Einnahmepotenziale bei den Realsteuern sind bei Weitem nicht erschöpft. So liegt etwa der aktuelle Hebesatz der Grundsteuer B von 365 % weit unterhalb dessen, was die Rechtsprechung bislang unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Erdrosselungsverbots und des Willkürverbots als zulässig erachtet hat.²⁹

Werden daher anderweitige Konsolidierungsmöglichkeiten³⁰ nicht genutzt oder reichen sie zum Haushaltsausgleich nicht aus, sind – als Ultima Ratio – die Hebesätze der Grundsteuer B entsprechend anzuheben. Beschließt der Stadtrat einen Haushalt, der den vorstehend dargestellten Anforderungen nicht genügt und daher evident gegen das

²⁹ Danach sind Hebesätze von über 900 % unbedenklich. Der bislang – soweit ersichtlich – höchste, von der Rechtsprechung für verfassungsrechtlich zulässig erachtete Hebesatz der Grundsteuer B betrug 995 % (vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 18. August 2021 – 4 K 2115/19.DA, juris).

³⁰ Etwa eine realitätsnähere Veranschlagung von Aufwand und Ertrag.

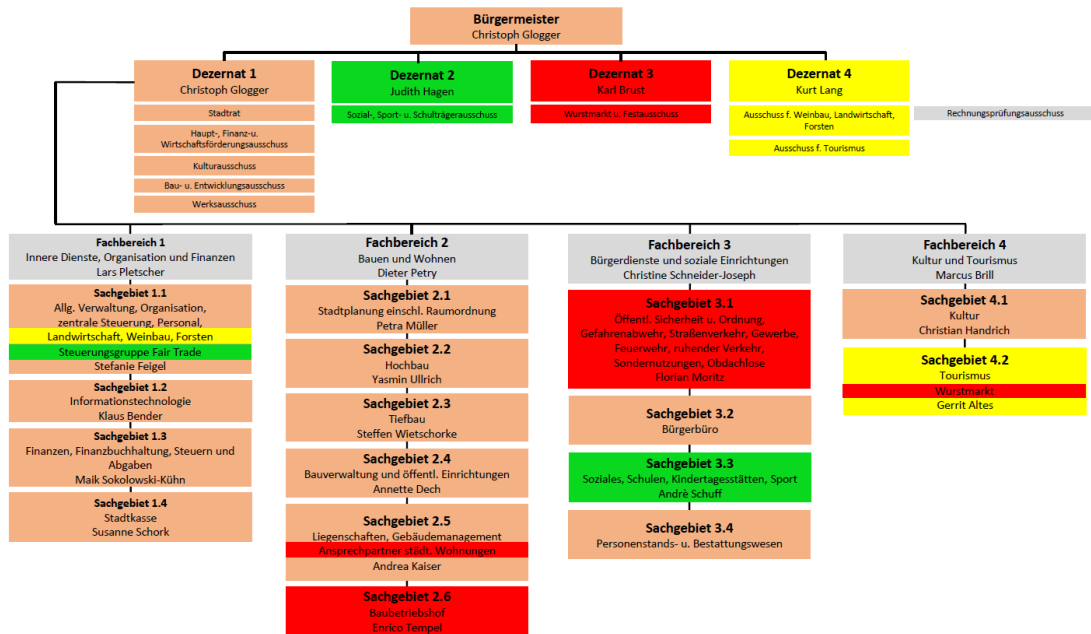
Haushaltsausgleichsgebot verstößt, hat der Bürgermeister einen solchen Beschluss nach § 42 Abs. 1 GemO auszusetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtrat habe auch immer die Einnahmeseite im Blick und so stets frühzeitig auf neue Gegebenheiten reagiert. Der Haushalt 2021 sei ausgeglichen beschlossen worden. Dies sei auch für den Haushalt 2022 so vorgesehen.

4 Organisation – Geschäftsbereiche der Dezernenten

Nach dem Dezernatsverteilungsplan der Stadt waren in allen Fachbereichen Sachgebiete oder Aufgabenbereiche mehreren Dezernaten zugeordnet. Kein Fachbereich gehörte vollständig zu einem Dezernat.



Die Fachbereichsleitungen und teilweise die Sachgebietsleitungen³¹ sowie die Sachbearbeiter dieser Organisationseinheiten unterstehen organisatorisch nicht nur einem Dezernenten. Dies kann zu Interessenkonflikten und zu Verzögerungen in der Aufgabenerledigung führen.

Beim Zuschnitt der Geschäftsbereiche soll auf den Verwaltungsgliederungsplan abgestellt werden (§ 50 Abs. 4 Satz 2 GemO). Die Verwaltungsaufgaben eines Geschäftsbereichs sollten möglichst in einem Sachzusammenhang stehen und einer einheitlichen Leitung unterstellt werden.³²

Bei sachgerechter Organisation sollte ein Mitarbeiter zur Vermeidung von Interessenkonflikten oder Kompetenzstreitigkeiten grundsätzlich nicht mehreren unmittelbaren Vorgesetzten unterstellt werden.³³

- 4 Es wird empfohlen, die Geschäftsbereiche so zu bilden, dass jeder Fachbereich vollständig zu einem Dezernat gehört.

³¹ Sachgebiete 1.1, 2.5 und 4.2.

³² Vgl. VV zu § 50 GemO, Nr. 3.

³³ Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016, S. 7 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/weitere/dateien/organisationsgrundsaetze-der-rechnungshoeefe-des-bundes-und-der-laender/view>).

Äußerung der Verwaltung:

Nach der Kommunalwahl 2024 werde eine Neuverteilung der Geschäftsbereiche erfolgen; eine Zuordnung der Fachbereiche zu einem Dezernat werde dann erneut geprüft.

5 Personal und Stellenplan

Im Vergleich der Jahre 2016 und 2021 hat sich die Zahl der Stellen insgesamt um 48,47 Stellen erhöht:

Jahr	Beamte	Beschäftigte	Summe
2016	27,90	248,91	276,81
2021	23,61	301,67	325,28
Unterschied	-4,29	+52,76	+48,47

Wesentliche Stellenmehrungen ergaben sich³⁴

- bei den Kindertagesstätten (+22,8 Stellen),
- bei der Gebäudereinigung (+6,0 Stellen),
- im Bereich Bauen und Umwelt (+5,3 Stellen),
- bei der Tourist Information (+ 4,0 Stellen),
- beim Stadtmuseum, der Stadtbücherei und dem Kulturbüro (+2,5 Stellen),
- beim Hausmeisterpool für die städtischen Liegenschaften (+2,0 Stellen),
- bei den Kräften im Vollzugsdienst und zur Verkehrsüberwachung (+2,0 Stellen),
- bei der Kita- und Schulverwaltung (+1,4 Stellen),
- bei der Personalverwaltung (+1,0 Stellen),
- der Steuersachbearbeitung (+1,0 Stellen) sowie
- im Geschäftszimmer des Bürgermeisters (+1,0 Stellen).

Nennenswerte Stellenminderungen ergaben sich lediglich im Bürgerbüro (-1,4 Stellen).

Aus- und Eingliederungen von städtischen Aufgaben fanden im Prüfungszeitraum nicht statt.

Anlage 5

Nach der Personalstatistik des Statistischen Landesamts beschäftigte die Stadt zum 30. Juni 2020 im Kernhaushalt 200 Vollzeit- und 175 Teilzeitkräfte mit der Gesamt-arbeitszeit von 296,9 Vollzeitäquivalenten. Dies entsprach 16,0 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner. Der Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohner lag bei 10,9 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner.³⁵ Die Personal-auszahlungen des Kernhaushalts³⁶ beliefen sich 2020 nach der Kassenstatistik auf 61.394 € je VZÄ bei einem Durchschnittswert von 59.593 €. Im Vergleich hierzu entstanden jährliche Mehrauszahlungen von 0,53 Mio. €.

³⁴ Die Stellenzahlen sind gerundet.

³⁵ Vgl. <https://www.statistik.rlp.de/de/regional/meine-heimat/>.

³⁶ Ohne Versorgungsauszahlungen und ohne Auszahlungen für ehrenamtlich Tätige.

Die Vergleichbarkeit ist durch den unterschiedlichen Umfang der Aufgabenwahrnehmung und der Aufgabenerfüllung beeinträchtigt. Für die Stadt ergaben sich Besonderheiten, die bei der Zahl der Stellen zu berücksichtigen sind:

- Kurstadt mit infrastrukturellen Einrichtungen
- Tourismus (u. a. mehrere größere Veranstaltungen sowie den „Wurstmarkt“) und
- ein, aufgrund der guten finanziellen Lage, breites Leistungsspektrum im Jugend- und Seniorenbereich (zum Beispiel Jugend- und Wanderbücherei, Jugend-, Mädchen- und Kindercafé, Jugendclub, Hausaufgabentreff, Mehrgenerationenhaus, Senioren- ausflüge).

6 Größe der Ausschüsse des Stadtrats

Sieben der neun nach § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung vorgesehenen Ausschüsse (§ 44 Abs. 1 GemO) waren mit 18 Mitgliedern (Ratsmitglieder und sonstige Mitglieder) besetzt.³⁷ Bei einem Ausschuss³⁸ nahmen darüber hinaus weitere sieben Vertreter mit beratender Stimme teil. Jährlich fielen dafür etwa 25.700 € an Sitzungsgeldern an.³⁹

Die Stadt hatte im Vergleich mit etwa gleich großen verbandsfreien Gemeinden die höchste Anzahl an Ausschussmitgliedern.⁴⁰

Eine möglichst geringe Zahl an Ausschussmitgliedern erleichtert die effektive Arbeit des jeweiligen Gremiums. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ist die Größe von Ausschüssen angemessen, wenn sie ungefähr ein Viertel der Plenumsgröße beträgt, selbst wenn kleinere Fraktionen dann nicht mehr vertreten sind.⁴¹ Bei 32 gewählten Ratsmitgliedern wäre es somit möglich, die Ausschüsse auch mit acht Mitgliedern zu besetzen.⁴²

Es wird nicht verkannt, dass der Stadtrat grundsätzlich frei über die Zahl der Ausschussmitglieder entscheiden kann. Dennoch sollte auch hierbei der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden. Gegenüber einer Mindestgröße von acht Mitgliedern in den Ausschüssen führte die tatsächliche Zahl der Ausschussmitglieder allein bei den Sitzungsgeldern zu Mehrkosten von überschlägig 14.000 € jährlich.⁴³

- 5 Es wird empfohlen, die Zahl der Ausschussmitglieder zu reduzieren. Bei etwa zehn Mitgliedern⁴⁴ betrage die **Aufwandminderung etwa 11.200 € jährlich.**⁴⁵

Äußerung der Verwaltung:

Nach der Kommunalwahl 2024 werde die Ausschussgröße diskutiert und in der Hauptsatzung entsprechend festgelegt.

³⁷ Der Werksausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss hatten jeweils zehn Mitglieder.

³⁸ Sozial-, Sport- und Schulträgerausschuss.

³⁹ 18 Ausschussmitglieder bei etwa 40 Sitzungen pro Jahr und einem Sitzungsgeld von 35 € je Sitzung zzgl. 490 € für die weiteren Vertreter im Sozial-, Sport und Schulträgerausschuss (bei zwei Sitzungen/Jahr).

⁴⁰ Gemeinde Haßloch, Städte Wörth am Rhein, Wittlich, Schifferstadt und Germersheim.

⁴¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 10 A 10229/13.OVG. Eine dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde wurde als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13).

⁴² Diese Zahl kann in der Regel beim Sozial-, Sport- und Schulträgerausschuss aufgrund der Mitgliedschaft weiterer Personen nicht eingehalten werden.

⁴³ Zehn Ausschussmitglieder weniger bei etwa 40 Ausschusssitzungen pro Jahr und einem Sitzungsgeld von 35 € je Sitzung.

⁴⁴ Dies entspricht der Größe des Werksausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses.

⁴⁵ Acht Ausschussmitglieder weniger bei etwa 40 Ausschusssitzungen pro Jahr und einem Sitzungsgeld von 35 € je Sitzung.

7 Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher

Nach § 18 Abs. 1 der Hauptsatzung erhielten die fünf Ortsvorsteher eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 80 % der Aufwandsentschädigung, die ein Ortsbürgermeister nach der Einwohnerzahl des Ortsbezirks gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 KomAEVO erhalten würde. Die Ortsvorsteher erhalten die höchstmögliche Aufwandsentschädigung nach der KomAEVO (2020 insgesamt 56.400 €).⁴⁶

In anderen in etwa gleich großen verbandsfreien Gemeinden, wie zum Beispiel in den Städten Wittlich, Germersheim und Sinzig, betragen die Aufwandsentschädigungen der Ortsvorsteher jeweils nur 60 % der Aufwandsentschädigung, die ein Ortsbürgermeister nach der Einwohnerzahl des Ortsbezirks gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 KomAEVO erhalten würde.

Auch hier wird nicht verkannt, dass es grundsätzlich im Ermessen der Stadt steht, über die Höhe der Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher zu entscheiden. Dennoch sollte auch hierbei der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Nach der Kommunalwahl 2019 sei die Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher auf 80 % erhöht worden. Hierbei sei allen Fraktionen wichtig gewesen, die in den Ortsbezirken durch die Ortsvorsteher geleistete Arbeit im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten auch entsprechend zu würdigen.

Es ist nicht ersichtlich, dass sich Quantität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung von Ortsvorstehern in Bad Dürkheim dermaßen von der in den Vergleichsstädten unterscheidet, dass eine um 20 % höhere Aufwandsentschädigung zu deren Würdigung als angemessen und damit wirtschaftlich vertretbar erschiene.

- 6 Es wird empfohlen die Aufwandsentschädigung für die Ortsvorsteher zu senken. Bei einer Senkung auf 60 % ergäbe sich eine **jährliche Aufwandminderung von 14.100 €.**

⁴⁶ § 14 Abs. 1 der Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter (KomAEVO).

8 Fachbereich 1 – Innere Dienste, Organisation und Finanzen

8.1 Sachgebiet 1.1 – Allgemeine Verwaltung, Organisation, zentrale Steuerung, Personal

8.1.1 Personalbedarfsermittlung

Im Rahmen der Aufstellung des Stellenplans 2020 hatte die Verwaltung den Personalbedarf für die Kernverwaltung anhand des Gutachtens des Rechnungshofs⁴⁷ wie folgt ermittelt:⁴⁸

Regelbedarf:	46,38 Stellen
Saldierter Mehr-/Minderbedarf:	41,25 Stellen
Stellenbestand 30. November 2019:	72,76 Stellen
Unterbesetzung:	14,87 Stellen
Mehrungsbedarf: ⁴⁹	8,35 Stellen

Die methodische Überprüfung dieser Ermittlung durch den Rechnungshof ergab zunächst, dass

- die geltend gemachten Mehrbedarfe teilweise auf von der Verwaltung grob geschätzten Bedarfen beruhten, deren Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung nicht substantiiert belegt war,⁵⁰
- die Einwohnerwerte des vom Bürgerbüro fortgeschriebenen Einwohnermeldewesens (MESO) und nicht – wie im Gutachten – die des Statistischen Landesamts verwendet worden waren⁵¹ und
- bei einigen Grunddaten falsche Werte erfasst worden waren.⁵²

⁴⁷ Gutachten des Rechnungshofs „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“ – Az.: 6-P-0121-22-1/2013 vom 7. April 2016. Die Bedarfsermittlungen wurden ebenfalls vom Büroleiter selbst vorgenommen.

⁴⁸ Auf der Basis der Einwohnerzahlen am 25. November 2019.

⁴⁹ Unter Berücksichtigung von Stellen, deren Inhaber sich in Elternzeit befanden und der freien oder freiwerdenden Stellen.

⁵⁰ Beispiele:
Die Verwaltung errechnete nach dem Gutachten für das Sachgebiet 1.2.4 – Abgaben einen Sollbedarf von 1,03 Kräften und setzte pauschal einen Mehrbedarf für die Erhebung des Tourismus- und Gästebeitrags und den jährlichen Versand der Abgabenbescheide von 1,65 Stellen an. Wie sich der Mehrbedarf errechnete, war nicht näher belegt.
Für das Sachgebiet 3.1 – Service-Zentrum, Bürgerbüro errechnete die Verwaltung für das Einwohnermeldewesen nach dem Gutachten einen Soll-Bedarf von 2,55 Stellen und machte trotz der Differenz zur Ist-Besetzung von 4,00 Stellen noch weitere 1,20 Stellen als Mehrbedarf wegen ausgeweiteter Öffnungszeiten und wegen des persönlichen Kontakts mit den Bürgern geltend. Für das Personenstandswesen im gleichen Sachgebiet wurde zum Soll-Bedarf von 1,90 Stellen ein Mehrbedarf für die Trauungen an Wochenenden und an besonderen Orten von 1,35 Stellen zugebilligt. Der tatsächliche Mehrbedarf lag jedoch bei rund 0,10 Stellen.

⁵¹ Dadurch wurden in der Personalbedarfsberechnung der Verwaltung gegenüber den Einwohnerwerten des Statistischen Landesamts etwa 750 Einwohner mehr berücksichtigt, was rein rechnerisch allein zu einem höheren Gesamtbedarf von insgesamt etwa 1,89 Stellen führte.

⁵² Bei den Personalzahlfällen wurden 77 Fälle mehr (643 Fälle statt 566 Fälle) und bei der Friedhofsverwaltung wurden 248 Bestattungen mehr (411 Fälle statt 163 Fälle) zugrunde gelegt. Die erteilten Vollstreckungsaufträge der letzten drei Jahre waren mit 1.794 Fällen gegenüber 1.929 Fällen zu niedrig angesetzt.

Nach stichprobenweiser Detailüberprüfung der Ermittlung, die aus zeitlichen Gründen auf den Fachbereich 1⁵³ sowie das Bürgerbüro im Fachbereich 3 beschränkt war, reduzierte sich die von der Verwaltung für diese Organisationseinheiten angenommene Unterbesetzung um 4,78 Stellen.

Durch Übernahme dieser Prüfungsergebnisse in den Stellenplan 2021 wurde allein in den betroffenen Organisationseinheiten Personalaufwendungen **von jährlich 255.000 €** vorgebeugt.⁵⁴

Der von der Verwaltung ansonsten ermittelte – und überwiegend dem Stellenplan 2021 zugrunde gelegte – Personalbedarf ist jedoch noch immer überhöht:

- Soweit die Verwaltung den Bedarf auf der Grundlage von Einwohnerwerten aus MESO und nicht des Statistischen Landesamts berechnet hat, kann dies den allein darauf entfallenden Mehrbedarf von etwa 1,89 Stellen nicht begründen. Die von der Verwaltung angewandten Bedarfswerte aus dem Personalbedarfsgutachten des Rechnungshofs basieren ausdrücklich⁵⁵ auf Einwohnerwerten des Statistischen Landesamts. Insoweit legitimiert das Gutachten Bedarfsberechnungen nur, soweit sie dessen methodischen Grundlagen folgen. Sonstige Gründe für den Mehrbedarf sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

Äußerung der Verwaltung:

In den Personalbedarfsberechnungen seien bewusst die Einwohnerwerte des vom Bürgerbüro fortgeschriebenen Einwohnermeldewesens (VOIS) gewählt worden. Dies vor dem Hintergrund, dass an mehreren Stellen in der Gemeindeordnung jeweils auf die Einwohnerzahl nach § 130 GemO verwiesen werde und die Einwohnerwerte des Einwohnermeldewesens auch tatsächlich existierten, was beispielsweise durch Versand der Wahlbenachrichtigungen belegt werden könnte.

