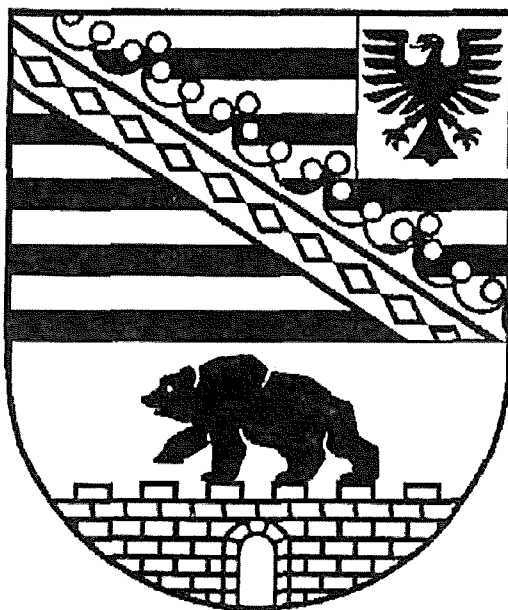


**Landesrechnungshof
Sachsen-Anhalt**



**Bericht über die überörtliche Prüfung
der Hansestadt Stendal
mit dem Schwerpunkt Personal**

Aktenzeichen: 41-04314-89/12/12252/2025

Dessau-Roßlau, 18. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	4
II. Vorbemerkungen.....	7
Prüfungsauftrag und Durchführung der Prüfung.....	7
III. Prüfungsergebnisse	8
1. Erster Prüfbereich: Personalsteuerung	8
1.1 Stellenwirtschaft	8
1.1.1 Fehlende Personalbedarfsermittlung	8
1.1.2 Personalkostenhaushalt	10
1.2 Personal und Organisation vereinigen	11
1.3 Arbeitsrechtliche Maßnahmen	12
1.4 Interne Regelungen mit Personalbezug	13
1.4.1 DA 2022/03 Dienstreisen und Dienstgänge	13
1.4.2 DV 2014/04 Freizeitausgleich für Wahlhelfer	13
1.4.3 DV 2014/05 Stufenaufstieg und Leistungsentgelte	14
1.4.4 Allgemeine Dienstanweisung (ADA)	15
1.5 Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz)	16
2. Zweiter Prüfbereich: Personalentwicklung/-gewinnung und Aus- und Fortbildung	17
2.1 Übertarifliche Zulagen (Fachkräfte-RL).....	17
2.2 Gleichstellung.....	18
2.3 Personalbericht Hansestadt Stendal 2022.....	19
2.4 Personalentwicklungskonzept 2019 (PEK)	21
2.5 Notwendigkeit bestimmter Fachkräfte.....	22
2.6 Fehlende Stufenfestsetzung bei Beamten	22
2.7 Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.....	23
3. Dritter Prüfbereich: Personalbetreuung.....	25
3.1 Beschäftigte des Theaters der Altmark – Anwendung Tarifvertrag	25
3.2 Personalaktenführung	26
3.3 Rechtswidrige Erstattung von privaten Krankenversicherungsbeiträgen.....	27
3.4 Nebentätigkeit eines Beschäftigten.....	28
4. Vierter Prüfbereich: Arbeits- und Gesundheitsschutz.....	29
4.1 Arbeitssicherheit ist Arbeitnehmerschutz.....	29
4.2 Umgang mit Überlastungsanzeigen	30
IV. Schlussfolgerungen.....	31

Abkürzungsverzeichnis

ArbZVO	—	Arbeitszeitverordnung
BAG	—	Bundesarbeitsgericht
BesGr.	—	Besoldungsgruppe
BGB	—	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	—	Bundesgesetzblatt
BM	—	Bürgermeister
GemHVO	—	Gemeindehaushaltsverordnung
HHJ	—	Haushaltsjahr
HVB	—	Hauptverwaltungsbeamte (Bürgermeister)
KomHVO	—	Kommunalhaushaltsverordnung
ku	—	künftig umzuwandeln
KVG LSA	—	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KVSA	—	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen-Anhalt
LAG	—	Landesarbeitsgericht
LBesG LSA	—	Besoldungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LVwA	—	Landesverwaltungsamt
MI	—	Ministerium für Inneres und Sport
MBI.	—	Ministerialblatt
NT	—	Nebentätigkeit
PEK	—	Personalentwicklungskonzept
PersVG LSA	—	Landespersonalvertretungsgesetz Sachsen-Anhalt
RdErl.	—	Runderlass
RPA	—	Rechnungsprüfungsamt
SB	—	Sachbearbeiter
SG	—	Sachgebiet
SGL	—	Sachgebietsleiter
StaLa	—	Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt
SV	—	Sachverhalt
TV	—	Tarifvertrag
TVG	—	Tarifvertragsgesetz
TVöD	—	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich VKA
VKA	—	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VZÄ	—	Vollzeitäquivalente

I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die kommunale Personalprüfung hat verschiedene Aspekte der Personalverwaltung und -organisation der Hansestadt Stendal untersucht. Insgesamt wird festgestellt, dass die Stadtverwaltung über solide Strukturen und Verfahren verfügt, jedoch gibt es auch einige Verbesserungspotenziale.

Personalsteuerung und Stellenwirtschaft

1. Die Personaldeckungsquote betrug im Prüfzeitraum durchschnittlich 87,33 % (12,67 % unbesetzte VZÄ) und wies damit auf eine mögliche überproportionale Stellenplanung oder auf eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit hin.
2. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Stellenwirtschaft war potenziell dysfunktional. Die Zusammenlegung der Bereiche Organisation und Personal unter einer eigenständigen Führungskraft könnte zur Verbesserung der Koordination und Effizienz führen.
3. Eine systematische und statistische Erfassung von arbeitsrechtlichen Maßnahmen existierte nicht, was eine Sicherstellung der Gleichbehandlung erschwerte und die Früherkennung von Diskriminierung oder Ungleichbehandlung verhinderte.
4. Die Verpflichtung von entsandten Vertretern in städtische Beteiligungen gemäß dem Verpflichtungsgesetz war nicht nachgewiesen. Dies wird zur Stärkung der Korruptionsbekämpfung dringend empfohlen.

Interne Regelungen mit Personalbezug

5. Die Dienstanweisung (DA 2022/03) zu Dienstreisen war nach Auffassung des Landesrechnungshofes rechtswidrig, da der Oberbürgermeister sich selbst keine generelle Genehmigung für Inlandsdienstreisen erteilen kann. Es wird eine generelle Genehmigung durch die oberste Dienstbehörde empfohlen.
6. Die Dienstvereinbarung (DV 2014/04) Freizeitausgleich für Wahlhelfer war unzulässig, da sie eine Bevorteilung städtischer Bediensteter gegenüber anderen Kommunal- und Landesbediensteten darstellte und die stundenweise Abrechnung nicht der gültigen Verwaltungsvorschrift entsprach.
7. Die DV 2014/05 zu Stufenaufstieg und Leistungsentgelten enthielt keine Regelungen zum Stufenaufstieg, wodurch die formulierten Ziele der DV als nicht praktikabel erachtet werden und falsche Motivationsversprechen ausgelöst werden könnten.
8. Die Allgemeine Dienstanweisung (ADA 2.17) zur Ankündigung von Überstunden (drei Tage) war rechtswidrig, da sie der im Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) festgelegten Frist von mindestens vier Tagen zuwiderläuft.

9. Die ADA 2.22 zu Arztbesuchen war in ihrer Formulierung an den TVöD (VKA) anzupassen, da sie unzulässigerweise eine Genehmigung für medizinisch notwendige Behandlungen während der Arbeitszeit forderte.

Personalentwicklung und -gewinnung

10. Die Hauptsatzung und die internen Abläufe bei der Festsetzung von übertariflichen Fachkräftezulagen (Fachkräfte-RL) waren intransparent. Es fehlte an einer internen Regelung zur Ermittlung der konkret zulässigen Höhen der Zulagen.
11. Die Gleichstellungsbeauftragte nahm die hoheitlichen Aufgaben der Gleichstellung und die Teamleitung Wohnen und Soziales in Personalunion zu je 0,5 VZÄ wahr. Angesichts der Größe der Kommune war es fraglich, ob die Aufgaben einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten mit nur 19,5 Wochenstunden wirksam erfüllt werden können.
12. Im Zeitraum von 2018 bis zum 31.07.2022 besaß kein Beamter der Verwaltung die nach § 75 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA geforderte Befähigung für die Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, oder das Richteramt. Dadurch verhielt sich die Stadt über einen längeren Zeitraum rechtswidrig.

Beamtenwesen und Personaleinsatz

13. Bei keinem Laufbahnbeamten konnte eine schriftliche Stufenfestsetzung in der Personalakte aufgefunden werden. Dies war ein erheblicher Mangel, der zu Fehlern bei der Alimentation und bei Pensionsansprüchen und somit zu Rückforderungen oder Nachzahlungen führen kann.
 14. Die Beamtenstruktur der Stadt ist äußerst gering: Mit nur 9,822 VZÄ tatsächlich besetzten Beamtenstellen (davon 1 Oberbürgermeister) von 652,361 geplanten Stellen für 2024 (1,22 % Besetzungsquote) ist es fraglich, ob das verfassungsrechtliche Prinzip des Funktionsvorbehalts (Art. 33 Abs. 4 GG) eingehalten wird.
 15. Die Nebentätigkeit des Beteiligungscontrollers (gleichzeitig Geschäftsführer in städtischen Beteiligungen und Betriebsleiter) verursacht eine problematische Interessenkollision und verstößt gegen das Prinzip der Trennung von Aufsichts- und Leitungsfunktionen. In der Nebentätigkeitsanzeige des Beteiligungscontrollers fehlten die Angaben zur Höhe des Entgeltes oder des geldwerten Vorteiles, was eine vollumfängliche Prüfung des Arbeitgebers beeinträchtigte und das Risiko von Korruption und Vetternwirtschaft erhöhte.
 16. Die Erstattung von privaten Krankenversicherungsbeiträgen (Eigenanteil zur Beihilfe) an einen Beamten aus öffentlichen Mitteln war wegen Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 LBesG LSA unwirksam.
-

Arbeits- und Gesundheitsschutz

17. Die Arbeitsunfälle wurden nicht zentral und umfassend erfasst. Nicht meldepflichtige Arbeitsunfälle und Beinaheunfälle wurden nicht dokumentiert, wodurch die Feststellung von Unfallschwerpunkten und die Ableitung von Schutzmaßnahmen erschwert wurde.
 18. Es fehlten Regelungen zum Umgang mit Überlastungsanzeigen. Dies stellte ein Organisationsversagen dar, verstieß gegen die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers erhöhte Haftungsrisiken der Vorgesetzten.
-

Personalaktenführung

19. Die Personalaktenführung war nicht ordnungsgemäß. Es fehlte eine konsequente Gliederung. Außerdem befanden sich datenschutzrechtlich unzulässige Unterlagen in den Akten (z. B. Informationen über unbeteiligte Dritte, Personalratsschriftverkehr über Betroffene, Zeugenanhörungsbögen). Dies wird als schwerwiegend bewertet und stellt ein erhebliches Risiko für die Rechtssicherheit dar.
-

Sonstiges

20. Der Normalvertrag (NV) Bühne wurde auf Stellen angewendet (z. B. Beleuchter, Requisiteur, Tontechniker), die gemäß TVöD (VKA) zu vergüten wären. Es war nicht dokumentiert, dass diese Personen überwiegend künstlerische Tätigkeiten ausübten.

