

## Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/22/19248/16

Zuständig

Amt für Organisation und  
Personalentwicklung

Berichterstattung

Personal- und Verwaltungsreferent Dr. Veit  
Wirtschafts-, Wissenschafts- und Finanzreferent Prof.  
Dr. Barfuß

**Gegenstand: Konsolidierung der Personalausgaben der Stadt Regensburg;  
Bericht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands,  
Grundsätze für die Aufstellung des Stellenplans zum Haushalt 2023  
und weiteres Vorgehen**

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

20.07.2022	Personalausschuss	
28.07.2022	Ausschuss für Verwaltung, Finanzen und Beteiligungen	
28.07.2022	Stadtrat der Stadt Regensburg	

### Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss empfiehlt / Der Stadtrat beschließt:

1. Der Bericht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (BKPV) über die Untersuchung der Personalausgaben der Stadt Regensburg wird zur Kenntnis genommen.
2. Als Sofortmaßnahme gelten für die Aufstellung des Stellenplans zum Haushalt 2023 folgende Grundsätze:
  - 2.1 Insoweit neu beantragte konzernfinanzierte Stellenschaffungen oder Stundenmehrungen sind nur statthaft, sofern sie zur Erfüllung zwingender gesetzlicher Aufgaben unvermeidbar notwendig sind oder durch entsprechende Einsparungen ausgeglichen werden. Einsparungen, die im Stellenplan nicht zeitgleich mit der Stellenschaffung eintreten, sind durch Wegfall- oder Umwandlungsvermerke (kw- oder ku-Vermerke) abzubilden. Der Vollzug dieser Vermerke muss zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch bis zum

Ablauf des übernächsten auf die Stellenschaffung folgenden Haushaltsjahres erfolgen. Eine Veränderung derartiger kw- oder ku-Vermerke ist ausgeschlossen.

- 2.2 Für die Erhöhung des nicht durch Einsparungen ausgeglichenen Stellenvolumens gilt im Haushaltsjahr 2023 der Eckwert von höchstens 15,0 Vollzeitäquivalenten, wobei in nach dem BKPV-Bericht auffälligen Bereichen Volumenerhöhungen grundsätzlich nicht vorgesehen sind. Maßgeblich für die Berechnung des Saldos ist der Stand des Stellenplans zum Haushalt 2022 in der Fassung des Nachtragshaushalts. Für den Stellenplan zum Nachtragshaushalt 2023 sind keine volumenerhöhenden Veränderungen vorgesehen. Ausgenommen sind Stellen von Einrichtungen, die unmittelbar und zwingend einem gesetzlich vorgegebenen Anstellungsschlüssel unterliegen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, vorrangig in den im Bericht festgestellten auffälligen Bereichen nähere Untersuchungen entsprechend den Handlungsempfehlungen des BKPV vorzunehmen.
4. Darüber hinaus wird die Verwaltung beauftragt, auch in anderen Bereichen unter einem aufgabenkritischen Untersuchungsansatz disponible Leistungen zu identifizieren.
5. Zur Erfüllung der unter vorstehenden Nrn. 3 und 4 erteilten Aufträge kann bedarfsgerecht externe Unterstützung in Anspruch genommen werden.

### **1. Ergebnisse des Städtevergleichs**

Kommunale Selbstverwaltung basiert auf finanzieller Leistungs- und Handlungsfähigkeit. In Zeiten einer allgemeinen Verschlechterung der Wirtschafts- und Finanzsituation, die gegenwärtig und auf absehbare Zeit durch epochale Ereignisse wie die Coronapandemie und den Krieg in der Ukraine dramatisch verstärkt wird, ist konsequente Haushaltskonsolidierung notwendig.

Einen wesentlichen Kostenblock im städtischen Haushalt stellen die Personalausgaben dar. Mit rd. 260,2 Mio € machen sie 34,26 % des städtischen Verwaltungshaushaltes aus (Grundlage: Haushaltsplan 2022). In den zurückliegenden Jahren sind die Personalausgaben und der Stellenbestand der Stadt kontinuierlich angewachsen.

Die Personalausgaben in Regensburg stellen sich dabei tendenziell höher dar als in anderen bayerischen Großstädten vergleichbarer Größenordnung. Dies kann viele Ursachen und Gründe haben, die absoluten Zahlen sind für sich genommen wenig aussagekräftig. Größenunterschiede und der genaue Leistungsumfang der Verwaltung, ein- oder ausgegliederte Bereiche, die Vergabequote an Dritte und vieles mehr ist dabei zu berücksichtigen. Deshalb wurde der Bayerische Kommunale Prüfungsverband beauftragt, auf der Grundlage der Haushalts- und Stellenplandaten sowie erweitert um aussagekräftige Leistungs- und Mengendaten einen fundierten Städtevergleich zu erarbeiten, der Vergleichbarkeit herstellt und aus dem sich Hinweise auf Auffälligkeiten ableiten lassen.

Dieses aufwändige Vergleichsprojekt startete im April 2021. Erfreulicherweise waren vier weitere bayerische Städte zwischen rund 120.000 und rund 300.000 Einwohnern bereit, sich an dem Vergleich zu beteiligen und durch Zuarbeit aus ihren Verwaltungen die erforderlichen Daten für den Vergleich aufzubereiten. Eine fünfte bayerische Großstadt vergleichbarer Größenordnung konnte aus methodischen Gründen nicht den Städtevergleich einbezogen werden.

Basierend auf der Haushaltsgliederung wurden 152 kommunale Aufgabenbereiche verglichen. Für jeden dieser Aufgabenbereiche wurden Personalausgaben, Ausgaben an Dritte und Stellenanteile ermittelt und ergänzend zu vielen Aufgabenbereichen Kennzahlen erhoben. Grundlage bildete das Haushaltsjahr 2019, da hierdurch pandemiebedingte Verwerfungen ausgeschlossen werden konnten.

Im Gesamtergebnis war festzustellen, dass der Durchschnittswert der Personalausgaben pro 100.000 Einwohner rund 18,5 % unter dem Wert der Stadt Regensburg im Vergleichsfeld liegt. Auch im bereinigten Gesamtergebnis, bei dem Bereiche ausgegliedert worden sind, die nicht bei allen Städten vorkommen, liegt der Vergleichswert noch 16,8 % unter dem Wert der Stadt Regensburg .

Als auffällig im Städtevergleich wurden 30 von 152 Aufgabenbereichen identifiziert. Es handelt sich dabei um Aufgabenbereiche, für die bei Personalausgaben, Stelleneinsatz oder den Kennzahlen deutlich abweichende Zahlen oder Besonderheiten festgestellt worden sind. Hier besteht weiterer Untersuchungsbedarf, für den der BKPV auch Handlungsempfehlungen gibt.

Im Einzelnen und ergänzend wird hierzu auf das als Anlage zu diesem Bericht beigefügte Management Summary verwiesen. Dieses enthält eine Zusammenfassung der auffälligen Bereiche. Hierbei sind die Vergleichsstädte anonymisiert, da ein vertraulicher Umgang mit deren Daten zugesichert worden ist.

## **2. Weiteres Vorgehen**

### **2.1 Sofortmaßnahmen für das Haushaltsjahr 2023**

Der Städtevergleich des BKPV zeigt zwar kein konkretes Einsparpotential auf, die festgestellte Abweichung vom Durchschnitt im Vergleichsfeld unterstreicht aber bereits die Notwendigkeit, einem weiteren Volumenzuwachs im Stellenplan entgegenzusteuern. Die aktuell vorherrschende Antragslage für den Stellenplan zum Haushalt 2023 (rund 300 Anträge zum Stellenplan, die einen reinen Volumenzuwachs von rund 150 Vollzeitäquivalenten umfassen) ist Beleg dafür, dass es hierzu trotz intensiver Einzelfallprüfung einer angemessenen Vorgabe bedarf.

Gleichwohl darf dabei nicht verkannt werden, dass die Stadtverwaltung einen vielfältigen und heterogenen Aufgabenbestand zu erfüllen hat. Deshalb ist der Stellenplan einer Großstadtverwaltung kein statisches Gebilde. Gerechtfertigten Bedarfen, die auch für den Stellenplan 2023 bestehen, muss Rechnung getragen werden können.

Es wird daher vorgeschlagen, der Aufstellung des Stellenplans zum Haushalt 2023 folgende Grundsätze zugrunde zu legen:

- Insoweit neu beantragte konzernfinanzierte Stellenschaffungen oder Stundenmehrungen sind nur statthaft, sofern sie zur Erfüllung zwingender gesetzlicher Aufgaben unvermeidbar notwendig sind oder durch entsprechende Einsparungen ausgeglichen werden.

Zur Erläuterung: Die Ausgleichsmöglichkeit durch Einsparungen entspricht dem Grundprinzip der bei der Stadt Regensburg vorherrschenden dezentralen Ressourcenverantwortung und stärkt die Dispositionsmöglichkeiten aber auch die Verantwortlichkeit auf Ebene der Direktorien und Referate. Sie erhöht den Anreiz, Abläufe und Prozesse zu optimieren. Damit werden Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik (Vollzugskritik) wirksam verzahnt.

- Einsparungen, die im Stellenplan nicht zeitgleich mit der Stellenschaffung eintreten, sind durch Wegfall- oder Umwandlungsvermerke (kw- oder ku-Vermerke) abzubilden. Der Vollzug dieser Vermerke muss zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch bis zum Ablauf des übernächsten auf die Stellenschaffung folgenden Haushaltsjahres erfolgen. Eine Veränderung derartiger kw- oder ku-Vermerke ist ausgeschlossen.

Zur Erläuterung: Die Realisierung der angebotenen Einsparungen wird hierdurch wirksam abgesichert. Ggf. auftretende Unterschiede bei der Wertigkeit von zur Einsparung angebotenen und neu geschaffenen Stellen sind in den Personalkostenbudgets aufzufangen.

- Für die Erhöhung des nicht durch Einsparungen ausgeglichenen Stellenvolumens, gilt im Haushaltsjahr 2023 der Eckwert von höchstens 15,0 Vollzeitäquivalenten.

Zur Erläuterung: Die Bandbreite der saldierten Stellenzuwächse pro Haushaltsjahr lag seit dem Jahr 2011 zwischen 23,55 Vollzeitäquivalenten (niedrigster Wert) und 196,46 Vollzeitäquivalenten (höchster Wert). Der vorgeschlagene Eckwert orientiert sich als restriktive Vorgabe am niedrigsten Wert. Ob sich die Festlegung eines Eckwertes als jährliche Planungsvorgabe verstetigt, wird im Licht der Erfahrungen zu beurteilen sein, die damit bei der Aufstellung des Stellenplans zum Haushalt 2023 gemacht werden.

- Für den Stellenplan zum Nachtragshaushalt 2023 sind keine volumenerhöhenden Veränderungen vorgesehen.

Zur Erläuterung: Hierdurch wird die Haushaltsdisziplin gefördert und ausgeschlossen, dass der Eckwert unterjährig überschritten wird.

- Ausgenommen sind Stellen von Einrichtungen, die unmittelbar und zwingend einem gesetzlich vorgegebenen Anstellungsschlüssel unterliegen.

Zur Erläuterung: Unter die Ausnahme fallen im Wesentlichen Stellen, die dem Anstellungsschlüssel nach § 17 der Ausführungsverordnung zum Bayerischen Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (AVBayKiBiG) fallen. Mit dem Betrieb von Einrichtungen geht in diesem Bereich zwingend Stellen- und Personalbedarf einher. Die Ausnahme erstreckt sich deshalb auf alle vorstehenden Grundsätze. Sie gilt ausdrücklich nicht für anderes Personal in diesen Bereichen.

Die allgemein geltenden städtischen Regelungen zur Budgetierung bzw. Personalkostenbudgetierung werden hiervon nicht berührt.

## 2.2 Nähere Untersuchungen in den auffälligen Aufgabenbereichen

Die auffälligen Aufgabenbereiche erstrecken sich über alle Direktorien und Referate der Stadtverwaltung. Es handelt sich dabei sowohl um freiwillige wie auch um pflichtige Aufgaben. In Summe hat der BKPV in Bezug auf die Personalausgaben aller auffälligen Bereiche eine rechnerische Abweichung vom Durchschnittswert in Höhe von rund 35% bzw. rund 19,5 Mio € errechnet.

Wie oben bereits erwähnt, sind die auffälligen Bereiche im als Anlage beigefügten Management Summary zusammengefasst dargestellt.

Nach Maßgabe der Handlungsempfehlungen des BKPV wird vorgeschlagen, die auffälligen Bereiche einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Die dabei einzusetzenden Methoden und Vorgehensweisen werden nicht für alle Bereiche gleich sein. Bereits aufgrund der unterschiedlichen Größe der Bereiche und dem unterschiedlichen Charakter der wahrgenommenen Aufgaben wird es hier keine

einheitliche Vorgehensweise geben. Grundsätzlich in Betracht kommen nach einer vertieften Ist-Erhebung beispielsweise Aufgabenkritik (Zweck- und/oder Vollzugskritik), die Untersuchung und Optimierung von Geschäftsprozessen, die Verbesserung der Digitalisierung und Personalbemessung.

