



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung der
Verbandsgemeinde Rhein-Selz und
Stadt Oppenheim

Az.: 6-P-7202-22-1/2017
Speyer, 12. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
2	Wesentliches Ergebnis.....	2
2.1	Verbandsgemeinde Rhein-Selz	2
2.2	Stadt Oppenheim	3
2.2.1	Haushaltswirtschaft.....	3
2.2.2	Feststellungen zum Verwaltungshandeln	3
3	Verbandsgemeinde Rhein-Selz.....	5
3.1	Haushaltswirtschaft.....	5
3.2	Haushalts-, Finanz- und Rechnungswesen	9
3.2.1	Dienstanweisungen.....	9
3.2.2	Beteiligungsverwaltung	10
3.3	Kassengeschäfte	11
3.4	Organisation.....	13
3.4.1	Allgemeines	13
3.4.2	Beauftragte	14
3.4.3	Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Feuerwehrangehörige	17
3.5	Dienstfahrzeuge	17
3.5.1	Allgemeines	17
3.5.2	Rechtsgrundlage der Privatnutzung	18
3.5.3	Abgeltung der Privatnutzung	19
3.6	Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte durch die Verbandsgemeinde	20
3.7	Sitzungsniederschriften.....	22
3.8	Fehlende Aussetzung von Beschlüssen durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde.....	23
4	Stadt Oppenheim	25
4.1	Haushaltswirtschaft.....	25
4.2	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	29
4.2.1	Allgemeines	29
4.2.2	Beauftragte	30
4.2.3	Ehrungen und Ehrengaben.....	31
4.2.4	Repräsentation.....	32
4.2.5	Schülerlotsen	33
4.2.6	Veranstaltungen	34
4.2.7	Zuwendungen	37
4.2.8	Verzicht auf Einnahmen.....	38
4.3	Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung.....	39
4.4	Oppenheim Tourismus GmbH	40
4.4.1	Allgemeines	40

4.4.2 Gesellschaftsvertrag	41
4.4.3 Unterrichtung des Rechnungshofs	42
4.4.4 Wirtschaftlichkeit und Vergütung von Leistungen.....	42
4.4.5 Gesamtbetrachtung	47
4.5 Organisation.....	49
4.5.1 Geschäftsbereiche	49
4.5.2 Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften der Stadt	50
4.5.3 Vergabe von Leistungen an Dritte	51
4.6 Personal.....	53
4.6.1 Stellenplan	53
4.6.2 Leistungsentgelte.....	55
4.6.3 Übertarifliche Leistungen	56
4.7 Dienstfahrzeuge.....	56
4.7.1 Allgemeines	56
4.7.2 Gremienbeteiligung.....	56
4.7.3 Wirtschaftlichkeit.....	57
4.7.4 Abgeltung der Privatnutzung	59
4.8 Grundstücksankäufe „Krämereck-Süd“	61
4.8.1 Allgemeines	61
4.8.2 Kaufverträge	62
4.8.3 Maklercourtage	65
4.8.4 Vertrag UR-Nr. 1613/14.....	68
4.8.5 Übrige Verträge.....	70
4.8.6 Haushaltsrechtliche Ermächtigungen	71
4.8.7 Finanzierung über Liquiditätskredite.....	72
4.9 Grundstücksverkäufe „Krämereck-Süd“	73
4.9.1 Allgemeines	73
4.9.2 Einschaltung eines Maklers	73
4.9.3 Preisermäßigungen.....	77
4.10 „Erschließungsvertrag“.....	80
4.10.1 Allgemeines	80
4.10.2 Unterrichtung durch den Bürgermeister.....	81
4.10.3 Vergabe der Erschließungsleistungen.....	83
4.10.4 Maklerleistungen.....	84
4.10.5 Vergabe von Bauleistungen durch den Erschließungsträger	85
4.10.6 Abwicklung des Erschließungsvertrags	86
4.11 „Gradinger-Grundstück“	88
4.11.1 Ankauf.....	88
4.11.2 Verkauf.....	89
4.12 Stellplatzablöseverträge.....	92
4.13 Vermietungen.....	97