Insgesamt zeigte die Prüfung, dass die Hansestadt Stendal ihre Aufgaben im Bereich Personal überwiegend ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt. Soweit Verbesserungsbedarf besteht, hat die Stadt bereits Schritte eingeleitet, um die Personalstruktur zukunftsfähig zu gestalten.

II. Vorbemerkungen

Prüfungsauftrag und Durchführung der Prüfung

Die überörtliche Prüfung der Hansestadt Stendal obliegt dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt aufgrund § 137 KVG LSA und den Allgemeinen Grundsätzen der überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften (RdErl. des Landesrechnungshofes vom 15.06.2010 - MBl. S. 472). Der Landesrechnungshof hat gemäß der Prüfungsankündigung vom 16.04.2024 die Personalverwaltung der Hansestadt Stendal geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden im Zeitraum vom 03.06.2024 bis 04.07.2024 statt. Im Vorfeld sowie im Nachgang der örtlichen Erhebungen wurden die übermittelten personalwirtschaftlichen Unterlagen gesichtet und bewertet.

Die Personalverwaltung spielt eine zentrale Rolle in der Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit der städtischen Verwaltung. Sie stellt sicher, dass qualifizierte und motivierte Mitarbeiter die vielfältigen Aufgaben der Stadt erfüllen können.

Bei der Prüfung wurden vier wesentliche Bereiche der Personalverwaltung in den Fokus gerückt:

1. die Personalsteuerung,
2. die Personalentwicklung, -ausbildung und -qualifizierung,
3. die Personalbetreuung sowie
4. der Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Das Abschlussgespräch zum Entwurf des Prüfungsberichtes fand am 28.11.2025 statt.

III. Prüfungsergebnisse

1. Erster Prüfbereich: Personalsteuerung

1.1 Stellenwirtschaft

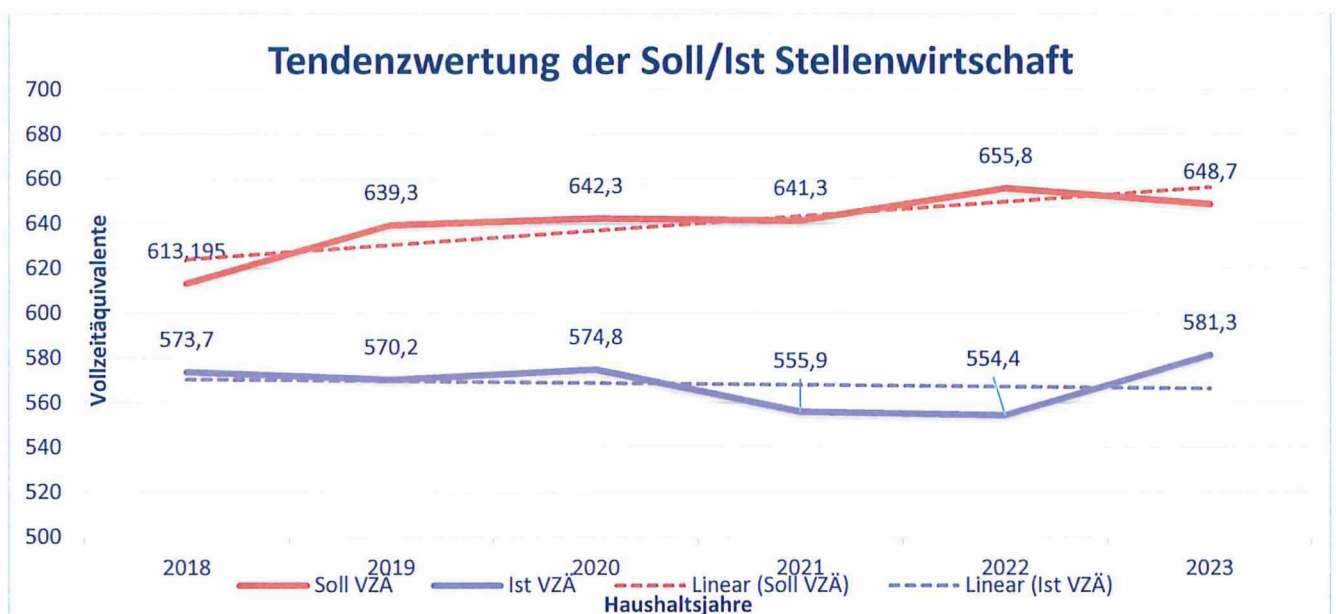
1.1.1 Fehlende Personalbedarfsermittlung

Die Kommunen haben gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Sie haben daher gemäß §§ 75 Abs. 1, 76 Abs. 1 und 2 KVG LSA nur die Stellen zu schaffen und zu finanzieren, die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind. Daueraufgabe der Verwaltung einer Kommune ist daher, den aktuellen Stellenbestand mit dem notwendigen Stellenbedarf zu vergleichen und die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

Konsequenz einer zu hohen Stellenplanung der Stadtverwaltung ist die Belastung des kommunalen Haushalts. Wenn Stellen dauerhaft ohne entsprechenden Bedarf geschaffen werden, kann dies zu strukturellen Haushaltsproblemen führen.

Der Landesrechnungshof stellt in dem nachfolgenden Diagramm das Soll und Ist der tatsächlich besetzten Stellen der HHJ 2018 - 2023 dar:

Abbildung 1: Hansestadt Stendal, Soll-Ist-Vergleich der geplanten und besetzten Stellen (VZÄ).



Die geplanten und tatsächlichen VZÄ sind von 2018 bis 2023 gestiegen. Die Unterdeckung zwischen Soll und Ist erreichte 2022 ihren Höchststand von 18,3 %, sank aber bis 2023 wieder auf 11,61 %. Die Abbildung zeigt darüber drei zentrale Aspekte auf.

1. Im Prüfzeitraum waren Ø 12,67% der VZÄ nicht besetzt.
2. Es gab einen Aufwuchs um 35,538 VZÄ seit 2018 im Soll und
3. einen Aufwuchs um 7,582 VZÄ seit 2018 im Ist.

Die festgestellte Personaldeckungsquote von 85 % bis 95 % kann als moderat niedrig betrachtet werden. Die Quote zeigt auf, dass es unbesetzte Stellen gibt und man grundsätzlich davon ausgehen könnte, dass eine Unterdeckung zu erhöhten Arbeitsbelastungen für das bestehende Personal führt.

Sie ist aber auch gleichzeitig ein Indikator zur Überprüfung,

1. ob die Funktionsfähigkeit teilweise eingeschränkt ist oder
2. die Stellenplanung (Haushalt) unter Umständen überproportional verläuft.

Zu 1. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Personaldeckungsquote von 85 bis 95 % in den meisten Fällen ein solider Wert ist. Ob die Funktionsfähigkeit der Hansestadt Stendal gefährdet ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- a) Art der Tätigkeit: kritische Funktionen oder Verwaltung und Backoffice,
- b) Verteilung der Stellen: ungleichmäßige Verteilung oder gleichmäßige Verteilung,
- c) Zeitliche Dauer der Unterbesetzung: kurzfristige Unterbesetzung oder langfristige Unterbesetzung,
- d) Kompensationsmaßnahmen: interne Umverteilung oder externe Unterstützung,
- e) Arbeitszeiterfassung: Überstunden und Mehrarbeit.

Zu 2. Die übermäßige Planung von Stellen erhöht den Personalkostenhaushalt und wäre ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 98 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA.

Wirtschaftliches Verhalten der Verwaltung setzt die sachgerechte Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarfs voraus.

Organisationuntersuchungen¹ einschließlich Ermittlungen zum Personalbedarf konnten dem Landesrechnungshof auf Nachfrage im Zeitraum der zu prüfenden HHJ nicht vorgelegt werden. Ohne Nachweise durch dokumentierte Untersuchungen kann nicht sachgerecht beurteilt werden, ob mehr Personal benötigt wird oder eventuell nur die Arbeitsabläufe zu ändern sind.²

¹ Aufbau- und Ablauforganisation von den einzelnen Organisationseinheiten der Stadt.

² 1. Literatur zur Organisationsentwicklung: Mintzberg, H. (1993). Structure in Fives: Designing Effective Organizations. Roberts, N. C. (2000). Organizing for Collaborative Governance: The Role of the Public Manager. In: Public Administration Review.

2. Fachartikel und Studien: Harris, R. (2015). Human Resource Management and Organizational Performance: Evidence from the UK Public Sector. In: Public Management Review. Bach, S., & Kessler, I. (2012). The Changing Role of Human Resource Management in the Public Sector: Implications for Organizational Performance.

Deshalb war für den Landesrechnungshof auch nicht erkennbar, auf welcher Grundlage der Stellenaufwuchs im Soll der zu prüfenden HHJ zustande kam.

Der Landesrechnungshof verweist hinsichtlich des Aufgabenumfanges und der Aufgabeninhalte im Organisationsbereich ergänzend auf die Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation (MBL LSA 2017, S. 330 ff.). Auch wenn sich diese Organisationsgrundsätze vordergründig an die Verwaltungen des Bundes und der Länder richten, enthalten sie auch für den kommunalen Bereich praxisrelevante Hinweise und Empfehlungen.³

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Hansestadt Stendal ihre Stellenzahl an dem Bedarf anpasst. Dies erfordert eine regelmäßige Überprüfung der Aufgaben und der Arbeitsbelastung in den verschiedenen Bereichen. Gelegentliche externe Prüfungen durch unabhängige Prüfer oder das Rechnungsprüfungsamt⁴ (RPA) können helfen, die Notwendigkeit geplanter Stellen objektiv zu bewerten und ineffiziente oder überdimensionierte Strukturen zu identifizieren (siehe auch Punkt 1.2).

1.1.2 Personalkostenhaushalt

Die Aufwendungen und Auszahlungen für das Personal sind gemäß §§ 9 Abs. 1 und 2 sowie 13 Abs. 2 KomHVO in ihrer voraussichtlichen Höhe entsprechend den im Haushaltsjahr voraussichtlich besetzten Stellen zu veranschlagen. Im Jahresabschluss nach § 118 KVG LSA und §§ 41 ff. KomHVO sind die tatsächlichen Aufwendungen und Auszahlungen nachzuweisen. Die Ergebnisse des Vorjahres sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 KomHVO darzustellen und dienen als Planungsgrundlage.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen die Jahresabschlüsse der Prüffahre 2018 und 2019 vor. Da es sich bei den für die Bewertung maßgeblichen Beträgen der Folgejahre nur um Planzahlen handelte, dienten die weiteren Werte nur zur Orientierung.