Personalbedarfsberechnungen anhand des Gutachtens können hierdurch legitimierte Ergebnisse nur bei Anwendung der im Gutachten vorgegebenen Berechnungsmethodik erzielen. Weicht die Verwaltung hiervon ab, hat sie ihre Ergebnisse anderweitig schlüssig zu begründen. Daran fehlt es indes.

7 Im nächsten Stellenplan sind entsprechende Stellenanteile für die Kernverwaltung in Abgang zu stellen bzw. mit „kw“-Vermerken zu versehen (mögliche **Aufwandminderung 100.000 €** jährlich).

- Die Verwaltung machte für den Leiter des Fachbereichs 1 gegenüber dem sich nach dem Gutachten ergebenden Grundbedarf (rund 0,5 Stellenanteile) einen Mehrbedarf von 0,5 Stellenanteilen für Leitungstätigkeiten geltend mit der Folge, dass keine Stellenanteile mehr auf Verwaltungstätigkeit entfallen sollten.

⁵³ Einschließlich Vorzimmer Bürgermeister und Beigeordnete.

⁵⁴ Durchschnittliche Personalkosten Entgeltgruppe 6 je Kraft: 53.500 € (KGSt-Bericht Nr. 7/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ 2020/2021).

⁵⁵ Vgl. S. 16 f. des Gutachtens.

Der Mehrbedarf ist überhöht. Aufgrund der gegenüber anderen verbandsfreien Gemeinden in der gleichen Größenklasse um etwa 43 % höheren Personalstärke⁵⁶ der Stadt kann allenfalls ein um 43 % erhöhter Sollbedarf ohne örtliche Besonderheiten als Mehrbedarf für Leitungstätigkeiten anerkannt werden. Der anzuerkennende Zeitbedarf für Leitungstätigkeiten beschränkt sich daher insgesamt höchstens auf rund 0,75 Stellenanteile.⁵⁷

- 8 Bei der Stelle des Fachbereichsleiters sind 0,25 Stellenanteile für Verwaltungstätigkeit zu veranschlagen mit der Folge, dass der gesamte Stellenbedarf des Fachbereichs für Verwaltungstätigkeiten um 0,25 Stellenanteile zu reduzieren ist (mögliche **Aufwandminderung 21.500 €** jährlich).⁵⁸

Äußerung der Verwaltung:

Allen Fachbereichen sei ein Mehrbedarf von jeweils 0,5 Stellenanteilen für Leitungstätigkeiten zugebilligt worden. Dieser Mehrbedarf sei neben der höheren Personalstärke auch mit der erhöhten Zahl an Einrichtungen, Leistungen, Veranstaltungen, Besuchern und Tagestouristen sowie steigenden Anforderungen im Bereich der Personalplanung und -entwicklung begründet.

Die genannten örtlichen Besonderheiten wirken sich für die Leitungstätigkeit in den Fachbereichen nicht unmittelbar, sondern weitgehend mittelbar über die höhere Personalstärke aus. Diese hat der Rechnungshof bei der Bemessung des geprüften Leitungsanteils im Fachbereich 1 berücksichtigt. Das Ergebnis ist auf die anderen Fachbereiche ohne Weiteres übertragbar.

- 9 Auch bei den Stellen der Fachbereichsleitungen 2 und 3 sind jeweils 0,25 Stellenanteile für Verwaltungstätigkeit zu veranschlagen mit der Folge, dass der gesamte

⁵⁶ Beschäftigungsumfang zum 30. Juni 2019

	Beschäftigte insgesamt	Kernhaushalt	Eigenbetriebe
Gemeinde			
Anzahl			
Vollzeitbeschäftigte	210	200	5
Teilzeitbeschäftigte	185	185	-
Vollzeitäquivalente			
Insgesamt	310,8	302,3	8,5
je 1.000 Einwohner	16,7	16,3	0,5
Gemeinden gleicher Größenklasse			
Anzahl			
Vollzeitbeschäftigte	126,3	112,0	14,3
Teilzeitbeschäftigte	88,4	85,7	2,8
Vollzeitäquivalente			
Insgesamt	176,9	160,9	16,0
je 1.000 Einwohner	11,7	10,6	1,1

⁵⁷ Nach dem Beschäftigungsumfang zum 30. Juni 2020 (vgl. <https://www.statistik.rlp.de/de/regional/meine-heimat/>) war die Personalstärke gegenüber anderen verbandsfreien Gemeinden in der gleichen Größenklasse lediglich nur noch um rund 37 % höher. Wegen stichtagsbezogener Schwankungen der Personalstärken wird weiterhin von insgesamt höchstens 0,75 Stellenanteilen für Leitungsfunktionen ausgegangen.

⁵⁸ 25 % der durchschnittlichen Personalkosten lt. KGSt (a. a. O.) für eine Kraft in der Besoldungsgruppe A 11.

Stellenbedarf des jeweiligen Fachbereichs für Verwaltungstätigkeiten um 0,25 Stellenanteile zu reduzieren ist (mögliche weitere **Aufwandminderung 43.000 €** jährlich).⁵⁸

- Entgegen der Auffassung der Verwaltung kann für das mit 4,0 besetzten Stellen ausgestattete Sachgebiet 1.2 – Informationstechnologie (IT) kein über die Ist-Besetzung hinausgehender Mehrbedarf anerkannt werden.

Der Stellenbedarf in der Informationstechnik orientiert sich an der Zahl der von der IT betreuten Endgeräte⁵⁹. Deren pandemiebedingter⁶⁰ Anstieg von 262 auf 299⁶¹ begründet nach dem Gutachten allenfalls einen Personalbedarf in Höhe der derzeitigen Ist-Besetzung. Hinweise der Verwaltung auf die Anzahl der Rechner, die Betreuung der Stadtwerke durch Mitarbeiter der IT und den Mehraufwand, der sich aus der Bereitstellung von Tablet-PC für Ratsmitglieder sowie eine überdurchschnittliche Softwareausstattung der Verwaltung ergebe, ändern daran nichts:

- Die gemeldete Rechnerzahl ist zunächst um Geräte zu bereinigen, für die tatsächlich keine oder nur marginale IT-Dienstleistungen⁶² zu erbringen sind.
- Die bei den Stadtwerken durch die Mitarbeiter der IT betreuten Rechner sind bereits in der Anzahl der anzurechnenden Geräte berücksichtigt, auf die die Anhaltswerte des Rechnungshofgutachtens angewendet wurden.
- Nach eigenen Angaben der IT generierten die für Ratsmitglieder ausgegebenen Rechner sowohl im Rahmen der Inbetriebnahme als auch während der Betriebszeit keinen rechnerisch bedeutsamen Mehrbedarf.⁶³
- Die hardwarebezogenen Anhaltswerte des Gutachtens differenzieren nicht nach der Softwareausstattung. Diese unterschied sich bei der Stadt auch nicht so grundlegend von der anderer Gebietskörperschaften, dass sich daraus ein Mehrbedarf ableiten ließe. Ferner wird die inhaltliche Betreuung der Fachanwendungen hauptsächlich in den Sachgebieten der Fachbereiche erledigt.

Äußerung der Verwaltung:

Die vom Rechnungshof nicht berücksichtigten Geräte würden nach wie vor einen nicht unerheblichen Aufwand bei der Betreuung verursachen.

⁵⁹ Dazu zählen: Personalcomputer, Notebooks, Netbooks und Thin-Clients. Nicht hinzuzurechnen sind beispielsweise Geräte der IT-Infrastruktur wie Server oder solche mit sehr geringem Einrichtungs- und Wartungsaufwand wie Tablet PC (vgl. Anlage 5 Seite 11 des Gutachtens, a. a. O.).

⁶⁰ Vor allem Bereitstellung von Rechnern für die Heimarbeit.

⁶¹ Letzte Meldung der Verwaltung vom 16. April 2021. Darin mit enthalten waren neben Rechnern der Verwaltung auch die der Stadtwerke und der Außenstellen.

⁶² Z. B. die Rechner zur Salinensteuerung oder zur Atemschutzkontrolle bei der Feuerwehr oder sonstige, primär der Steuer-, Mess- und Regeltechnik dienende Geräte, die durch externe Dienstleister gewartet wurden.

⁶³ Beschaffung und Inbetriebnahme ca. eine Stunde pro Legislaturperiode. Supportaufgaben für alle 39 Geräte 0,5 Stunden pro Woche. Dies entspricht für alle Geräte der Ratsmitglieder einem Stellenbedarf von nur rund 0,02 Vollzeitäquivalenten in der IT.

Darüber hinaus seien die bei der Verwaltung eingesetzten Tablets, Smartphones und die cloud-basierte Telefonanlage sowie der Betrieb von Fachanwendungen, insbesondere der beiden Finanzverfahren für die Stadtverwaltung und die Stadtwerke mit keinem Mehrbedarf berücksichtigt worden. Diese alleine würden einen Mehrbedarf von 0,4 Stellen begründen, sodass sich ein Bedarf von insgesamt 5,0 Stellen in der Datenverarbeitung ableiten ließe.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Verwaltung hat während der Erhebungen vier Meldungen zum Rechnerbestand abgegeben, die zunächst 262 Geräte, dann 302 und 339 Geräte sowie zuletzt 332 Geräte auswiesen. Aus diesen Daten hätte sich – unbereinigt – ein Personalbedarf zwischen 3,5 und 4,5 Stellen ergeben. Allerdings waren in diesem Bestand Geräte enthalten, für die die IT-Abteilung nur marginale Dienstleistungen zu erbringen hatte (u. a. die Rechner für die Steuerung der Saline, die Labor-PCs der Kläranlage, die PCs für die Wartung der Atemschutzgeräte der Feuerwehr sowie acht iPads für Schulklassenbesucher). Nach Abzug dieser Geräte ergab sich ein um etwa 0,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) verminderter Personalbedarf.

Der Betrieb von Fachverfahren auf Servern oder einer Telefonanlage gehören zu den typischen Aufgaben der IT und begründen keinen Mehrbedarf. Die Ausstattung von Personal oder Ratsmitgliedern mit Smartphones oder Tablet-PCs führt nach den Erfahrungen des Rechnungshofs erst ab 250 mit Sicherheitssoftware versehenen und in das Netzwerk eingebundenen Geräten zu einem nennenswerten Zusatzbedarf. Dieser Wert wird bei der Stadt Bad Dürkheim deutlich verfehlt.

10

Von einer Stellenmehrung beim Sachgebiet 1.2 ist auch in künftigen Stellenplänen abzusehen.⁶⁴

- Für das Sachgebiet 1.2.1 – Jahresabschluss, Haushalt und Finanzcontrolling ergab sich aufgrund des zu bewirtschaftenden Haushaltsvolumens nach dem Rechnungshofgutachten ein Sollbedarf von 4,01 Stellen. Da die Stadt – im Unterschied zu einer Verbandsgemeinde – nur einen Haushalt bewirtschaftet, minderte die Verwaltung den Sollbedarf im Stellenplan 2021 um 0,5 Stellen. Nach den Arbeitsplatzbeschreibungen entfielen auf die Arbeitserledigung im Sachgebiet jedoch lediglich Zeitanteile im Umfang von 2,96 Stellen.⁶⁵ Dies erscheint angesichts der Bewirtschaftung nur eines Haushalts auch plausibel.

Demnach werden die Aufgaben des Sachgebiets mit einem Personalaufwand von insgesamt drei Vollzeitkräften, unter Berücksichtigung eines zeitlich befristeten Mehrbedarfs von 30 % einer Kraft und bei einer verbleibenden Arbeitszeitreserve von 0,04 % einer Kraft, umfassend erledigt. Für einen über den tatsächlichen Arbeitsumfang hinausgehenden Aufwand wird keine Notwendigkeit gesehen. Somit besteht im Sachgebiet ein Minderbedarf im Umfang einer ganzen Stelle.

⁶⁴ Die von der Verwaltung angenommenen Stellenmehrungen waren noch nicht im Stellenplan 2021 enthalten. Insofern ergeben sich keine unmittelbaren Einsparbeträge.

⁶⁵ Darin war ein zeitlich befristeter Mehrbedarf von 30 % der Arbeitszeit einer Kraft für die Umsetzung der Änderungen des § 2b UStG enthalten.

Äußerung der Verwaltung:

Sowohl das Haushaltsvolumen als auch die zu klärenden Fragen der steuerlichen Gegebenheiten durch eine Vielzahl von Betrieben gewerblicher Art würden den höheren Stellenanteil rechtfertigen. Diese Themen würden eigenständig bearbeitet werden; nur in Ausnahmefällen erfolge eine Begleitung durch Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer.

Die vorgebrachten Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Die Aufgaben wurden bisher schon vollumfänglich von 2,96 VZÄ erledigt.

11

Im nächsten Stellenplan ist daher eine weitere halbe Stelle zu streichen („kw“-Vermerk; **Aufwandminderung 27.700 € jährlich**).⁶⁶

- Die ausgewiesenen Mehrbedarfe in der Bedarfsermittlung der Verwaltung zum Stellenplan 2021 betreffen zum Teil auch temporäre Aufgabenwahrnehmungen⁶⁷ oder Sondersituationen (Ersatz- oder Vertretungskräfte⁶⁸).

Der Stellenplan ist Teil des Haushaltsplans (§ 96 Abs. 4 Nr. 4 GemO). Er hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und Arbeitnehmer, die über die Dauer eines Jahres hinaus eingestellt werden, auszuweisen (§ 5 Abs. 1 GemHVO).

Für befristet Beschäftigte oder Vertretungskräfte, die länger als ein Jahr beschäftigt werden, sind entsprechende Stellenvermerke im Stellenplan anzubringen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis sei korrekt und werde künftig entsprechend umgesetzt.

8.1.2 Dienstwagen des Bürgermeisters

8.1.2.1 Privatnutzung

Dem Bürgermeister stand ein von der Stadt geleaster personengebundener Dienstwagen zur Verfügung⁶⁹, den er auch privat nutzte. Für diesen wurde ein elektronisches

⁶⁶ Durchschnittlich Personalkosten nach KGSt für eine Kraft in Entgeltgruppe 8 (a. a. O).

⁶⁷ Zum Beispiel Erstellung eines Personalentwicklungskonzepts, Einführung wiederkehrender Beiträge, Konzept Klimaschutz, Aufbau Grundstücksdatenbank, Geoinformation für die Friedhöfe.

⁶⁸ Zum Beispiel Vertretungen für Personal, das längerfristig an Fortbildungsmaßnahmen teilnimmt oder für längerfristig krankheitsbedingte Ausfälle.

⁶⁹ Zuletzt ein BMW i3 (94 Ah) – Elektrofahrzeug (Leasingrate monatlich 345,10 € brutto).

Fahrtenbuch geführt.⁷⁰ Der Bürgermeister versteuerte die private Nutzung als geldwerten Vorteil nach der sogenannten Fahrtenbuchmethode.⁷¹ Nutzungsentgelte an die Stadt zahlte er nicht.⁷²

Eine schriftliche Dienstwagenvereinbarung, die den Bürgermeister zur unentgeltlichen Privatnutzung seines Dienstwagens berechtigte, konnte nicht vorgelegt werden.

Der Bürgermeister war nicht berechtigt, sich die unentgeltliche Privatnutzung seines Dienstwagens selbst zu genehmigen.⁷³ Auch eine etwaige konkludente Duldung durch den jeweils zur Vertretung des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten reichte zur Legitimation der unentgeltlichen Privatnutzung nicht aus. Hierzu war der Beigeordnete weder durch den Stadtrat noch durch einen Ausschuss desselben ermächtigt worden.

Einer solchen Ermächtigung hätte es nur dann nicht bedurft, wenn der (konkludente) Abschluss der Dienstwagenvereinbarung ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO gewesen wäre. Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählen nur solche, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und zugleich nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind.⁷⁴ Dies ist bei einer unbefristeten Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister nicht der Fall. Sie ist kein wiederkehrendes, sondern typischerweise ein zumindest in der Amtszeit des Bürgermeisters einmaliges Geschäft. Zudem ist der mit Einräumung des Rechts zur unentgeltlichen Privatnutzung verbundene Verzicht der Gemeinde auf Nutzungsentgelte weder finanziell noch im Hinblick auf die besondere Bedeutung von „Insidergeschäften“ (vgl. dazu etwa §§ 32 Abs. 2 Nr. 12, 33 Abs. 2 GemO) sachlich unerheblich.

Schließlich würde es einer konkludent abgeschlossenen Dienstwagenvereinbarung auch gemäß § 49 Abs. 1 GemO an der Rechtsverbindlichkeit fehlen.

Die unentgeltliche Privatnutzung der Dienstwagen durch den Bürgermeister entbehrte einer rechtlichen Grundlage.

Nach § 79 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 GemO darf die Gemeinde Vermögensgegenstände Dritten nur gegen angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen.

Weil der Bürgermeister den Dienstwagen unentgeltlich privat nutzte, verschaffte die Stadt ihm einen Vermögensvorteil zusätzlich zu seiner Aufwandsentschädigung.

⁷⁰ Aus dem Fahrtenbuch waren Datum, Fahrtbeginn und Fahrtende, die gefahrene Strecke in Kilometern, Typ der Fahrt (privat, dienstlich), die GPS-Daten des Fahrziels, das Fahrziel selbst, der Anlass der Fahrt und der Fahrer ersichtlich.

⁷¹ Hierbei werden die jährlichen Fahrzeugkosten (zum Beispiel: Leasingraten, Versicherung und Energieverbrauch) durch die pro Jahr gefahrenen Kilometer dividiert und der Anteil der Privatfahrten mit den so ermittelten Kosten je Kilometer multipliziert. Als geldwerter Vorteil wurden seit 2016 monatlich 233,39 € vom Bürgermeister versteuert.

⁷² Die Versteuerung stellt kein Nutzungsentgelt dar (vgl. VG Gera, Urteil vom 4. Juli 2007 – 1 K 704/05 Ge, juris Rn. 24).

⁷³ § 181 BGB.

⁷⁴ Vgl. z. B. BGH, Urteil vom 20. September 1984 – III ZR 47/83, juris Rn. 34.