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Grundlagen der Finanzkraft der Verbandsgemeinde Rhein-Selz
- Anlage 2: Übersicht zu „Beauftragten“ in ausgewählten Verbandsgemeinden
- Anlage 3: Grundlagen der Finanzkraft der Stadt Oppenheim
- Anlage 4: Bilanzen der Tourismus GmbH, Oppenheim
- Anlage 5: Gewinn- und Verlustrechnungen der Tourismus GmbH, Oppenheim
- Anlage 6: Übersicht zu Erträgen und Aufwendungen der Stadt im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung „Tourismus“
- Anlage 7: Übersicht über zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel und die Finanzierung des Ankaufs der Grundstücke des Baugebiets "Krämereck-Süd"
- Anlage 8: Auftragswert aus dem Erschließungsvertrag
- Anlage 9: Vermerk des Stadtbürgermeisters (12. Mai 2009)

1

Allgemeines

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

Die Schwerpunkte der außerhalb des regulären Turnus angesetzten Prüfung orientierten sich im Wesentlichen am Inhalt einer anonymen Eingabe vom 9. Februar 2017. Diese bot in substantiierter und mit Dokumenten belegter Form Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten vor allem bei:

- Grundstücksankäufen und -verkäufen,
- der Einschaltung von Maklern und der Zahlung von Maklerprovisionen,
- Aufträgen an eine „Planungsgemeinschaft“ und deren Inhaber,
- kommunalen Mitarbeitern und Beauftragten von Verbandsgemeinde und Stadt,
- Werbeaufwendungen.

Der Rechnungshof hat in den Grenzen seiner Zeitplanung weitere Themen einbezogen, soweit dies aufgrund gewonnener Prüfungserkenntnisse geboten erschien. Weitere Prüfungshandlungen in anderen Aufgabenfeldern von Verbandsgemeinde und Stadt bleiben der nächsten Turnusprüfung vorbehalten.

Die Prüfung wurde von Herrn Utsch, Direktor beim Rechnungshof, geleitet. Mit der Durchführung waren Herr Ministerialrat Hirsch, Herr Rechnungsrat Reusch und Herr Rechnungsrat Kappesser beauftragt. Die örtlichen Erhebungen wurden - mit Unterbrechungen - vom 24. Mai bis 6. Juli 2017 durchgeführt. Am 27. September 2017 erhielt die Verwaltung einen Entwurf der Prüfungsmitteilungen. Hierzu äußerte sie sich mit Schreiben vom 25. Oktober und 16. November 2017. Zu Teilen des Entwurfs (Textziffer 4.8 - Grundstücksankäufe „Krämereck-Süd“) nahm sie keine Stellung. Sie kündigte an, eine diesbezügliche Stellungnahme werde in dem derzeit laufenden Ermittlungsverfahren gegenüber der Staatsanwaltschaft abgegeben und - nach deren Zustimmung¹ - unverzüglich an den Rechnungshof weitergeleitet. Dies war bis zum Beschluss des Rechnungshofs über die Prüfungsmitteilungen unterblieben.

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

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

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

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/>

¹ Ein Zustimmungserfordernis der Staatsanwaltschaft lässt sich weder der Strafprozessordnung noch sonstigen Rechtsquellen entnehmen.

2 Wesentliches Ergebnis

2.1 Verbandsgemeinde Rhein-Selz

In den Jahren 2013 bis 2015 lag die Steuereinnahmekraft der Verbandsgemeinde jeweils unter dem Landesdurchschnitt. Ihre Finanzausstattung übertraf hingegen die Vergleichswerte. Dies lag vor allem an überdurchschnittlichen Umlagesätzen und höheren Schlüsselzuweisungen. Zuletzt überschritt die Umlagebelastung der Städte und Ortsgemeinden den Durchschnittswert um 5,3 %, die Schlüsselzuweisungen waren um 10,33 € je Einwohner höher als der Landesdurchschnitt.

Durch angemessene Begrenzung der Aufgabenwahrnehmung, geeignete organisatorische Maßnahmen und Minderung des Personaleinsatzes könnte die Umlagebelastung - überschlägig ermittelt - um mindestens drei Prozentpunkte (1,2 Mio. € jährlich) verringert werden (Nr. 3.1).

Die zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwaltung erforderlichen Dienstweisungen waren seit Jahren nicht aktualisiert (Nr. 3.2.1).