Die nähere Untersuchung der auffälligen Bereiche wird aufwändig in der Bearbeitung sein. Notwendig für die zeitnahe Abwicklung ist deshalb nicht zuletzt aus Kapazitätsgründen die Inanspruchnahme externer Unterstützung. Der BKPV kommt hierfür sowohl aufgrund der Erkenntnisse aus dem Vergleichsprojekt als auch aufgrund seiner Branchenerfahrung als kompetenter Kooperationspartner in Betracht. Das Vorliegen der grundsätzlichen Bereitschaft hierzu auf Seiten des BKPV wurde im Vorfeld bereits sondiert.

Vorbehaltlich der hierzu noch aufzustellenden Projektplanung besteht das Ziel, nach Möglichkeit bereits im Rahmen der Aufstellung des Stellenplans 2024 über Ergebnisse berichten zu können.

### 2.3 Aufgabenkritik in anderen Aufgabenbereichen

Nachhaltig wirksame Haushaltskonsolidierung setzt Aufgabenkritik voraus. Gleichzeitig gibt es kein verallgemeinerungsfähiges Modell, welcher Mindestaufgabenbestand und -standard mit welchem Aufwand von einer kreisfreien Stadt wahrzunehmen ist. Ebenso wie Leistungen, die in gesetzlichen Verpflichtungen wurzeln, Spielraum in der konkreten Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots bieten, besteht andererseits auch bei vermeintlich freiwilligen Aufgaben ein Kernbestand an notwendiger Daseinsvorsorge. Maßstab sind letztlich örtlichen Verhältnisse und die Leistungsfähigkeit und damit Begriffe, die ihrerseits nicht eindeutig bestimmt sind.

Flächendeckende Aufgabenkritik kann daher nur mit erheblichem Aufwand betrieben werden. Der BKPV stünde beispielsweise für ein solches Vorhaben sowohl aus methodischen Gründen als auch wegen des damit verbundenen Bearbeitungsaufwands nicht zur Verfügung.

Gleichwohl wurden in der durchgeführten Untersuchung die in den Vergleich einbezogenen Aufgabenbereiche überschlägig als freiwillig oder pflichtig zu klassifiziert. Dies kann als Grundlage dafür dienen, Bereiche zu identifizieren, die vollständig oder in Teilen zur Disposition gestellt werden könnten und abzuschätzen, welches Konsolidierungspotential damit verbunden wäre. Entscheidungen dieser Art gehören nicht zu den laufenden Geschäften und sind deshalb dem Stadtrat

vorbehalten. Ziel ist es deshalb, dem Stadtrat die notwendigen Informationen bereitzustellen, um derartige Entscheidungen treffen zu können.

Hierzu ist beabsichtigt, alle Direktionen und Referate einzubeziehen. Ziel ist es, konkrete Vorschläge zu erarbeiten, welche Aufgaben, Leistungen oder Dienstleistungsangebote vereinfacht, im Standard verringert bzw. teilweise oder ganz zur Disposition gestellt werden könnten und welches Einsparungspotential damit zu realisieren wäre. Dabei wird auch darzustellen sein, welche Voraussetzungen (z. B. Änderung von Stadtratsbeschlüssen, Verträgen, örtlichen Rechtsvorschriften) dafür geschaffen werden müssten. Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses werden davon auch Abläufe und Prozesse betroffen sein.

**Anlagen:**

Management Summary über die Untersuchung der Personalausgaben der Stadt Regensburg; Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

## **Management Summary**

über die Untersuchung der Personalausgaben der

**Stadt Regensburg;  
Ergebnisse und Handlungsempfehlungen**

Bayerischer Kommunalen  
Prüfungsverband

**BKPV**

Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband  
Renatastraße 73, 80639 München  
Telefon: (089) 1272-0, Telefax: (089) 1272-883  
E-Mail: [poststelle@bkpv.de](mailto:poststelle@bkpv.de)

---

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1. Auftrag</b>	<b>4</b>
1.1 Vergleichsstädte .....	4
1.2 Vergleich und Auswertung .....	4
<b>2. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen</b>	<b>8</b>
2.1 Freiwilliger Aufgabenbereich (überwiegend) .....	10
2.2 Gemischter Aufgabenbereich.....	12
2.3 Aufgabenbereich Pflichtaufgaben .....	14
2.4 Zusammenfassung und Empfehlung zu den auffälligen Bereichen .....	27

## **1. Auftrag**

Auftragsgemäß untersuchten wir die städtischen Personalausgaben und Stellenanteile, teilweise auch Kennzahlen der Stadt Regensburg nach Organisationsbereichen gegliedert mit den erhobenen Daten der Vergleichsstädte. Ergebnis des Vergleichs sollte, soweit dies auf dieser Aggregationsstufe möglich ist, die Identifikation von Ausgabenfeldern sein, die „auffällige“ Ausgabenbereiche darstellen und für detailliertere Prüfungen priorisiert werden könnten.

### **1.1 Vergleichsstädte**

Als Vergleichsstädte wurden vier weitere bayerische Städte zwischen rd. 120.000 und rd. 300.000 Einwohnern<sup>1</sup> gewählt, die ebenfalls kameral buchen.

### **1.2 Vergleich und Auswertung**

Die Untersuchung wurde hauptsächlich als Personalausgabenvergleich durchgeführt. Dabei wurden die Kosten von Leistungen, die von Dritten erbracht, aber gleichwohl auch mit eigenem Personal erbracht werden könnten miterfasst, um einen aussagefähigen Vergleich zu erhalten. Hierunter fallen insbesondere Kosten für die Aufgabenübernahme durch externe Dienstleister.

Vergleichsgrundlage sind die Ergebnisse der Verwaltungshaushalte der Jahresrechnungen 2019.

Ergänzend wurden die Stellenpläne des Jahres 2019 ausgewertet und die tatsächlich besetzten Stellen den jeweils gebildeten Unterabschnitten der Jahresrechnung 2019 zugeordnet, um neben den reinen Personalausgaben auch die Stellenanteile für die ausgewiesenen Unterabschnitte darstellen zu können. Neben den Stellen haben wir die zur Verfügung gestellten Kennzahlen verwendet, um auffällige Bereiche spezifizieren zu können.

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung geschlechtsspezifischer Bezeichnungen verzichtet. Sämtliche Bezeichnungen gelten gleichermaßen für jede geschlechtliche Identität.

Die Gliederung des Vergleichs entspricht grundsätzlich den Vorschriften über die kommunale Haushaltssystematik nach den Grundsätzen der Kameralistik<sup>2</sup>. Für eine zielgerichtete Vergleichbarkeit der Personalausgaben haben wir die Gliederung in den einzelnen Unterabschnitten weiter untergliedert.

Der organisatorische Stellenplan, der Basis für die Erfassung der Stellenanteile ist, wurde entsprechend dieser o.g. Gliederung aufbereitet.

Die Einnahmen und Ausgaben, die zum Teil im Haushalt/in der Jahresrechnung nicht derart differenziert dargestellt sind, haben wir über die Stellenanteile, die sich aus der Aufbereitung des Stellenplans ergeben, zugeordnet.

Nicht einbezogen in den Vergleich wurden die Personalausgaben der Stiftungsverwaltungen, für Kantinen sowie abgeordneter Bediensteter, der Anwärter und Auszubildenden sowie für Beamte und Beschäftigte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit.

Soweit die Ausgaben für Verfügungskräfte in den Haushalten bzw. Jahresrechnungen nicht bereits einzelnen Einheiten zugeordnet waren oder nach Information der Städte nicht direkt zugeordnet werden konnten, haben wir diese über einen Stellenschlüssel ausgaben- und stellenmäßig den Unterabschnitten zugerechnet.

Für den Vergleich wurden folgende Einnahmen berücksichtigt:

- Untergruppe 154, Personalausgabenersätze
- Untergruppen 160 bis 168 (Versorgungslasten, Ausbildungsersätze)
- Untergruppen 170 bis 172 u.a. Zuweisungen für geförderte Stellen, Maßnahmen, Personalausgabenzuschüsse, Defizitübernahmen
- Untergruppen 173 und 177, Zuweisungen für Integrierte Leitstellen über Fachdienstschlüssel und/oder ZAST GmbH
- Untergruppe 176, Zuweisungen und Zuschüsse für PBM-Maßnahmen u.a.
- Alle Einnahmen aus diesen Untergruppen, die überwiegend Personal- allerdings auch nicht ausgliederbare Sachausgaben beinhalten, wurden aus pragmatischen Gründen umfassend erfasst.

---

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Anlage 1 zu Nr. 2.1 Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (KommGIPI); Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, rehm eLine, [https://start.rehm-verlag.de/eLine/portal/start.xav#\\_\\_portal\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27ko\\_khwb\\_2be47f76a954000633b8d3b8943e5a2a%27%5D\\_\\_1647437675974](https://start.rehm-verlag.de/eLine/portal/start.xav#__portal__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27ko_khwb_2be47f76a954000633b8d3b8943e5a2a%27%5D__1647437675974)

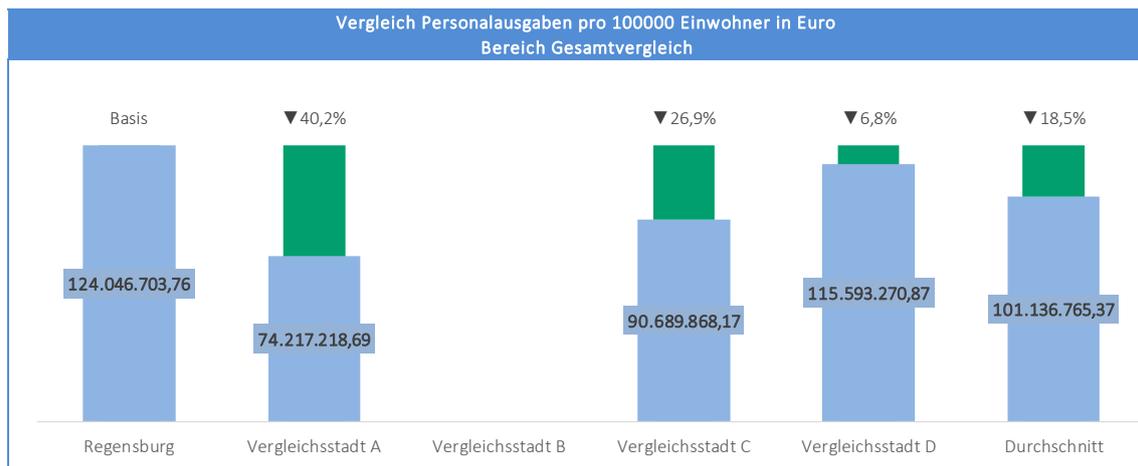
Folgende Ausgaben wurden für den Vergleich herangezogen:

- Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 wurden vollumfänglich erfasst. Ausgegliedert wurden die Personalausgaben für die Altersteilzeitstellen, deren Stelleninhaber(innen) sich in der Freistellungsphase befinden.
- Nicht erfasst wurden die Personalausgaben für die/den Oberbürgermeister(in) und die weiteren Bürgermeister(innen).
- Für die Personalausgaben der Verfügungskräfte gelten sinngemäß die Aussagen zu den Einnahmen.
- Die Unterhaltsausgaben, die in der Gruppe bzw. den Untergruppen 51 bis 512, 513, 514 und 515 verbucht werden, wurden erfasst, soweit es sich um Leistungen handelt, die auch mit eigenem Personal geleistet werden können.
- Die Untergruppe 543 (Reinigungsausgaben für Dritte) wurde entsprechend miterfasst.
- Die Ausgaben der Gruppen 57 bis 63 wurden insoweit erfasst, soweit in diesen Gruppen Ausgaben für Dienstleistungen von Dritten gebucht werden, die grundsätzlich auch mit eigenem Personal geleistet werden könnten (überwiegend Untergruppe 636). Dies betrifft Leistungen wie Hausmeisterservice, Reinigungsservice, Winterdienst, Redenschreiber, Energie- und Klimaschutzkonzepte, Verwalterkosten für städtische Gebäude oder Einrichtungen, Kosten für Mittagsbetreuung, sozialpädagogische Betreuung an Schulen, Honorare für Einrichtungen der Jugendhilfe (keine Dolmetscherkosten), Personalausgabenzuschüsse und Forstarbeiten.
- Ausgaben der Gruppe 65, insbesondere die unter dieser Gruppe verbuchten Gutachtenkosten, Referenten- und Dozenten honorare wurden erfasst, soweit die Aufgaben grundsätzlich auch mit eigenem Personal geleistet werden könnten. Dies betrifft u.a. Betriebsärztlicher Dienst, Beratungsgutachten, Honorare für Dozenten, Planungskosten für Bauleitpläne.
- Die Erstattungen der Gruppe 67 wurden erfasst, soweit diese Versorgungsleistungen umfassen. Diese Erstattungen werden, soweit sie nicht direkt zugeordnet werden können, über den Personalschlüssel zugeordnet.
- Weiter wurden die Erstattungen für Leistungen des Jobcenters (676), Erstattungen an Stadtratsfraktionen für deren Personal, an Kirchen für Religionslehrer in den Vergleich einbezogen.
- Aus der Gruppe 70 wurden, soweit die Zuschüsse überwiegend Personalausgaben betreffen, freiwillige Betriebskostenförderungen und Förderungen nach dem BayKiBiG für Kindertageseinrichtungen und vergleichbare Einrichtungen, die Zuschüsse für die Integrationsberatungen anderer Träger, die Jugendfürsorge und -betreuung in Jugendzentren anderer Träger oder sonstiger Einrichtungen für Familien oder Senioren anderer Träger in den Vergleich einbezogen.