Geldwerte Leistungen – wie die Privatnutzung eines Dienstwagens – sind als Sachbezug nach § 13 Abs. 1 Satz 1 LBesG unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Werts mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung anzurechnen. Hieran ist die Stadt nach § 7 LBesG gebunden. Danach dürfen die Kommunen ihren Beamten über die Besoldung und Aufwandsentschädigungen hinausgehende „sonstige Zuwendungen“ nur im Rahmen der für Landesbeamte geltenden Vorschriften gewähren. Soweit diese die Privatnutzung von Dienstwagen für bestimmte Spitzenbeamte und -richter des Landes (Besoldungsgruppe B 5 und höher) vorsehen⁷⁵, können sie auf einen nach Besoldungsgruppe B 3 besoldeten Bürgermeister einer verbandsfreien Gemeinde nicht entsprechend angewendet werden.⁷⁶

Dass der Bürgermeister den Dienstwagen unentgeltlich und damit unter Verzicht auf eine Anrechnung auf die Besoldung unbeschränkt privat nutzte, war rechtswidrig.⁷⁷ Die Besteuerung der Privatnutzung nach der Fahrtenbuchmethode ändert nichts an deren Unentgeltlichkeit⁷⁸, sondern setzt diese gerade voraus.

Äußerung der Verwaltung:

Grundlage der unentgeltlichen Nutzung des Dienstfahrzeugs durch den Bürgermeister sei ein einstimmiger Beschluss des Stadtrats vom 28. Februar 2001, der die unentgeltliche Nutzung ausdrücklich gestatte. Da diese Entscheidung an das Amt und nicht an die Person gebunden war, sei bei der Amtsübernahme durch den jetzigen Bürgermeister diese Vorgehensweise entsprechend weitergeführt worden. Eine schriftliche Dienstwagenvereinbarung sei aufgrund des Stadtratsbeschlusses nicht geschlossen worden.

Der Stadtratsbeschluss vom 28. Februar 2001 war rechtswidrig. Nach der darin angesprochenen Verwaltungsvorschrift des Landes (Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie) ist es lediglich Beamten der Besoldungsgruppen B 5 und höher erlaubt ihren Dienstwagen – nach Abschluss einer entsprechenden Dienstwagenvereinbarung – u. a. auch für private Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unentgeltlich zu nutzen. Auf einen Beamten der Besoldungsgruppe B 3 sind die Regelungen der Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie des Landes nicht anwendbar.

12 Das Besoldungsrecht ist künftig zu beachten.

Vereinbarungen, die eine höhere als die gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen, sind unzulässig (§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 LBesG). Die Rückforderung zu viel gezahlter Bezüge richtet sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung (§ 16 Abs. 2 Satz 1 LBesG).

Wegen des unzulässigen Verzichts auf die Besoldungsanrechnung sind zu viel gezahlte Bezüge im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückzufordern.

⁷⁵ Vgl. Nr. 11.2 der Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie vom 17. Dezember 2019 (MinBl. S. 404).

⁷⁶ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. September 1986 – 2 A 3/86, DVBl. 1987, S. 428 ff.

⁷⁷ VG Gera, Urteil vom 4. Juli 2007, Az.: 1 K 704/05 Ge und OVG Rheinland-Pfalz, a. a. O.

⁷⁸ VG Gera, a. a. O., juris Rn. 24.

Äußerung der Verwaltung:

Die zu viel gezahlten Bezüge wegen des unzulässigen Verzichts auf die Besoldungsanrechnung seien im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückgefordert und auch bereits beglichen worden.

- 13** Wir bitten uns noch die Berechnung vorzulegen und den zurückgeforderten Betrag mitzuteilen.

8.1.2.2 Wirtschaftlichkeit des Dienstwagens

Nach den Daten des Fahrtenbuchs nutzte der Bürgermeister den Dienstwagen weit überwiegend für private Zwecke.⁷⁹

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die dienstliche Nutzung konnte von der Verwaltung nicht vorgelegt werden.

Auch für die Beschaffung von Dienstwagen gilt das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 93 Abs. 3 GemO). Zuvor ist daher ein Wirtschaftlichkeitsvergleich anzustellen. Entstehen der Stadt durch einen Dienstwagen wesentlich höhere Aufwendungen als bei der Abgeltung des Dienstreiseaufwands nach den reisekostenrechtlichen Regelungen, hat die Beschaffung in der Regel zu unterbleiben.

- 14** Vor der Anschaffung von Dienstwagen sind deren Wirtschaftlichkeit im Vorfeld zu prüfen.

In Anbetracht der relativ geringen Kilometerleistung des Dienstwagens des Bürgermeisters ist auch ohne eine solche Wirtschaftlichkeitsberechnung erkennbar, dass ein persönnengebundener Dienstwagen für den Bürgermeister für die Stadt nicht wirtschaftlich ist.

Ausgehend von den Kosten des zuletzt genutzten Dienstwagens des Bürgermeisters entstand der Stadt je gefahrenem Dienstkilometer ein Aufwand von 0,49 €/km.⁸⁰

Dem steht für dienstlich veranlasste Fahrten bei einer jährlichen Fahrleistung von etwa 3.300 km und einer entsprechenden Anerkennung des Privatfahrzeugs des Bürgermeisters nach den reisekostenrechtlichen Regelungen, ein Aufwand von maximal 0,35 € je gefahrenem Kilometer gegenüber.

Für den Bürgermeister sollte kein eigener Dienstwagen mehr angeschafft werden.

⁷⁹ Zum Beispiel:

Fahrtenbuch	Privatfahrten	Dienstfahrten
2017	6.619,5 km	3.222,9 km
2019	6.860,1 km	3.246,3 km

⁸⁰ Jährliche Leasingrate: 4.141,20 € (345,10 € x 12 Monate)
Steuer und Versicherung: 414,26 €
Stromverbrauch: 361,54 €
Gesamtkosten: 4.917,00 €
Bei einer jährlichen Fahrleistung von 10.000 km entspricht dies Kosten von 0,49 €/km.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung sei zwischenzeitlich von der Büroleitung erstellt worden, mit dem Ergebnis, dass für den Bürgermeister künftig kein Dienstwagen mehr angeschafft werde.

8.1.3 Arbeitszeitguthaben

Von den rund 180 Bediensteten der Stadt, die an der gleitenden Arbeitszeit teilnahmen, wurden in den Jahren 2017 bis 2020⁸¹ Zeitguthaben von mehr als 100 Stunden (teilweise von mehreren hundert Stunden) in die Folgejahre übertragen.⁸²

Jahr	Arbeitszeitguthaben			
	Rathaus	Kräfte	Baubetriebshof	Kräfte
2017	2.820	16	757	6
2018	2.498	13	458	3
2019	4.484	22	774	6
2020	5.737	19	437	4

Die Arbeitszeitguthaben waren im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit entstanden. Belege dafür, dass es sich bei einzelnen Zeiten um zuvor angeordnete Überstunden (Beschäftigte) oder um Mehrarbeit (Beamte) handelte, konnten nicht vorgelegt werden. Aufgrund des Altersaufbaus der Zeitguthaben war dies in der Regel auch nicht mehr nachvollziehbar.

Bei einzelnen Bediensteten bestanden die Zeitguthaben seit vielen Jahren. Nach Auskunft der Verwaltung waren sie insbesondere auf Arbeitsüberlastungen, die vertretungsweise Übernahme von Aufgaben vorübergehend vakanter Stellen und auf Arbeitseinsätze außerhalb der üblichen Dienstzeiten zurückzuführen.⁸³

Bei Beamten ist der Verzicht auf eine Kappung von Gleitzeitguthaben über eine Höchstgrenze hinaus rechtswidrig (§ 12 Abs. 5 Arbeitszeitverordnung). Sofern Zeitguthaben auf angeordnete Mehrarbeit zurückzuführen sind, können sie innerhalb eines Jahres durch Dienstbefreiung ausgeglichen werden (§ 73 Abs. 2 Satz 3 LBG). Bei Beschäftigten hat ein Ausgleich durch Freizeit innerhalb der tarifvertraglichen Regelungen zu erfolgen (§ 8 Abs. 1.1 TVöD).

⁸¹ Die Daten wurden aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht länger als drei Jahre vorgehalten.

⁸² Nach § 9 Abs. 6 der bis Ende Januar 2020 geltenden Arbeitszeitvereinbarung erfolgte zu keinem Zeitpunkt eine Abrechnung.

⁸³ In Einzelfällen konnten Zeitguthaben durch Krankheit nicht mehr bis zum Jahresende abgebaut werden.

Sofern Mitarbeiter nach der alten Arbeitszeitvereinbarung mehr Plusstunden hatten, wurden diese nach der neuen Dienstvereinbarung⁸⁴ ungekürzt übernommen und eine individuelle Regelung zum Abbau dieser Stunden vereinbart (§ 11 DV-AZ).

Die individuellen Vereinbarungen hierzu sahen entweder einen Abbau über ein in der Personalakte geführtes Zeitwertkonto⁸⁵ oder als einmalige Auszahlung mit dem nächsten Gehalt vor.⁸⁶ Die Vereinbarungen waren zeitlich nicht befristet. Aufgrund der Geburtsdaten einzelner Kräfte ist mit Laufzeiten von bis zu 30 Jahren zu rechnen.

Die Regelung in der Arbeitszeitvereinbarung der Stadt, wonach eine Abrechnung zu keinem Zeitpunkt erfolgte, war nicht rechtmäßig. Eine unbegrenzte Übertragung von Arbeitszeitguthaben über mehrere Jahre ist grundsätzlich nicht zulässig.

Ausgleichsansprüche in Form von Arbeits- und Dienstbefreiung unterliegen grundsätzlich der Verjährung (§ 37 Abs. 1 TVöD für Beschäftigte und § 195 BGB für Beamte). Das gilt auch dann, wenn tatsächlich von den Kräften entgegen dem Grundsatz von Treu und Glauben ein „Zuviel“ an Dienstleistungen verlangt worden wäre.⁸⁷

Die Probleme, die für den Verwaltungsbetrieb mit einer rechtskonformen oder zumindest der Dienstvereinbarung entsprechenden Umsetzung des Ausgleichs von Überstunden und Mehrarbeit verbunden sind, werden nicht verkannt. Das darf jedoch nicht dazu führen, das beträchtliche Zeitguthaben über Jahre fortgeführt oder sogar noch erweitert werden, weil damit auch erhebliche Nachteile für die Stadt verbunden sind oder entstehen können.

- So belasten die Arbeitszeitguthaben Bilanz und Ergebnisrechnung durch Rückstellungen und Zuführungen zu Rückstellungen.⁸⁸
- Sofern Mitarbeiter in größerem Umfang Arbeits- oder Dienstbefreiung beantragen, um ihre Überstunden abzubauen, kann das den Dienstbetrieb spürbar beeinträchtigen. Solche Zeitguthaben lassen sich – neben dem Jahresurlaub – nicht mehr ohne Weiteres ausgleichen, ohne dass es zu Beeinträchtigungen bei der Arbeitserledigung in einzelnen Organisationseinheiten kommen kann.
- Es besteht das Risiko, dass Zeiten letztendlich durch Entgeltzahlungen abgegolten werden, da ein Zeitausgleich nicht mehr als möglich erachtet wird.
- Eine konsequentere Handhabung von Ausgleichsregelungen kann dazu beitragen, dass Mitarbeiter Arbeitsabläufe besser organisieren, um künftig „Kappungsverluste“

⁸⁴ Dienstvereinbarung Arbeitszeit bei der Stadt Bad Dürkheim vom 19. Dezember 2019 (DV-AZ), in Kraft getreten zum 1. Februar 2020.

⁸⁵ Hierbei wurden die abzubauenen Stunden im Zeitprogramm ausgetragen und mit einem Vermerk in die Personalakte übernommen. Die so in die Personalakte übernommenen Zeiten sollten nach Auskunft des Büroleiters bis spätestens zum Ausscheiden der Kräfte abgebaut werden (z. B. durch längere Jahresurlaube oder durch Arbeitsbefreiung vor dem Ruhestand).

⁸⁶ Beides konnte auch kombiniert werden, sodass sowohl ein Zeitwertkonto als auch eine Auszahlung möglich war.

⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012 – 2 C 29/11.

⁸⁸ Ende 2019 waren 2,5 Mio. € an Rückstellungen für Überstunden bilanziert.

zu vermeiden. Solche Effizienzrenditen sind zumindest weniger zu erwarten, wenn Zeitguthaben stetig übertragen werden.

Die vorhandenen Zeitguthaben aus Überstunden sind mit dem Ziel der Reduzierung zu überprüfen. Dabei wird eine sofortige Kappung aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht gefordert. Vielmehr sollten mit den Kräften, die über vergleichsweise hohe Guthaben verfügen, Zeiträume verbindlich vereinbart werden, innerhalb derer ein Abbau vorzunehmen ist. Bei neu angesammelten Zeitguthaben sind die Regelungen zum Ausgleich durch Freizeit und Dienstbefreiung grundsätzlich konsequent umzusetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Für die „Altbestände“ seien jeweils individuelle Vereinbarungen getroffen worden, die einen Abbau bis zum 31. Dezember 2023 vorsehen.

8.1.4 Vergütung von Überzeiten

In den Jahren 2016 bis 2019 wurden mehreren Beschäftigten 1.640 Zeitstunden für insgesamt 48.000 € vergütet.⁸⁹ Die Anträge auf Auszahlung wurden regelmäßig damit begründet, dass ein Abbau des Zeitguthabens durch Dienstbefreiung nicht möglich gewesen wäre und die erbrachten Zeiten dienstlich notwendig gewesen seien. Anordnungen zur Leistung von Überstunden konnten in keinem Falle vorgelegt werden. Auf den die Auszahlung begründenden Unterlagen waren jeweils handschriftliche Vermerke wie „ok“⁹⁰, „einverstanden“⁹¹, „Nach Rücksprache mit dem büroleitenden Beamten sind die Überstunden von Bürgermeister genehmigt“ vermerkt.

Ein entgeltlicher Ausgleich der Arbeitszeitguthaben hätte vorausgesetzt, dass es sich um zuvor angeordnete Überstunden gehandelt hätte. Die den Bediensteten obliegenden dienstlichen Verrichtungen erfüllten indes nicht die Voraussetzungen für eine Auszahlung. Die den ausgezahlten Beträgen zugrunde liegenden Überstunden waren zum Teil bereits verjährt. Die Stadt hätte somit nach dem Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung die Einrede der Verjährung geltend machen müssen⁹², was sie jedoch nicht tat.

Davon unabhängig genügen die o. a. Vermerke nicht den Anforderungen an eine nachträgliche Genehmigung von Mehrarbeit oder Überstunden. Diese muss sich auf konkrete, zeitlich abgrenzbare Mehrarbeitstatbestände beziehen. Eine pauschale Genehmigung ohne ausreichende Differenzierung reicht nicht aus.⁹³

<u>Jahr</u>	<u>Personen</u>	<u>Stunden</u>	<u>Betrag - € -</u>
2016	1	328,0	9.144,18
2017	2	440,0	14.292,80
2018	1	264,0	8.591,24
2019	6	<u>611,5</u>	<u>15.983,38</u>
		1.643,5	48.011,60

⁸⁹ Handschriftlich vom büroleitenden Beamten vermerkt.

⁹¹ Handschrift des Bürgermeisters.

⁹² Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14. Januar 2015 – 6 A 1967/13, juris Rn. 18.

⁹³ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. März 2004 – 1 A 2426/02, juris Rn. 43 ff.

Die Zahlungen waren rechtswidrig. Sie sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auszugleichen.

Äußerung der Verwaltung:

Seit dem Inkrafttreten der neuen Dienstvereinbarung „Arbeitszeit“ zum 1. Februar 2020 würden keine Zeitguthaben mehr ausgezahlt. Von einer Rückforderung der ausgezahlten Beträge werde jedoch abgesehen.

- 15** Da durch den mittlerweile eingetretenen Zeitablauf eine Rückforderung nicht mehr möglich ist, sollte dies der Eigenschadenversicherung gemeldet werden.

8.1.5 Gebäudereinigung

Die Stadt wandte 2019 für die Reinigung⁹⁴ ihrer Verwaltungsgebäude, Schulen und Kindertagesstätten insgesamt 467.000 € auf. Davon entfielen 220.000 € auf Objekte, die mit eigenen Kräften (Eigenreinigung) und 247.000 € auf Objekte, die ganz oder teilweise durch Unternehmen gereinigt wurden (Fremdreinigung).

8.1.5.1 Eigenreinigung

– Kindertagesstätten

Vier der insgesamt zehn in der Trägerschaft der Stadt stehenden Kindertagesstätten⁹⁵ wurden ganz und eine weitere teilweise mit eigenen Kräften gereinigt.⁹⁶ Die jährlichen Kosten für den Quadratmeter Reinigungsfläche variierten zwischen 43,67 €/m² und 76,67 €/m². Diese Werte sind vergleichsweise hoch. So hat die KGSt im Rahmen ihrer Vergleichsringarbeit⁹⁷ bei der Eigenreinigung von Kindertagesstätten Vergleichswerte für 2014 von 31,27 €/m² ermittelt. Unter Berücksichtigung der tariflichen Lohnerhöhungen erhöht sich der Wert für das Jahr 2019 auf 35,28 €/m².⁹⁸

Der Rechnungshof hat die Bedarfsermittlungen der Verwaltung von drei⁹⁹ mit eigenen Kräften gereinigten Kindertagesstätten unter Zuhilfenahme medianer Leistungswerte des KGSt-Vergleichsrings Reinigung sowie angemessener Reinigungshäufigkeiten überprüft. Dabei ergaben sich Einsparpotenziale zwischen 15 % und 28 %.¹⁰⁰

⁹⁴ Unterhaltsreinigung, ohne Glasreinigung.

⁹⁵ Davon eine in gemeinsamer Trägerschaft mit der Lebenshilfe Bad Dürkheim e. V.

⁹⁶ Kitas Leisnau, Hardenburg, Grethen und Spiel- und Lernstube ganz sowie Kita an der Isenach teilweise in Eigenreinigung.

⁹⁷ KGSt-Berichte aus der Vergleichsarbeit Nr. 2/2013 und Nr. 4/2016 „Gebäudereinigung mit Kennzahlen steuern“ – Ergebnisse des Vergleichsrings Reinigung, Nr. 3.2 Objektwerte, Median.

⁹⁸ Bei den im Folgenden genannten, auf das Jahr 2019 hochgerechneten Werten handelt es sich um eigene Berechnungen des Rechnungshofs.

⁹⁹ Kita Isenach, Hardenburg und Spiel- und Lernstube.

¹⁰⁰ Die Ermittlungen wurden der Verwaltung während der örtlichen Erhebungen ausgehändigt.

- 16** Die Verwaltung sollte die Bedarfsberechnungen aller Kindertagesstätten in Eigenreinigung alsbald überprüfen und die Beschäftigungszeiten der Reinigungskräfte entsprechend anpassen. Mittelfristig sind so **Einsparungen von jährlich etwa 19.000 €** möglich.