Beim Jahresabschluss 2019 wurde darauf verwiesen, dass 4,3 % (demzufolge 1.454.130,35 €) der eingeplanten Mittel für Personalaufwendungen nicht benötigt wurden, da sich Stellenbesetzungsverfahren verzögert hätten.

In: International Journal of Public Sector Management.

3. Best Practices und Benchmarks: OECD (2019). Public Governance Reviews: New Approaches to Public Governance. Deutscher Städtetag (2021). Fachinformationen zur Organisationsentwicklung in Kommunen

4. Studien zu Personalbedarf und Organisationsstruktur: Bundesministerium für Inneres und Heimat (BMI) (2021). Personalbedarfsermittlung im öffentlichen Dienst: Methodische Ansätze und Handlungsempfehlungen. 5. Beratung und Handlungsempfehlungen: DBA (Deutsche Gesellschaft für Organisationsentwicklung): Berichte über Best Practices in der Verwaltung.

³ Ferner wird auf diverse KGSt-Veröffentlichungen und auf das KGSt-Handbuch Organisationsmanagement (Stand: 2019) hingewiesen.

⁴ Steht im Aufgabengliederungsplan der Stadt, fand aber im Prüfzeitraum nicht statt, bzw. wurde nicht nachgewiesen.

An der Aussage gemessen würden lediglich 21.052,39 € je unbesetzter VZÄ zur Verfügung stehen. Bei 69,072 unbesetzten VZÄ zum 30.06.2019 hätten die restlichen Haushaltsmittel nicht ausgereicht. Bei Ø 56.585,97 € je VZÄ 2019 wäre der Personalkostenhaushalt bei 100 % Stellenbesetzungsquote mit 2.454.375,77 € unterdeckt.

Tabelle 1: Hansestadt Stendal, Stellen IST im Vergleich zu Personalaufwendungen

Haushaltsjahr	Stellenplan IST zum 30.06.des HHJ VZÄ	Personalaufwendungen	Ø Personalaufwendungen je Stelle (VZÄ)
2018 JA	573,685	30.841.697,02 €	53.760,68 €
2019 JA	570,235	32.267.298,32 €	56.585,97 €
2020 Plan	574,833	32.697.922,05 €	56.882,47 €
2021 Plan	555,874	34.502.400,00 €	62.068,74 €
2022 Plan	554,365	36.219.100,00 €	65.334,39 €
2023 Plan	581,267	38.651.600,00 €	66.495,43 €

Die Tabelle zeigt, dass nach den Planzahlen nicht nur die Personalaufwendungen insgesamt, sondern auch die Personalaufwendungen je Stelle (VZÄ) gestiegen sind.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt nach Bestätigung und Vorlage der fehlenden Jahresabschlüsse das IST für die aktuellen Planungen berücksichtigt. Bei Bedarf sollte die entsprechende Planungsgrundlage überdacht werden.

1.2 Personal und Organisation vereinigen

Gemäß § 75 Abs. 1 KVG LSA sind die Kommunen verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beschäftigten einzustellen. Um dieser Verpflichtung gerecht zu werden, ist es notwendig, den tatsächlichen Bedarf an Personal sachgerecht zu ermitteln.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war es dem Organisationsbereich nicht möglich, die Untersuchung der vorhandenen Stellen sowie die Planung zukünftiger Stellen mit den erforderlichen personellen Ressourcen durchzuführen (vgl. Punkt 1.1.1).

Bei den örtlichen Erhebungen konnte nicht abschließend geklärt werden, ob und aus welchen Gründen die Aufgabenerfüllung möglicherweise beeinträchtigt war.

Der Landesrechnungshof schätzt aufgrund seiner Prüfungserfahrung ein, dass der Bereich Organisation zum Zeitpunkt seiner örtlichen Erhebungen nicht genügend Kapazitäten hatte.

Des Weiteren wäre die Zusammenlegung der Bereiche Organisation und Personal unter einer eigenständigen Führungskraft eine effektive Maßnahme und ermöglicht eine bessere Koordination und eine zielgerichtete Unterstützung der strategischen Führung durch den Oberbürgermeister.

Ein wesentlicher Vorteil dieser Strukturänderung wäre, dass der Oberbürgermeister und sein Stellvertreter entlastet werden, da sie sich nicht mehr um die operativen Details der Personal- und Organisationsfragen kümmern müssen, sondern lediglich die strategisch wichtigen Entscheidungen treffen. Die Verwaltungsspitze hätte nur noch einen Ansprechpartner anstatt zwei Ansprechpartnern für zwei Themenbereiche, die sehr eng miteinander verbunden sind. Dies könnte eine Effizienzsteigerung von 3 - 10% bewirken.⁵

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Bereiche Organisation und Personal unter einer gemeinsamen Führungskraft zusammenzuführen und bedarfsgerecht mit Personal auszustatten.

1.3 Arbeitsrechtliche Maßnahmen

Arbeitsrechtliche Maßnahmen sind Schritte, die Arbeitgeber ergreifen, um auf das Verhalten von Mitarbeitern oder auf bestimmte betriebliche Umstände zu reagieren. Sie reichen von präventiven Schutzmaßnahmen bis hin zu disziplinarischen Sanktionen, die bei Pflichtverletzungen angewandt werden

Eine systematische und statistische Auswertung arbeitsrechtlicher Maßnahmen liegt derzeit nicht vor.

Durch eine solche statistische Erfassung kann die Verwaltung jedoch gewährleisten, dass alle Mitarbeiter gleichbehandelt werden. Auf diese Weise lassen sich Diskriminierung, Ungleichbehandlung oder andere Problemfelder frühzeitig erkennen. Darauf aufbauend können gezielte Gegenmaßnahmen ergriffen werden, die beispielsweise zur Erfüllung der gesetzlichen Gleichstellungspflichten beitragen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig arbeitsrechtliche Maßnahmen systematisch zu erfassen und statistisch auszuwerten.

⁵ Management und Organisationstheorie (Die Kosten der Koordination), Lean Management: Die Eliminierung von Verschwendung (Muda), Benchmarks aus der Unternehmensberatung (McKinsey, Boston Consulting Group (BCG) oder Bain & Company).

1.4 Interne Regelungen mit Personalbezug

Gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA ist der Hauptverwaltungsbeamte für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation. Das geschieht unter anderem durch allgemeine oder spezifische Dienstanweisungen⁶ und Dienstvereinbarungen⁷.

1.4.1 DA 2022/03 Dienstreisen und Dienstgänge

Gemäß der DA 2022/03 Dienstreisen und Dienstgänge Punkt 2.3 Abs. 2 bedürfen Dienstreisen zur Erledigung von Dienstgeschäften des Oberbürgermeisters und dessen Stellvertreters im Inland keiner Genehmigung. Gemäß § 45 Abs. 5 S. 1 KVG LSA ist die Vertretung Dienstvorgesetzte, höhere Dienstvorgesetzte und oberste Dienstbehörde des Hauptverwaltungsbeamten.

Grundsätzlich ist eine solche DA für Regelungen der inneren Organisation der Verwaltung möglich und geboten. Die o. g. DA ist durch den Hauptverwaltungsbeamten selbst unterzeichnet. Er hat sich dadurch persönlich eine generelle Genehmigung für Inlandsdienstreisen erteilt.

Der Oberbürgermeister benötigt, sofern dies gewünscht ist, eine generelle Genehmigung, die durch einen Beschluss der Vertretung legitimiert ist. Diese gilt beispielsweise für Dienstreisen innerhalb der Bundesrepublik oder abgestuft für das Land Sachsen-Anhalt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Regelung angepasst wird und empfiehlt dem Oberbürgermeister, sich eine generelle Genehmigung durch seine oberste Dienstbehörde einzuholen.

1.4.2 DV 2014/04 Freizeitausgleich für Wahlhelfer

Gemäß der DV erhalten Beschäftigte der Stadt, die an einem Wahlsonntag als Wahlvorstand oder Beisitzer in einem städtischen Wahllokal eingesetzt werden, im Umfang der Anwesenheitszeiten im Wahllokal einen Freizeitausgleich. Angebrochene Stunden werden auf jeweils volle Viertelstunden aufgerundet.

Grundsätzlich ist die Tätigkeit als Wahlhelfer ein Ehrenamt im Sinne der Wahlgesetze. Die Ausübung der Wahlhelfereigenschaft erfolgt im Rahmen der Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten. Wahlberechtigte sind zur Übernahme dieses Ehrenamtes verpflichtet.⁸

⁶ Rechtsverbindliche Regelung vom HVB an die Belegschaft zwecks Durchführung der Arbeit/Arbeitsinhalte.

⁷ Generelle Regelung für bestimmte Sachverhalte zwischen den Beschäftigten und der Dienststelle.

⁸ § 13 KWG i. V. m. §§ 30 bis 32 KVG LSA.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass die Besetzung der Wahlvorstände eine jede Kommune vor Herausforderungen stellt. Auch die Bereitschaft der städtischen Beschäftigten ist anzuerkennen. Dennoch hat die Stadt die Gleichbehandlung mit anderen Bediensteten im Kommunal- und Landesdienst und die beamten- und tarifrechtlichen Regelungen zu beachten.

Erfolgt die Tätigkeit im Wahllokal während der Arbeitszeit, enthält der TVöD (VKA) günstigere Regelungen⁹. Sind die Beschäftigten als Privatperson (Ehrenamtler) im Wahllokal eingesetzt, können sie auf Grundlage der RdVerf. vom LVwA 1/2023¹⁰ eine übertarifliche Leistung erhalten. Eine stundenweise Abrechnung ist nicht vorgesehen.

Bei der DV handelt es sich um eine abweichende Abmachung zwischen der Dienststelle und dem Personalrat hinsichtlich der geltenden tariflichen und übertariflichen Regelungen.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass sie die Dienstvereinbarung aufhebt. Die Beschäftigten, die nicht Bürger der Stadt sind, jedoch in ihren Heimatkommunen als Wahlhelfer eingesetzt werden, erhalten gegen einen Nachweis ebenfalls die mögliche übertarifliche Leistung.

1.4.3 DV 2014/05 Stufenaufstieg und Leistungsentgelte

Die DV 2014/05 Stufenaufstieg und Leistungsentgelte gemäß §§ 17 und 18 TVöD (VKA) hatte das Ziel, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, die Motivation und Eigenverantwortung der Beschäftigten zu stärken sowie die Kompetenz der Führungskräfte zu fördern. Gemäß § 17 Abs. 2 TVöD kann bei Leistungen der Beschäftigten, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzt werden. Bei Leistungen, die erheblich unter dem Durchschnitt liegen, kann die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verlängert werden.