- Aus den Gruppen 71 und 76 wurden Ausgaben nur erfasst, soweit diese Ausgaben entsprechend auch beim Einsatz eigenen Personals anfallen können.

## 2. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Insgesamt wurde der Vergleich in 152 Aufgabenbereiche gegliedert, für die Personalausgaben oder Ausgaben an Dritte, die Stellenanteile und ergänzend zu vielen Aufgabenbereichen auch Kennzahlen erhoben wurden. Die Ergebnisse haben wir im Gesamtbericht einzeln dargestellt. Der Gesamtvergleich stellt sich hinsichtlich der Ausgaben, soweit diese zur Verfügung gestellt wurden, wie folgt dar:



Der Durchschnittswert der Personalausgaben aller Städte liegt damit rd. 18,5% unter den Gesamtpersonalausgaben der Stadt Regensburg.

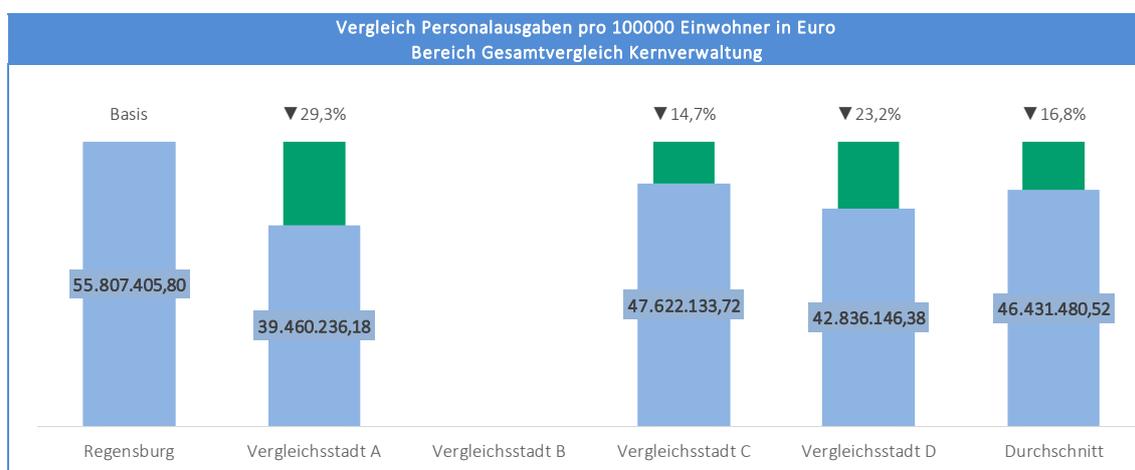
Für den Vergleich wurden im Weiteren Bereiche, die nicht bei allen Städten vorkommen oder nicht in konkret vergleichbarer Form vorkommen, ausgliedert.

Diese betreffen

- den Einsatzdienst der Feuerwehr und die Bereiche der Integrierten Leitstellen,
- den Gesamtbereich der Schulen (inkl. Verwaltung),
- eigene Einrichtungen im Kultur-, Bildungs-, Sport- und Musikbereich (Bibliotheken, Museen, Theater, VHS, Musikschulen, Sportanlagen, Bäder, Grün- und Parkanlagen),
- den Bereich der Jugendarbeit,
- Kindertagesstätten und vergleichbare Einrichtungen, Jugendheime, Jugendfreizeitanlagen, Jugendzentren, Kontaktstellen für Jugend, Jugendtreffs, Kinderpflegezentren, Tageseinrichtungen, Betreutes Jugendwohnen, Kinderschutzhäuser,
- Organisationseinheiten im Bereich Straßenverwaltung, Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung,

- die Einrichtungen zur Abwasserbeseitigung Kanäle und Klärwerk, Abfallbeseitigung,
- den wirtschaftlichen Bereich des Bestattungswesens,
- Bauhof und artverwandte Bereiche (Fuhrpark, Transportgruppe),
- Gebäudereinigung und
- weitere Versorgungseinrichtungen.

Der Ausgabenvergleich stellt sich danach wie folgt dar:



Auch in diesem Bereich liegt der Durchschnittswert der Personalausgaben pro Einwohnerwert rd. 16,8 % unter dem Wert der Stadt Regensburg.

Zur Identifikation von Aufgabenbereichen, die über die ständige Aufgabenkritik oder Fortentwicklung der Bereiche hinaus intensiver betrachtet werden sollten haben wir Ausgaben, Stellen und wenn möglich Kennzahlen in Relation gesetzt und ggf. weitere Informationen der Städte eingeholt.

Nach diesen Auswertungen sind für die Stadt Regensburg insbesondere nachfolgend genannte Bereiche, unterteilt in den freiwilligen Aufgabenbereich und den Pflichtaufgaben (die zum Teil ergänzend freiwillige Leistungen enthalten können), auffällig. Die Auffälligkeiten bestehen dabei in einem vergleichsweise überproportionalen Personaleinsatz und/oder vergleichsweise hohen Personalausgaben.

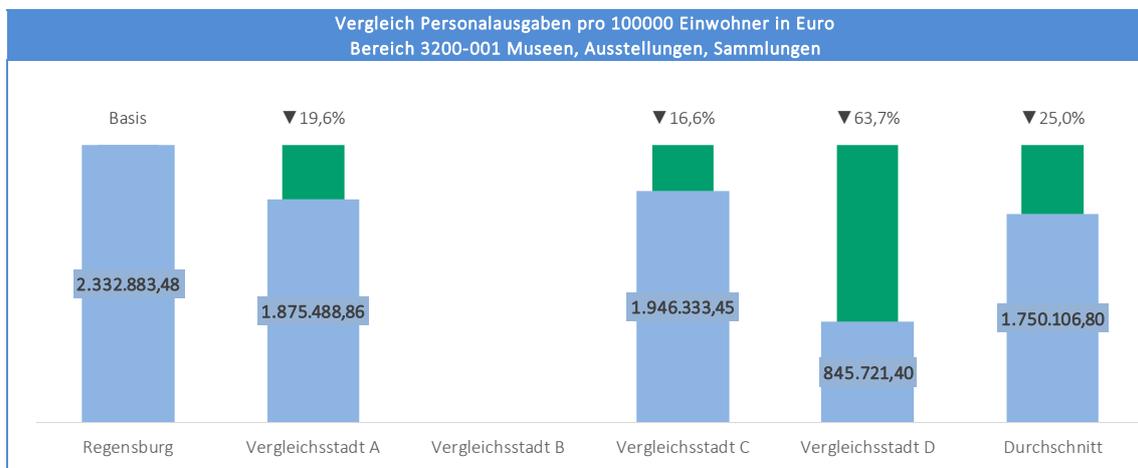
Als *auffällig* haben wir die Aufgabenbereiche identifiziert, bei denen wir offensichtlich gegenüber den Vergleichsstädten bei den Personalausgaben, der Stellenbesetzung oder den Kennzahlen deutlich abweichende Zahlen oder Besonderheiten festgestellt haben, die örtlich geklärt werden sollten. Aufgabenbereiche, die stark örtlich geprägt

sind oder nur örtlich vorkommen, haben wir dabei, soweit uns keine Erfahrungen aus unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit vorliegen, nicht in den Katalog auffälliger Bereiche aufgenommen.

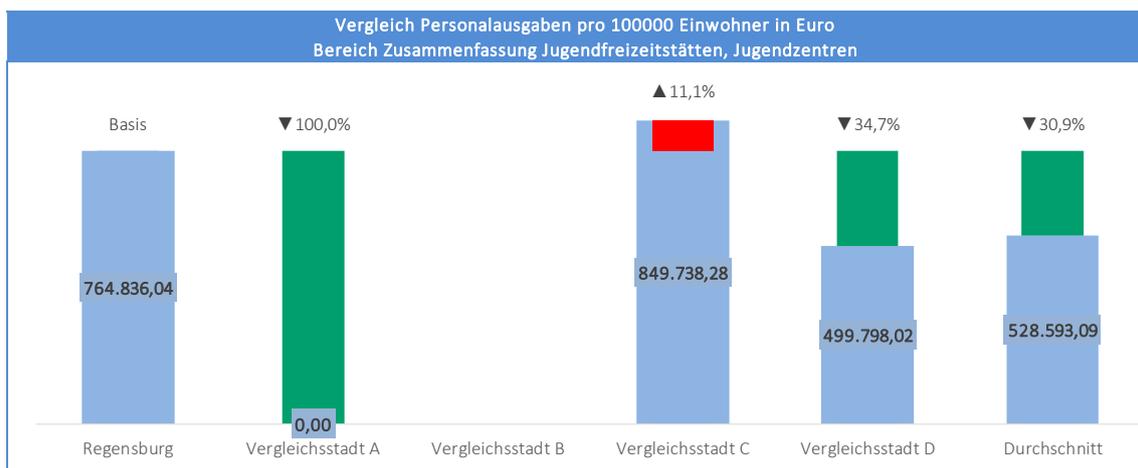
Die Aufgabenbereiche sind innerhalb der Kategorisierung in der Reihenfolge der Höhe der bisherigen Personalausgaben aufgeführt.

## 2.1 Freiwilliger Aufgabenbereich (überwiegend)

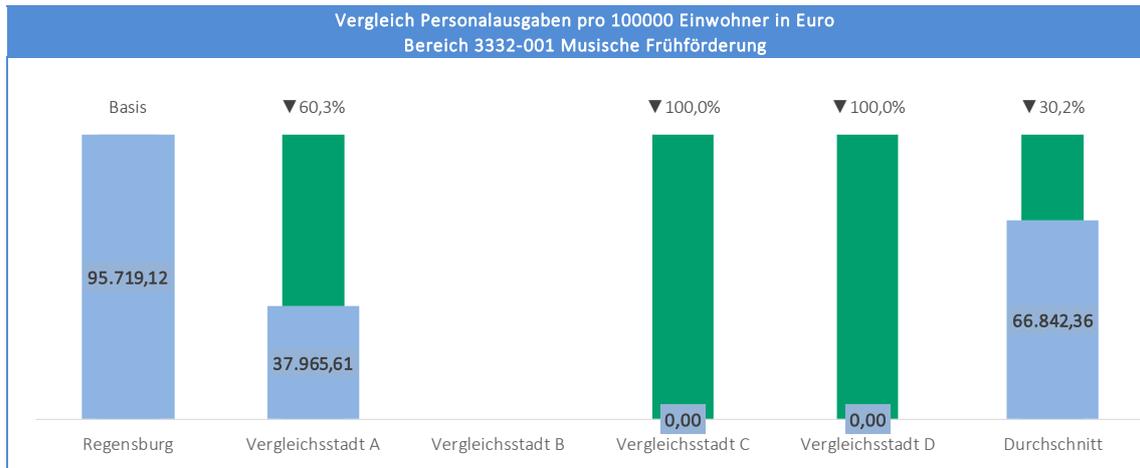
- 5.73 3200-001 Museen, Ausstellungen, Sammlungen



- 5.102 Jugendfreizeitstätten, Jugendzentren

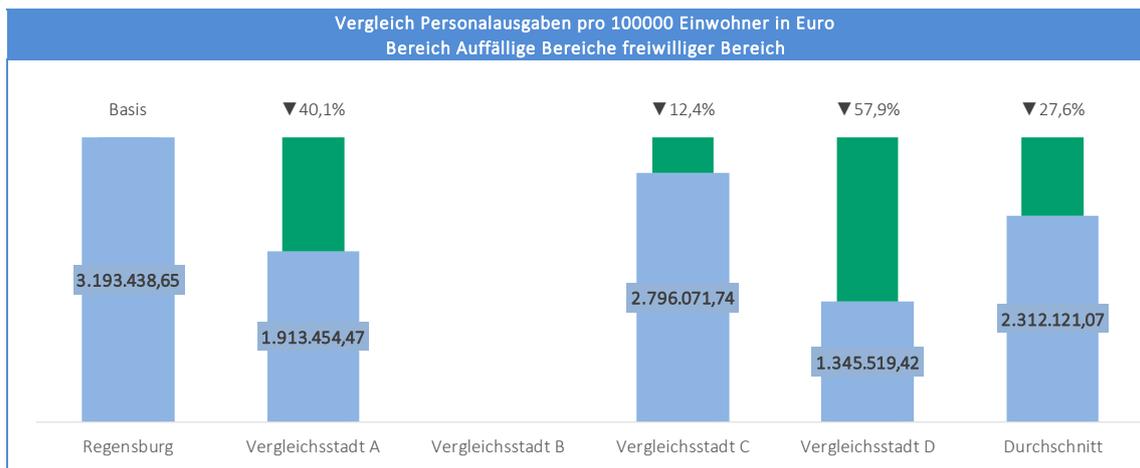


– 5.77 3332-001 Muische Frühförderung



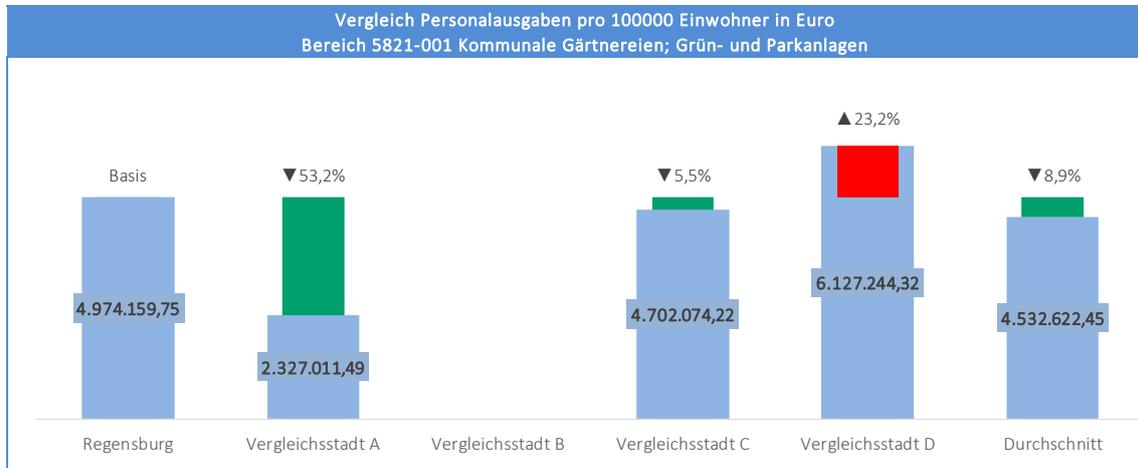
Die Stadt Regensburg wendet bei den **vorgenannten Aufgabenbereichen** bei den Personalausgaben oder Stellen mehr als die Vergleichsstädte auf und liegt jeweils über dem Durchschnitt der Städte. Bei diesen Aufgaben sollte vor oder in Zusammenhang mit einer Prüfung des notwendigen Personaleinsatzes auch eine Aufgabenkritik durchgeführt werden.