– **Schulen**

Auch in der Salierschule wurde die Unterhaltsreinigung mit eigenen Kräften durchgeführt. Die jährlichen Kosten dafür beliefen sich auf 58.545 € oder 31,55 € je m² Reinigungsfläche. Dieser Wert ist im Verhältnis zu den Vergleichsringwerten der KGSt von 19,25 €/m² ebenfalls hoch.¹⁰¹

- 17** Die Verwaltung sollte ihre Bedarfsberechnung ebenfalls überprüfen und die Beschäftigungszeiten der Reinigungskräfte entsprechend anpassen. Mittelfristig sind – ausgehend von den Werten der KGSt – auch hier weitere **Einsparungen von etwa 22.800 € jährlich** möglich.

– **Ferienüberhang**

Ausweislich der Dienstpläne des Jahres 2018 fanden in der Salierschule während der Ferienzeit durchgehend Reinigungen durch eigenes Personal statt. In den Schulferien waren daher sechs Wochen für die Grundreinigung der Schulen vorgesehen.

Für die Grundreinigung genügen erfahrungsgemäß zwei bis drei Wochen jährlich. Bei Anrechnung der tariflichen Jahresurlaubszeiten der Reinigungskräfte verbleiben noch etwa drei Ferienwochen, in denen Reinigungsleistungen entbehrlich sind. Die Arbeitszeit, die in den Ferien ausfällt, aber bezahlt wird, ist dadurch auszugleichen, dass die zu vergütende Arbeitszeit im Vergleich zur wöchentlich zu erbringenden Arbeitszeit verringert wird (sog. Ferienausgleich).

- 18** Die Arbeitszeiten der Reinigungskräfte in den Ferien sind auf den Bedarf zu begrenzen. Hierzu sind arbeitsvertragliche Änderungen anzustreben.¹⁰² Bei einem Ausgleich von drei Wochen ließe sich der Personalaufwand um überschlägig **3.400 € jährlich** verringern.

8.1.5.2 Fremdreinigung – Reinigung des Rathauses

Im Jahr 2008 schrieb die Verwaltung die Reinigung des Rathauses mit einer Reinigungsfläche von 3.098,5 m² aus. Die Kosten der Fremdreinigung inkl. MwSt. beliefen sich 2019 auf 46.000 € oder 14,81 €/m² Reinigungsfläche.

Den seinerzeitigen Angeboten der Ausschreibung lagen von der Verwaltung zugelassene maximale Leistungswerte pro m² Reinigungsfläche, bezogen auf den Raumtyp

¹⁰¹ Fortgeschriebener medianer Wert Eigenreinigung Vergleichsring 2014 auf 2019.

¹⁰² Sofern eine Änderung bestehender vertraglicher Regelungen nicht erreicht wird, sollten die Kräfte in den Ferien innerhalb der Verwaltung, z. B. als Vertretungskräfte, eingesetzt werden.

zugrunde. Diese lagen im Mittel bei nur 88 % der von der KGSt im Jahr 2013 veröffentlichten medianen Vergleichswerte für die Reinigungsleistung bei Fremdreinigung.

Die Bindung der Anbieter an einen maximalen Leistungswert begegnet Bedenken. So können effizientere Reinigungstechniken durch den Einsatz entsprechender Geräte bzw. Zubehörs oder einer verbesserten Reinigungsorganisation höhere Leistungswerte bedingen, als von der ausschreibenden Stelle vorgegeben. Ausschreibungen, die dies durch ihre Vorgaben begrenzen, verengen den Angebotsspielraum, wodurch Einsparpotenziale eventuell nicht voll ausgeschöpft werden können. Günstigere Angebote sind ggf. wegen „Überschreitung“ der Leistungsvorgaben von der Vergabe auszuschließen.

Ferner lagen die tatsächlichen Kosten je Quadratmeter Reinigungsfläche über den durch die Veränderung des Mindestlohns im Gebäudereinigungshandwerk auf das Jahr 2019 hochgerechneten Vergleichswerten der KGSt von 12,78 €/m².

Im Hinblick auf die lang zurückliegende Ausschreibung wird empfohlen, die Reinigung neu auszuschreiben.

Äußerung der Verwaltung:

Es sei geplant, die Gebäudereinigung 2022 zu untersuchen und den städtischen Gremien ein ganzheitliches Konzept dazu vorzulegen. Über das Ergebnis werde zeitnah informiert.

19 Das Ergebnis bitten wir noch mitzuteilen.

8.1.6 Örtliche Kassenprüfungen der Zahlstellen

Im Prüfungszeitraum wurden einzelne Zahlstellen entweder überhaupt nicht¹⁰³ oder in einzelnen Jahren nicht geprüft.¹⁰⁴

Nach der Dienstanweisung zur Organisation des Rechnungswesens bei der Stadt Bad Dürkheim sind jährlich mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme durchzuführen. In die Prüfung sind die Zahlstellen und Handvorschüsse regelmäßig mit einzubeziehen.¹⁰⁵

Kassenprüfungen haben eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung. Werden bestimmte Bereiche der Mittelbewirtschaftung nicht geprüft, kann dies Auswirkungen auf die Kassensicherheit haben. Die Zahlungsabwicklung ist deshalb mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen (§ 26 Abs. 1 GemHVO).

¹⁰³ Zahlstelle im Jugend- und Kinderbüro, Kiosk im Salinarium.

Zahlstellen	nicht geprüft in den Jahren
Salinarium	2016 und 2017
Stadtbücherei	2018 und 2019
Stadtmuseum	2018 und 2019
Portokasse Stadtwerke	2016, 2017 und 2019
Standesamt	2019
Tourist Information	2019

¹⁰⁵ Nr. 5.1 der Dienstanweisung vom 25. September 2013.

Die jährlich durchgeführten Prüfungen beschränkten sich regelmäßig auf Kassenbestandsaufnahmen.¹⁰⁶ Prüfungen zum Geschäftsgang, zur Buchführung und der Kassensicherheit bei den Zahlstellen waren nicht dokumentiert.

Über jede Prüfung ist ein Prüfbericht zu fertigen, aus dem Art und Umfang der Prüfung sowie das Prüfungsergebnis hervorgehen (§ 26 Abs. 3 GemHVO). Insoweit wurden die Regelungen in Nr. 5.3 der Dienstanweisung i. V. m. Nr. 16 der Arbeitsanweisungen zur Dienstanweisung über die Organisation des Rechnungswesens bei der Stadt Bad Dürkheim nicht beachtet.

Es ist sicherzustellen, dass alle Zahlstellen jährlich mindestens einmal unvermutet geprüft werden.

*Äußerung der Verwaltung:
Hierauf werde künftig geachtet.*

8.2 Sachgebiet 1.2 – Informationstechnologie (IT)

8.2.1 IT-Bestandsverzeichnisse

Das Sachgebiet führte keine Bestandsverzeichnisse über die IT-Ausstattung (Hard- und Software). Die im Rahmen der Prüfung dem Rechnungshof mittels Fragebogen überlassenen Daten ließen nur grobe Rückschlüsse auf insgesamt 262 von der IT betreute PCs, Notebooks und Thin-Clients zu.¹⁰⁷

Ersatzweise musste auf ebenfalls unvollständige Daten aus dem sog. Inventory des Active Directory¹⁰⁸ zurückgegriffen werden. Die sich daraus ergebenden Daten erwiesen sich als zum Teil volatil¹⁰⁹ und unvollständig, da Rechner, die sich nicht innerhalb des Active Directory befinden, nicht aufgeführt waren und separat nachgemeldet werden mussten.

Vorhandene Verzeichnisse wiesen erhebliche Mängel auf. Aus ihnen ließ sich der tatsächliche Bestand an Geräten und deren Standorte nicht oder nur mit großem Aufwand nachvollziehbar ermitteln.

Aus Dokumentationsgründen ist es sinnvoll, ein eigenes Verzeichnis des IT-Bestands zu führen und laufend fortzuschreiben. Auch die Anlagenbuchhaltung erübrigt dies nicht. Sie ist ausschließlich vermögensbezogen. Zudem liegt nach § 32 Abs. 5 GemHVO die

¹⁰⁶ Ermittlung des Ist- und des Sollbestands und deren Abgleich.

¹⁰⁷ Der aktuelle Bestand betrug lt. Meldung der IT vom 16. April 2021 insgesamt 299 PCs, Notebooks und Thin-Clients.

¹⁰⁸ Dort werden zumeist nur die Rechner erfasst, die sich innerhalb des Netzwerks befinden und an der Softwareverteilung teilnehmen. Rechner an Außenstellen oder Stand-alone-Geräte fehlen und sind meist nicht oder nicht vollständig aufgeführt. Die tatsächlichen Standortinformationen und Inventarnummern kann ein Inventory im Regelfall nicht ermitteln.

¹⁰⁹ Eigene Auswertung:

Meldungen der Stadt vom 8. Juli 2020:	273 Rechner
vom 1. September 2020:	302 Rechner
vom 16. April 2021:	339 Rechner
	332 Rechner

Wertgrenze für Vermögensgegenstände bei Anschaffungs- und Herstellungskosten über 1.000 € (ohne Umsatzsteuer), sodass viele IT-Geräte dort nicht zu erfassen sind.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt IT-Bestandsverzeichnisse.¹¹⁰ Darüber hinaus ist eine vollständige und korrekte Dokumentation der Hardwareausstattung Voraussetzung, um den Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln.

Äußerung der Verwaltung:

Ein solches Bestandsverzeichnis sei bei der Stadtverwaltung vorhanden und werde über die Software J-Disk gepflegt.

Das mithilfe dieser Software erstellte Verzeichnis ist jedoch unvollständig, da z. B. solche Geräte fehlten, die nicht im Netzwerk angebunden waren.

- 20 Es wird empfohlen, den Hard- und Softwarebestand fortlaufend zu erfassen und die Angaben in IT-Bestandsverzeichnissen zu aktualisieren.

8.2.2 Passwortkomplexität

Einzige Anforderung an Passwörter war eine Mindestlänge von acht Zeichen. Eine weitere Passwortkomplexität war nicht vorgesehen.¹¹¹ Nach drei Passwortwechseln konnte ein bereits verwendetes Passwort wiederverwendet werden.

Über Benutzername und Passwort wird der gesamte Zugang zum städtischen Netz, auch in den Außenstellen, gesichert.

Hinsichtlich der Anforderungen an Passwörter wird auf die Richtlinien des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik verwiesen.¹¹² Die städtischen Einstellungen genügten den dort genannten Mindestanforderungen nicht. Durch eine unzureichende Passwortsicherheit ist der Zugang für Unbefugte zum städtischen Computernetzwerk erleichtert. Dadurch sind die im Netz befindlichen Daten potenziell gefährdet.

Die Umstellung auf eine höhere Passwortkomplexität kann ohne weiteren finanziellen Aufwand jederzeit von der IT im Rahmen der Änderung sog. Gruppenrichtlinien veranlasst werden.

Im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung des Datenschutzes und der Datensicherheit wird empfohlen, entsprechend zu verfahren und den Passwortschutz anzupassen.

Äußerung der Verwaltung:

Eine entsprechende Anpassung werde zeitnah erfolgen.

¹¹⁰ BSI, IT-Grundsatzkompendium, Umsetzungshinweise zum Baustein ORP.1 – Organisation (ORP.1.M7 und ORP.1.M8), im Internet abrufbar unter:
https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundsatz/Kompendium/Umsetzungshinweise_Kompendium_CD_2019.html?sessionid=38FEE09FDFCFD14DA4950C3BD72F5A62.internet482?nn=128476.

¹¹¹ Sog. Trivial-Passwörter wie „12345678“ oder „abcdefgh“ waren für die Systemanmeldung möglich.

¹¹² https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Cyber-Sicherheitsempfehlungen/Accountschutz/Sichere-Passwoerter-erstellen/sichere-passwoerter-erstellen_node.html.

8.2.3 Dokumentation von Berechtigungen

Es bestand kein Workflow für das Anlegen neuer Nutzer und deren Berechtigungen auf Ordner und Programme. In Einzelfällen genügte der „Zuruf“ des jeweiligen Mitarbeiters, um Berechtigungen freizuschalten.

Die Verwaltung begründete dies damit, dass die Mitarbeiter der IT, aufgrund des noch überschaubaren Programm- und Personalbestands, i. d. R. wüssten, welche Rechte die einzelnen Kollegen für ihre Arbeit benötigen. Bei Bedarf würden die Rechte dann jeweils eingeräumt. Daher habe man bislang auch auf eine Dokumentation verzichtet.

Zu den Anforderungen bei der Einräumung von Benutzerrechten und deren Dokumentation hat das BSI das ORP.4 „Identitäts- und Berechtigungsmanagement“ veröffentlicht.¹¹³ Darin wird klargestellt, dass die Vergabe von Zugriffsrechten geregelt und dokumentiert werden muss.

Ein Workflow für die Vergabe und Dokumentation von Zugriffsrechten ist einzuführen.

Äußerung der Verwaltung:

Eine entsprechende Software sein angeschafft und installiert worden. Der sich daraus ergebende Workflow werde zeitnah umgesetzt.

- 21 Wir bitten, uns die eingesetzte Software noch zu benennen und den eingeführten Workflow darzustellen.

8.2.4 Einsatz von Privatrechnern bei der Tele- bzw. Heimarbeit

Im Rahmen der Covid-19-Pandemie war es für die Verwaltung erforderlich, ihren Mitarbeitern umgehend Tele- bzw. Heimarbeit zu ermöglichen. So konnte kurzfristig über insgesamt 79 Systeme für die Telearbeit auf das Netz der Stadtverwaltung zugegriffen werden. 46 Mitarbeitern stellte die IT ein Notebook der Stadt bereit. 33 Personen arbeiteten mit ihrem privaten PC und wählten sich in das städtische Netz über eine Terminal-Service-Verbindung ein.

Die privaten Rechner waren hinsichtlich der dort eingesetzten Software, Virenschutz oder möglicher Kompromittierungen durch Schadsoftware nicht überprüft worden. Auch war nicht bekannt, welches Betriebssystem dort eingesetzt war und ob regelmäßige Patches zur Beseitigung von Sicherheitslücken durchgeführt wurden.¹¹⁴

Diese Verfahrensweise mag pragmatisch sein, ist im Hinblick auf den Datenschutz und die Datensicherheit jedoch ungenügend.

¹¹³ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/IT-Grundschutz-Kompodium/IT-Grundschutz-Bausteine/Bausteine_Download_Edition_node.html;jsessionid=3DDF59305AF511CC6F14DE691196DF4A.internet082.

¹¹⁴ Die Verwaltung darf ohne Zustimmung des jeweils Betroffenen nicht auf die Privatgeräte zum Zweck einer Überprüfung zugreifen.

Die von der IT gewählte Lösung ist aufgrund erheblicher Bedenken hinsichtlich der Datensicherheit und des Datenschutzes umgehend durch die Bereitstellung dienstlicher Geräte zu beenden.

Äußerung der Verwaltung:

Pandemiebedingt sei es zu Lieferengpässen gekommen. Der Einsatz von Privatrechnern sei zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs unumgänglich gewesen. Die damit verbundenen Risiken seien bewusst in Kauf genommen worden. Derzeit seien keine Privatrechner mehr im Einsatz.

8.2.5 Sicherheitslücken durch Einsatz veralteter Betriebssystemversionen

In der Verwaltung existierten noch zwei Systeme auf denen Windows XP betrieben wurde.¹¹⁵ Der Support für Windows XP wurde am 8. April 2014 eingestellt. Seither werden keine Sicherheits-Updates mehr zur Verfügung gestellt.

Daneben fanden sich zuletzt¹¹⁶ noch 18 Windows 7 Professional-Installationen, für die der erweiterte Support zum Januar 2020 ausgelaufen war. Auch für diese Systeme waren keine Sicherheits-Updates für Sicherheitslücken mehr erhältlich. Von der Möglichkeit, über eine entsprechende Vereinbarung kostenpflichtige Sicherheits-Updates vom Hersteller zu beziehen, war kein Gebrauch gemacht worden.

Systeme, die keine Sicherheits-Updates mehr erhalten, sind angreifbar und gefährden dadurch die Datensicherheit im gesamten städtischen Netzwerk.

Die Lizenzierung von Betriebssystemprodukten erlaubt es, bei entsprechender Vertragsgestaltung grundsätzlich die jeweils aktuellen Betriebssystemversionen einzusetzen.

Systeme mit veralteten Betriebssystemversionen sind umgehend zu aktualisieren oder zu ersetzen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Umstellung auf aktuelle Betriebssystemversionen werde zeitnah erfolgen.

- 22** Von einer zeitnahen Umstellung kann im Oktober 2021 nicht mehr ausgegangen werden. Die betroffenen Systeme sollten unverzüglich vom Netz genommen werden.

8.2.6 Zugriff auf den Microsoft-Store

Auf den bei der Stadtverwaltung installierten Rechnern war es möglich, auf den Microsoft-Store zuzugreifen und dort vorhandene Software auf dem Dienstrechner zu installieren.¹¹⁷ Die Verwaltung räumte ein, dass der Store generell nicht gesperrt sei.

¹¹⁵ Als Faxserver für die zentrale Entgegennahme von Faxmitteilungen.

¹¹⁶ Während der örtlichen Erhebungen handelte es sich noch um insgesamt 46 Systeme mit einer veralteten Betriebssystemversion.

¹¹⁷ So konnte der Prüfer während eines Tests die PC-Version der Kommunikationssoftware WhatsApp auf einem von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Rechner installieren.

Für die Installation von Softwareprodukten aus dem Store durch Nutzer besteht kein dienstliches Interesse. Dies begegnet zudem nicht nur lizenzrechtlichen Bedenken, sondern auch solchen hinsichtlich der Datensicherheit.

Es sind Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugriff auf den Microsoft-Store und die eigenmächtige Installation von Programmen durch die Nutzer zu erschweren oder zu unterbinden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Möglichkeit des Zugriffs sei umgehend unterbunden worden.

8.2.7 Endpoint Security

Die Verwaltung verfügte im Rahmen ihres Virenschutzes auch über ein Modul für den Schutz der Endgeräte-Schnittstellen.¹¹⁸ Damit kann der Zugriff auf CD-Laufwerke, Kartenleser oder USB-Sticks verhindert oder mit differenzierten Restriktionen versehen werden.¹¹⁹ Im Zeitraum der örtlichen Erhebungen war die Software nicht aktiviert.

Die Software war zwar erworben, laut Aussage der Verwaltung jedoch kurz nach ihrer Inbetriebnahme wieder deaktiviert worden. Ursächlich seien Mitarbeiterproteste gewesen, weil diese nicht mehr auf ihre Speichersticks zugreifen konnten.