Der Verwaltung lagen insbesondere zu Beteiligungen der Stadt Oppenheim keine Unterlagen vor (Nr. 3.2.2).

Kassen waren seit 2014 nicht mehr geprüft. Die Zuweisung der gesetzlichen Prüfungsaufgaben an einen Kassenaufsichtsbeamten unterblieb zeitweilig (Nr. 3.3).

Die Verwaltung war teilweise unzweckmäßig gegliedert. Die Anzahl der Beigeordneten mit Geschäftsbereich lag über der Anzahl bei vergleichbaren Verbandsgemeinden (Nr. 3.4.1). Die Finanzierung einer weit überdurchschnittlichen Anzahl von vergleichsweise sehr hoch und nicht zweifelsfrei äquivalent entschädigten Beauftragten verstieß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (Nr. 3.4.2).

Eine schriftliche Dienstwagenvereinbarung, die den Bürgermeister der Verbandsgemeinde zur unentgeltlichen Privatnutzung seiner Dienstwagen berechtigte, lag nicht vor. Gebotene Zahlungen für die Privatnutzung wurden nicht geleistet (Nr. 3.5).

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der Stadt Oppenheim war im Hinblick auf die gesetzliche Verwaltungskompetenz der Verbandsgemeinde rechtswidrig und auch wirtschaftlich bedenklich. Sie erwies sich als fehleranfällig und vereitelte den mit der gesetzlichen Aufgabenbündelung intendierten wirtschaftlichen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug. Die Voraussetzungen für die Anordnung von Zahlungen lagen in Einzelfällen nicht vor (Nr. 3.6).

Sitzungsniederschriften des Stadtrates von Oppenheim waren teilweise mangelhaft. Der Sitzungsdienst war umzuorganisieren (Nr. 3.7). Die Bürgermeister der Verbandsgemeinde und der Stadt Oppenheim setzten rechtswidrige Beschlüsse des Stadtrates nicht aus, obwohl sie dazu verpflichtet waren (Nr. 3.8).

2.2 Stadt Oppenheim

2.2.1 Haushaltswirtschaft

Die Steuereinnahmekraft und die Finanzausstattung je Einwohner lagen ab 2013 jeweils unter dem Landesdurchschnitt.

Die Realsteuerhebesätze erreichten 2015 bei den Grundsteuern fast den Landesdurchschnitt, bei der Gewerbesteuer überschritten sie den Vergleichswert.

Vor allem Personalausgaben, Sachaufwand und Sachinvestitionen lagen deutlich über dem Durchschnitt der Ortsgemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern und trugen zu überdurchschnittlichen negativen Finanzierungssalden bei.

Die Verschuldung der Stadt hat sich im Vergleich der Jahre 2008 und 2016 stark erhöht. An Investitionskrediten wurden in der Eröffnungsbilanz 2,8 Mio. € ausgewiesen, zum 31. Dezember 2016 insgesamt 7,2 Mio. €. Der Anstieg der Liquiditätskredite von 3,6 Mio. € Anfang 2008 auf 16,3 Mio. € Ende 2016 - trotz Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds - ist besorgniserregend.

Ende 2015 lag die Verschuldung aus Investitionskrediten (1.171 €/Einwohner) um 51 %, diejenige aus Liquiditätskrediten (2.125 €/Einwohner) um 402% über dem jeweiligen Durchschnittswert der Vergleichsgruppe (774 € bzw. 528 €/Einwohner).

Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 hat sich das Eigenkapital von 28,4 Mio. € auf 18,0 Mio. € 2015 verringert. Nach der Finanzplanung wird es auf 14,0 Mio. € 2020 sinken.

Die Finanzlage ist desolat. Es droht die bilanzielle Überschuldung.

2.2.2 Feststellungen zum Verwaltungshandeln

Der Umfang freiwilliger Leistungen war mit der Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nicht vereinbar (Nr. 4.2.1). Dies betraf u. a. den Aufwand für Beauftragte der Stadt (Nr. 4.2.2), Ehrungen und Ehrengaben (Nr. 4.2.3), Repräsentation (Nr. 4.2.4), Schülerlotsen (Nr. 4.2.5), Veranstaltungen (Nr. 4.2.6), Zuwendungen (Nr. 4.2.7) und Wirtschaftsförderung durch unzulässigen Einnahmenverzicht (Nr. 4.2.8).