Im Bereich der auffälligen freiwilligen Aufgaben ergibt sich eine rechnerische Abweichung des Durchschnitts der Personalausgaben vom Wert der Stadt Regensburg von rd. 27,6 %.

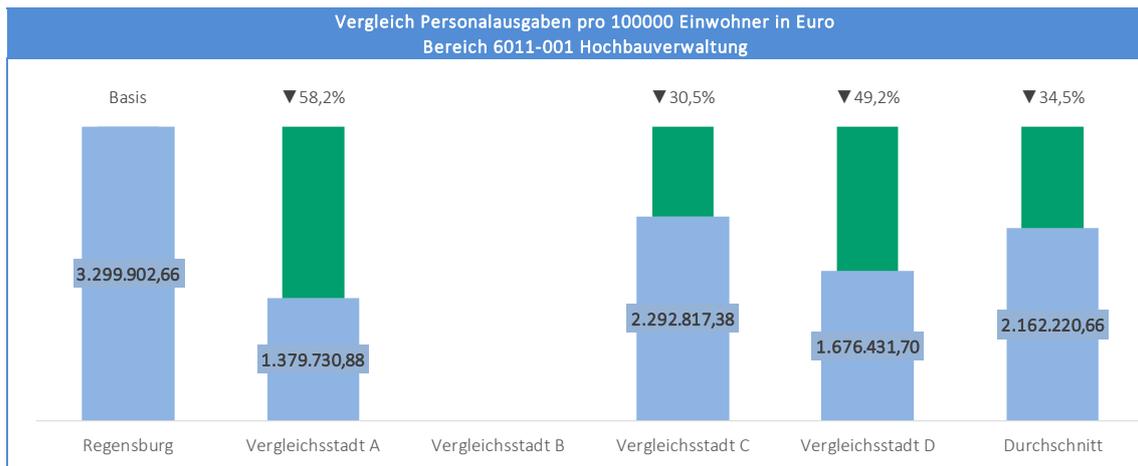


## 2.2 Gemischter Aufgabenbereich

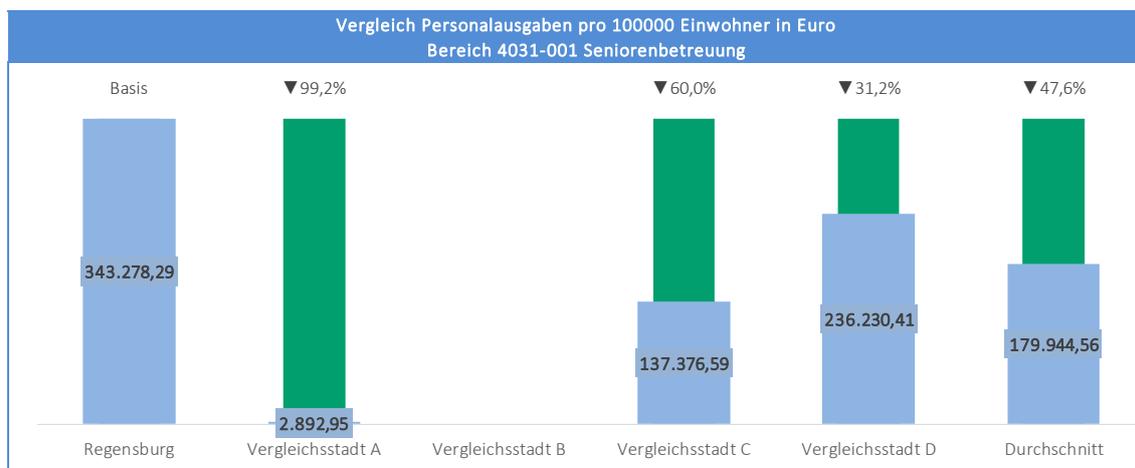
- 5.120 5821-001 Kommunale Gärtnereien; Grün- und Parkanlagen



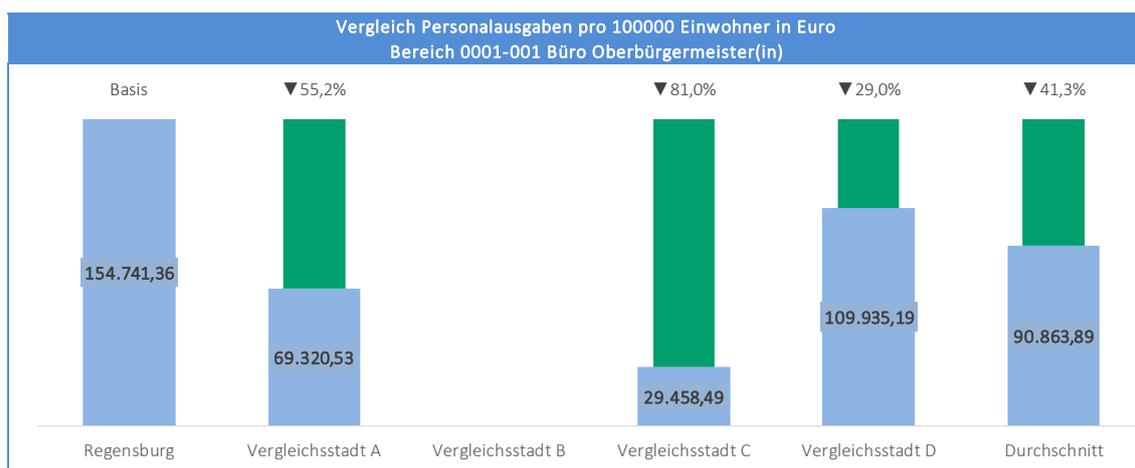
- 5.123 6011-001 Hochbauverwaltung



## – 5.86 4031-001 Seniorenbetreuung

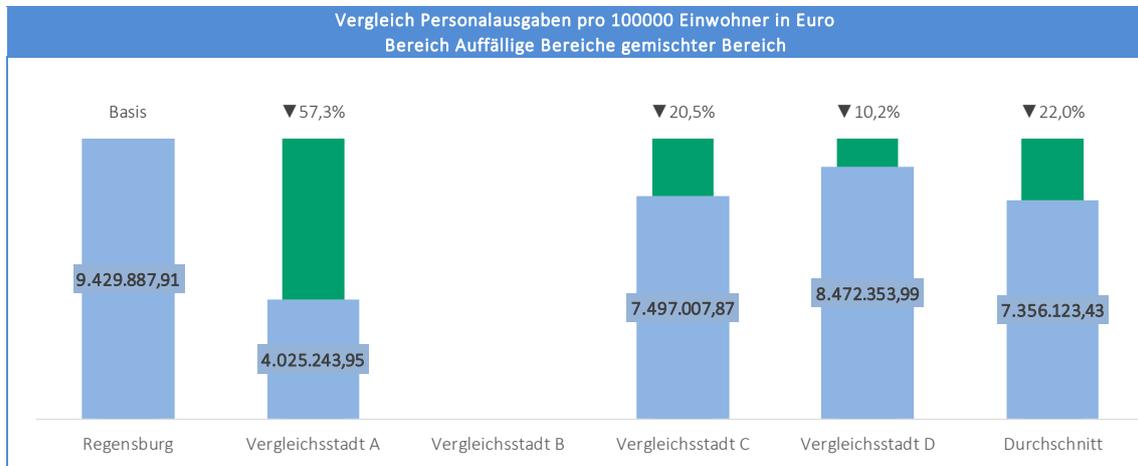


## – 5.3 Bereiche Oberbürgermeister(in), Persönliche Referenten, Koordinierung für Oberbürgermeister(in), Sonderprojekte Direktorium, Büros Direktorien



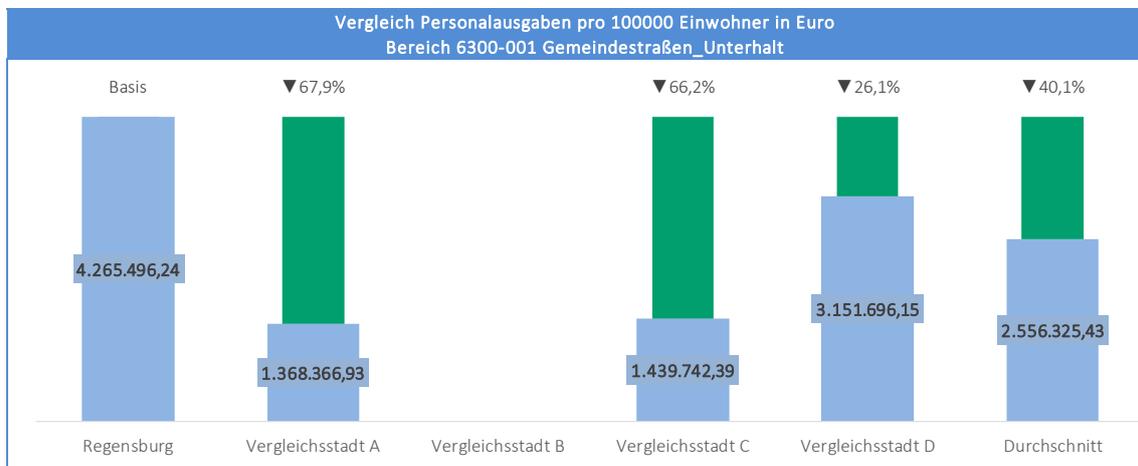
Der Aufgabenbereich **Kommunale Gärtnereien, Grün- und Parkanlagen** ist zusammen mit einer weiteren Stadt auffällig. Beide Städte liegen wesentlich über Durchschnittswerten. Im Bereich **Hochbaubauverwaltung** liegt die Stadt Regensburg sowohl bei den Personalausgaben wie auch den Stellen erheblich über den Vergleichsstädten. Bei den **Bereichen OB, Persönliche Referenten, Koordinierung für OB, Sonderprojekte Direktorium, Büros Direktorien** und **Seniorenbetreuung** sind die Ausgaben bei der Stadt Regensburg wie auch die Stellenanteile über denen der Vergleichsstädte. In allen Bereichen können auch die vorgelegten Kennzahlen den Vergleich nicht relativieren. In den Bereichen sollten die Aufgabeninhalte umfassen festgestellt werden. Daran anschließen müssten eine Aufgabenkritik und eine Bemessung des Stellenbedarfs durchgeführt werden. Die Bereiche sind entsprechend der anfallenden Ausgaben dargestellt.

Im Bereich der auffälligen gemischten (zum Teil freiwillige Aufgaben, aber auch Pflichtaufgaben) ergibt sich eine rechnerische Abweichung Durchschnitts der Personalausgaben vom Wert der Stadt Regensburg von rd. 22,0 %.