In der DV fand sich keine Regelung zum Stufenaufstieg, obwohl die DV diesen Namen trug. Lediglich die Hemmung zum Stufenaufstieg wurde in § 9 4. Anstrich DV 2014/05 kurz thematisiert.

Der Landesrechnungshof sieht die Ziele der Dienstvereinbarung als nicht praktikabel an, wenn keine Regelungen zum Stufenaufstieg vorhanden sind.

⁹ Z. B. § 8 Abs. 1 Buchst. c) TVöD (VKA) Ausgleich für Sonderformen der Arbeit, für Sonntagsarbeit 25 v. H.

¹⁰ Als allgemeinen Ausnahme nach § 76 Abs. 4 KVG LSA zur übertariflichen Freistellung von Wahlhelfern zugelassen und besagt, dass die Beschäftigten übertariflich einen Tag Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung des Entgeltes erhalten, wenn sie als Wahlhelfer bei Wahlen unterstützen. Siehe auch KAV Rundschreiben V 50/2023.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, Regelungen zum Stufenaufstieg zu schaffen oder die Ziele der Dienstvereinbarung anzupassen, um bei den Mitarbeitern keine falschen Motivationsversprechungen auszulösen.

1.4.4 Allgemeine Dienstanweisung (ADA)

Gemäß § 12 Abs. 3 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) kann der Arbeitgeber (AG) den Arbeitnehmer (AN) nur zur Leistung verpflichten, wenn der AG dem AN die Lage der Arbeit mindestens vier Tage im Voraus mitteilt.

Gemäß Nr. 2.17 ADA sind Überstunden nach Möglichkeit drei Tage vorher mitzuteilen.

Der Landesrechnungshof hält die Regelung der ADA für rechtswidrig, gerade im Hinblick auf die Teilzeitbeschäftigten. Für Vollzeitbeschäftigte sollte hier nichts anderes gelten, da eine gerechtfertigte Ungleichbehandlung hier nicht erkennbar ist.

Gemäß Nr. 2.20.4 ADA hat der Mitarbeiter dem Amt 10 unverzüglich Mitteilung zu machen, wenn eine Arbeitsunfähigkeit durch einen von einem Dritten zu vertretenden Umstand herbeigeführt wurde.¹¹ Grundsätzlich bewertet es der Landesrechnungshof positiv, dass die Stadt diese Nebenpflicht den Mitarbeitern auferlegt hat. In der ADA ist diese Mitteilungspflicht jedoch nicht ausreichend präsent. Ein regelmäßiger Hinweis an die Beschäftigten (z. B. jährliche Erinnerung) wäre hilfreich.

Gemäß Nr. 2.22 ADA sind Arztbesuche außerhalb der Arbeitszeit wahrzunehmen. Die Genehmigung zum Arztbesuch während der Arbeitszeit kann in begründeten Ausnahmefällen (z. B. Arbeitsunfall) der Vorgesetzte erteilen. Ab- und Rückmeldungen erfolgen ebenfalls bei ihm. Dies gilt auch für medizinische Behandlungen aufgrund einer ärztlichen Anordnung.

Gemäß § 29 Abs. 1f TVöD (VKA) werden Beschäftigte bezahlt von der Arbeit freigestellt, wenn die ärztliche Behandlung von ihnen während der Arbeitszeit erfolgen muss. Dazu gehören die erforderliche nachgewiesene Abwesenheitszeit einschließlich erforderlicher Wegezeiten.¹²

Zum einen ist es somit nicht zwingend erforderlich, Arztbesuche nach der Arbeitszeit wahrzunehmen. Zum anderen bedarf es hierfür keiner Genehmigung durch den Arbeitgeber.

¹¹ § 6 Entgeltfortzahlungsgesetz, Forderungsübergang bei Dritthaftung: (1) Kann der Arbeitnehmer auf Grund gesetzlicher Vorschriften von einem Dritten Schadensersatz wegen des Verdienstausfalls beanspruchen, der ihm durch die Arbeitsunfähigkeit entstanden ist, so geht dieser Anspruch insoweit auf den Arbeitgeber über, als dieser dem Arbeitnehmer nach diesem Gesetz Arbeitsentgelt fortgezahlt und darauf entfallende vom Arbeitgeber zu tragende Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitgeberanteile an Beiträgen zur Sozialversicherung und zur Pflegeversicherung sowie zu Einrichtungen der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung abgeführt hat. (2) Der Arbeitnehmer hat dem Arbeitgeber unverzüglich die zur Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs erforderlichen Angaben zu machen. (3) Der Forderungsübergang nach Absatz 1 kann nicht zum Nachteil des Arbeitnehmers geltend gemacht werden.

¹² Protokollerklärung zu § 29 Abs. 1 Buchst. f TVöD (VKA): Die ärztliche Behandlung erfasst auch die ärztliche Untersuchung und die ärztlich verordnete Behandlung.

Sollte der Arztbesuch zwingend notwendig sein, genügt eine Information des Beschäftigten an seine Führungskraft, sobald der Termin bekannt ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Regelungen der ADA an die Inhalte des TVöD (VKA) und der Urlaubsverordnung¹³ anzupassen oder diese zu konkretisieren.

1.5 Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz)

Gemäß § 1 Verpflichtungsgesetz soll der darin genannte Personenkreis auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten verpflichtet werden.¹⁴

Die Stadt hat mehrere Beteiligungen und entsendet regelmäßig Mitglieder der Vertretung (Stadträte) in die Aufsichtsräte der Beteiligungen. Mitglieder des Stadtrates sind grundsätzlich keine Amtsträger i. S. v. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StGB und unterliegen daher nicht der Strafbarkeit aus Amtsdelikten. Eine Strafbarkeit als Amtsträger ist bei einer Tätigkeit von Stadträten denkbar, die zusätzliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, die klar abgrenzbar von ihren regulären Aufgaben als Stadtrat i. S. einer Volksvertretung sind. Eine Amtsträgereigenschaft kann grundsätzlich angenommen werden, wenn Stadträte die Kommune in kommunal beherrschten Gesellschaften als Aufsichtsräte vertreten.

Bei den örtlichen Erhebungen konnte keine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz nachgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Verpflichtung bei den entsandten Vertretern nachzuholen. Zukünftig sollte die Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz¹⁵ zum Standardprozess vor der Entsendung in die städtischen Beteiligungen gehören.

¹³ § 20 Abs. 1 UrlVO LSA.

¹⁴ Wer, ohne Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Strafgesetzbuches) zu sein, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, beschäftigt oder für sie tätig ist, bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluss, einem Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen, beschäftigt oder für sie tätig ist ...

¹⁵ Muster siehe Anlage 2.

2. Zweiter Prüfbereich: Personalentwicklung/-gewinnung und Aus- und Fortbildung

2.1 Übertarifliche Zulagen (Fachkräfte-RL)

Gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA hat die Kommune ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Bei der Vergütung der Beschäftigten sind gemäß § 76 Abs. 2 KVG LSA die gesetzlichen und tarifrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Übertarifliche Leistungen sind grundsätzlich unzulässig.

Gemäß Nr. 1 der Richtlinie der VKA zur Gewinnung und zur Bindung von Fachkräften (Fachkräfte RL) kann einzelnen Beschäftigten [...] zusätzlich zu dem ihnen zustehenden Tabellenentgelt eine Fachkräftezulage von monatlich bis zu 1.500 Euro gewährt werden, [...].¹⁶

Gemäß § 45 Abs. 5 Nr. 1 KVG LSA beschließt die Vertretung oder ein beschließender Ausschuss im Einvernehmen mit dem HVB über die [...] Festsetzung des Entgelts, sofern kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht.

Die Stadt schrieb Stellen zur Besetzung mit einer monatlichen Zulage (z. B. i. H. v. 500 €) aus.

Die Hauptsatzung (HS) der Hansestadt Stendal spricht beiden Organen, dem Haupt- und Personalausschuss des Stadtrates und dem Oberbürgermeister die Regelungskompetenz für übertarifliche Leistungen zu.

1. Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 6c HS entscheidet der Ausschuss abschließend über die Festsetzung eines Entgelts, soweit kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht.
2. Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 3 HS werden dem Oberbürgermeister folgende Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen: [...] die Festsetzung des Entgelts, soweit kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht, bei den weder zum Personenkreis des § 6 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. a)¹⁷ noch zum Personenkreis des § 6 Abs. 3¹⁸ gehörenden Beamten und Arbeitnehmern (§ 45 Abs. 5 Nr. 1 KVG LSA).

Aus Sicht des Landesrechnungshofes lässt die Hauptsatzung einen Interpretationsspielraum zu, wer grundsätzlich für die Entscheidung über die Festsetzung eines Entgelts zuständig ist, soweit kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht. Bei Einstellungen von Beschäftigten ab EG 10 TVöD (VKA) ist die Regelung klar. Der Ausschuss beschließt über die Einstellung gemäß der Beschlussvorlage der Verwaltung.

Dem Landesrechnungshof konnte nicht erläutert werden, auf welcher Grundlage in den Stellenausschreibungen Zulagensummen festgelegt wurden.

¹⁶ Durch den Landesrechnungshof auf das die Textziffer wesentlich betreffende eingekürzt.

¹⁷ Die Beförderung von Beamten.

¹⁸ Die Ernennung und Einstellung von Beamten und Arbeitnehmern ohne vorherige öffentliche Ausschreibung bedarf abweichend von Absatz 2 Nr. 6 immer eines Beschlusses des Haupt- und Personalausschusses.

Bei einer Ausschreibung einer Stelle EG 10 mit einer monatlichen Zulage von 500 € unterbreitete die Verwaltung einer unbestimmten Anzahl von Dritten ein Angebot, ohne den zuständigen Ausschuss im Vorfeld zu beteiligen. Die nachträgliche Zustimmung des Ausschusses zur Einstellung heilt diesen Fehler grundsätzlich nicht und entschuldigt auch nicht diese Intransparenz. Darüber hinaus war nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage Zulagen in unterschiedlicher Höhe und in unterschiedlicher Dauer des Bezugs angegeben wurden.

Diesem Umstand war es auch geschuldet, dass die Zulagenzahlungen in den Arbeitsverträgen unterschiedlich ausgestaltet wurden. Teilweise war die genaue Höhe der Zulage angegeben (z. B. 500 € monatlich), teilweise wurden Unterschiede zwischen den Entgeltgruppen (z. B. EG 10 zu EG 12) aufgeführt. In einigen Fällen handelte es sich um eine Kombination aus beiden Varianten. In den Stellenbesetzungsplänen wurde ausschließlich die Differenz der EG (Bsp. EG 10 zu EG 12) visualisiert.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes fehlte es an einer internen Regelung zur Anwendung der Fachkräfte-RL bzw. allgemein zur Festsetzung des Entgelts, soweit kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht.¹⁹

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt

- **die Hauptsatzung konkretisiert sowie**
- **eine interne Regelung zum Verfahren der Gewährung von übertariflichen Leistungen schafft.**

Dies dient der Nachvollziehbarkeit für die Vertretung und gewährleistet die Gleichbehandlung der Bewerber und Mitarbeitern.²⁰

2.2 Gleichstellung

Gemäß § 78 Abs. 2 KVG LSA ist in Kommunen mit mindestens 25.000 Einwohnern die Gleichstellungsbeauftragte hauptamtlich tätig. Die Gleichstellungsbeauftragten nehmen gemäß § 18a FrFG neben den ihnen in den Kommunen übertragenen Aufgaben die Aufgaben und Rechte nach § 15 Abs. 2 FrFG wahr.