Die Jahresabschlussprüfung war optimierungsbedürftig (Nr. 4.3).

Bei Gründung der Oppenheimer Tourismus GmbH verletzte die Stadt gesetzliche Pflichten zur Unterrichtung und zum Hinwirken auf die Einräumung von Prüfungsrechten des Rechnungshofs (Nr. 4.4.2 und 4.4.3). Die Übertragung von Tourismusaufgaben an die GmbH war nicht mit Wirtschaftlichkeitsvorteilen für die Stadt verbunden (Nr. 4.4.4 und 4.4.5).

Mindestens zwei Geschäftsbereiche bei der Stadt waren entbehrlich (Nr. 4.5.1). Bürgermeister, Beigeordnete und Beauftragte der Stadt nahmen Aufgaben wahr, die von der Verbandsgemeindeverwaltung zu erledigen sind. Das Vergaberecht wurde dabei nicht ausreichend beachtet (Nr. 4.5.2 und 4.5.3).

Darstellungen im Stellenplan der Stadt waren anzupassen. Eine Stelle war entbehrlich (Nr. 4.6.1). Leistungsentgelte wurden nicht leistungsdifferenziert ausgezahlt und damit tarifrechtswidrig geleistet (Nr. 4.6.2). Übertarifliche Leistungen waren nicht zulässig (Nr. 4.6.3).

Im Zusammenhang mit dem Dienstwagen des Stadtbürgermeisters blieben kommunalverfassungsrechtliche sowie haushaltsrechtliche Vorschriften unbeachtet. Gebotene Zahlungen für private Nutzungen wurden nicht geleistet (Nr. 4.7).

Für den Grunderwerb der Stadt im Baugebiet „Krämereck-Süd“ fehlten erforderliche Stadtratsbeschlüsse. Tatbestandsvoraussetzungen für Eilentscheidungen lagen nicht vor; eine rechtzeitige Information des Stadtrats unterblieb (Nr. 4.8.2). Makler erhielten Vergütungen ohne Rechtsgrund (Nr. 4.8.3). Der Schaden der Stadt aus Courtagezahlungen ist auszugleichen (Nr. 4.8.4). Haushaltsrechtliche Voraussetzungen zum Ankauf und zur Finanzierung der Grundstücke waren nicht erfüllt, Zahlungsanweisungen durften nicht erteilt werden (Nrn. 4.8.5 bis 4.8.7).

Die Einschaltung eines Maklers zum Verkauf von Grundstücken im Baugebiet „Krämereck-Süd“ verstieß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. (Nr. 4.9.2). Preisermäßigungen bei einzelnen Grundstücken waren durch Stadtratsbeschlüsse nicht gedeckt. Sachliche Gründe für eine verkehrswertunterschreitende Veräußerung waren nicht ersichtlich (Nr. 4.9.3).

Die Zustimmung des Rates zum Erschließungsvertrag für das Baugebiet „Krämereck-Süd“ beruhte auf falschen Angaben des Bürgermeisters (Nr. 4.10.2). Der Abschluss des Vertrages verstieß gegen haushaltsrechtliche Ausschreibungspflichten (Nrn. 4.10.3 und 4.10.4). Der Erschließungsträger verstieß bei der Erteilung von Bauaufträgen gegen Vergaberecht, zu dessen Einhaltung er vertraglich verpflichtet war. Auch weitere Vertragsbestimmungen wurden zum möglichen Nachteil der Stadt nicht umgesetzt (Nrn. 4.10.5 und 4.10.6).

Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für den Ankauf des „Gradinger-Grundstücks“ lagen nicht vor. Für den Ankauf übernahm die Stadt ohne vorherige Information des Stadtrats Maklerkosten in erheblicher Höhe. Die Gestaltung des Verkaufsvertrags stellte entgegen diesbezüglichen Beschlüssen des Stadtrats die Kostenneutralität der Reprivatisierung nicht sicher. Dies barg ein hohes wirtschaftliches Risiko für die Stadt (Nr. 4.11).

Rechtswidrig wurde regelmäßig auf Stellplatzablösebeträge verzichtet, im Einzelfall auch durch den Stadtbürgermeister ohne Ratsbeschluss (Nr. 4.12).