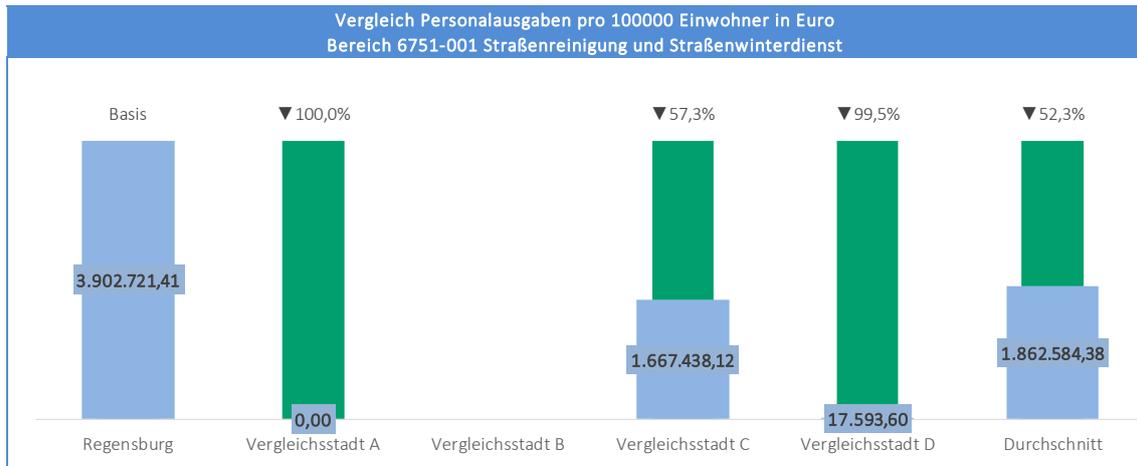


### 2.3 Aufgabenbereich Pflichtaufgaben

- 5.132 6300-001 Gemeindestraßen Unterhalt; ggf. in Verbindung mit 5.133 Gemeindestraßen Verkehrssicherung

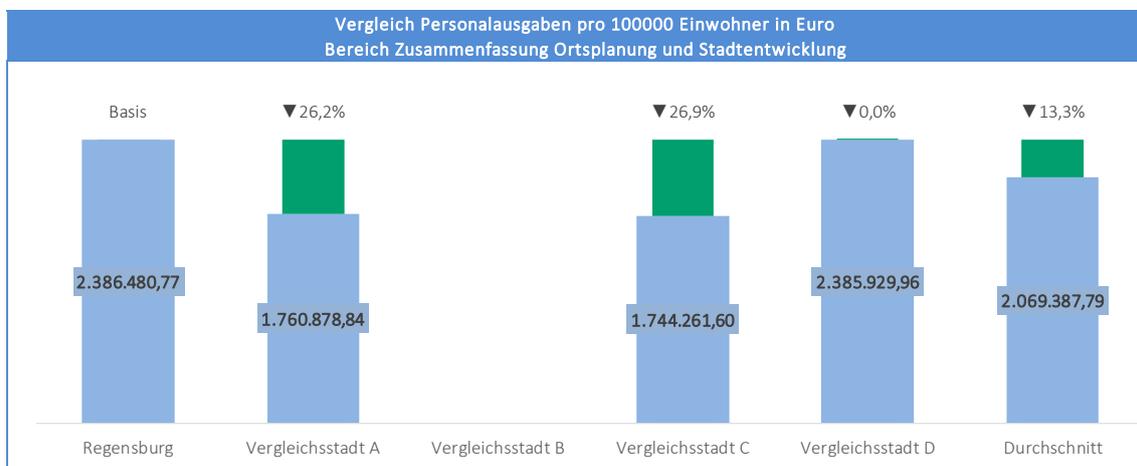


– 5.136 6751-001 Straßenreinigung und Winterdienst



Für die **beiden vorgenannten ausgabenmäßig großen Aufgabenbereiche** sollten die Leistungen, soweit noch nicht vorliegend abschließend erfasst werden. Die Leistungen sollten einer Aufgabenkritik unterzogen werden, dabei sollten Fragen wie nach den Standards oder der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung (Eigen- oder Fremdleistung) einbezogen werden. Darauf aufbauend könnte der künftige Stelleneinsatz festgelegt bzw. bemessen werden.

– 5.125 Ortsplanung und Stadtentwicklung



Der Aufgabenbereich ist was Ausgaben und Stellen betrifft gegenüber den Vergleichsstädten auffällig. Aufgabeninhalte, Aufgabenkritik und Stellenbemessung sollten hier durchgeführt werden

## – 5.69 Hausmeistereinsatz für bestimmte Schularten

<b>Schulart</b>	<b>Regensburg</b>	<b>Vergleichsstadt A<sup>3</sup></b>	<b>Vergleichsstadt C</b>
	Angaben in Vollzeitstellenanteile pro 22.000 qm Bruttogrund- und Außenfläche		
Grundschule	2,86	1,45	2,49
Mittelschule	0,78	0,08	3,79
Kombinierte GS-MS	2,13	o.A.	3,55
Realschule	1,65	1,61	2,59
Gymnasium	1,64	o.A.	3,02
Berufsschule	1,20	0,74	2,91
Fachoberschule	2,13	0,25	4,71
Förderschule	1,10	o.A.	4,55
<b>Mittelwert aller Schularten</b>	<b>1,69</b>	<b>0,83</b>	<b>3,49</b>

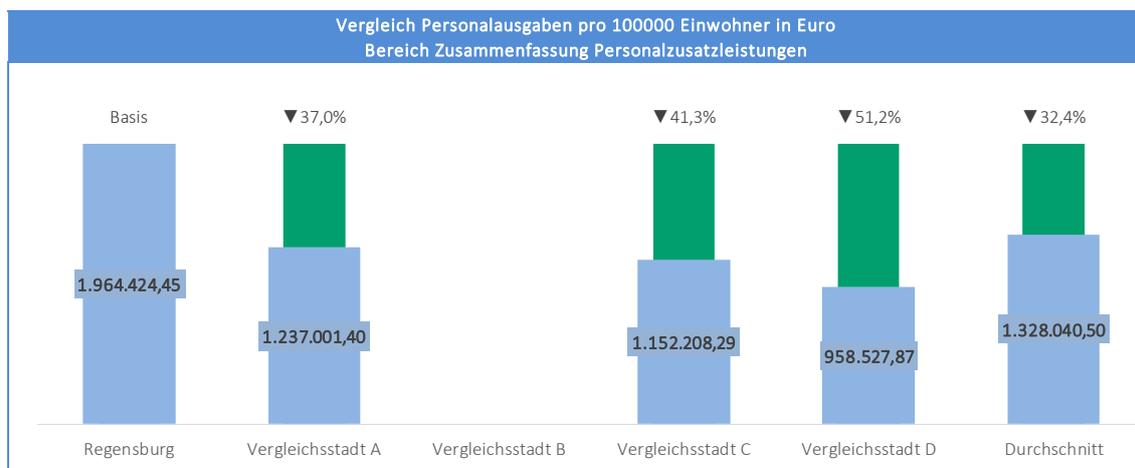
Den Hausmeistereinsatz haben wir anhand unserer Kennzahl der Anzahl der Hausmeisterstellen pro 22.000 qm Bruttogrund- und Außenfläche bewertet.<sup>4</sup> Nach unseren Untersuchungen ist für die Betreuung von 10.000 m<sup>2</sup> Brutto-Grundfläche (BGF) sowie 12.000 m<sup>2</sup> zu betreuender Außenfläche in etwa eine Vollzeitstelle notwendig.

Demnach ist der Hausmeistereinsatz in der Stadt Regensburg für die Schularten Grundschule, kombinierte Grund- und Mittelschule und Fachoberschule auffällig. Die Hausmeisterdienste und Zuordnungen der Hausmeister im Stellenplan sollten mit den Bemessungen zum Hausmeistereinsatz vorweg abgestimmt werden. Noch verbleibenden Auffälligkeiten müssten hinterfragt und anschließend eine Stellenbemessung durchgeführt werden.

<sup>3</sup> Nennung der Werte der Vergleichsstädte, sofern vorhanden, der Vollständigkeit halber. Heranzuziehen ist eher der Vergleich zum in der textlichen Erläuterung genannten Vergleichswert unserer Untersuchungen.

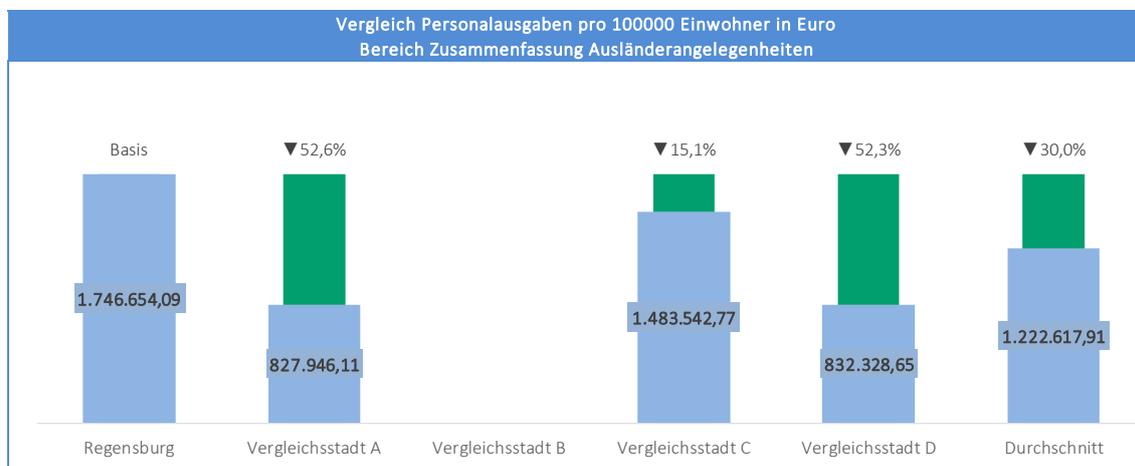
<sup>4</sup> vgl. unser Geschäftsbericht 2012, Organisation der Hausmeisterdienste, S. 41 ff.

– 5.15 Personalzusatzleistungen; ggf. mit 5.13 Personalbereich



In Regensburg werden in diesem Aufgabenfeld auch Leistungen erbracht, die üblicherweise bei anderen Städten dem Personalbereich zugeordnet sind. Allerdings wäre bei einer derartigen Zuordnung oder bei der Zusammenfassung der Bereiche die Stadt weiter im auffälligen Bereich. Vorweg sollten daher die den Personalzusatzleistungen zugeordneten Bereich hinterfragt und ggf. eine Stellenbemessung durchgeführt werden.

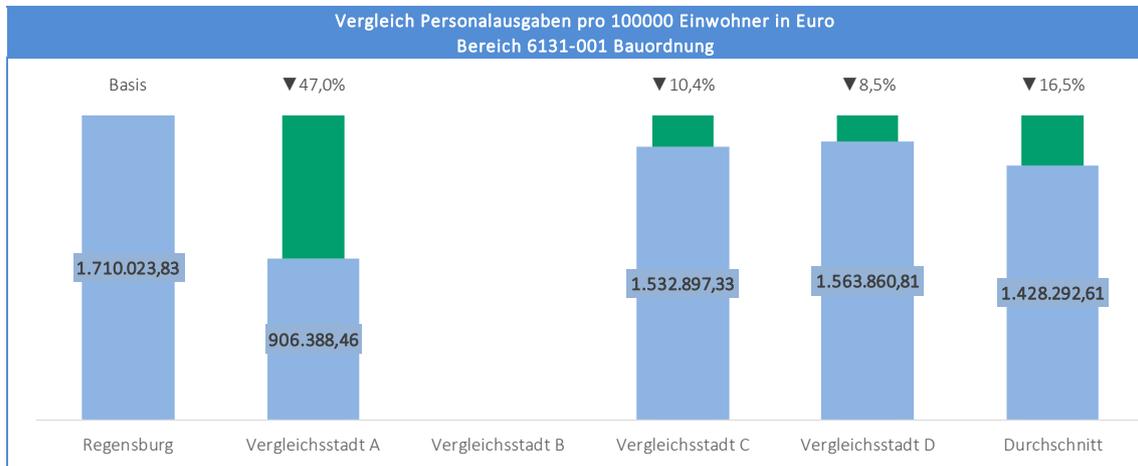
– 5.59 Ausländerangelegenheiten



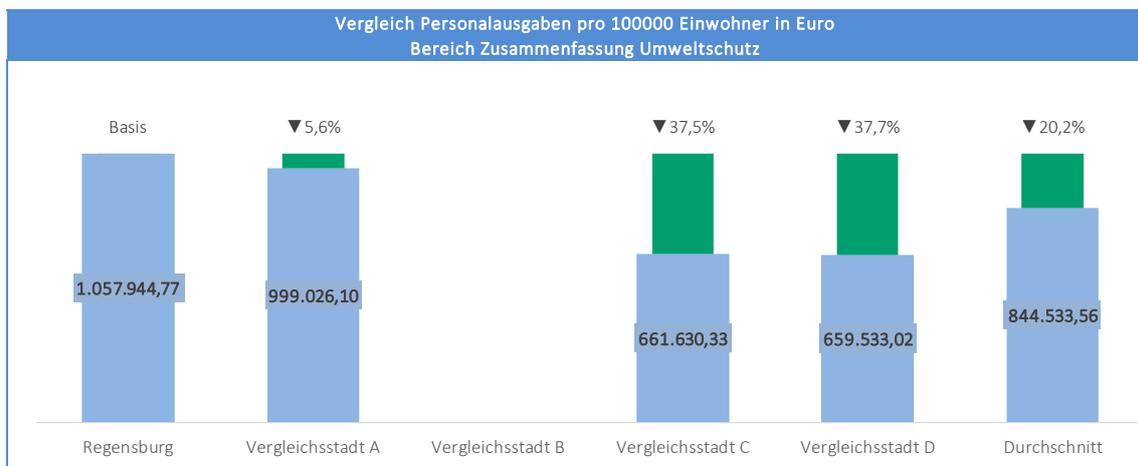
Der Vergleich zeigt, dass Personalkosten und Stellenanteile bei der Stadt Regensburg im Vergleich weit überdurchschnittlich sind. Ursächlich dafür dürften mehrere Stellen, die für die Aufarbeitung von Rückständen geschaffen wurden, sein. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf das Gutachten vom 26.03.2020 zu diesem Bereich (G 14520). Die Aufarbeitung der Rückstände sollte verfolgt und Stellenüberhänge mit

Stellenmehrbedarfen, die sich durch Fallzahlensteigerungen ergeben können, ausgeglichen werden. Insgesamt dürfte in diesem Bereich nach Bearbeitung der Rückstände ein Optimierungspotential bestehen.