¹⁹ Z. B. wann, kann wer, unter welchen Voraussetzungen, in welcher Höhe, im Ausnahmefall, eine Zulage erhalten und wie wird die Zulage auf künftige Entgelterhöhungen angerechnet? Es gilt dabei zu beachten, dass die Zulage nicht an der Entgelterhöhung teilnimmt. Bzw. können zukünftige Entgelterhöhungen auf die Zulage angerechnet werden („abschmelzende Zulage“). Bei den bestehenden Arbeitsverträgen die ausschließlich auf die Differenz zweier Entgeltgruppen abstellt, ist die Zulage dynamisch ausgestaltet und kann je nach Tarifergebnis nach oben oder unten variieren.

²⁰ Bsp. Ausschreibungstext: „Die Einstellung erfolgt nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD VKA) in der Entgeltgruppe xx. In Abhängigkeit von der Bewerberlage können z. B. eine übertarifliche Vorweggewährung von Stufen sowie eine zusätzliche befristete Fachkräftezulage in Höhe von bis zu xxxx Euro monatlich in Betracht kommen.“

Die Gleichstellungsbeauftragte der Hansestadt Stendal nahm die hoheitlichen Aufgaben der Gleichstellung und Teamleiterin Wohnen und Soziales jeweils zu 0,5 VZÄ in Personalunion wahr.

Die Rechtsprechung hebt hervor, dass die Kombination von Aufgaben als Gleichstellungsbeauftragte und Führungsaufgaben eine „neue Prägung“ der dienstlichen Tätigkeit darstellt. Insbesondere bei Personal- oder Führungsaufgaben kann ein Interessenkonflikt entstehen, da die Gleichstellungsbeauftragte weisungsunabhängig agiert und in Konflikt mit der Dienststellenleitung geraten kann.²¹

Einige der zentralen Aufgaben, der Gleichstellungsbeauftragten sind:

- Beratung von Bürgerinnen und Bürgern in Gleichstellungsfragen,
- Unterstützung von Frauen in schwierigen Lebenssituationen, z. B. bei Diskriminierung oder häuslicher Gewalt,
- Öffentlichkeitsarbeit, z. B. Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Gleichstellungsfragen, Organisation von Informationsveranstaltungen, Kampagnen und Projekten, um auf Themen wie Geschlechtergerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Gewaltprävention aufmerksam zu machen,
- Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, z. B. Kooperation mit kommunalen Behörden, Schulen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen,
- Überwachung und Einflussnahme, z. B. durch Beobachtung und Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen kommunaler Entscheidungen.

Die Stadt muss den organisatorischen Bedarf ermitteln. Sie hat nicht nur die formelle Aufgabe, die Stelle vorzuhalten, sondern muss diese auch mit entsprechenden Zeitanteilen ausstatten. Dabei ist die parallele Wahrnehmung von Führungsaufgaben möglich, solange die Gleichstellungstätigkeit im Vordergrund steht und keine Interessenkonflikte entstehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt in einem strukturierten Verfahren die Zeitbedarfe zur Aufgabenerledigung sowohl für die Gleichstellungsbeauftragte als auch für die Teamleitung Wohngeld ermittelt. Die Aufgabenübertragung ist dann entsprechend anzupassen.

2.3 Personalbericht Hansestadt Stendal 2022

Die Kommunen haben gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.

Der Personalbericht 2022 der Hansestadt Stendal beschrieb die Entwicklung und Struktur des Personals. Zum 31.12.2021 waren insgesamt 591 Beschäftigte angestellt, darunter eine zunehmende Zahl an Teilzeitbeschäftigten und Ruhestandsbeamten.

²¹ AP KSchG 1969 § 2 Nr. 63; NZA 2001, 500, BVerwG 6 C 3.09.

Die Altersstruktur blieb unausgewogen und spiegelte den allgemeinen demografischen Wandel wider, sodass ein Fachkräftemangel erwartet wird. Die Stadt hat verschiedene Maßnahmen wie flexible Arbeitszeiten und ein betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) eingeführt, um die Mitarbeitermotivation und -gesundheit zu fördern.

Der Personalbericht zeigte konkret mehrere kritische Punkte:

1. Altersstruktur und Fachkräftemangel:

Trotz Kenntnis der demografischen Herausforderungen blieb die Altersstruktur unausgewogen. Maßnahmen zur gezielten Verjüngung der Belegschaft waren nicht ausreichend wirksam.

2. Rekrutierung und Ausbildungsquote:

Die Ausbildungsquote war niedrig und stagnierte trotz des Fachkräftemangels, was darauf hindeutet, dass die Stadt möglicherweise unzureichende Anstrengungen unternahm, um neue Auszubildende zu gewinnen. Das Fehlen innovativer Ansätze zur Nachwuchsförderung wurde selbstkritisch gesehen, besonders da der Wettbewerb um gut qualifizierte Bewerber zunimmt (Gliederungspunkt I Sonstiges 21.).

3. Gesundheitsmanagement und Krankenquote:

Trotz des umfassenden betrieblichen Gesundheitsmanagements war die Krankenquote hoch und stieg 2021 sogar weiter an. Dies wirft Fragen zur Effektivität der Gesundheitsmaßnahmen auf und lässt vermuten, dass Arbeitsbelastung oder Arbeitsumfeld nicht ausreichend optimiert wurden.

4. Personalkosten:

Ein klarer Plan zur Kosteneffizienz fehlte.

Da der Personalbericht konkrete gegensteuernde Maßnahmen und/oder Zielsetzungen vermissen ließ und auch nicht mit einem aktuellen Personalentwicklungskonzept verknüpft war (siehe Punkt 2.4), war sein Mehrwert begrenzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, den Personalbericht um SMART²²-formulierte Maßnahmen zur Weiterentwicklung zu ergänzen²³ und mit dem Personalentwicklungskonzept (siehe Punkt 2.4) zu verknüpfen.

²² SMART steht für spezifische, messbare, attraktive, realistische und terminierte Ziele und Maßnahmen.

²³ Beispiele für SMART-Maßnahmen hat der Landesrechnungshof in Anlage dargestellt.

2.4 Personalentwicklungskonzept 2019 (PEK)²⁴

Gemäß § 75 KVG LSA ist die Kommune verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beschäftigten einzustellen. Um angesichts des demografischen Wandels diese Aufgabe dauerhaft in der erforderlichen Qualität erfüllen zu können, ist eine strategische Personalentwicklung erforderlich, die sowohl die Personalgewinnung als auch die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten angemessen berücksichtigt.

Das vorliegende Konzept stellt eine Fortschreibung der Personalentwicklungsstrategie aus dem Jahr 2016 dar. Es fokussierte sich auf Kernpunkte wie die Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften, eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit und die erfolgreiche Einführung von E-Government-Maßnahmen. Zentrale Akteure waren der Oberbürgermeister, der Organisations- und Personalbereich sowie die Personalvertretung. Zielgruppen waren alle Beschäftigten, insbesondere Auszubildende und Nachwuchsführungskräfte.

In der Bestandsaufnahme war der Haushalt ausgeglichen, aber die Verwaltung steht vor neuen Herausforderungen wie Digitalisierung und steigenden Anforderungen im Sozialbereich. Maßnahmen waren die Schaffung neuer Stellen, insbesondere in den Bereichen IT, Datenschutz und Soziales sowie die Förderung der Weiterbildung und Qualifizierung.

Strategische Ziele waren der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und die Überprüfung der Ämterstruktur sowie die Stärkung der Feuerwehr.

Das Konzept war umfassend und berücksichtigte viele Aspekte der Personalentwicklung. Es bot eine solide Grundlage für die Weiterentwicklung der Personalpolitik. Es zeigte eine klare Ausrichtung auf die Zukunft und die Herausforderungen, denen sich die Verwaltung stellen muss.

Bei der Zielformulierung fehlte es teilweise an konkreten Maßnahmen und Zeitplänen für deren Umsetzung. Nur so kann aber abgerechnet werden, ob das richtige Personal in der erforderlichen Anzahl zur notwendigen Zeit die geforderten Aufgaben wahrnimmt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt die regelmäßige Anpassung²⁵ des PEK und eine periodische Berichterstattung im Stadtrat.

²⁴ Gemäß den Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung des Ministeriums des Innern vom 24.09.2004 (Nr. 3.2) ist ein PEK vorgeschrieben. Haushaltskonsolidierung und Personalabbau sowie Personalentwicklung sind miteinander zu verbinden. In den neuen Hinweisen zur Aufstellung und zum Inhalt eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes sowie zum Umgang mit der vorläufigen Haushaltsführung, Erl. des MI vom 30.09.2014, MBI. LSA S. 764, finden sich ebenfalls Regelungen zur Personalbemessung und -ausstattung.

²⁵ Alle drei bis fünf Jahre.

Gelegentliche externe Prüfungen durch unabhängige Prüfer oder das örtliche RPA können helfen, die Notwendigkeit geplanter Stellen objektiv zu bewerten und ineffiziente oder überdimensionierte Strukturen zu identifizieren.

2.5 Notwendigkeit bestimmter Fachkräfte

Gemäß § 75 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA muss in Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern mindestens ein Beamter mit der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, oder mit der Befähigung für das Richteramt im Dienst der Kommune stehen, wenn nicht der Hauptverwaltungsbeamte oder ein Beigeordneter diese Befähigung besitzt. Gemäß § 75 Abs. 4 KVG LSA sollen im Einvernehmen Landesbeamte zur Dienstleistung zu diesen Kommunen abgeordnet werden.

Mindestens vom Kalenderjahr 2018 bis zum 31.07.2022 besaß kein Beamter der Verwaltung der Hansestadt Stendal die geforderte Befähigung. Während der Erhebung wurde auch nicht bekannt, dass ein Landesbeamter mit der entsprechenden Befähigung zur Dienstleistung abgeordnet wurde. Damit verstieß die Stadt für mehr als 3½ Jahre gegen ihre kommunalrechtliche Verpflichtung.

Aktuell verfügt der Oberbürgermeister über die entsprechende Befähigung.

Der Landesrechnungshof erwartet die zukünftige Beachtung der allgemeinen Rechtspflichten der Kommune.

2.6 Fehlende Stufenfestsetzung bei Beamten

Gemäß § 23 Abs. Satz 2 und 3 LBesG LSA wird die Stufe mit Wirkung vom ersten des Monats festgesetzt, in dem die Ernennung wirksam wird. Die Stufenfestsetzung ist der Beamtin oder dem Beamten schriftlich mitzuteilen.