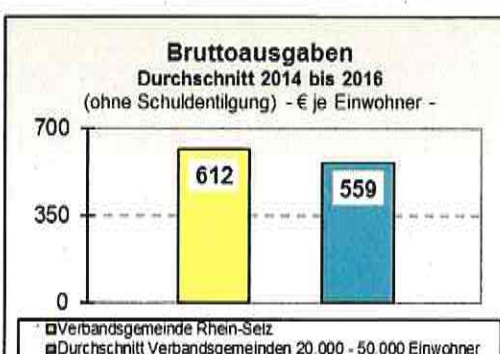
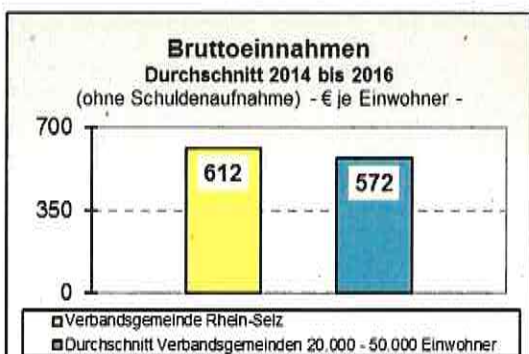
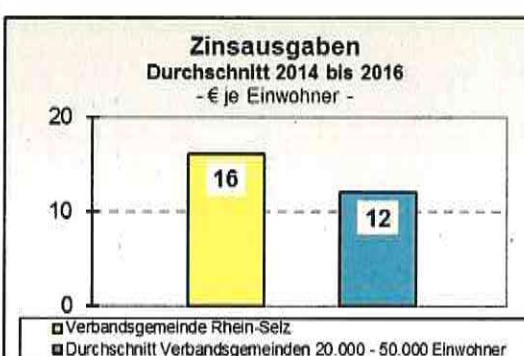
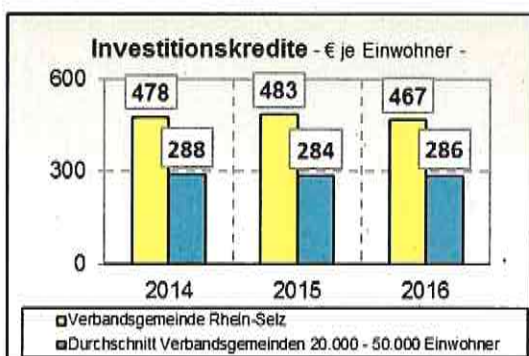
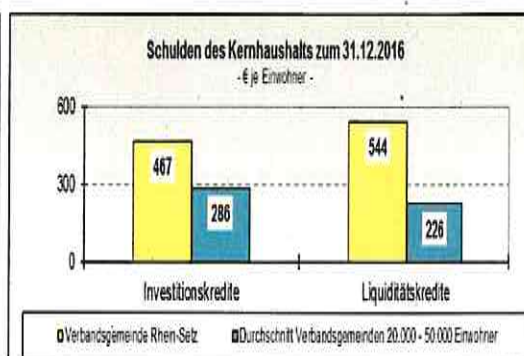
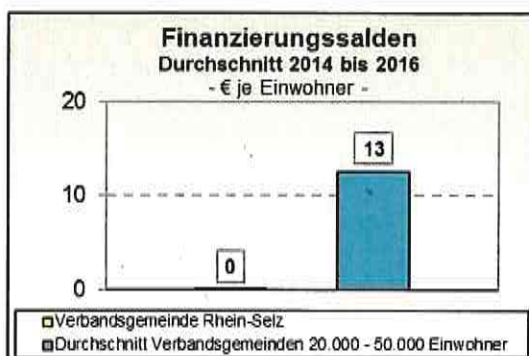
Die Anpassung von Mietverträgen für Räume im Rathaus war zu überprüfen (Nr. 4.13).