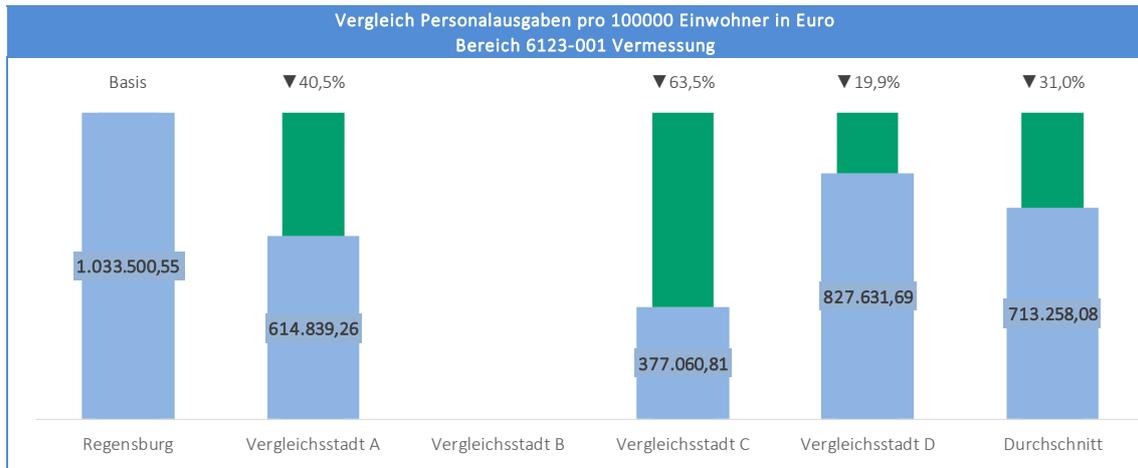
– 5.128 6131-001 Bauordnung



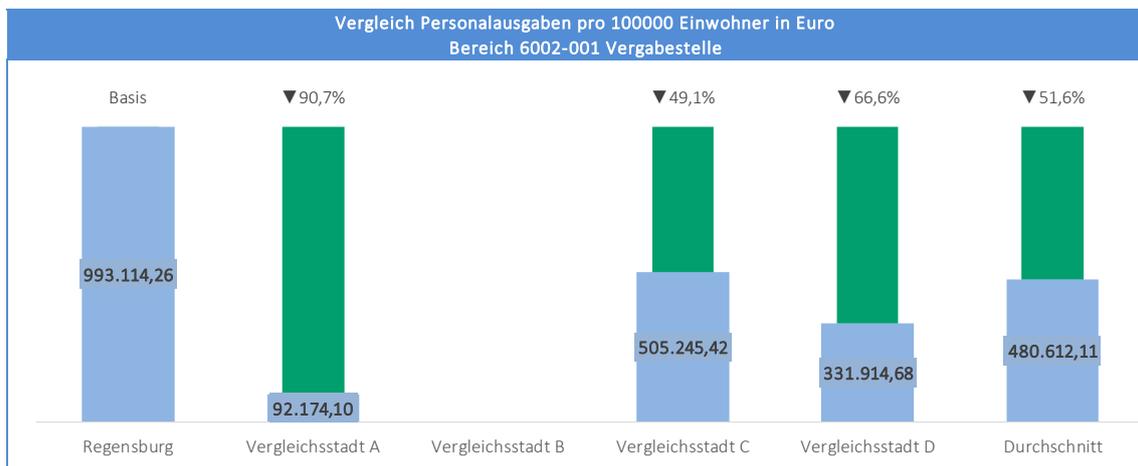
– 5-53 Umweltschutz



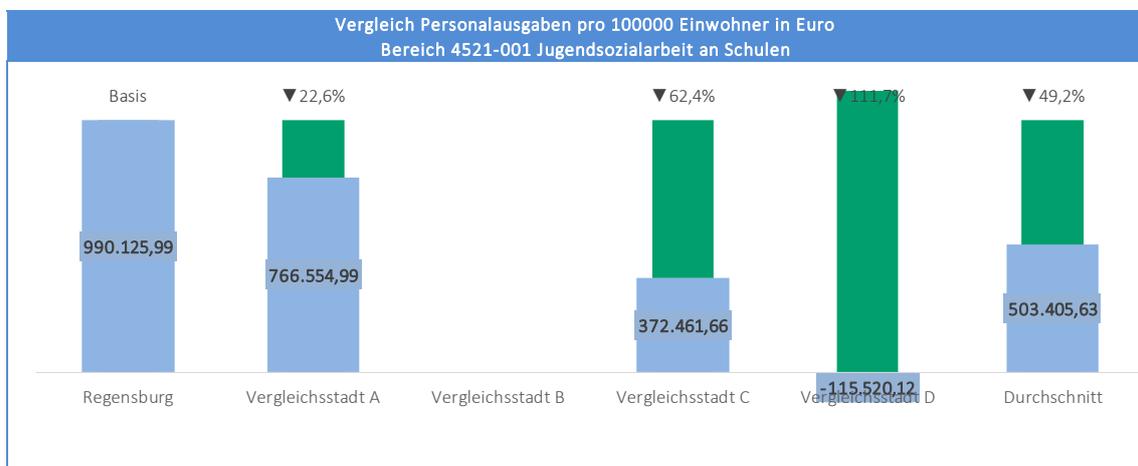
– 5.127 6123-001 Vermessung



– 5.122 6002-001 Vergabestelle

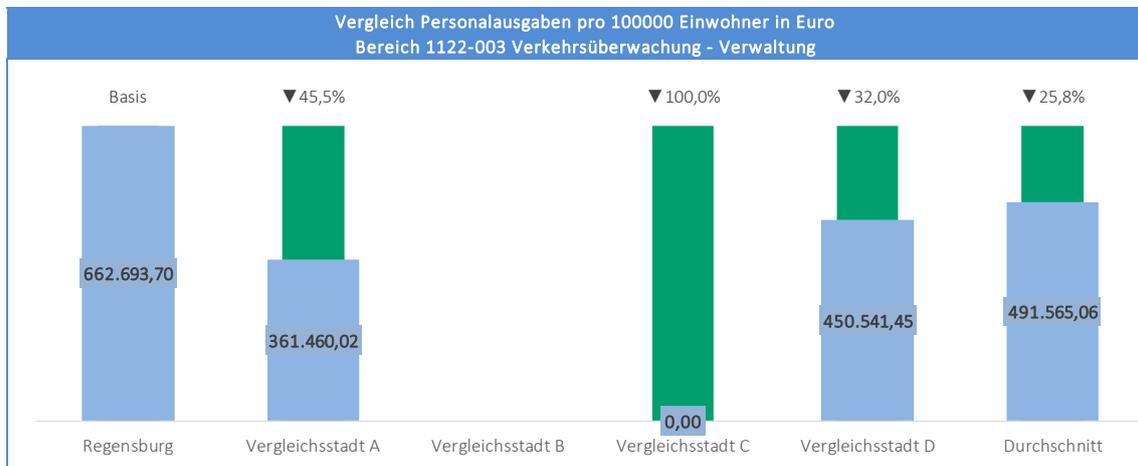


– 5.96 4521-001 Jugendsozialarbeit an Schulen

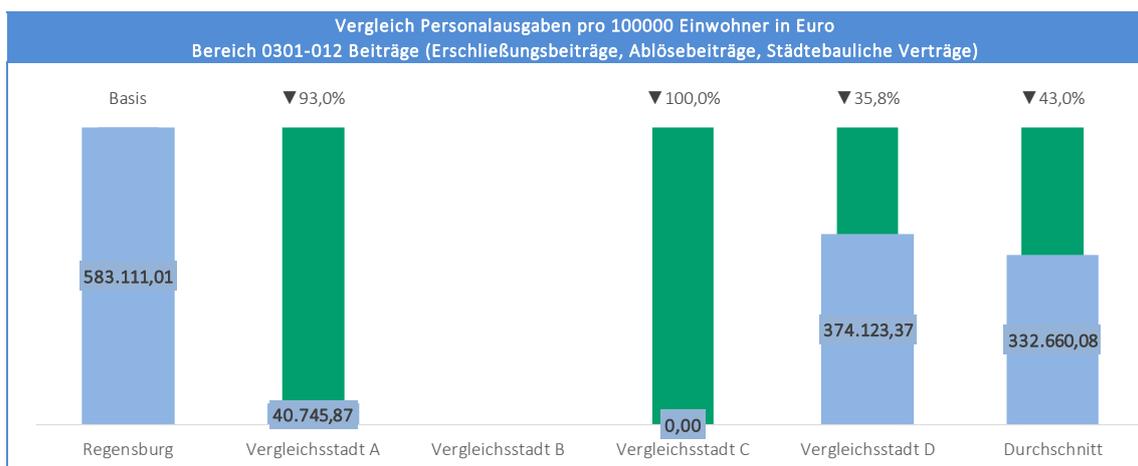


Nach dem Vergleich ergeben sich bei den Ausgaben gegenüber den Vergleichsstädten nennenswerte Unterschiede. Die Ursachen hierfür sollten geklärt werden.

– 5.52 1122-003 Verkehrsüberwachung - Verwaltung

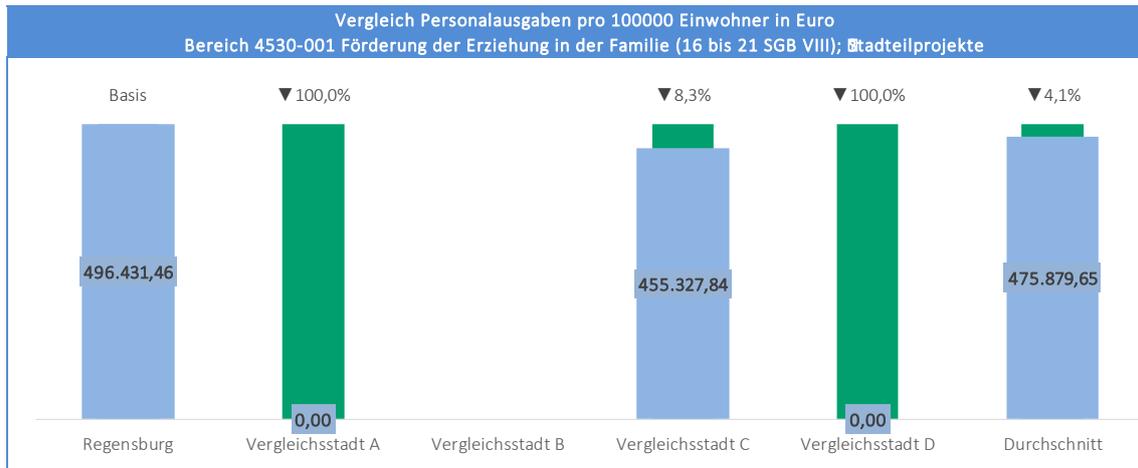


– 5.25 0301-012 Beiträge

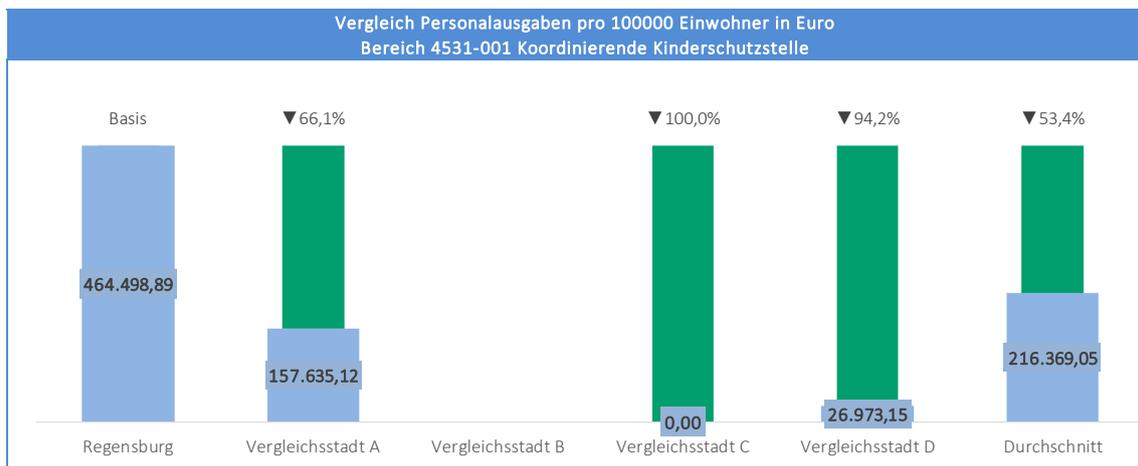


Bei der Stadt sind sowohl Ausgaben wie auch Stellen weit über denen der Vergleichsstädte. Die Kennzahlen konnten im Aufgabenfeld nicht zu einer Klarstellung beitragen. Der Bereich sollte was Aufgabenumfang und Stellenbedarf betrifft, untersucht werden.