Mitarbeiterbelange rechtfertigen keinen generellen Verzicht auf den Schutz der Endgeräte-Schnittstellen. Sofern ein Mitarbeiter dennoch Zugriff auf ein Speichermedium benötigt, kann dieser selektiv gewährt werden unter der Voraussetzung, dass der Datenträger durch Verschlüsselung für Dritte unlesbar gemacht wird. Ferner besteht nur ausnahmsweise ein Bedürfnis für die Speicherung von Daten auf USB-Sticks, nicht zuletzt auch deswegen, weil ein Datenaustausch mit anderen Behörden und Dienstleistern ggf. über eine Cloud-Lösung sicher gewährleistet werden kann.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hat einen Mindeststandard für Schnittstellenkontrollen veröffentlicht.¹²⁰ Der Verzicht hierauf gefährdet die Datensicherheit und den Datenschutz.

Es wird daher empfohlen, die Endpoint Security für externe Laufwerke und USB-Schnittstellen wieder zu aktivieren. Dabei ist die Zahl der zugelassenen Geräte und Nutzer auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Äußerung der Verwaltung:

Die Endpoint Security werde wieder aktiviert.

¹¹⁸ Sog. Endpoint Security. Das eingesetzte Produkt war Sophos End User Protection Version 5.5.2.

¹¹⁹ So können nur bestimmte Schnittstellen, Mitarbeiter oder Geräte für einen Zugriff auf Rechner zugelassen werden.

¹²⁰ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Mindeststandards/Schnittstellenkontrollen/Schnittstellenkontrollen_node.html.

8.2.8 Einsatz von NAS-Systemen

Die Verwaltung setzte, vorwiegend in ihren Außenstellen, insgesamt 21 sog. NAS-Systeme¹²¹ ein. Diese dienten ursprünglich als zentrale Ablagesysteme für die Daten beispielsweise in Schulen und Kindertagesstätten, um an diesen ursprünglich nicht vernetzten Außenstandorten eine zentrale Datensicherung zu ermöglichen.

Nach deren Vernetzung werden die Daten mittlerweile per Sicherungsjobs jede Nacht auf die beiden zentralen Sicherungssysteme der Verwaltung übertragen und dort zusätzlich gesichert.

Nach Angaben der Verwaltung sind viele der NAS-Systeme acht Jahre alt und austauschbedürftig.¹²²

Die Verwaltung berichtete von positiven Erfahrungen mit sog. Terminal-Services.¹²³ Dabei kann direkt von den zentralen Servern der Verwaltung auf Verfahren und Daten zugegriffen werden. Eine dezentrale Datenablage auf NAS-Systemen kann nach einer Umstellung auf Terminal-Services entfallen.

Durch die Umstellung auf Terminal-Services kann, bei einem mittleren Preis von rund 500 € für ein NAS-System, einmalig auf ein Ersatzbeschaffungsvolumen von rund 10.000 € verzichtet werden. Zugleich wird die Datensicherheit verbessert, da die Daten nicht mehr in den Außenstellen zwischengespeichert werden müssen.

Es wird empfohlen, auf Terminal-Services umzustellen. Die **einmalige Haushaltsverbesserung** nach Gegenrechnung von einmaligen Lizenzgebühren wird auf etwa **8.000 €** geschätzt.

Äußerung der Verwaltung:

Durch die geplante Umstellung auf Thin-Clients werde diese Problematik entfallen.

- 23 Wir bitten, uns noch den Zeitpunkt der Umstellung auf Terminal-Services mitzuteilen. Die Umstellung auf Thin-Clients ist dafür nicht zwingend erforderlich.

8.2.9 Serverraum

8.2.9.1 Einbruchschutz

Der Serverraum der Stadtverwaltung lag im Erdgeschoss unmittelbar an einem der Nebeneingänge. Es war eine Einbruchmeldeanlage installiert. Als Außenfenster waren Holzfenster eingebaut. Die Verglasung der Fenster hatte die Stadtverwaltung folienverstärkt.

¹²¹ Sog. Networt-Attached-Storages. Das sind zumeist kompakte, vorkonfigurierte Rechner mit Festplatten, beispielsweise für die Datensicherung.

¹²² Die betriebsübliche Nutzungsdauer von Serversystemen, zu diesen rechnen NAS, beträgt fünf Jahre (vgl. hierzu die Abschreibungstabellen zur kommunalen Doppik).

¹²³ Windows Remote Desktop Services.

Es empfiehlt sich, zumindest im Erdgeschoss Fenster der Widerstandsklasse RC 2 nach DIN EN 1627 einzubauen und diese einbruchssicher zu vergittern.¹²⁴

Inwieweit die eingebauten Fenster der Widerstandsklasse entsprachen, hat die Verwaltung nicht nachgewiesen. Eine Vergitterung fehlte.

Es wird empfohlen, die Einbruchssicherheit zu überprüfen und ggf. zu verbessern.

8.2.9.2 Klimatisierung

Der Serverraum war mit einer Klimaanlage zur Kühlung der dort betriebenen zentralen Serversysteme versehen. Die Außengeräte der Klimaanlage, die der Wärmeabfuhr dienen, waren ebenerdig, direkt beim Nebeneingang der Verwaltung, öffentlich zugänglich und ungeschützt angebracht. Auch die Verkabelung und Zuleitungen für die Außengeräte war für jedermann sichtbar und zugänglich.

Dies macht die Klimatisierung des Serverraums und damit der zentralen Komponenten des städtischen Netzwerks sabotageanfällig. Nach Aussagen der Verwaltung hatte sich bereits ein Sabotageakt ereignet¹²⁵, ohne dass nennenswerte Maßnahmen ergriffen wurden, die Sicherheit der Wärmetauscher zu erhöhen.

Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Serverklimatisierung gegen Drittzugriff sollten erwogen werden.

8.2.9.3 CO₂-Löschanlage

Im Serverraum der Stadtverwaltung war eine CO₂-Löschanlage installiert. Diese aktivierte sich automatisch, wenn der im Serverraum installierte Brandmelder einen Brand registrierte.

Automatische Löschanlagen in Serverräumen sind grundsätzlich sachgerecht. Allerdings gelten für den Personenschutz beim Betrieb solcher Anlagen besondere Anforderungen, da durch die für den Löschprozess erwünschte Verdrängung des Luftsauerstoffs zugleich eine Erstickungsgefahr des Personals besteht.¹²⁶

Danach müssen als Maßnahmen zum Personenschutz

1. Räume oder Bereiche, die durch Löschanlagen geschützt werden sollen, so beschaffen sein, dass Löschgase nicht unbeabsichtigt in solchen Mengen entweichen können, dass dadurch Personen in angrenzenden Räumen oder Bereichen gefährdet werden.

¹²⁴ Vgl. Kommunalbericht 2013, Nr. 7 Tz. 2.4.

¹²⁵ Dabei sollen Unbekannte einen Stock in die Ventilatoren, die der Wärmeabfuhr dienen, gesteckt und diese dadurch blockiert haben.

¹²⁶ Vgl. hierzu die DGUV-Information 205-026 „Sicherheit und Gesundheitsschutz beim Einsatz von Feuerlöschanlagen mit Löschgasen“.

2. Türen und Tore das Eindringen von Löschgasen in angrenzende Räume oder Bereiche verhindern. Dies kann z. B. durch ein selbstständiges und dichtes Schließen der Türen und Tore erreicht werden.

Kann nicht ausgeschlossen werden, dass Personen auch in angrenzenden Räumen oder Bereichen durch ausströmendes Löschgas gefährdet werden, sind diese Räume oder Bereiche in den Gefährdungsbereich der Löschanlage einzubeziehen.¹²⁷

Durch Besichtigung des Serverraums während der Prüfung war nicht feststellbar, dass dieser gegen das Entweichen von CO₂ ausreichend gesichert war.

Nachweise hierzu sowie zur erforderlichen Abnahmeprüfung¹²⁸ und notwendigen Folgeüberprüfungen legte die Verwaltung trotz mehrfacher Aufforderung nicht vor.

Die Verwaltung sollte sich im Interesse ihrer Bediensteten und zur Vermeidung etwaiger Schadensersatzansprüche unverzüglich in dokumentierter Form davon überzeugen, dass die für den Einsatz von Löschgasen geltenden Sicherheitsanforderungen eingehalten werden.

Äußerung der Verwaltung zu 8.2.9.1 bis 8.2.9.3:

Die aufgeführten Hinweise zur baulichen Veränderung des Serverraums würden vom Fachbereich 2 Bauen und Wohnen geprüft und ggf. 2022 umgesetzt.

- 24 Über das Ergebnis der Prüfung und der durchgeführten Maßnahmen bitten wir noch zu berichten.

8.2.9.4 Gefährdung der Datenintegrität – USV-Systeme

Die Verwaltung hatte im zentralen Serverraum zur Absicherung ihres Serverclusters USV-Systeme¹²⁹ installiert, die nominal die Server und Datensicherungssysteme rund 30 Minuten gegen Stromausfall absicherten. In ihrer ursprünglichen Konfiguration waren die USV mit den Serversystemen verbunden, sodass diese bei Stromausfall automatisch ihren Betrieb ohne Verluste bei der Datenintegrität über Skripte beenden konnten.

Dokumentierte regelmäßige Prüfungen der USV mit Austausch von Batterien fanden lediglich bis 2009 statt.

Nach Neueinrichtung eines Serverclusters bestand aufgrund von Inkompatibilitäten keine Verbindung mehr zu den USV. Ein automatisches Herunterfahren der Systeme über Skripte war daher nicht mehr möglich.¹³⁰

¹²⁷ Vgl. Ziffern 5.8.1 und 5.8.2 ff der DGUV-Information.

¹²⁸ Vgl. hierzu DGUV-Information 205-026 a. a. O., Ziffer 7.2.

¹²⁹ Unabhängige Stromversorgungen (USV), die über Akkumulatoren Strom für einen definierten Zeitraum für die im Serverraum betriebenen Geräte bereitstellen.

¹³⁰ Angaben des IT-Leiters bei der Besichtigung des Serverraums.

Stattdessen war bei Stromausfall eine automatische Information der Systemadministratoren per E-Mail vorgesehen.

Der Einsatz der USV war nicht mehr geeignet, die Datenintegrität hinreichend zu sichern:

- Ohne dokumentierte regelmäßige Überprüfung ist die Funktionsfähigkeit dieser Systeme schon grundsätzlich nicht gewährleistet.
- Bewirken die Systeme kein automatisches Herunterfahren beim Stromausfall, wird einem Datenverlust durch automatische Benachrichtigung der Administratoren nicht hinreichend vorgebeugt. Deren rechtzeitiges manuelles Eingreifen kann bei Beeinträchtigung des E-Mail-Verkehrs durch den Stromausfall sowie bei dessen Eintritt außerhalb der Servicezeiten der Administratoren gefährdet sein.

Es wird empfohlen, die Kompatibilität von Serverclustern und USV-Systemen herzustellen sowie letztere regelmäßigen und dokumentierten Funktionstests zu unterziehen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis sei angebracht. Im Haushaltsplan 2022 sei die Anschaffung eines neuen USV-Systems veranschlagt.

9 Fachbereich 2 – Bauen und Wohnen

9.1 Sachgebiet 2.4 – Bauverwaltung und öffentliche Einrichtungen

9.1.1 Stellplatzablösebeträge

Die Stadt erhebt zur Ablösung von Stellplatzverpflichtungen im Stadtgebiet durch Satzung Stellplatzablösebeträge in Höhe von 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten der Parkeinrichtungen (Stellplätze, Tiefgaragen) einschließlich der Kosten des Grunderwerbs.¹³¹ Aufgrund der höheren Herstellungskosten öffentlicher Parkeinrichtungen im Innenstadtbereich gegenüber den übrigen Bereichen in der Stadt, wurden zwei Gebietszonen gebildet:

- Zone I Ablösebetrag: 7.669,38 € – Innenstadtbereich Bad Dürkheim und
- Zone II Ablösebetrag: 3.834,69 € – übriger Stadtbereich (Stadtteile Grethen, Hardenburg, Leistadt, Seebach und Ungstein).

2016 bis 2019 wurden 14,5 Stellplätze¹³² in der Zone I abgelöst (Einnahmen insgesamt rund 111.200 €).

Die Stellplatzablösebeträge wurden letztmals 1992 kalkuliert. Der damaligen Kalkulation lag ein Bodenrichtwert von 204,52 €/m² zugrunde.

Grunderwerbsnebenkosten wurden nicht berücksichtigt.

Zu den Kosten des Grunderwerbs gehören nicht nur die Grundstückskaufpreise oder die entsprechenden Bodenwerte aus der Bodenrichtwertkarte des Gutachterausschusses, sondern auch Nebenkosten, wie z. B. Grunderwerbsteuer, Beurkundungs- und ggf. anfallende Vermessungskosten.

25 Diese Nebenkosten sind ebenfalls in die Ermittlung der Grundstückskosten mit einzubeziehen.

Die Kosten der Herstellung (Planung, Bauleitung, Baukosten, Begrünung und Straßenbeleuchtung) wurden seinerzeit mit etwa 12.780 € je ebenerdigen Stellplatz ermittelt.

Nach nunmehr 28 Jahren seit der letzten Ermittlung ist sowohl bei den Bodenrichtwerten als auch bei den Herstellungskosten von ebenerdigen Stellplätzen von einer wesentlichen Steigerung auszugehen. Die Stellplatzablösebeträge sind deshalb zu niedrig. Der Stadt entgehen Einnahmen.

¹³¹ Satzung der Stadt Bad Dürkheim über die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz oder Garage nach § 45 Abs. 4 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) in der Fassung vom 14. Oktober 1999.

¹³² Für drei Stellplatzverpflichtungen wurde aufgrund örtlicher Besonderheiten jeweils nur die Hälfte der Ablösebeträge gefordert (Beschluss des Bau- und Entwicklungsausschusses vom 23. August 2018).

Obwohl nach der Satzung neben Stellplätzen auch Tiefgaragen genannt werden, wurden bei der seinerzeitigen Ermittlung nur Herstellungskosten von ebenerdigen Stellplätzen in die Kalkulation einbezogen. Nach Auskunft der Verwaltung wurden bisher nur ebenerdige Stellplätze von der Stadt hergestellt.

Sofern die Stadt künftig auch andere als ebenerdige Stellplatzflächen herzustellen beabsichtigt, sind deren Kosten ebenfalls bei der Kalkulation der Ablösebeträge mit zu berücksichtigen.

- 26 Die Stellplatzablösebeträge sind alsbald neu zu kalkulieren und festzusetzen. Die möglichen **jährlichen Mehreinnahmen** werden mit **20.000 €** angenommen.

Äußerung der Verwaltung:

Eine neue Kalkulation sei geboten. Diese soll den städtischen Gremien 2022 vorgestellt werden.

- 27 Über das Ergebnis bitten wir zu gegebener Zeit zu berichten.

9.1.2 Gebühren für Negativatteste

Für das Ausstellen von Zeugnissen über das Nichtbestehen oder die Nichtausübung eines Vorkaufsrechts nach § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB – sog. Negativatteste – wurden in Abhängigkeit zum Verkaufspreis der Grundstücke aufgrund einer Satzung Verwaltungsgebühren zwischen 20,45 € und 40,90 € erhoben.¹³³ Nach Angaben der Verwaltung erteilte sie jährlich zwischen 168 und 208 Negativatteste. In den Jahren 2017 bis 2019 vereinnahmte sie durchschnittlich etwa 5.800 €/Jahr.¹³⁴

Das Allgemeine Gebührenverzeichnis – es gilt, wenn keine Satzung vorliegt (§ 2 Abs. 5 Satz 2 LGebG) – sieht für die Ausstellung von Zeugnissen einen Gebührenrahmen von 4 € bis 175 € vor¹³⁵.

Ausgehend von der allgemeinen Einkommensentwicklung sollte nach nunmehr 20 Jahren die Höhe der Gebühr überprüft und neu festgesetzt werden (**jährliche Mehreinnahmen** – geschätzt – **2.500 €**).

Äußerung der Verwaltung:

Der Hinweis sei berechtigt. Eine neue Kalkulation werde den städtischen Gremien 2022 vorgestellt.

- 28 Über das Ergebnis bitten wir zu gegebener Zeit zu richten.

¹³³ Satzung der Stadt Bad Dürkheim über die Erhebung von Gebühren für die Aufstellung von Zeugnissen über die Nichtausübung oder das Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts vom 15. Dezember 1999.

¹³⁴ 2017: 6.258,10 €
2018: 6.196,70 €
2019: 5.031,04 €

¹³⁵ § 2 Landesverordnung über die Gebühren für Amtshandlungen allgemeiner Art (Allgemeines Gebührenverzeichnis) vom 8. November 2007 und Nr. 4.2 der Anlage, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. März 2019 (GVBl. S. 31).

9.2 Sachgebiet 2.5 – Liegenschaften, Gebäudemanagement

9.2.1 Gemeindeeigene Mietwohngebäude

9.2.1.1 Wirtschaftliches Ergebnis

Der Stadt gehörten Ende 2019 insgesamt 195 Mietwohnungen. Diese wurden von eigenem Personal verwaltet (Sachgebiet 2.5 – Liegenschaften, Gebäudemanagement).

Das Produkt Gemeindeeigene Mietwohngebäude (Produkt 522200) schloss wie folgt ab:

	Rechnungsergebnisse				
	2016	2017	2018	2019	2020
	- € -				
Erträge	659.020	668.877	648.370	652.806	672.081
Aufwendungen	387.953	347.939	331.305	317.798	320.006
Ergebnis aus Verwaltungstätigkeit	271.067	320.938	317.066	335.008	352.075
Saldo interne Leistungsverrechnungen	60.199	561.192	123.134	73.439	249.529
Ergebnis nach Verrechnung der ILV	210.869	-240.254	193.931	261.569	102.546

9.2.1.2 Sachbearbeitung

Bei der stichprobeweisen Prüfung der Wohnungsverwaltung ergaben sich folgende Feststellungen:¹³⁶

- Bei 36 Wohnungen¹³⁷ waren die Mieten schon seit mehr als 20 Jahren¹³⁸ nicht mehr angepasst worden. Für gleich große Wohnungen im selben Objekt wichen die Mietpreise um bis zu 2 €/m² voneinander ab.¹³⁹ Die monatlichen Mieten betrugen in diesen Objekten zwischen 2,69 €/m² und 3,82 €/m².

Für das Stadtgebiet gibt es keinen qualifizierten Mietspiegel. Die als angemessen anzusetzenden Orientierungswerte (= Unbedenklichkeitswerte) für die Kosten der Unterkunft des Landkreises Bad Dürkheim für Wohnraum einfachen Standards¹⁴⁰ in Bad Dürkheim lagen zwischen 5,97 €/m² bis 6,94€/m². Der Stadt entgehen alleine für diese Wohnungen jährlich Einnahmen von – geschätzt – 40.000 € bis 50.000 €.