3 Verbandsgemeinde Rhein-Selz

3.1 Haushaltswirtschaft

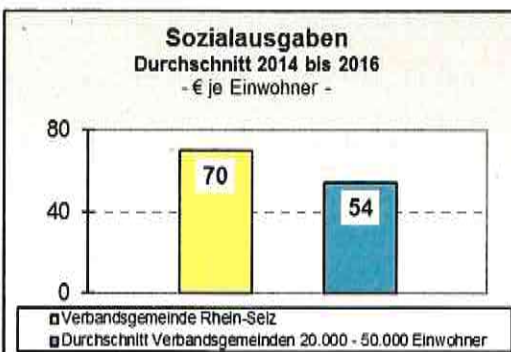
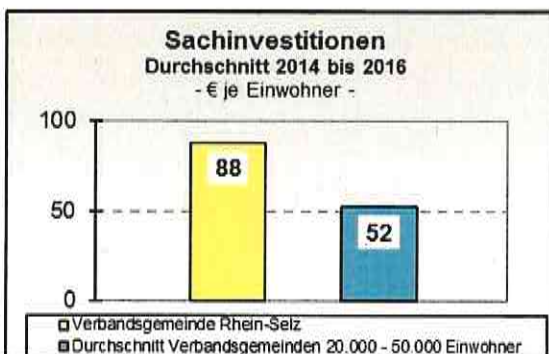
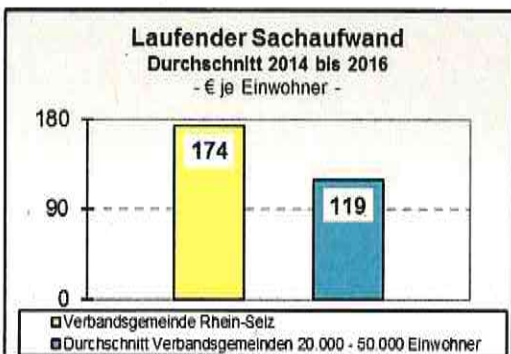
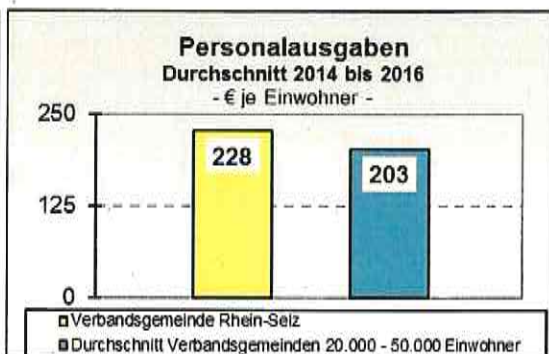
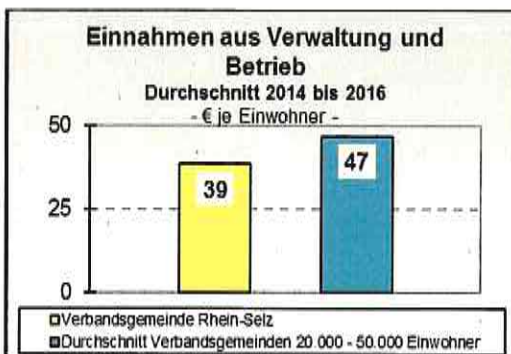
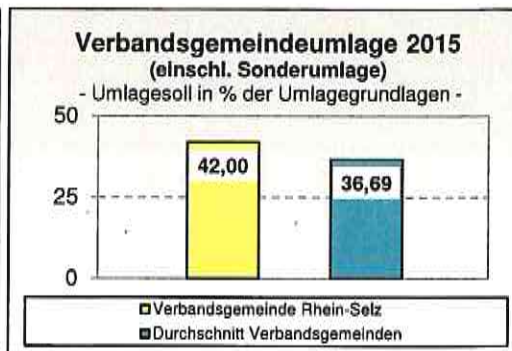
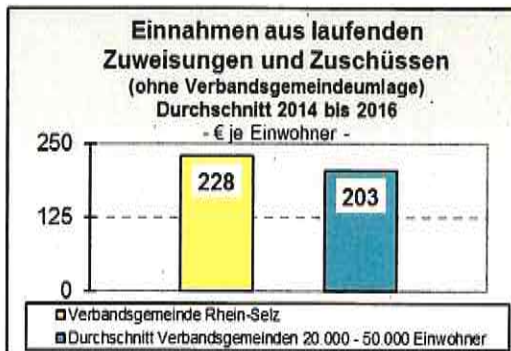
Die örtliche Rechnungsprüfung (§ 110 Abs. 2 GemO) war für das Haushaltsjahr 2015 durchgeführt². Die Entlastung durch den Verbandsgemeinderat wurde am 29. Juni 2017 erteilt (§ 114 Abs. 1 GemO).