– 5.98 4530-001 Förderung der Erziehung in der Familie - Stadtteilprojekte

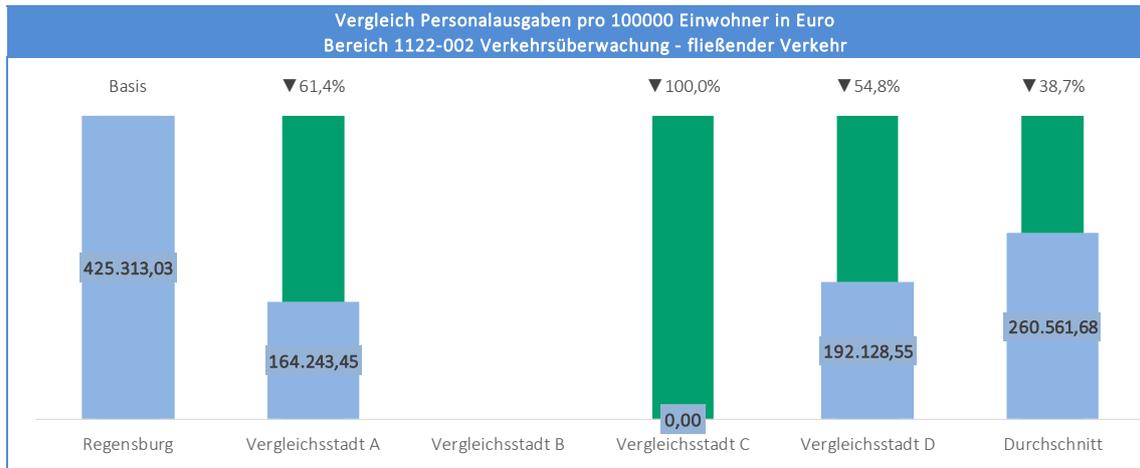


– 5.99 4531-001 Koordinierende Kinderschutzzstelle



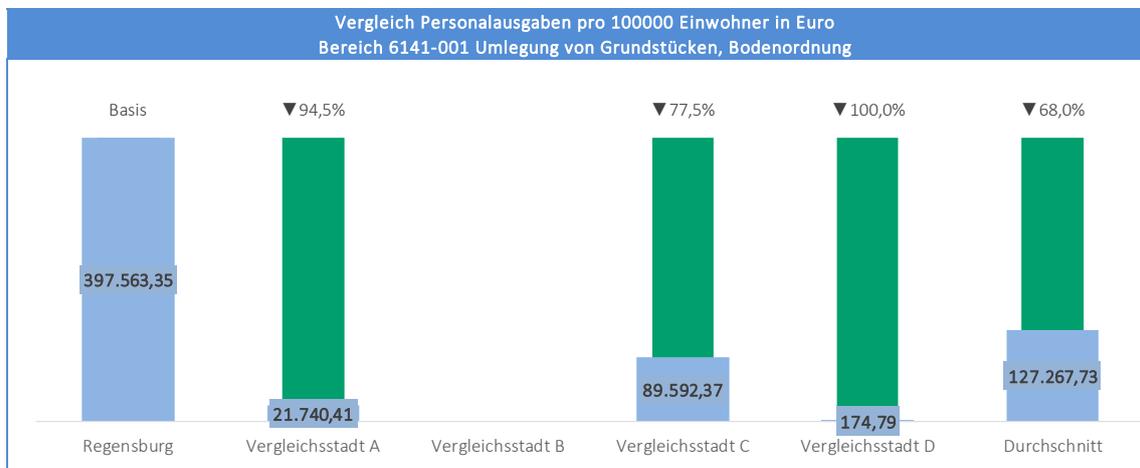
Soweit bei den Vergleichsstädten Zahlen zu den Aufgaben vorgelegt wurden, waren diese jeweils niedriger als die Ausgaben oder der Stelleneinsatz der Stadt Regensburg. Die Ursachen hierfür sollten geklärt werden, damit Entscheidungen zum künftigen Ausgaben- oder Stelleneinsatz, der auch von den Städten durch deren Zielsetzungen in den Bereichen gestaltet werden kann, getroffen werden können.

– 5.51 1122-002 Verkehrsüberwachung - fließender Verkehr

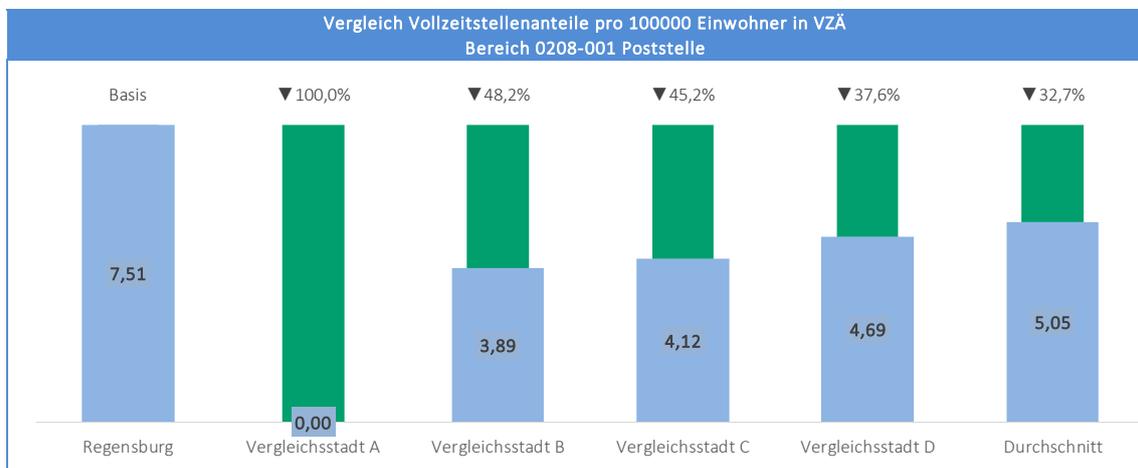
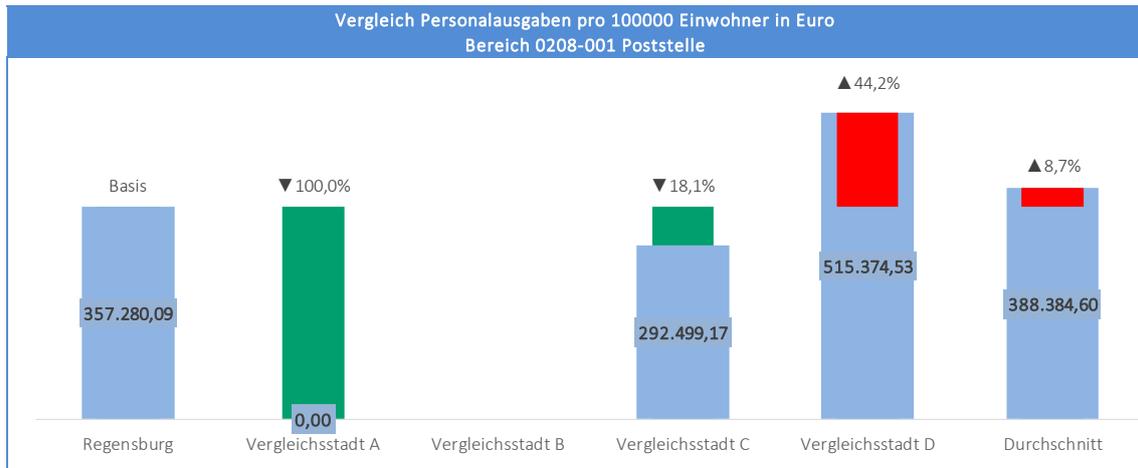


Der Stelleneinsatz im fließenden Verkehr sowie in der Verwaltung liegt über Vergleichswerten, was sich auch in den Personalausgaben spiegelt. Im fließenden Verkehr sollten die Aufgaben umfassend erfasst werden, um die Ursachen feststellen zu können. Der Stellenbedarf sollte dann in beiden Bereichen spätestens bei einem Personalwechsel oder vor dem Ausweis zusätzlicher Stellen festgestellt werden.

– 5.129 6141-001 Umlegung von Grundstücken, Bodenordnung

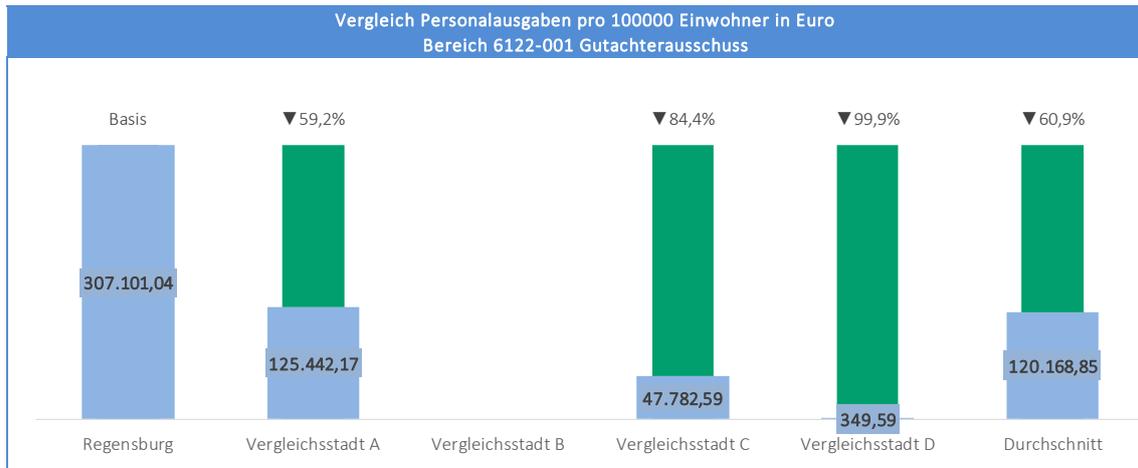


– 5.12 0208-001 Poststelle

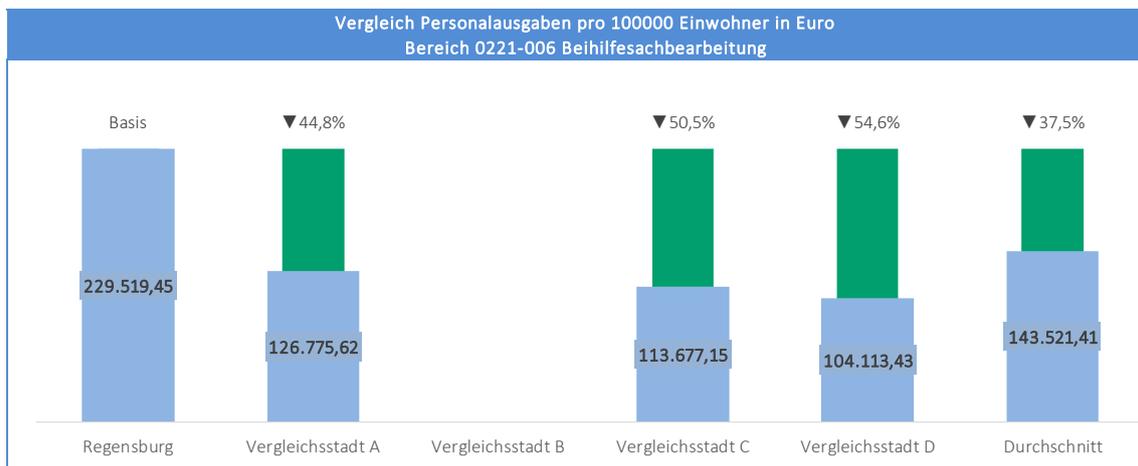


Die Poststelle ist bezüglich des hohen **Stelleneinsatzes**, bedingt durch das örtlich außergewöhnlich hohe Sendungsaufkommen, auffällig. Bei der Stadt Regensburg wäre daher eine Aufgabenkritik durchzuführen. Dabei sollte geklärt werden, warum im Vergleich noch erheblich mehr Sendungen bearbeitet werden müssen als bei Vergleichsstädten und ob hier Optimierungen möglich sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei der Vergleichsstadt D in den Personalkosten Stellen enthalten sind, die nur anteilmäßig dort Leistungen der Poststelle wahrnehmen und deshalb die Personalkosten im Durchschnitt insgesamt hoch sind.