¹³⁶ Bis auf zwei Wohnungen unterlagen alle übrigen Wohnungen nicht der Mietpreisbindung im sozialen Wohnungsbau.

¹³⁷ Davon lagen vier Wohnungen in Sanierungsgebieten (Gerberstraße 16 und Hinterbergstraße 105).

¹³⁸ Zum Beispiel: Friedelsheimer Straße 26 und 28 (sieben Wohnungen),
Haidfeldweg 2 (drei Wohnungen),
In den Kappesgärten 19, 21, 23, 25, 29, 31,33, 34 und 36 (14 Wohnungen),
Triftweg 52, 56 und 58 (vier Wohnungen).

¹³⁹ Zum Beispiel: Triftweg 52, 56 und 58 (vier weitere von insgesamt zwölf Wohnungen),
In den Kappesgärten 35 (zwei von vier Wohnungen).

¹⁴⁰ Orientierungswerte ab. 1. August 2019
(https://www.kreis-bad-duerkheim.de/kv_bad_duerkheim/B%C3%BCrgerservice/Dienstleistungen%20A-Z/?bsinst=0&bstype=I_get&bsparam=RLP:entry:76137).

- Bei Mieterwechseln sah die Stadt oftmals von einer Überprüfung und Anpassung der Mieten ab.

So vermietete sie zum Beispiel im Objekt Triftweg 58 die Wohnung im EG rechts ab 1. November 2017 zum gleichen Mietpreis, den die Wohnungsvorgänger schon seit 1. Mai 2012 zahlten. Ebenso im Triftweg 56. Hier verlangte sie für die Wohnung im EG rechts ab 1. März 2016 den gleichen Mietpreis wie zum 1. September 2012 und für die Wohnung im 1. OG links zum 1. November 2017 den gleichen Mietpreis wie schon ab 1. Juni 2009. Im Triftweg 50 wurde die Wohnung im EG links zum 15. Mai 2017 für den gleichen Mietpreis wie schon zum 15. Juni 2008 vermietet.

Bei einem Großteil der städtischen Wohnungen handelt es sich um Wohnungen, deren Mieten vom Jobcenter oder vom Sozialamt des Kreises übernommen werden. Mieterhöhungen wären ohne Weiteres möglich und durchsetzbar gewesen.

- Die Mietverträge enthielten generell keine Regelungen zu Mietanpassungen.¹⁴¹

Während des Mietverhältnisses können die Vertragsparteien eine Erhöhung der Miete vereinbaren (§ 557 Abs. 1 BGB). Diese kann als Staffelmiete (§ 557a BGB) oder als Indexmiete (§ 557b BGB) vereinbart werden. Auch ohne entsprechende Regelungen ist es möglich, die Mieten von Zeit zu Zeit z. B. bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anzuheben.¹⁴²

Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Das Mieterhöhungsverlangen kann frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden (§ 558 Abs. 1 BGB). Hierbei ist jedoch die Kappungsgrenze zu beachten, bei der sich die Miete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 % erhöhen darf (§ 558 Abs. 3 BGB). Zur Begründung kann insbesondere auf einen Mietspiegel (§§ 558c, 558d), eine Auskunft aus einer Mietdatenbank (§ 558e), ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen oder entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen (hierbei genügt die Benennung von drei Wohnungen) Bezug genommen werden.

- Bei Abschluss der Mietverträge wurden des Öfteren keine oder nur geringe Sicherheitsleistungen (Kautionen) gefordert.¹⁴³

¹⁴¹ Selbst der Mustermietvertrag des Deutschen Mieterbundes enthält eine Anpassungsregelung.

¹⁴² Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert worden sind (§ 558 Abs. 2 BGB).

¹⁴³ Zum Beispiel:
Triftweg 52, Wohnung OG rechts, Mietvertrag vom 19. April 2005 (keine Kautions),
Triftweg 54, Wohnung EG links, Mietvertrag vom 17. Oktober 2008 (Kautions 250 €, monatliche Miete 218,66 €),
Triftweg 58, Wohnung EG rechts, Mietvertrag vom 10. Januar 2018 (keine Kautions),
Am Stadion 28, Wohnung EG links, Mietvertrag vom 31. Januar 2005 (keine Kautions),
In den Kappesgärten 23, Wohnung 1. OG rechts, Mietvertrag vom 2. Dezember 2013 (Kautions 250 €, monatliche Miete 212,32 €).

Mietkautionen dienen der Sicherung von Ansprüchen der Stadt, vor allem auf Miet- und Nebenkostenzahlungen sowie Schadensersatzleistungen wegen Beschädigungen am Mietobjekt. Das Risiko von Forderungsausfällen kann auf diesem Weg effektiv vermindert werden.

Eine wirtschaftliche Vermögensverwaltung erfordert grundsätzlich, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Erhebung solcher Kautionen auszuschöpfen. Dies ist Mietern auch zumutbar, da sie bei Barkautionen zur Zahlung in drei Raten berechtigt sind (§ 551 Abs. 2 Satz 1 BGB) und die – verzinsliche (§ 551 Abs. 3 BGB) – Kautions bei ordnungsgemäßer Vertragserfüllung auf Dauer in ihrem Vermögen verbleibt. Bei Transferleistungsempfängern können die Kautionen ggf. durch darlehensweise gewährte Hilfen übernommen werden (§ 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII und § 22 Abs. 6 SGB II).

- Ausweislich einer Liste der Stadtkasse bestanden am 31. Dezember 2019 Mietrückstände von 390.000 €. Trotz Mietrückständen von mehreren Tausend Euro im Einzelfall wurden keine Kündigungen ausgesprochen.¹⁴⁴

Der Stadt drohen Einnahmenverluste, die bei rechtzeitiger Kündigung zumindest teilweise hätten vermieden werden können.

Die Stadt darf ihr Eigentum Dritten grundsätzlich nur gegen angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen (§ 79 Abs. 2 GemO). Daher sind bei Verträgen mit langen Laufzeiten die Mieten regelmäßig auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten anzupassen. Daneben sollte die Angemessenheit der Miethöhe grundsätzlich durch Wertsicherungsklauseln (Indexmiete) dauerhaft sichergestellt werden. Sicherheitsleistungen und rechtzeitige Kündigungen bei hohen Mietrückständen dienen der Minimierung von Einnahmeausfallrisiken.

Die Mieten sind alsbald anzuheben und künftig in regelmäßigen Abständen auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Neue Mietverträge sollten Regelungen zur Anpassung der Miethöhe enthalten. Angemessene Sicherheitsleistungen bei Neuvermietungen sind zu fordern. Kurzfristig sind jährliche **Mietmehreinnahmen von – geschätzt – rund 70.000 €** möglich.

Die aufgrund der fehlerhaften Sachbearbeitung entstandenen Schäden sind alsbald zu ermitteln und soweit noch möglich, der Eigenschadenversicherung zu melden.¹⁴⁵ Der hiernach voraussichtlich noch mögliche Schadensausgleich wird auf **einmalig etwa 50.000 €** geschätzt.

¹⁴⁴ Zum Beispiel:

<u>Debitor-/PK-Nr.</u>	<u>Rückstände am 31.12.2019</u>	<u>davon niedergeschlagen</u>
258920	24.626,58 €	23.473,37 €
294349	15.335,51 €	12.941,88 €
277487	10.145,09 €	10.140,22 €
486183	9.972,29 €	7.081,79 €
260509	9.509,97 €	9.509,97 €
259462	9.066,74 €	8.641,78 €

¹⁴⁵ Da der weitaus größte Teil des Schadens bereits vor Beginn der vereinbarten Ausschlussfrist der Eigenschadenversicherung entstanden ist, ist für den überwiegenden Teil der Einnahmeausfälle kein Schadensausgleich mehr möglich.

Äußerung der Verwaltung:

Im Rahmen des Gesamtkonzepts „Städtische Mietwohnungen“, das den Gremien 2022 und 2023 vorgestellt werden soll, würden u. a. auch die Mieten überprüft. Die Ermittlung der entstandenen Schäden sei fast abgeschlossen. Die dann ermittelte Schadenhöhe werde der Eigenschadenversicherung gemeldet.

- 29** In Anbetracht der erheblichen jährlichen Mehreinnahmen sollten die Mieten unverzüglich angehoben werden. Die Ergebnisse der Mietanpassungen und der Schadenregulierung bitten wir noch mitzuteilen.

9.2.2 Pachten

Gemäß einem Landpachtvertrag für Rebland vom 25. März 1998 war mit dem Pächter eine Jahrespacht in der Form einer jährlichen Naturalpacht (Lieferung von 100 Flaschen Wein) vereinbart.¹⁴⁶

Die 100 Flaschen gab die Stadt als Präsente zu bestimmten Anlässen (Ehrungen, Weihnachtspräsente usw.) aus. Eine Verrechnung zwischen den Sachgebieten 1.1 – Allgemeine Verwaltung, zentrale Steuerung und dem Sachgebiet 2.5 – Liegenschaften, Gebäudemanagement unterblieb.

Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit sollte der Wert des als Naturalpacht gelieferten Weins jährlich festgestellt und vom Sachgebiet 1.1. dem Produkt 114200 Liegenschaften (inkl. Pachten) vergütet werden.

Äußerung der Verwaltung:

Man werde dies künftig beachten.

9.3 Sachgebiet 2.6 – Baubetriebshof

9.3.1 Wirtschaftliches Ergebnis

Der Baubetriebshof wurde als Regiebetrieb im Haushalt der Stadt geführt. Die Ergebnisse entwickelten sich wie folgt:

¹⁴⁶ „Als Pachtzins sind jährlich 100 Flaschen Wein aus dem Lesegut der verpachteten Weinbergslage an die Verpächterin/ Stadt Bad Dürkheim zu liefern. Die Leistung ist zum frühestmöglichen Zeitpunkt in dem auf das Erntejahr folgenden Jahr zu erbringen“ (§ 12 Abs. 4 des Pachtvertrags).

	Rechnungsergebnisse				
	2016	2017	2018	2019	2020
	- € -				
laufende Erträge aus Verwaltungstätigkeit	56.097	41.207	42.508	150.335	133.637
<i>davon Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen</i>	<i>25.207</i>	<i>12.078</i>	<i>9.481</i>	<i>43.319</i>	<i>58.719</i>
Laufende Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	2.640.208	2.711.382	2.795.198	2.950.410	3.048.989
<i>davon Personalaufwendungen</i>	<i>2.089.944</i>	<i>2.201.965</i>	<i>2.308.389</i>	<i>2.380.915</i>	<i>2.497.135</i>
<i>davon Abschreibungen</i>	<i>142.865</i>	<i>134.081</i>	<i>133.345</i>	<i>151.411</i>	<i>161.520</i>
Saldo Erträge/Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	2.725.379	2.791.188	2.756.066	2.417.019	2.861.552
Jahresergebnis	141.268	121.013	3.376	-383.056	-53.800

Der Bauhof rechnete seine Leistungen über eine Auftragsverwaltung im Wege von inneren Leistungsverrechnungen mit seinen Auftraggebern ab. Dabei ergaben sich in den Jahren 2016 bis 2018 Überdeckungen. Das negative Ergebnis 2019 war u. a. darauf zurückzuführen, dass vereinzelte Aufträge aufgrund eines durch den Jahreswechsel 2018 auf 2019 bedingten Umstellungsfehlers nicht abgerechnet wurden.¹⁴⁷

Die in der Vergangenheit aufgrund umfassender interner Leistungsverrechnung erzielten hohen Kostendeckungsgrade des Baubetriebshofs erlauben allein keinen Rückschluss auf dessen Wirtschaftlichkeit für die Stadt als Hauptauftraggeber. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit waren insoweit nachfolgende Feststellungen zu treffen.

9.3.2 Verrechnungssätze für Personal- und Sachkosten

Die Stundenverrechnungssätze für Personal, Fahrzeuge und Gerätschaften waren letztmals für 2014 ermittelt worden und seitdem unverändert geblieben.

Der Verrechnungssatz für eine Personalstunde betrug zuletzt 41 €. Dividiert man die angefallenen bzw. geplanten Personalaufwendungen durch die jahresdurchschnittlich etwa 57.000 abgerechneten Personalstunden, ergibt sich schon für 2019 ein Wert von 42 €, der in den Jahren 2020¹⁴⁸ und 2021¹⁴⁹ auf 48 € bzw. 50 € ansteigt. Allein durch den höheren Stundensatz ergäben sich für den Baubetriebshof rein rechnerisch Ergebnisverbesserungen in Höhe von rund 400.000 €.

Selbst wenn sich dies auf den städtischen Haushalt nicht vollständig auswirkt, sind erhöhte Personalkostenverrechnungssätze, wenn sie gegenüber gebührenfinanzierten Einrichtungen verrechnet werden, bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen und führen damit insoweit zu höheren Einnahmen.

¹⁴⁷ So wurden beispielsweise die Leistungen des Auftrags „VRG 18/0521“ mit einem Volumen von 45.000 € irrtümlich nicht mit dem Friedhofswesen verrechnet.

¹⁴⁸ Geplante Personalaufwendungen: 2.746.350 €.

¹⁴⁹ Geplante Personalaufwendungen: 2.841.350 €.

Hinsichtlich des Einsatzes von Fahrzeugen und Großgeräten verzichtete die Verwaltung seit 2014 auf die Erfassung von Kosten und Einsatzzeiten in Kostenblättern, sodass die Verrechnungssätze nicht mehr aktualisiert werden konnten.¹⁵⁰ Aktuelle Verrechnungssätze sind auch insoweit aus den vorstehend genannten Gründen teilweise für die Gebühreneinnahmen der Stadt bedeutsam.

- 30 Die Verrechnungssätze sind insgesamt neu zu kalkulieren und festzusetzen. Allein bei Anpassung der Personalkostenverrechnungssätze werden die **jährlichen Mehreinnahmen** durch Weiterverrechnung bei gebührenfinanzierten Einrichtungen mit **64.000 €** angenommen.

9.3.3 Facharbeiterquote

Die Beschäftigten des Baubetriebshofs waren wie folgt eingruppiert:¹⁵¹

Facharbeiterquote		
bis EG 4	ab EG 5	Gesamt
7	40 ¹⁵²	47
15 %	85 %	100 %

Stellenbeschreibungen und -bewertungen lagen nicht vor.

Häufig waren die Kräfte mit einfachen Tätigkeiten befasst, wie z. B. Rasen mähen, Straßen kehren, Heckenschnitt und Unkrautbekämpfung.

Ein Fachkräfteanteil von 85 % ist für die Wahrnehmung der Aufgaben des Bauhofs nicht erforderlich. Eine Grundausstattung mit Fachkräften und der zusätzliche Einsatz ungelerner Kräfte sind ausreichend, um die anfallenden Arbeiten ordnungsgemäß zu erledigen. Alle hochwertigen Arbeiten können von einem Vorarbeiter und wenigen Fachkräften ausgeführt werden. Die KGSt ging bisher davon aus, dass bei typischer Aufgabenstruktur bis zu 40 % der Beschäftigten eine handwerkliche Ausbildung benötigen.¹⁵³ Der Rechnungshof hält eine Facharbeiterquote von maximal 50 % für vertretbar.¹⁵⁴ Bei einer Rückführung auf diesen Wert lassen sich die **Personalaufwendungen** rechnerisch um mindestens **120.000 €** jährlich **vermindern**. Qualifizierte Beschäftigte haben im Übrigen keinen Vergütungsanspruch aus einer Entgeltgruppe für Fachkräfte, wenn sie überwiegend Leistungen angelernter Kräfte erbringen (vgl. § 61 Abs. 3 GemO).

¹⁵⁰ Dies wurde mit mehrfachen Personalwechseln begründet.

¹⁵¹ Ohne Reinigungskraft und Verwaltungskräfte.

¹⁵² Davon 20 in Entgeltgruppe 5, 19 in Entgeltgruppe 6, eine Kraft in Entgeltgruppe 7.

¹⁵³ KGSt-Bericht Nr. 12/1988, Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden, Teil I: Organisationskonzept, Nr. 7.3.

¹⁵⁴ Kommunalbericht 2013, Nr. 4 Tz. 7.4.

- 31** Die Stellen der Beschäftigten des Baubetriebshofs sind auf der Grundlage von Stellenbeschreibungen zu bewerten und sodann im erforderlichen Umfang mit „ku“-Vermerken zu versehen.

9.3.4 Grünflächenpflege

9.3.4.1 Planung

Ein externer Dienstleister hatte 2006 einen Grünpflegeplan erstellt, der jede Grünfläche mit ihrem Flächeninhalt und einer Pflegestufe unter einer Objektnummer zusammenfasste. Dieser war weder fortgeschrieben noch anhand von objektbezogenen Ist-Erfassungen des Pflegeaufwands gepflegt worden. Mangels differenzierter Soll-Vorgaben für die Pflege ließen sich erforderliche Arbeitsmengen auch nicht unmittelbar aus dem Plan ableiten.

Der für die Grünflächenpflege erforderliche Personalbedarf lässt sich nur dann verlässlich bestimmen, wenn entweder die Bestandsplanung mit differenzierten Sollwerten zur Pflege versehen ist oder diesbezügliche Ist-Werte fortlaufend durch flächendeckende objektbezogene Aufzeichnungen dokumentiert und in Bezug zur Arbeitszeit des eingesetzten Personals gesetzt werden. Nur auf diesem Wege ist auch eine objektbezogene Kostenermittlung möglich, die gebotene Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen einer Vergabe von Pflegearbeiten und deren Erledigung mit eigenen Kräften ermöglicht.

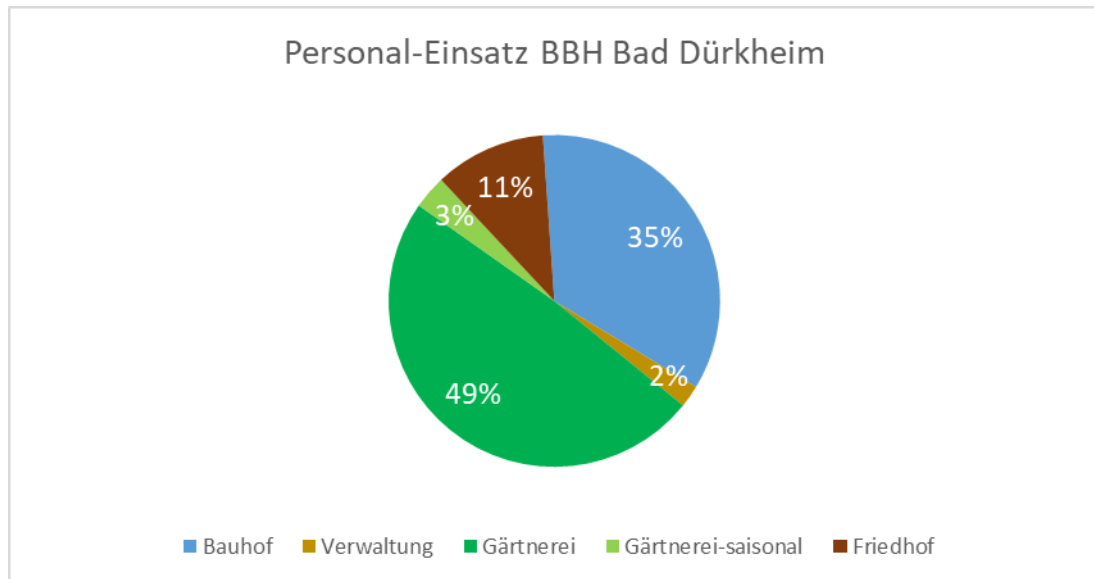
Die vorhandene Bauhofsoftware stellte Möglichkeiten einer objektbezogenen Erfassung von Ist-Daten der Grünflächenpflege zur Verfügung, bei denen sich der Aufwand für die mit Mobilgeräten unterstützte digitale Datenerfassung durch Vorarbeiter in vertretbaren Grenzen hielt.