Nachfolgend sind einige Kennzahlen³ zur Beurteilung der Finanzlage der Verbandsgemeinde im Vergleich zum Durchschnitt der Verbandsgemeinden von 20.000 bis 50.000 Einwohnern zusammengefasst.



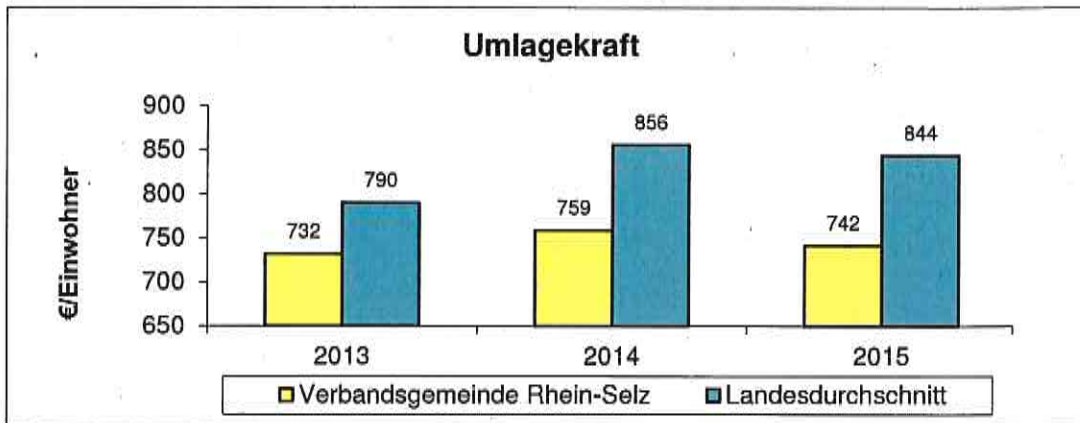
² Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 22. Mai 2017.

³ Eigene Berechnungen aufgrund Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts.



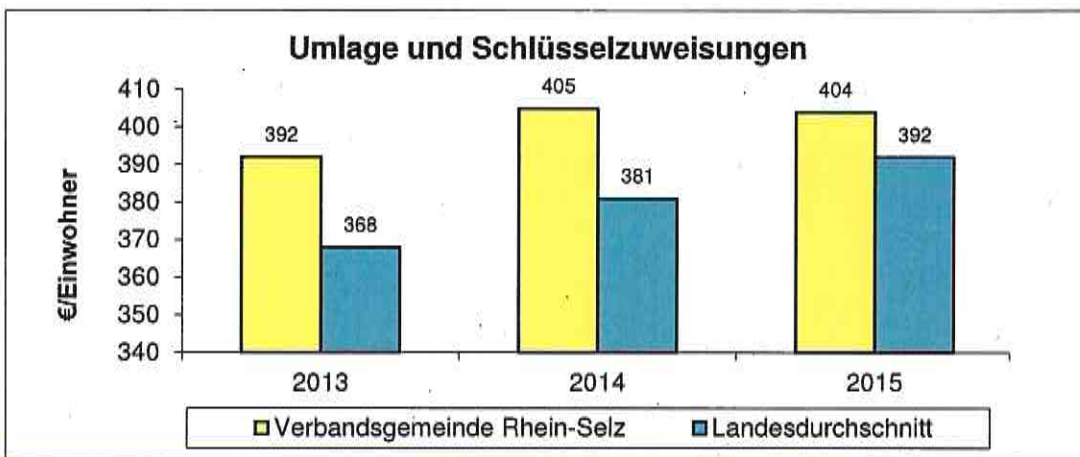
**Anlage 1,
Buchstabe a**

Die Steuereinnahmekraft war in allen Vergleichsjahren unterdurchschnittlich.



**Anlage 1,
Buchstabe c**

Vor allem durch einen überdurchschnittlichen (2015 um 5,3 %-Punkte) Umlagesatz lagen die Einnahmen aus Umlagen und Schlüsselzuweisungen über den Vergleichswerten.