Bei keinem Laufbahnbeamten konnte eine schriftliche Stufenfestsetzung in der Personalakte aufgefunden werden.

Das Fehlen von Stufenfestsetzungen in den Personalakten von Beamten ist ein erheblicher Mangel. Die Stufenfestsetzung ist ein zentrales Element der Personalakte, da sie maßgeblich das Gehalt bestimmt. Es fehlen damit wesentliche Grundlagen, was die Transparenz und Effizienz der Personalverwaltung beeinträchtigt.

Der Aufwand für die nachträgliche Korrektur und Dokumentation der fehlenden Stufenfestsetzungen bindet zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Dies führt zu zusätzlichen Kosten und beeinträchtigt die Personalverwaltung.

Dokumentationsdefizite führen dazu, dass Entscheidungen nicht nachvollziehbar sind und Fehler im Prozess, gerade bei der Stufenanerkennung und -festsetzung, nicht erkannt werden. Diese für den einzelnen unter Umständen monetären Fehler können den kommunalen Haushalt belasten.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass ein geeignetes System eingerichtet wird, das die für die Stufenfestsetzung von Beamten maßgeblichen Tatbestandsmerkmale berücksichtigt. Alle für die Entscheidung maßgeblichen Umstände sind zu dokumentieren.

2.7 Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

Hoheitliche Aufgaben oder Aufgaben, die zur Funktionsfähigkeit der Verwaltung (Sicherung des Staates) unmittelbar wirksam werden, sind in der Regel durch Beamte auszuüben.²⁶

Die Stadt hatte zum 30.06.2023 10 Beamtenstellen (9,822 VZÄ) besetzt. Eine Stelle war die Position des Oberbürgermeisters (Beamter auf Zeit). 2 Stellen waren bereits längere Zeit mit Tarifbeschäftigten besetzt.²⁷ Effektiv standen der Kommune damit nur 7 Beamte auf Lebenszeit zur Verfügung. Bei 652,361 geplanten Stellen für das Haushaltsjahr 2024 waren inklusive des Oberbürgermeisters nur 1,22 % der geplanten Stellen im Stellenplan mit Beamten besetzt.

Im Eingangstext zum Stellenplan 2024 wurde die rechtliche Verpflichtung im Bezug zu hoheitlichen Aufgaben kurz thematisiert und zum künftigen Ansinnen der Hansestadt Stendal erklärt. Derselbe Textbaustein fand sich auch in den Stellenplänen 2019 - 2023 wieder.

Seit 2018 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen war ein A 15 Dienstposten (Stellvertreter des Oberbürgermeisters EG 15) mit einem nicht verbeamteten Beschäftigten besetzt. Gleiches galt seit 2019 für einen A 10 Dienstposten (TL Steuerverwaltung 9c).²⁸

Die Beamtenstruktur der Stadt ließ darauf schließen, dass sich die Hauptorgane der Verwaltung bewusst dafür entschieden haben, äußert wenige Beamte in den Dienst der Stadt zu stellen. Das könnte bedeuten, dass nur wenige Aufgaben in der Verwaltung als hoheitlich, besonders sensibel oder dem Funktionsvorbehalt zugehörig anerkannt wurden.

²⁶ Gemäß Art. 33 Abs. 4 GG i. V. m. § 75 Abs. 1 KVG LSA sind die Kommunen verpflichtet, bei der Bereitstellung und Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Beamte einzusetzen.

²⁷ Eine Stelle war seit 2018, die andere Stelle seit 2019 mit jeweils einem Tarifbeschäftigten besetzt. Ein dauerhafter Einsatz von Nichtbeamten für hoheitliche Aufgaben verstößt gegen verfassungsrechtliche Grundprinzipien.

²⁸ § 5 Abs. 5 KomHVO Sofern ein dienstliches Bedürfnis besteht, dürfen Planstellen, die zeitweilig nicht besetzt sind oder aus denen zeitweilig keine Dienstbezüge gezahlt werden, vorübergehend auch mit nichtbeamteten Beschäftigten einer vergleichbaren oder niedrigeren Entgeltgruppe besetzt werden.

Kommunen haben vielfältige hoheitliche Aufgaben zu erfüllen. Hier wären die Eingriffsverwaltung (z. B. die Ordnungsverwaltung, die Steuer- und Abgabenverwaltung, die Gewerbeverwaltung und die Finanzverwaltung), die Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge (Abwasserbeseitigung, Standesamt, Leitung des Personalamtes) zu erwähnen. Auch Vorgesetztenfunktionen mit Weisungsbefugnis sind grundsätzlich Beamten zu übertragen.²⁹ Die geringe Anzahl der Beamtenstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stellen und der Aufgaben der Kommune lässt sich als rechtlich bedenklich werten.

Bei nur 8 Beamten wird die Ausnahme zur Regel und die eigentliche Regel zur Ausnahme. Die dauerhafte Unterrepräsentanz von Beamten führt dazu, dass die Stadt beeinträchtigt ist, ihre hoheitlichen Aufgaben rechtssicher zu erfüllen.³⁰

Für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung gibt es keine statistisch belegte Quote von Beamtenstellen im Vergleich zur Gesamtbeschäftigtenzahl. Allerdings lag die Quote für kommunale Kernverwaltungen im bundesweiten Vergleich bei ca. 20 %.³¹ Grundsätzlich sollte die Stadt nachvollziehbar ermitteln, wie viele Beamte für die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung erforderlich sind. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, die aber die Schranken des Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten hat. Ein dauerhafter Einsatz von Nichtbeamten für hoheitliche Aufgaben verstößt gegen verfassungsrechtliche Grundprinzipien.

Durch die gezielte Einstellung und Ausbildung von Beamtenanwärtern kann die Stadt frühzeitig dem demografischen Wandel begegnen und sicherstellen, dass auch in Zukunft ausreichend qualifiziertes Personal für die Ausübung hoheitlicher Aufgaben zur Verfügung steht. Es ist die gemeinsame Verantwortung des Stadtrates als Hauptorgan und der Verwaltung, die Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit und des Gemeinwohls zu sichern und zu stärken. Beamte stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Damit soll gesichert werden, dass staatliche Kernfunktionen, z. B. im Bereich der Finanzverwaltung, aber auch in der allgemeinen Verwaltung oder Ordnungsverwaltung, dauerhaft (unabhängig von Personalfuktuation und Streikbegehren), neutral und rechtssicher (unabhängig von Regierungswechseln und parteipolitischen Erwägungen) erfüllt werden.³²

²⁹ Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.02.2016 zählt beispielhaft Aufgaben und Bereiche auf, in denen in der Regel Beamte einzusetzen sind.

³⁰ Z. B. Streikverbot, Dienst am Wohl der Allgemeinheit, politische Stabilität (Neutralität, Unabhängigkeit, Verlässlichkeit, Mäßigungsverbot, Umsetzung staatlicher, nicht politischer, Ziele).

³¹ Katrin Schmidt/Peter Wilke, Branchenanalyse Kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen - welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Hand Bockler Stiftung, Study Nr. 314, Februar 2016: 2016 lag der Anteil der Beamten in Nordrhein-Westfalen bei ca. 25 %, in Bayern bei 23 %, in Baden-Württemberg bei 20 %. Am geringsten war der Anteil in Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit ca. 5 %.

³² Diese Pflicht, für bestimmte Aufgaben Beamte einzusetzen, wird auch Funktionsvorbehalt genannt.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass diese die erforderlichen Beamtenstellen ermittelt, im Stellenplan ausweist und tatsächlich mit Beamten besetzt. Bei der Bewertung der Tätigkeiten als hoheitlich ist der RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.02.2016 zu beachten.

3. Dritter Prüfbereich: Personalbetreuung

3.1 Beschäftigte des Theaters der Altmark – Anwendung Tarifvertrag

Gemäß § 76 Abs. 2 KVG LSA sind auf die Beschäftigten der Kommune die tarifrechtlichen Vorschriften anzuwenden. Dabei sind auch die Geltungsbereiche der Tarifverträge zu beachten.

Bei der Überprüfung der Stellenbesetzungspläne (SBP 2018 - 2023) stellte der Landesrechnungshof fest, dass eine hohe Anzahl von Beschäftigten des Theaters der Altmark (TdA) im Normalvertrag (NV) Bühne eingruppiert waren. In der Abgrenzung war zu berücksichtigen, dass unter den Geltungsbereich des TVöD (VKA) auch Beschäftigte von kommunalen Theatern und Bühnen fallen.³³

Im SBP 2023 gibt es die Stellen/Personen:

- Gastspielverkauf,
- Disponent,
- Bühnen- und Kostümbildner,
- Ausstattungsassistent,
- Gewandmeister,
- Requisiteur (3 x),
- Beleuchtungsmeister,
- Tonmeister,
- Tontechniker (2 x) und
- Beleuchter (3 x),

die nach NV Bühne bewertet/eingruppiert waren.³⁴

³³ Gemäß § 1 Abs. 1 TVöD (VKA) gilt dieser Tarifvertrag für Beschäftigte, die in einem Arbeitsverhältnis zu einem Arbeitgeber stehen, der Mitglied eines Mitgliedverbandes der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) ist. Gemäß Abs. 2 Buchstabe n Protokollerklärungen zu Absatz 2 Buchst. n: **Gelten diese Regelungen nicht** für künstlerisches Theaterpersonal, Orchestermusiker sowie technisches Leitungspersonal und technisches Theaterpersonal nach Maßgabe der nachfolgenden Protokollerklärung: Technisches Leitungspersonal umfasst technische Direktoren, Leiter der Ausstattungswerkstätten, des Beleuchtungswesens, der Bühnenplastikerwerkstatt, des Kostümwesens/der Kostümabteilung, des Malsaals, der Tontechnik sowie Chefmaskenbildner. Für die benannten Funktionen kann in den Theatern je künstlerischer **Sparte jeweils nur ein Beschäftigter bestellt** werden. **Unter den TVöD fallen** Bühnenarbeiter sowie Kosmetiker, Rüstmeister, Schlosser, Schneider, Schuhmacher, Tapezierer, Tischler einschließlich jeweils der Meister in diesen Berufen, Orchesterwarte, Zeichner und Waffenmeister. **In der Regel unter den TVöD fallen** Beleuchter, Beleuchtungsmeister, Bühnenmeister, Garderobiers bzw. Ankleider, Gewandmeister, Requisitenmeister, Requisiteure, Seitenmeister, Tonmeister, Tontechniker und Veranstaltungstechniker. **In der Regel nicht unter den TVöD fallen** Inspektoren, Kostümmaler, Maskenbildner, Oberinspektoren, Theaternaler und Theaterplastiker.