- 32** Im Zuge einer Aktualisierung des Grünpflegeplans sollten Pflegeleistungen flächendeckend erfasst und der jeweiligen Objektnummer des Plans zugeordnet werden. Auf dieser Basis ist der Personalbedarf zu überprüfen¹⁵⁵ und sind in geeigneten Fällen Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Vergabe und Eigenerledigung von Pflegearbeiten anzustellen.

9.3.4.2 Personaleinsatz

Mehr als die Hälfte des eingesetzten Personals war mit der gärtnerischen Pflege von Grünflächen befasst:

¹⁵⁵ Die Überprüfungsbedürftigkeit des Personalbedarfs wird durch die Tatsache unterstrichen, dass die Stellenausstattung des Baubetriebshofs je 1.000 Einwohner mit 2,4 nahezu den Maximalwert erreicht, den der Rechnungshof im Rahmen eines interkommunalen Vergleichs von Bauhöfen verbandsfreier Gemeinden im Rahmen des Kommunalberichts 2013 (vgl. dort Nr. 4 Tz. 7.1) in der einschlägigen Größenklasse festgestellt hatte.



Von den hierauf entfallenden 25,5 Stellen waren maximal 1,9 mit drei saisonal beschäftigten Kräften besetzt.

Die Grünflächenpflege ist erheblichen saisonalen Schwankungen des Arbeitsanfalls ausgesetzt. Dessen Höhepunkt wird typischerweise in der Vegetationsperiode erreicht, während er sich im Herbst und Winter deutlich verringert.¹⁵⁶ Wird die Personalbemessung vorrangig an dem Arbeitsanfall während der Vegetationsperiode orientiert, entstehen naturgemäß Auslastungsprobleme während der übrigen Zeiten, die die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes beeinträchtigen. Dem wird entgegengewirkt, wenn Arbeitsspitzen während der Vegetationsperiode möglichst weitgehend durch Beschäftigung saisonaler Kräfte aufgefangen werden.

Mit dem Einsatz von lediglich drei Saisonkräften im Umfang von maximal 1,9 Stellen nutzte der Baubetriebshof diese Möglichkeit nur unzureichend. Durch Ausweitung saisonaler Beschäftigung bei gleichzeitigem Abbau ganzjährig beschäftigten Personals könnte die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes deutlich verbessert werden.

- 33** Die Zahl der saisonal Beschäftigten sollte unter entsprechender Reduzierung des dauerhaft beschäftigten Personals im Wege der Fluktuation deutlich erhöht werden.

9.3.5 Arbeitszeitregelungen

Für den Baubetriebshof galten feste Arbeitszeiten, die während der Sommerzeit um 6:00 Uhr, im Übrigen um 7:00 Uhr begannen. Montags bis donnerstags waren täglich 8,25 Stunden, freitags 6 Stunden zu arbeiten.

Die Arbeitsbelastung eines kommunalen Bauhofs weist üblicherweise erhebliche saisonale Schwankungen auf. Dies gilt – wie vorstehend dargestellt – insbesondere für die Grünflächenpflege. Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung würde eine Verteilung der

¹⁵⁶ Während diesen Jahreszeiten sind regelmäßig nur das Laub zu räumen und zu entsorgen sowie Gehölze und Pflanzungen zurückzuschneiden.

Arbeitszeit entsprechend dem jeweiligen Arbeitsanfall ermöglichen. Durch eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit in der Wachstumsperiode sowie eine Verkürzung während der Wintermonate lässt sich auch bei festen Arbeitszeiten das Personal bedarfsgerechter einsetzen.

Mit Gleitzeiten, Arbeitszeitkorridoren¹⁵⁷ oder Rahmenzeiten¹⁵⁸ lassen sich Schwankungen im Arbeitsaufkommen ausgleichen, Lichtverhältnisse optimal nutzen, Schön- und Schlechtwetterperioden besser beim Personaleinsatz berücksichtigen und Zahlungen (Zeitzuschläge) für Überstunden vermeiden. Entsprechende Arbeitszeitmodelle dienen neben betrieblichen Belangen häufig auch den Interessen der Beschäftigten.

- 34** Ergänzend zum verstärkten Einsatz saisonaler Kräfte in der Grünflächenpflege sollten daher tarifvertragliche Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit genutzt werden.

9.3.6 Werkstatt

In der Werkstatt des Baubetriebshofs waren zwei Vollzeitkräfte¹⁵⁹ während durchschnittlich 1.610 Stunden/Jahr¹⁶⁰ damit befasst, Kraftfahrzeuge und Geräte zu warten und zu reparieren, die weit überwiegend zu den Beständen des Baubetriebshofs gehörten.¹⁶¹

Nachdem hierfür 2014 noch 2.300 Stunden/Jahr angefallen waren, betrug der Wert 2019 nur noch 1.700 Stunden. Nach einer 2018 erfolgten Ausweitung der Personalausstattung auf zwei Stellen war der Personalbestand zuletzt nur noch zu 55 % ausgelastet.

Obwohl es sich bei den Werkstatttätigkeiten überwiegend um solche handelte, die auch von Kfz-Werkstätten am Markt angeboten werden¹⁶², hatte die Verwaltung keine diesbezüglichen Wirtschaftlichkeitsvergleiche angestellt.

Bei kommunalen Bauhöfen kann nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs davon ausgegangen werden, dass in einem Großteil der Fälle die Wartung und Reparatur von Bauhoffahrzeugen durch eigene Werkstätten nicht mit Kostenvorteilen verbunden ist.¹⁶³ Dafür sprechen u. a. die mit einem ordnungsgemäßen Werkstattbetrieb verbundenen Investitions- und Unterhaltungskosten für die notwendige Ausrüstung. Es war im Rahmen der seinerzeitigen Querschnittsprüfung nicht erkennbar, dass Bauhöfe ohne eigene Werkstatt höhere Ausfallzeiten ihrer Fahrzeuge und Maschinen hatten. Bei Kleingeräten (Freischneider, Rasenmäher etc.) mit geringeren Anschaffungskosten ist es

¹⁵⁷ § 6 Abs. 6 TVöD.

¹⁵⁸ § 6 Abs. 7 TVöD.

¹⁵⁹ Ein Kfz- und ein Landmaschinenmechaniker, jeweils eingruppiert in Entgeltgruppe 6.

¹⁶⁰ Gemäß Auswertung der Betriebsdatenerfassung für 2014 bis 2019.

¹⁶¹ In 2019 entfielen lediglich 146 Stunden auf Wartungs- und Reparaturarbeiten an Fahrzeugen von Verwaltung, Feuerwehr oder Stadtwerken.

¹⁶² Zum Beispiel Ölwechsel, Vorführung beim TÜV, Batterie- und Reifenwechsel, Prüfung und Instandsetzung der Bremsen usw.

¹⁶³ Vgl. Kommunalbericht 2013, Nr. 4 Tz. 8.3.

häufig wirtschaftlicher, für Zeiten der externen Wartung oder Reparatur Ersatzgeräte vorzuhalten. Eine eigene Kfz-Werkstatt mit Fachpersonal ist allenfalls bei großen zentralen Bauhöfen vertretbar, die zudem noch den Fuhrpark anderer Einrichtungen, zum Beispiel Eigenbetriebe und Feuerwehr sowie die Fahrzeuge des allgemeinen Dienstbetriebs, mitbetreuen. Letzteres ist beim Baubetriebshof jedoch nur in sehr geringem Umfang der Fall.

- 35** Die Wirtschaftlichkeit der Werkstatt ist zu überprüfen. Für Reparaturleistungen sind Vergleiche mit einer Vergabe am Markt anzustellen. Soweit sich eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung durch Dritte ergibt, sind die Leistungen zu vergeben. Bereits im Hinblick auf die derzeitige Auslastung kann eine Stelle für die Werkstatt mit einem „kw“-Vermerk versehen werden (mögliche **Aufwandminderung** bei Vollzug **53.500 € jährlich**).

9.3.7 Kraftfahrzeuge und Maschinen

9.3.7.1 Beschaffung

Fahrzeuge erwarb der Baubetriebshof ausschließlich im Wege des Kaufs, ohne einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit Leasing oder Miete anzustellen.

Die Kommunalberatung Rheinland-Pfalz GmbH hat mit Fahrzeugherstellern für die Beschaffung kommunaler Fahrzeuge Rahmenvereinbarungen u. a. zum Leasing getroffen, die auch für die Stadt als Mitglied des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz gelten.¹⁶⁴

- 36** Vor dem Kauf eines Fahrzeugs sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit Beschaffungsalternativen durchzuführen sowie die jeweils wirtschaftlichste Lösung zu wählen.

9.3.7.2 Auslastung

Der Baubetriebshof verfügte 2019 über 59 Fahrzeuge und Maschinen.¹⁶⁵ Nach der Betriebsdatenbank reichte der durchschnittliche jährliche Auslastungsgrad 2016 bis 2019 von 1 % bis 98 %, im Mittel lag er bei 33 %.

Nicht wenige Fahrzeuge und Maschinen waren zu überwiegend deutlich weniger als 30 % ausgelastet:

¹⁶⁴ https://www.kommunalberatung-rlp.de/kommunalberatung_rlp/Dienstleistungen/KFZ-Beschaffung/.

¹⁶⁵ Ohne Streusalzaufsätze, die nur bei entsprechenden Witterungsbedingungen zum Einsatz kommen.

Ressourcen-nummer	Beschreibung	Bau-jahr	Preis Beschaffung gerundet - € -	Mittelwert Auslastung 2016 bis 2019 - Std./Jahr -	Auslastungs-grad
DÜW 001	Case Radlader	2003	37.200	354	18 %
DÜW 003	Bobcat	1993	13.000	62	3 %
DÜW 005	Boki Bagger	2009	62.600	328	17 %
DÜW 011	Baumstumpffräse	2011	20.400	27	1 %
DÜW 013	Boki Bagger neu	?	63.700	389	20 %
DÜW 2028	Hubarbeitsbühne	1998	21.500	119	6 %
DÜW 2218	Schliesing Häcksler	2001	45.500	196	10 %
DÜW 2288	DB 1617 Gross-LKW, orange	1988	73.000	223	11 %
DÜW 2410	Fendt Traktor V 260	1991	18.800	192	10 %
DÜW BB 122	IVECO Kastenwagen	2009	29.000	406	21 %
DÜW BB 51	LKW MAN	2010	130.200	310	16 %
DÜW BB 89	Mitsubishi L 200 Pritsche KFZ-Werkstatt	2011	29.000	58	3 %
DÜW BB 93	John Deere Großflächenmäher	2015	43.000	214	17 % ¹⁶⁶
DÜW BB 41	Ford Transit Courier	2015	12.900	63	3 %
DÜW BB 67	LKW Gelenk-Teleskopbühne	2012	39.900	204	10 %
MINI Bagger BBH	Yanmar Kompaktbagger SV m. Ketten	2011	20.100	116	6 %
DÜW BB 400	Kehrmaschine neu ab Nov. 2018	2018	220.000	508	26 %
DÜW 012	Heckenschere	?	?	58	3 %
DÜW BB 181	Compair Kompressor	2015	11.000	8	0 %

Die bedarfsbezogene Anmietung selten benötigter Fahrzeuge und Maschinen bzw. die Vergabe von mit diesen auszuführenden Arbeiten an Dritte ist in der Regel wirtschaftlicher als deren Vorhaltung und Wartung. Angesichts des erheblichen Umfangs gering ausgelasteter Sachressourcen im Baubetriebshof ist eine Überprüfung des Bestands unter Wirtschaftlichkeitsaspekten geboten.

- 37** Gering ausgelastete Fahrzeuge und Maschinen sollten – soweit die Wirtschaftlichkeit ihrer Vorhaltung nicht ausnahmsweise nachgewiesen werden kann – alsbald veräußert oder nicht mehr ersetzt werden.

¹⁶⁶ Bei der Berechnung des Auslastungsgrads wurde berücksichtigt, dass der Großflächenmäher nur während der Vegetationsperiode an sieben bis maximal acht Monaten zum Einsatz kommen kann.

9.3.7.3 Erhaltungsaufwand

Der Baubetriebshof investierte in einzelnen Fällen erheblichen Erhaltungsaufwand in abgeschriebene Fahrzeuge und Maschinen:

- Einen 1988 für 73.000 € erworbenen Lkw¹⁶⁷ unterzog er 2014 in 382 Arbeitsstunden für 21.257 € einer „Generalsanierung“ und investierte 2019¹⁶⁸ weitere 1.600 € für Ersatzteile¹⁶⁹. Der Auslastungsgrad des Fahrzeugs betrug bei 82 Betriebsstunden in 2019 zuletzt noch 4 %.
- Für Reparaturen an einer 2002 für 62.437 € erworbenen Ladog Arbeitsmaschine¹⁷⁰ wandte er in 2013 und 2014 insgesamt 39.000 € auf. Diese wurde im Oktober 2016 an einen Unternehmer für 1.500 € veräußert.

Der Erhaltungsaufwand stand in keiner vertretbaren Relation zum Wert der abgeschriebenen Vermögensgegenstände sowie zu ihrem Auslastungsgrad und war daher evident unwirtschaftlich.

38 Die Wirtschaftlichkeit von Erhaltungsaufwand ist künftig mehr als bisher zu gewährleisten.

Äußerung der Verwaltung:

Die Feststellungen würden zunächst zur Kenntnis genommen. Unabhängig von der durchgeführten Prüfung durch den Rechnungshof, sei 2022 und 2023 eine umfangreiche Prüfung der Personal- und Organisationsstruktur des Baubetriebshofs durch die Büroleitung geplant. Dabei würden die genannten Hinweise des Rechnungshofs mitberücksichtigt werden.

Unabhängig von der durch die Büroleitung geplanten Organisationsprüfung sollte wegen der festgestellten – teilweise erheblichen – jährlichen Mehreinnahmen bei den zu niedrigen Verrechnungssätzen des Baubetriebshofs (Randnummer 30) unverzüglich eine Anpassung erfolgen. Gleiches gilt für die Anbringung eines „kw“-Vermerks beim Personal der Werkstatt wegen zu geringer Auslastung (Randnummer 35) und der Veräußerung von kaum genutzten oder überalterten Fahrzeuge (Randnummer 37).

39 Wir bitten, uns alsbald hierzu zu berichten.

¹⁶⁷ Ressourcenummer DÜW 2288.

¹⁶⁸ Der Erhaltungsaufwand zwischen 2014 und 2019 war wegen Einstellung der Kostenerfassung im Jahr 2014 nicht mehr ermittelbar.

¹⁶⁹ Der Arbeitsaufwand für die Reparatur war aufgrund unzureichender Aufzeichnungen nicht mehr feststellbar.

¹⁷⁰ Ressourcenummer DÜW 2289.

10 Fachbereich 4 – Kultur und Tourismus

10.1 Sachgebiet 4.1 – Kultur; Musikschule

10.1.1 Wirtschaftliches Ergebnis

Das Ergebnis der Musikschule stellte sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

	Rechnungsergebnisse				
	2016	2017	2018	2019	2020
	- € -				
Summe laufende Erträge aus Verwaltungstätigkeit	412.972	409.083	429.192	443.566	428.524
<i>davon Erträge aus Entgelten der Musikschule</i>	<i>316.771</i>	<i>332.912</i>	<i>329.894</i>	<i>353.018</i>	<i>350.799</i>
Summe laufende Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit	658.157	644.514	658.803	687.758	707.932
Jahresergebnis	-256.034	-235.431	-229.611	-244.192	-285.338
Deckungsgrad in %	63 %	63 %	65 %	64 %	60 %
Deckungsgrad, Anteil öffentlich-rechtl. Leistungsentgelte	48 %	52 %	50 %	51 %	50 %

10.1.2 Kalkulation der Unterrichtsgebühren

Die Stadt erhob von den Musikschülern Benutzungsgebühren für die Teilnahme am Musikschulunterricht.¹⁷¹ Eine Entgeltkalkulation auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung lag nicht vor.

Obwohl ein kostendeckender Betrieb der Musikschule nicht zu erwarten ist, sind die Entgelte nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.¹⁷² Für die Entgeltkalkulation und die effiziente Steuerung der Musikschule bedarf es einer Kosten- und Leistungsrechnung.

40 Die Voraussetzungen hierfür sind zu schaffen und anschließend die Gebühren zu kalkulieren.

Die Musikschule erwirtschaftete Erträge von jährlich zwischen 409.000 € und 443.000 €. Diese setzten sich im Wesentlichen aus den Gebühren für den Musikschulunterricht und Zuwendungen – vorwiegend des Landes¹⁷³ – zusammen. Die Aufwendungen bestanden zu 80 % aus Personalaufwendungen, vor allem für den Lehrkörper. Die Jahresergebnisse schlossen jährlich mit einem Defizit von durchschnittlich 240.000 € ab. Der Kostendeckungsgrad war nach der Planung leicht rückläufig.

¹⁷¹ § 15 der Satzung der Musikschule Bad Dürkheim vom 1. Mai 2016.

¹⁷² § 7 Abs. 9 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG.

¹⁷³ Zwischen 60.000 € bis 70.000 € jährlich.

- 41** Im Hinblick auf den sinkenden Kostendeckungsgrad wird empfohlen, die Gebühren regelmäßig, zumindest im Rahmen der Kostensteigerungen, anzupassen, um einem Anwachsen des Defizits entgegenzuwirken.

10.1.3 Personal

10.1.3.1 Tarifvertragliche Beschäftigung

Bei der Musikschule waren 17 Lehrkräfte mit einem Volumen von 200 Jahreswochenstunden nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) beschäftigt.¹⁷⁴ Bei fünf dieser Kräfte waren Stundenumfänge von weniger als zehn Unterrichtsstunden/Woche vereinbart.