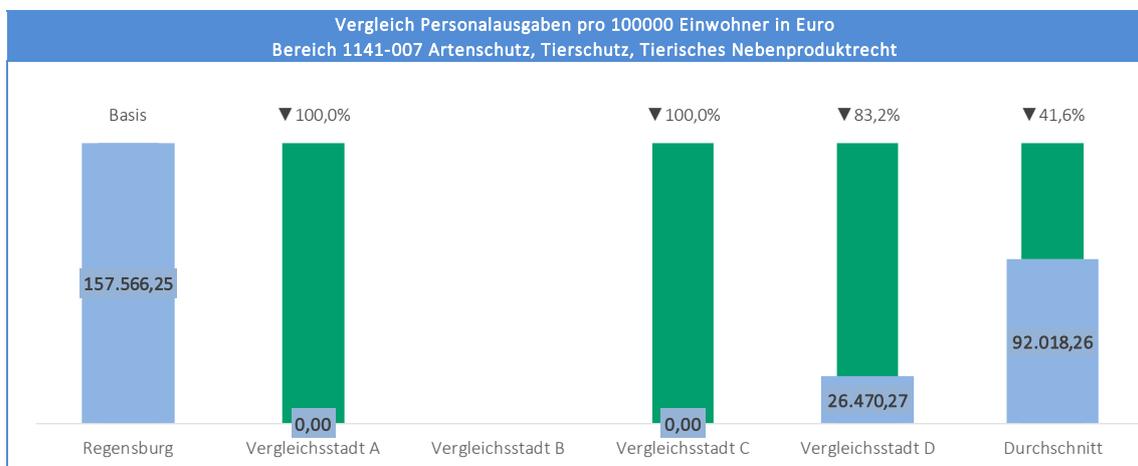
– 5.126 6122-001 Gutachterausschuss



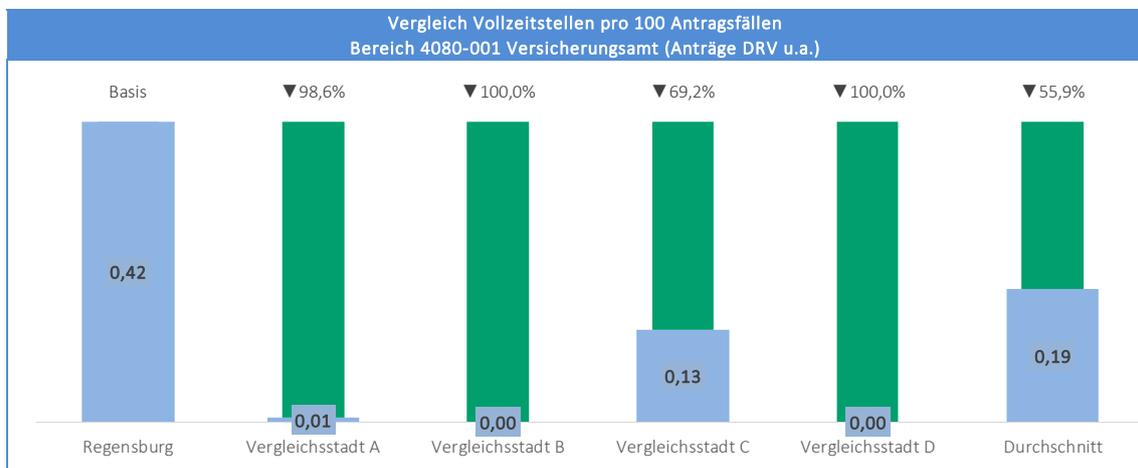
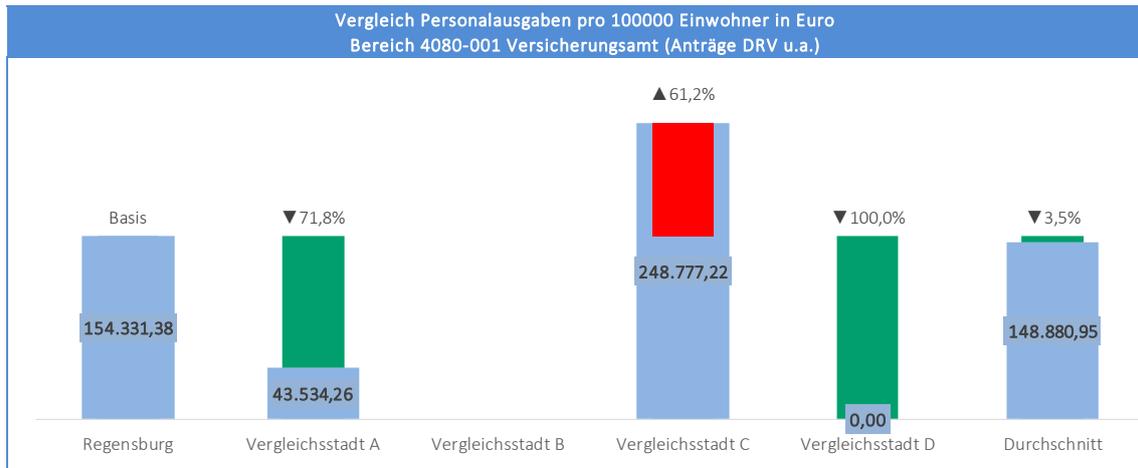
– 5.16 0221-006 Beihilfesachbearbeitung



– 5.57 1141-007 Artenschutz, Tierschutz, Tierische Nebenprodukte

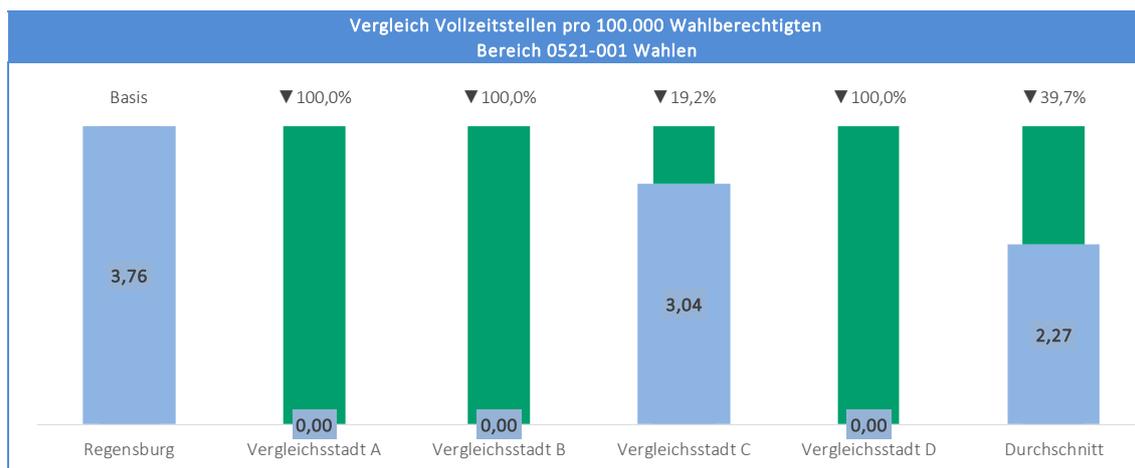


– 5.93 4080-001 Versicherungsamt



– 5.35 0521-001 Wahlen

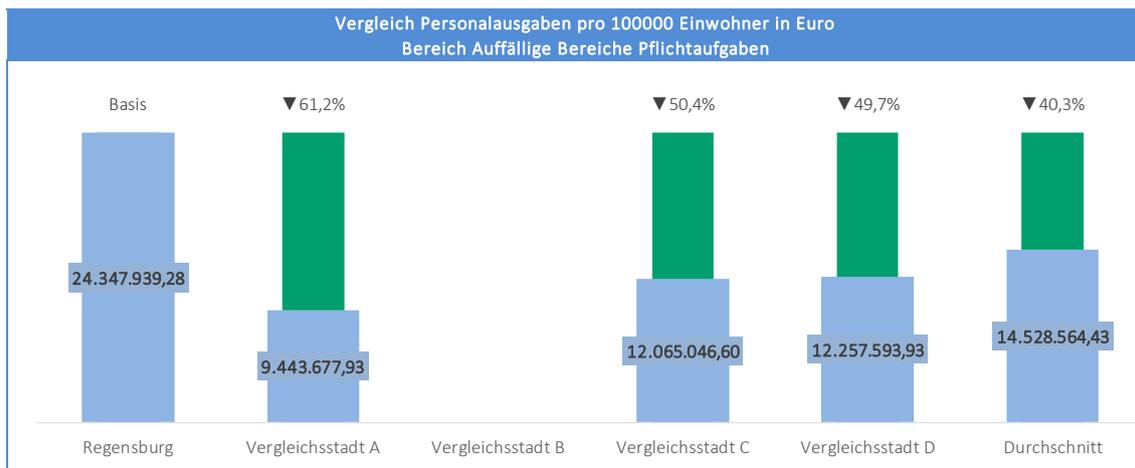
Im Aufgabenbereich der Wahlen ist auf Grund von gesetzlichen Kostenerstattungen sowie der Unterschiede bei internen Verrechnungen und der Aufgabenübernahme durch Dritte kein Vergleich der Personalausgaben pro Einwohnerwert möglich. Die Erhebung stützt sich daher maßgeblich auf den Kennzahlenvergleich von Vollzeitstellen pro 100.000 Wahlberechtigten.



Die vorgenannten Aufgabenbereiche ohne zusätzliche textliche Erläuterung (Bauordnung, Umweltschutz, Vermessung, Vergabestelle, Verkehrsüberwachung, Förderung der Erziehung, Umlegung von Grundstücken, Gutachterausschuss, Beihilfesachbearbeitung, Artenschutz, Versicherungsamt, Wahlen) liegen was Personalausgaben und/oder Stellen bzw. Kennzahlen (Versicherungsamt, Wahlen) betrifft jeweils über den Vergleichsstädten und Durchschnittswerten. Wenn sich auch die Organisation z.B. der Vergabestellen in den Vergleichsstädten unterschiedlich darstellt (zentral, teilzentral oder mehr dezentral) sind die Unterschiede in allen Bereichen bei der Stadt Regensburg ausgeprägt.

Bei den Aufgabenbereichen sollten jeweils die Aufgaben umfassend festgestellt werden, Arbeitsweisen und Einsatz der Fachanwendungen und Bürokommunikationsprogramme geklärt werden sowie darauf aufbauend der künftige Stellenbedarf ermittelt werden. Dies sollte spätestens bei anstehenden Stellenwechseln oder der Anforderung neuer Stellen durchgeführt werden.

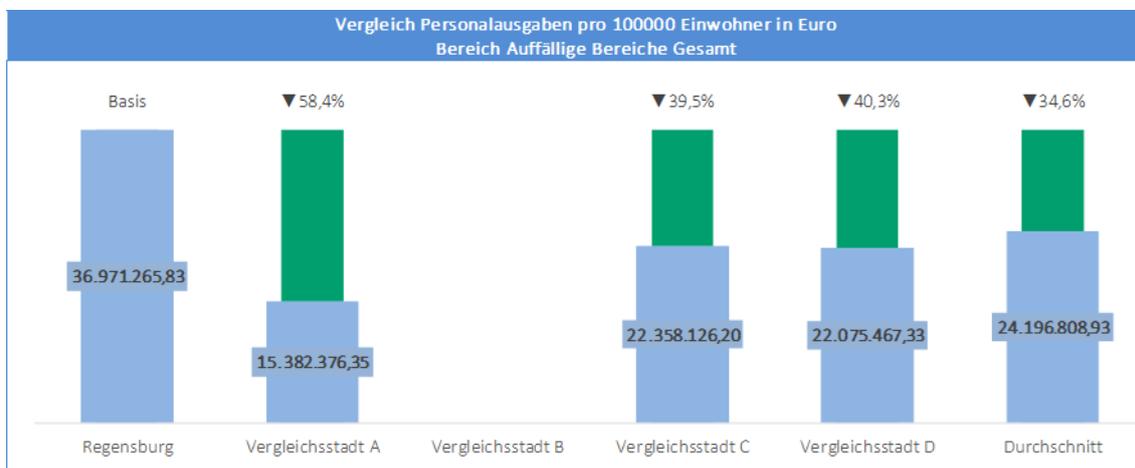
Im Bereich der auffälligen Pflichtaufgaben (überwiegend) ergibt sich eine rechnerische Abweichung des Durchschnitts der Personalausgaben vom Wert der Stadt Regensburg von rd. 40,3 %.



## 2.4 Zusammenfassung und Empfehlung zu den auffälligen Bereichen

Das Gesamtvolumen der Personalausgaben aller auffälligen Gruppen<sup>5</sup> beträgt insgesamt 56.600.789.71 € (umgerechnete tatsächliche Kosten), und damit rd. 30 % der städtischen Gesamtpersonalausgaben (einschließlich in den Vergleich einbezogener Leistungen an Dritte).

In Bezug auf die Personalausgaben der auffälligen Aufgabenbereiche ergibt sich eine rechnerische Abweichung des Durchschnittswerts vom Wert der Stadt Regensburg von rd. 34,6 % oder rd. 19.557.000 € (umgerechnete tatsächliche Kosten).



Wir haben, soweit uns dies bereits in der ersten Auftragsphase möglich war, Handlungsempfehlungen für die auffälligen Bereiche dargestellt. Wir empfehlen grundsätzlich, die auffälligen Aufgabenbereiche örtlich einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Dabei können neben der Betrachtung der Angemessenheit des eingesetzten Personalaufwands weitere Methoden der Vollzugskritik in Betracht kommen, insbesondere

<sup>5</sup> Ausgenommen Bereich Hausmeister (hier reiner Stellenvergleich).

können Prozesse sowie der Stand der Digitalisierung erhoben werden, um Schwachstellen zu identifizieren und Optimierungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Bei rein freiwilligen Aufgaben(teilen) kann unter örtlicher Beurteilung bereits auch eine grundsätzliche Aufgabenkritik (Zweckkritik) erfolgen. Dies gilt auch für Prozesse von Pflichtaufgaben, die Teilprozesse mit freiwilligen Leistungen enthalten.

München, 04.07.2022  
Bayerischer Kommunalen  
Prüfungsverband

Bestätigt

gez.

[Klicken Sie hier, um den Unterzeichner einzugeben.](#) Götz

Schäfer