³⁴ Oberinspektoren und Inspektoren, Theater- und Kostümmaler, Beleuchtungsmeister und Beleuchter, Bühnenplastiker (Kascheure), Maskenbildner, Requisitenmeister und Requisiteure, Gewandmeister, Bühnenmeister, Veranstaltungstechniker, Tontechniker und Personen in ähnlicher Stellung sind Bühnentechniker im Sinne dieses Tarifvertrags, wenn mit ihnen im Arbeitsvertrag vereinbart wird, dass sie überwiegend künstlerisch tätig sind. (§ 1 Abs. 3 NV-Bühne).

Sofern bei den genannten Stellen nicht überwiegend künstlerische Tätigkeiten ausgeübt wurden, waren die Beschäftigten gemäß TVöD (VKA) zu vergüten. Begründungen für eine überwiegend künstlerische Tätigkeit dieser Personen lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof erwartet die Überprüfung der Stellenbeschreibungen und die Anwendung des korrekten Tarifvertrages.

3.2 Personalaktenführung

Gemäß § 26 DSAG LSA sind die beamtenrechtlichen Vorschriften zur Führung von Personalakten gemäß § 50 des Beamtenstatusgesetzes sowie den §§ 84 bis 91 des Landesbeamtengesetzes für alle Arbeitnehmer und Auszubildenden einer öffentlichen Stelle, die nicht in einem Beamtenverhältnis stehen, entsprechend anzuwenden, sofern tarifvertraglich keine abweichenden Regelungen getroffen wurden.

Die Stichprobe des Landesrechnungshofes umfasste 55 Personalakten. Das entsprach ca. 10 % der aktiven Beschäftigten. Darunter waren alle Personalakten der Beamten.

Die grundsätzlichen Gliederungsbereiche waren in den Personalakten zu erkennen. Diese wurden jedoch nicht konsequent umgesetzt. Die ordnungsgemäße Aktenführung war daher nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht vollständig gewährleistet.

Hierzu zählten u. a.:

- In den Personalakten befanden sich Unterlagen, die dort nicht hätten abgelegt werden dürfen. Hierzu zählten die Nennung unbeteiligter Dritter, Höhergruppierungsvorgänge, Schriftverkehr zwischen Personalrat und Dienststelle über die betroffene Person, Stellenbeschreibungen, ausführliche Arbeitsanalysen eines Beschäftigten, Schriftverkehr über Streitigkeiten mit der Führungskraft, Lernziele und Lerninhalte der Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten sowie Kopien von nicht notwendigen Kind-krank-Scheinen, Dienstpläne der Lehrrettungswache der Johanniter-Unfallhilfe Stendal mit über 30 vollständigen Namen über mehrere Monate aus mehreren Jahren, Zeugenanhörungsbögen unter Benennung des beschuldigten Dritten.
- Arbeitsverträge waren nicht einheitlich gestaltet.
- Bei Nebentätigkeiten gab es teilweise keine Angaben zum Hinzuverdienst.

Die fehlende konsequente Umsetzung der Gliederungsbereiche innerhalb der Personalakten erschwerte die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Personalentscheidungen. Dokumente, die nicht in der Personalakte abgelegt werden dürfen, stören die sachgerechte Führung der Akte und verletzen die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen.

Die Aufnahme von Dokumenten, die Dritte benennen oder unbeteiligte Personen betreffen, stellt einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen dar. Dies kann zu rechtlichen Konsequenzen für die Dienststelle führen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten gemäß der DSGVO bzw. dem DSAG LSA.

Der Landesrechnungshof bewertet die festgestellten Mängel in der Aktenführung sowohl sachlich als auch rechtlich als schwerwiegend. Diese Mängel stellen ein erhebliches Risiko für die Rechtssicherheit und Effizienz der Personalverwaltung dar.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Personalaktenführung zu überarbeiten, um die Einhaltung rechtlicher Standards sicherzustellen.

3.3 Rechtswidrige Erstattung von privaten Krankenversicherungsbeiträgen³⁵

Gemäß § 2 Abs. 2 LBesG LSA sind Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche unwirksam, die einer Beamtin oder einem Beamten eine höhere als die ihr oder ihm gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen. Das Gleiche gilt für Versicherungsverträge, die zu diesem Zweck abgeschlossen werden.

Ein Beamter wurde zum 01.01.2021 zur Hansestadt Stendal versetzt. Er war vorher 9 Monate Beamter auf Probe als Brandmeister im feuerwehrtechnischen Dienst. Diesen verbrachte er im Brandbekämpfungs- und Hilfeleistungsdienst (Einsatzdienst). Hierbei war er Heilfürsorgeberechtigt³⁶ und hatte daher keinen Eigenanteil zur privaten Krankenversicherung zu tragen. Seit der Versetzung zur Stadt hatte der Beamte Anspruch auf Beihilfe, da er nicht mehr im Einsatzdienst tätig war. Die Stadt glied seit der Versetzung die privaten, aber pflichtigen Krankenversicherungsbeiträge zur Beihilfe an den Beamten mit öffentlichen Mitteln aus dem städtischen Haushalt aus. Dazu reichte der Beamte als Nachweis den jeweiligen Kontoauszug des betroffenen Monats ein, auf dem die Abbuchung durch die private Krankenkasse zu erkennen war. Der Personalbereich veranlasste daraufhin die Auszahlung an den Beamten. Der Beamte erhielt diesen Ausgleich (seit Januar 2021). Der Landesrechnungshof bewertet die Erstattung als unzulässige Besserstellung des Beamten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal die Erstattung des Beitrags zur privaten Krankenversicherung des Beamten umgehend einstellt. Darüber hinaus hat die Stadt nach pflichtgemäßem Ermessen die Rückforderung der unrechtmäßig gewährten Erstattungsbeträge zu prüfen.

³⁵ Eigenanteil zur Beihilfe.

³⁶ § 1 Satz 1 Heilfürsorgeverordnung Sachsen-Anhalt (HFVO LSA).

3.4 Nebentätigkeit eines Beschäftigten

Gemäß § 3 Abs. 3 S. 2 u. 3 TVöD (VKA) kann der Arbeitgeber die Nebentätigkeit eines Beschäftigten untersagen oder mit Auflagen versehen, wenn diese geeignet ist, die Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten des Beschäftigten oder berechnigte Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen. Für Nebentätigkeiten bei demselben Arbeitgeber oder im übrigen öffentlichen Dienst (§ 34 Abs. 3 Satz 3 und 4) kann eine Ablieferungspflicht einer gewährten Vergütung zur Auflage gemacht werden.

Seit dem 15.12.2023 nahm der Beschäftigte der Stadt, der die Aufgaben des Beteiligungscontrollings wahrzunehmen hatte, nebenberuflich außerhalb der regulären Arbeitszeit mit bis zu 9 Stunden wöchentlich die Aufgaben des Geschäftsführers der beiden städtischen Gesellschaften Stendaler Beteiligungsverwaltung GmbH und Stendal Energy GmbH wahr.

In der Nebentätigkeitsanzeige des Beschäftigten war angegeben, dass die Nebentätigkeit gegen Entgelt bzw. gegen einen geldwerten Vorteil ausgeübt wird. Die Felder über die Höhe des Entgeltes bzw. des geldwerten Vorteiles waren nicht ausgefüllt.

Die Kenntnis über die Höhe des Entgeltes ist ein wichtiger Faktor für die Stadt als Arbeitgeber, weil sie beispielsweise Hinweise darauf geben kann, dass möglicherweise ein Interessenkonflikt vorliegt. Zudem kann es steuerliche Auswirkungen geben, die für beide Parteien relevant sind.

Da in diesem Fall die Angabe über das Entgelt fehlte, konnte die Stadt nicht beurteilen, ob die Nebentätigkeit die Pflichten aus dem Hauptarbeitsverhältnis beeinflusst bzw. diese in Konkurrenz dazu steht (Prioritätenverschiebung). Eine vollständige Angabe der Nebentätigkeit inklusive des Entgeltes ist notwendig, um Korruption und Vetternwirtschaft zu vermeiden. Ohne Transparenz hinsichtlich der Entlohnung ist es unmöglich, unzulässige Einflussnahmen oder geldwerte Vorteile festzustellen.

Hinzu trat in diesem Fall, dass die Stadt gemäß § 130 Abs. 4 KVG LSA ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement gewährleisten muss. Diese Aufgabe war auf den hauptberuflichen Beteiligungscontroller übertragen. Er hatte diese kommunalrechtliche Verpflichtung umzusetzen. Andererseits musste er als nebenberuflicher Geschäftsführer gemäß § 43 Abs. 1 GmbHG bei Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anwenden.³⁷

³⁷ Z. B. Schutz des Vermögens (Risikoabwägung, Compliance, interne Kontrollmechanismen).

Diese Doppelrolle dürfte zu Interessenkonflikten zwischen den arbeitsvertraglichen Pflichten und den berechtigten Interessen der Stadt als Arbeitgeberin auf der einen Seite und den Pflichten gegenüber den Gesellschaften auf der anderen Seite führen. Diese Konstellation verstößt auch gegen das Prinzip der Trennung von Aufsichts- und Leitungsfunktionen.³⁸

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung bei Nebentätigkeiten alle notwendigen Informationen beibringen lässt und prüft, ob eine Nebentätigkeit geeignet ist, arbeitsvertragliche Pflichten oder die berechtigten Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen. Bei Interessenkollision ist die Nebentätigkeit zu untersagen.

4. Vierter Prüfbereich: Arbeits- und Gesundheitsschutz

4.1 Arbeitssicherheit ist Mitarbeiterschutz

Gemäß § 193 Abs. 1 SGB VII haben die Unternehmer Unfälle von Versicherten in ihren Unternehmen dem Unfallversicherungsträger anzuzeigen, wenn Versicherte getötet oder so verletzt sind, dass sie mehr als drei Tage arbeitsunfähig werden.

Der Landesrechnungshof erhob Daten zu Arbeitsunfällen mithilfe eines Fragebogens. Im Ergebnis stellt sich heraus, dass in der Stadt nicht meldepflichtige Arbeitsunfälle nicht erfasst wurden. Sinngemäß beschrieb die Verwaltung, dass nur Arbeitsunfälle aufgeführt waren, die durch den Bereich Personal an die Unfallkasse gemeldet wurden. Einige Bereiche meldeten ihre Arbeitsunfälle selbst, diese wurden nicht durch den Bereich Personal übergeordnet registriert. Für den geprüften Zeitraum (2018 - 2023) wurden 128 Arbeitsunfälle an die Unfallversicherungsträger gemeldet.

Für die Feststellung von Unfallschwerpunkten wird empfohlen, auch die nicht meldepflichtigen Arbeitsunfälle sowie Beihnaheunfälle zu dokumentieren. Aus diesen Ereignissen lassen sich Schutzmaßnahmen zu Gefahren und Risiken ableiten, noch bevor sich ein Unfall ereignet. Ziel sollte es immer sein, durch vorausschauendes Handeln Arbeitsunfälle gänzlich zu vermeiden. Darüber hinaus sollte ausschließlich ein Bereich (vorzugsweise der Bereich Personal) Arbeitsunfälle an die Unfallkasse melden. Durch die zentrale Bearbeitung lassen sich Unfallstatistiken erstellen und analysieren. Anhand der gesammelten Daten lassen sich Trends erkennen, Maßnahmen vorschlagen und die Wirksamkeit der Unfallprävention besser evaluieren. Außerdem kann durch Spezialisierung das Datenschutzrisiko gesenkt werden.