Kräfte mit geringen Stundendeputaten können regelmäßig als Honorarkräfte beschäftigt werden. In der Regel besteht in diesen Fällen eine versicherungspflichtige Hauptbeschäftigung. Da die Kosten je Lehrer-Jahreswochenstunde bei Honorarkräften erheblich unter denen bei Tarifkräften liegen, trägt ihr verstärkter Einsatz zur besseren Wirtschaftlichkeit des Musikschulbetriebs bei.¹⁷⁵ Nach Ausscheiden der Kräfte sollte auf eine tarifliche Anstellung verzichtet werden.

- 42** Beim Ausscheiden von tariflich beschäftigten Musikschullehrern sollte jeweils geprüft werden, ob es bei einer Neueinstellung eines tariflichen Beschäftigungsverhältnisses bedarf.

10.1.3.2 Ausgleich des Ferienüberhangs

Bei der Festsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit der Musikschullehrer wurden die über den Urlaubsanspruch hinausgehenden Ferienzeiten bei Vollzeitkräften mit 3,5 zusätzlichen Unterrichtsstunden und bei Teilzeitkräften mit einem entsprechenden Anteil berücksichtigt.¹⁷⁶

Zum Ausgleich des sog. Ferienüberhangs haben Musikschullehrer während der Unterrichtszeit grundsätzlich so viele Stunden zusätzlich zu leisten, wie bei einem im Zeitraum der Ferien durchgehenden Musikschulunterricht anfallen würden. Bei einem vollzeitbeschäftigten Musikschullehrer entspricht dies 5,3 Unterrichtsstunden wöchentlich.

Einem höheren Ausgleich des Ferienüberhangs steht auch nicht entgegen, dass Lehrkräfte zum Beispiel anlässlich von Veranstaltungen zusätzliche Tätigkeiten außerhalb der Unterrichtszeiten erbringen. Solche Verrichtungen gehören vielmehr zu den sog.

¹⁷⁴ Davon waren zehn Lehrkräfte schon länger als 20 Jahre bei der Musikschule beschäftigt.

¹⁷⁵ Vgl. Kommunalbericht 2017, Nr. 3 Tz. 6.4.

¹⁷⁶ Der Ferienüberhang wurde mit Beschluss des Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschusses vom 22. August 1995 auf pauschal 12 %, gerundet auf volle 15 Minuten festgelegt.

Zusammenhangtätigkeiten und sind zu einem Großteil aufgrund tarifvertraglicher Regelungen bereits mit der gegenüber anderen Vollzeitbeschäftigten geringeren Arbeitszeit abgegolten.¹⁷⁷

Verzichtet eine den TVöD anwendende Musikschule teilweise auf den Ausgleich des Ferienüberhangs, hat dies zur Folge, dass Musiklehrer für nicht geleistete Arbeitszeit Entgelt erhalten. Der Musikschule entstehen so vermeidbare Personalkosten von überschlägig 45.000 €/Jahr. Aufgrund des zeitlichen Umfangs des nicht umgelegten Ferienüberhangs und der Nachfragesituation nach Musikunterricht entgehen der Musikschule zudem noch Einnahmen.¹⁷⁸

- 43** Der Ferienüberhang ist neu zu ermitteln und angemessen auszugleichen. Ggf. können Mehrerträge erzielt werden, wenn die bei der Musikschule vorhandene Warteliste durch zusätzlichen Unterricht abgebaut werden kann.

Äußerung der Verwaltung:

Im Rahmen der Neugliederung des Fachbereichs 4 werde durch die Fachbereichsleitung zusammen mit der Büroleitung u. a. die Musikschule in ihrer Personal- und Organisationsstruktur untersucht. Die Hinweise des Rechnungshofs würden in diesem Rahmen überprüft und den städtischen Gremien 2022 vorgestellt werden.

- 44** Die Feststellungen des Rechnungshofs betreffen wirtschaftliche und tarifliche Gesichtspunkte. Diese sind – unabhängig von der beabsichtigten Organisationsuntersuchung der Verwaltung und zunächst ohne eine Beteiligung städtischer Gremien – durch den Bürgermeister als Dienstvorgesetzten (§ 47 Abs. 2 GemO) unmittelbar umsetzbar. Über das Ergebnis bitten wir uns alsbald zu berichten.

gez.
Jörg Berres
Präsident

gez.
Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt:

¹⁷⁷ Protokollerklärung zu § 52 Nr. 2 Abs. 1 TVöD – Besonderer Teil Verwaltung (BT-V).

¹⁷⁸ Bei der Musikschule waren 2017 bis 2019 zwischen 25 und 79 Schüler auf den Wartelisten.

Konsolidierungspotenziale

Nachfolgend sind die im Rahmen der auf Stichproben beschränkten Prüfung festgestellten Konsolidierungspotenziale dargestellt, soweit sie ihrer Natur nach finanziell bezifferbar sind.

Aufwandsminderungspotenziale (€)			Ertragssteigerungspotenziale (€)		
mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger Wirkung	Nr.	mit fortdauernder Wirkung	mit einmaliger Wirkung	Nr.
11.200		6	20.000		9.1.1
14.100		7	2.500		9.1.2
100.000		8.1.1	70.000		9.2.1
21.500		8.1.1		50.000	9.2.1
43.000		8.1.1			
27.700		8.1.1	64.000		9.3.2
19.000		8.1.5.1			
22.800		8.1.5.1			
3.400		8.1.5.1			
	8.000	8.2.8			
120.000		9.3.3			
53.500		9.3.6			
436.200	8.000		156.500	50.000	
650.700					

Kommunale Kennzahlen

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo, Verschuldung, Hebesätze	Bad Dürkheim					Durchschnitt verbandsfreie Gemeinden					Durchschnittswert 2016-2020 bzw. letzter Jahreswert		Abweichung Kommune vom Durchschnittswert bzw. letzten Jahreswert		
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	Bad Dürkheim	verbandsfreie Gemeinden			
	18.605	18.522	18.464	18.576	18.603	338.955	340.255	341.702	342.731	334.974	18.554	339.723		-	
Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo															
Steuern und steuerähnliche Einnahmen Grundsteuer Gewerbesteuer (netto) Gemeindeanteile an der ESt und USt Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb Laufende Zuweisungen und Zuschüsse Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung Bruttoeinnahmen insgesamt	- € je Einwohner -					- € je Einwohner -					Durchschnittswert - € je Einwohner -		- € je Ew. -	- % -	- Mio. € -
	986	1.182	1.241	1.385	1.316	1.079	1.194	1.319	1.207	1.122	1.222	1.184	+37,8	+3,2	+0,7
	168	171	174	173	174	146	148	149	153	157	172	151	+21,2	+14,1	+0,4
	289	389	408	518	472	452	501	598	433	368	415	470	-55	-11,7	-1,0
	499	589	621	662	644	454	515	539	590	574	603	535	+68,4	+12,8	+1,3
	405	388	449	430	391	199	205	206	218	196	413	205	+207,8	+101,4	+3,9
	727	654	598	601	591	447	467	456	471	680	634	504	+130,1	+25,8	+2,4
	2.119	2.225	2.287	2.417	2.298	1.727	1.867	1.988	1.897	1.998	2.269	1.895	+373,6	+19,7	+6,9
	195	90	92	140	61	166	158	135	146	161	115	153	-38	-24,6	-0,7
	2.313	2.315	2.379	2.556	2.359	1.893	2.025	2.123	2.043	2.159	2.385	2.049	+336,0	+16,4	+6,2
	802	837	891	941	989	539	563	581	642	668	892	599	+293,5	+49,0	+5,4
	515	596	554	544	557	349	343	350	369	382	553	359	+194,7	+54,3	+3,6
Zinsausgaben Sozialausgaben Bruttoausgaben der laufenden Rechnung Ausgaben für Sachinvestitionen Bruttoausgaben der Kapitalrechnung Bruttoausgaben insgesamt	16	15	14	13	11	35	38	33	30	28	14	33	-19	-57,8	-0,4
	80	50	34	11	13	83	72	65	64	59	38	69	-31	-45,1	-0,6
	2.059	2.114	2.153	2.170	2.328	1.613	1.672	1.689	1.839	1.809	2.165	1.724	+440,2	+25,5	+8,2
	75	122	154	91	110	225	250	268	306	300	110	270	-159	-59,1	-3,0
	76	126	189	127	199	245	280	309	367	324	144	305	-161	-52,9	-3,0
	2.135	2.240	2.341	2.298	2.527	1.858	1.952	1.998	2.205	2.133	2.308	2.029	+278,8	+13,7	+5,2
	178	76	38	259	-168	35	74	124	-162	25	76	19	+57,2	+296,9	+1,1
Verschuldung															
Liquiditätskredite (nicht-öffentlicher Bereich) Investitionskredite (öffentlicher und nicht-öffentlicher Bereich)	- € je Einwohner -					- € je Einwohner -					Letzter Jahreswert - € je Einwohner -		- € je Ew. -	- % -	- Mio. € -
	0	0	0	0	0	190	196	183	182	213	0	213	-213	-100,0	-3,9
445	425	404	377	353	894	860	813	845	874	353	874	-521	-59,6	-9,7	
Hebesätze															
Grundsteuer A Grundsteuer B Gewerbesteuer	- % -					- % -					Letzter Jahreswert - % -		- %-Punkte -	- % -	-
	300	300	300	300	300	306	307	307	306	308	300	308	-8	-2,5	
	365	365	365	365	365	372	373	375	374	376	365	376	-11	-3,0	
	365	365	365	365	365	370	371	371	369	370	365	370	-5	-1,3	

Finanzrechnungen und Finanzhaushalte der Jahre 2016 bis 2021

Lfd. Nr.	Konten- gruppe/ -art	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
			Rechnung					
			- 1.000 € -					
1		Summe der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	41.964	43.588	44.964	48.712	44.415	50.141
2		Summe der laufenden Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	38.141	37.248	41.107	42.037	44.344	48.947
3 (= 1-2)		Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	3.823	6.340	3.856	6.675	70	1.194
4		Saldo der Zins- und sonstigen Finanzein- und -auszahlungen	-1.358	-1.364	-293	-49	-204	-251
5 (= 3+4)		Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen	2.465	4.976	3.564	6.626	-133	943
6		Saldo der außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	0	0	0	0	-118	0
7 (= 5+6)		Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen	2.465	4.976	3.564	6.675	-252	943
8		Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	2.297	1.028	651	1.298	568	8.958
9	681	davon: - Einzahlungen aus Investitionszuwendungen	660	717	100	624	259	6.660
10	682, 683	- Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	164	115	89	133	153	1.017
11	685	- Einzahlungen für Sachanlagen	18	0	0	0	0	0
12	687	- Einzahlungen aus sonstigen Ausleihungen und Kreditgewährungen	22	28	73	0	0	0
13	688	- Einzahlungen aus der Veräußerung von Vorräten	1.433	168	388	0	0	0
14	689	- Sonstige Investitionseinzahlungen	0	0	0	541	155	1.282
15		Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	1.502	4.567	3.521	2.440	3.826	17.956
16	781, 784	davon: - Auszahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände	13	79	662	685	640	7.646
17	785	- Auszahlungen für Sachanlagen	1.404	2.310	2.835	1.723	2.126	10.290
18	786	- Auszahlungen für Finanzanlagen	16	0	0	0	1.000	0
19	789	- Sonstige Investitionsauszahlungen	0	0	24	32	60	20

Lfd. Nr.	Konten- gruppe/ -art	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
			Rechnung					
			- 1.000 € -					
20	788	- Auszahlungen für den Erwerb von Vorräten	69	2.177	0	0	0	0
21 (= 8-14)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	795	-3.539	-2.870	-1.142	-3.258	-8.998
22 (= 7+20)		Finanzmittelüberschuss/Finanzmittelfehlbetrag	3.260	1.437	693	5.484	-3.510	-8.055
23	691, 692	Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten	-	-	486	525	-	8.506
24	791, 792	Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten	402	373	897	990	439	452
25 (= 22-23)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionskrediten	-402	-373	-410	-466	-439	8.055
26	693, 694	Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	10.487	4.771	2.133	-	-	-
27	793, 794	Auszahlungen zur Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	12.615	4.771	2.133	-	-	-
28 (= 25-26)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung	-2.128	0	0	0	0	0
29		Veränderung der liquiden Mittel	-4.777	-963	1.912	-5.019	3.949	0
30		Veränderung der liquiden Mittel (ohne durchlaufende Gelder)	-	-	-	-2.956	-2.943	0
31 (bis 2018 = 25+28+29) (ab 2019 = 25+28+30)		Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-7.307	-1.336	1.502	-3.422	-3.383	8.055
32		Saldo der durchlaufenden Geldern	4.047	-100	-2.196	130	64	0
33 (bis 2018 = 31+32) (ab 2019 = 25+28+29)		Saldo aus Finanzierungstätigkeit und durchlaufenden Geldern (Verwendung/Deckung Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag)	-3.260	-1.436	-694	-5.485	3.510	8.055

Grundlagen der Finanzkraft

Bad Dürkheim					Landesdurchschnitt der verbandsfreien Gemeinden i. d. Größenklasse			
Einwohner (Stand: 30. Juni)	18.605	18.522	18.464	18.576	10 000 - 20 000 Einwohner			
Haushaltsjahr	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
a) Steuereinnahmekraft ¹⁾	- € je Einwohner -				- € je Einwohner -			
Grundsteuer	181,71	187,43	191,02	190,32	158,97	163,03	163,10	167,19
Gewerbsteuer	367,07	507,25	520,80	663,47	693,97	719,91	770,29	620,47
Realsteueraufbringungskraft	548,78	694,68	711,82	853,79	852,94	882,94	933,39	787,65
- Gewerbesteuerumlage	-65,62	-90,96	-94,10	-111,45	-124,05	-129,09	-139,18	-104,23
+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	463,63	507,91	540,07	568,54	411,12	447,05	478,68	505,49
+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	51,54	65,32	85,34	97,33	56,64	71,24	90,50	103,54
Steuereinnahmekraft	998,34	1.176,95	1.243,13	1.408,21	1.196,65	1.272,14	1.363,40	1.292,46
b) Schlüsselzuweisungen ²⁾	101,75	112,72	96,74	103,58	94,47	104,55	108,71	108,51
Zusammen (a+b):	1.100,09	1.289,67	1.339,88	1.511,79	1.291,12	1.376,69	1.472,11	1.400,97
c) Realsteuerhebesätze	- v. H. -				- v. H. -			
Grundsteuer A	300	300	300	300	306	307	307	307
Grundsteuer B	365	365	365	365	373	376	376	376
Gewerbsteuer	365	365	365	365	368	369	366	366
d) Steuereinnahmen	- € je Einwohner -				- € je Einwohner -			
Grundsteuer A	6,08	5,90	5,94	5,83	3,07	3,00	2,98	2,98
Grundsteuer B	161,55	165,29	167,65	166,69	146,89	150,12	149,49	152,93
Gewerbsteuer	347,10	484,68	502,89	635,61	662,44	695,71	746,26	596,27
- Gewerbesteuerumlage	-65,62	-90,96	-94,10	-111,45	-124,05	-129,09	-139,18	-104,23
+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	463,63	507,91	540,07	568,54	411,12	447,05	478,68	505,49
+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	51,54	65,32	85,34	97,33	56,64	71,24	90,50	103,54
Sonstige Steuern	30,39	33,03	37,65	32,98	26,30	27,46	30,78	26,88
Zusammen:	994,67	1.171,16	1.245,44	1.395,53	1.182,42	1.265,49	1.359,52	1.283,86
e) Schlüsselzuweisungen ²⁾	101,75	112,72	96,74	103,58	94,47	104,55	108,71	108,51
f) Insgesamt (d+e)	1.096,42	1.283,88	1.342,18	1.499,11	1.276,88	1.370,04	1.468,23	1.392,37

Quelle: Landesinformationssystem des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz. Ab 2011 Verwendung aktualisierter Bevölkerungszahlen gemäß Zensus.

1) Unter Zugrundelegung gewogener Durchschnittssätze.

2) Ohne Investitionsschlüsselzuweisungen.

© Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Personalausstattung und Personalauszahlungen der verbandsfreien Gemeinden									
Verbandsfreie Gemeinde	Einwohner 30.06.	2020							Je VZÄ
		Beschäftigte Kernverwaltung	Beschäftigte je 1.000 Einw./Vollzeittäquivalente (VZÄ) Insgesamt	Kernverwaltung	Eigenbetriebe	Insgesamt	Personalauszahlungen Kernverwaltung Insgesamt	Je Einw.	
Alzey	18.696	202,5	10,8	10,8	0,0	12.496.128 €	668 €	61.706 €	
Bad Dürkheim	18.603	296,9	16,5	16,0	0,5	18.225.890 €	980 €	61.394 €	
Bad Neuenahr-Ahr	28.559	275,9	10,2	9,7	0,5	15.384.205 €	539 €	55.758 €	
Bendorf	16.815	156,0	11,7	9,3	2,4	8.939.394 €	532 €	57.289 €	
Bitburg	15.120	174,2	13,6	11,5	2,1	10.680.167 €	706 €	61.310 €	
Bobenheim-Roxheim	10.128	106,9	10,7	10,6	0,1	6.294.702 €	622 €	58.901 €	
Boppard	15.325	176,8	12,0	11,5	0,5	10.813.702 €	706 €	61.157 €	
Budenheim	8.578	87,3	10,2	10,2	0,0	5.121.962 €	597 €	58.704 €	
Böhl-Iggelheim	10.396	99,2	10,0	9,5	0,5	5.805.896 €	558 €	58.521 €	
Germersheim	20.594	220,9	11,2	10,7	0,5	15.804.254 €	767 €	71.532 €	
Grafschaff	10.922	166,0	15,2	15,2	0,0	9.345.389 €	856 €	56.308 €	
Grünstadt	13.505	150,0	11,1	11,1	0,0	8.602.833 €	637 €	57.341 €	
Haßloch	20.284	210,0	10,8	10,4	0,4	11.761.982 €	580 €	56.020 €	
Limburgerhof	11.451	135,0	12,4	11,8	0,6	7.708.277 €	673 €	57.103 €	
Morbach	10.518	153,2	17,0	14,6	2,4	9.180.105 €	873 €	59.930 €	
Muttersstadt	12.866	118,1	9,4	9,2	0,2	6.911.938 €	537 €	58.546 €	
Remagen	17.136	162,4	9,7	9,5	0,2	9.420.588 €	550 €	57.994 €	
Schifferstadt	20.487	193,5	13,5	9,4	4,1	11.078.626 €	541 €	57.242 €	
Sinzig	17.666	166,5	10,4	9,4	1,0	10.209.049 €	578 €	61.305 €	
Wittlich	19.124	176,2	11,8	9,2	2,6	10.017.935 €	524 €	56.865 €	
Wörth am Rhein	18.201	131,1	9,0	7,2	1,8	8.265.180 €	454 €	63.040 €	
Summe	334.974	3.559				212.068.202 €			

Durchschnitt verbandsfr. Gemeinden	
633 €	59.593 €