³⁸ Vgl. auch Bericht Turnusprüfung Hansestadt Stendal Gliederungspunkt 3.2 Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, alle Arbeitsunfälle zu erfassen, auch nicht meldepflichtige. Die vorgeschriebene Meldung an die Unfallkasse sollte ausschließlich der Personalbereich vornehmen.

4.2 Umgang mit Überlastungsanzeigen

Aus § 15 und § 16 des Arbeitsschutzgesetzes ergibt sich die Pflicht des Mitarbeiters, die Arbeitgeberin³⁹ auf mögliche Schädigungen oder Gefährdungen für sich selbst, andere Mitarbeiter der Stadt oder Dritte hinzuweisen. Der Zeitpunkt für die Mitteilung ist dann gegeben, wenn die Übersicht über die zu leistende Arbeit verloren geht und aus eigener Kraft dem Anzeigenden die Abarbeitung nicht möglich ist.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei der Stadtverwaltung keine Regelungen zum Umgang mit Überlastungsanzeigen vorhanden waren. Dies war auch kein Thema bei den jährlichen Sicherheitsunterweisungen. Es existierten auch keine Übersichten, wie viele Überlastungsmitteilungen in welchen Bereichen angezeigt wurden.

Der Landesrechnungshof geht aufgrund der Feststellungen davon aus, dass eine Gleichbehandlung bei Überlastung nicht gewährleistet war. Es liegt in der Führungsverantwortung der Verwaltungsspitze, mindestens die Führungskräfte auf die Regelungen der §§ 15 und 16 ArbSchG hinzuweisen, das weitere Vorgehen im Falle einer solchen Meldung (Gefahr für die Gesundheit des Beschäftigten durch Überlastung) zu kennen und abstellen zu können. Im Prüfzeitraum (2018 - 2023) waren, wie unter Punkt 1.1.1 dargestellt, Ø 12,67 % der Stellen nicht besetzt. Es gab keine dokumentierten Nachweise, ob daraus übermäßige Belastungen entstanden waren.

Der Landesrechnungshof ist sich dessen bewusst, dass eine interne Organisationsregelung gesetzlich nicht verpflichtend ist. Das Thema Überlastungsanzeige hat aber in den letzten Jahren sehr an Bedeutung gewonnen. Bei Arbeitsüberlastung ist die Gefahr von Fehlern bei der täglichen Arbeit hoch. Haftungsfragen können dabei eine Rolle spielen. Überlastung kann auch zu gesundheitlichen Schäden des Mitarbeiters führen.

Es ist daher zweckdienlich, eine einheitliche Dokumentation für Überlastungsanzeigen der Mitarbeiter einzurichten. Damit besteht ein Nachweis, dass die Mitarbeiter ihrer Anzeigepflicht nachgekommen sind (§ 15 ArbSchG). Die daraus resultierende mögliche Haftungsfreistellung des Mitarbeiters gegenüber der Stadt oder Dritten ist dabei kein Freibrief für erhöhte Fehleranfälligkeit.

³⁹ Oder dem zuständigen Vorgesetzten.

Der Mitarbeiter ist trotz der Überlastungssituation im Rahmen der sogenannten Treuepflicht gemäß § 242 BGB verpflichtet, seine Arbeitsleistung ordnungsgemäß zu erbringen und Schäden für die Stadt bzw. derer Inanspruchnahme wegen Schäden Dritter möglichst zu verhindern.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt (Verwaltung und Personalrat), einen konkreten schriftlicher Abhilfeplan bei Überlastungen zu entwickeln. Dadurch können Schwachstellen erkannt und Handlungsbedarfe aufgezeigt werden. So können Überlastungsanzeigen strukturiert abgearbeitet werden, was für Transparenz sorgt und die Mitarbeiterzufriedenheit erhöht.

IV. Schlussfolgerungen

Die kommunale Personalprüfung des Landesrechnungshofes analysierte zentrale Bereiche der Personalverwaltung, darunter Personalsteuerung, Personalentwicklung, Personalbetreuung sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Insgesamt zeigt die Prüfung einen dringenden und umfassenden Handlungsbedarf zur Wiederherstellung von Rechtssicherheit, Transparenz und wirksamen Kontrollmechanismen in der Verwaltung auf.

Die Personalaktenführung ist deutlich zu verbessern, um datenschutzrechtliche Vorgaben durchgängig zu erfüllen und die Rechtssicherheit zu stärken.

Die erheblichen Mängel bei der Dokumentation der Stufenfestsetzung von Beamten sind zu beseitigen, da diese zu Unklarheiten bei Alimentation und Pensionen führen und Nachzahlungen auslösen können.

Die Bereiche Personal und Organisation sollten in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden, um Synergieeffekte zu erzielen. So können künftig Personalbedarfsuntersuchungen effektiv durchgeführt werden.

Die hohe Quote unbesetzter Stellen bei steigenden Personalkosten deutet auf einen Anpassungsbedarf in der Stellenplanung hin. Außerdem sollte die Ausbildungsplanung intensiviert werden, um dem demografischen Wandel auch in der Verwaltung strategisch zu begegnen.

Die Personalpolitik sollte insgesamt strategischer ausgerichtet und das PEK aktualisiert werden, um den Anforderungen einer modernen Verwaltung gerecht zu werden.

Die Stadt ist gehalten, da PEK aus dem Jahr 2019 zu überarbeiten und regelmäßig anzupassen, um langfristige Personalbedarfe besser steuern zu können. Dabei ist insbesondere die Ausweisung und Besetzung von Beamtenstellen einzubeziehen, da die derzeitige Beamtenstruktur nicht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip des Funktionsvorbehalts (Art. 33 GG) steht.

Künftig sollten die Mitglieder des Stadtrates, die in Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungen tätig sind, nach dem Verpflichtungsgesetz förmlich verpflichtet werden. Dies stellt sie mit Amtsträgern gleich.

Der Landesrechnungshof hebt die Bedeutung einer transparenten und rechtskonformen Personalverwaltung hervor und fordert die Stadtverwaltung auf, die festgestellten Mängel zu beheben und die Empfehlungen umzusetzen.



Kay Barthel
Präsident



Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Anlage 1

Anhand des Personalberichtes der Hansestadt Stendal hat der Landesrechnungshof beispielhafte SMART-formulierte Maßnahmen zur Weiterentwicklung entworfen.

1. Altersstruktur verjüngen:

- **Spezifisch:** Jährlich mindestens fünf zusätzliche duale Ausbildungsplätze und ein neues Praktikumsprogramm für Schulabgänger schaffen.
- **Messbar:** Erfolgreiche Besetzung von 80 % dieser neuen Ausbildungs- und Praktikumsplätze.
- **Ausführbar:** Zusammenarbeit mit örtlichen Schulen und Universitäten für die Rekrutierung; Bewerbung dieser Angebote auf sozialen Medien.
- **Relevant:** Ziel ist eine langfristige Reduktion des Durchschnittsalters der Belegschaft.
- **Terminiert:** Umsetzung bis Ende des Jahres 2027.

2. Recruiting und Image stärken:

- **Spezifisch:** Einführung eines „Stendal-Employer-Branding“-Programms zur Stärkung des Arbeitgeberimages, mit monatlichen Social-Media-Kampagnen und einer neuen Karriereseite.
- **Messbar:** Steigerung der Bewerbungen um 25 % im ersten Jahr.
- **Ausführbar:** Budget für ein kleines internes Marketingteam bereitstellen.
- **Relevant:** Höhere Bewerberzahlen sollen den Fachkräftemangel lindern.
- **Terminiert:** Karriereseite und Social-Media-Kampagnen bis März 2024 einführen, jährliche Erfolgsevaluation.

3. Krankenquote senken:

- **Spezifisch:** Einführung eines Stressmanagement- und Ergonomieprogramms, das Workshops und Arbeitsplatzanalysen umfasst, mit dem Ziel, die Krankenquote um 15 % zu senken.
- **Messbar:** Teilnahme von mindestens 70 % der Mitarbeiter an Workshops, Analyse der Krankenquote halbjährlich.
- **Ausführbar:** Integration in das betriebliche Gesundheitsmanagement, Budget für externe Ergonomieberatung.
- **Relevant:** Reduzierte Krankenstände entlasten die Stadt und verbessern die Effizienz.
- **Terminiert:** Vollständige Einführung und Evaluation bis Ende 2027.

4. Personalkosten optimieren:

- **Spezifisch:** Stellenpläne jährlich evaluieren und unbesetzte, nicht dringend benötigte Stellen um 10 % reduzieren.
- **Messbar:** Einsparungen von mindestens 5 % der Personalkosten im ersten Jahr.

- **Ausführbar:** Enge Zusammenarbeit mit den Abteilungsleitern, um nicht essentielle Stellen zu identifizieren.
- **Relevant:** Effizientere Kostenstruktur entlastet das städtische Budget.
- **Terminiert:** Erste Evaluierung und Umsetzung bis Mitte 2028.

Anlage 2

Muster**Niederschrift über die förmliche Verpflichtung nicht beamteter Personen**

Verhandelt

(Ort), den (Datum)

Vor dem Unterzeichneten erschien heute zum Zwecke der Verpflichtung nach § 1 des Gesetzes über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 547)

Herrn

Der Erschienene wurde auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten verpflichtet. Ihm wurde der Inhalt der folgenden Strafvorschriften des Strafgesetzbuches bekannt gegeben:

§ 133 Abs. 3	Verwahrungsbruch,
§ 201 Abs. 3	Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes,
§ 203 Abs. 2, 4, 5	Verletzung von Privatgeheimnissen,
§ 204	Verwertung fremder Geheimnisse,
§§ 331, 332	Vorteilsnahme und Bestechlichkeit,
§ 353b	Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht,
§ 358	Nebenfolgen,
§ 97b Abs. 2 i. V. m. §§ 94 bis 97	Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses,
§ 120 Abs. 2	Gefangenenerbefreiung,
§ 355	Verletzung des Steuergeheimnisses.

Der Erschienene wurde darauf hingewiesen, dass die vorgenannten Strafvorschriften auf Grund der Verpflichtung für ihn anzuwenden sind.

Er erklärt, nunmehr von dem Inhalt der genannten Bestimmungen unterrichtet zu sein. Er unterzeichnet dieses Protokoll nach Vorlesung zum Zeichen der Genehmigung und bestätigt gleichzeitig den Empfang einer Abschrift der Niederschrift und der oben genannten Vorschriften.

v. u. g.

.....
Unterschrift des Verpflichtenden

.....
Unterschrift des Verpflichteten