Der Umlagebedarf ist vergleichsweise hoch. Insbesondere mit einer Begrenzung der Ausgaben könnte eine finanzielle Stärkung der Städte und der Ortsgemeinden erreicht werden.

Eine der größten Ausgabenpositionen betrifft das Personal. Zur Überprüfung des Personalbedarfs wandte die Verwaltung während den örtlichen Erhebungen ein Gutachten des Rechnungshofs⁴ an. Eine Überprüfung des Personalbedarfs mit nachfolgendem sukzessiven Abbau u. a. fusionsbedingter Personalüberhänge kann mittelfristig eine Verringerung des überdurchschnittlichen Umlagesatzes ermöglichen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Verbandsgemeinde gehöre zu den finanzschwachen Gebietskörperschaften im Landkreis Mainz-Bingen und sei deshalb - auch bei sparsamster Haushaltsführung - auf

⁴ Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen" des Rechnungshofs - Az.: 6-P-0121-22-1/2013 vom 7. April 2016.

eine höhere Umlage angewiesen. Bei Anwendung des Personalbedarfsgutachtens auf die Verbandsgemeinde sei unter Einbeziehung der Mehr- und Minderbedarfe noch ein Personalüberhang von 2,3 Stellen errechnet worden. Dieser werde sich mit steigenden Einwohnerzahlen verringern.

Hierzu wird bemerkt:

Die vorgelegte Personalbedarfsberechnung ergibt eine Soll-Besetzung der Kernverwaltung von 78,9 Stellen. Den Abstand zur Ist-Besetzung von 116,4 Stellen verringerte die Verwaltung, indem sie sich Mehrbedarfe im Umfang von 35,2 Stellen (44,6 %) zubilligte. Dies überzeugt nicht. Bei den im Personalbedarfsgutachten berücksichtigten drei Verbandsgemeinden gleicher Größenklasse⁵ ergab sich im Maximum ein Mehrbedarf von 13,5 Stellen (15 %).

Zu einem erheblichen Teil beruhen die von der Verwaltung angenommenen Mehrbedarfe auf

- Personaleinsatz, dessen Erforderlichkeit zur Ausgabenerfüllung nicht substantiiert belegt war⁶,
- dem Einsatz von Verwaltungskräften für zahlreiche freiwillige Aufgaben⁷,
- unterbliebenen, aber gebotenen organisatorischen Anpassungen⁸,
- der redundanten Vorhaltung von Verwaltungsstandorten und -einrichtungen⁹ auch drei Jahre nach der Fusion sowie
- der Ausweisung überhöhter¹⁰ oder bereits im Grundbedarf enthaltener¹¹ Zusatzbedarfe.

Die Personalbedarfsberechnung ist daher überarbeitungsbedürftig. Selbst wenn der Verbandsgemeinde das Maximum des im Gutachten des Rechnungshofs festgestellten Mehrbedarfs von Verbandsgemeinden gleicher Größenklasse zuzubilligen wäre, könnte

⁵ Nieder-Olm, Konz und Montabaur.

⁶ So errechnete die Verwaltung nach dem Gutachten einen Soll-Bedarf von 1,46 Vollzugsbeamten und machte die erhebliche Differenz zur Ist-Besetzung von 9 Vollzeitstellen (7,54 Stellen) als Mehrbedarf geltend, ohne dies substantiiert zu begründen.

⁷ Z. B. Jugendmusikschule, Tourismus, Ehrenamtsförderung, Bürgerkoffer, Beratungsstelle Soziales, Durchwanderer und Oppenheimer Tafel.

⁸ Z. B. machte die Verwaltung unterhalb der Ebene der Fachbereichsleiter Mehrbedarf für Leitungsanteile im Umfang von 1,48 Stellen geltend. Angesichts der dort vorhandenen geringen Leitungsspanne sind bei organisatorisch gebotener Konzentration von Leitungsaufgaben auf der Fachbereichsleitersebene Gründe für den geltend gemachten Mehrbedarf nicht erkennbar. Weitere organisatorische Möglichkeiten zur angemessenen Reduzierung des Personalbedarfs (z. B. bei der Dezentralisierung der Geschäftsbuchhaltung, Reduzierung überdurchschnittlicher Öffnungs- und Servicezeiten, Reduzierung von Postfahrten) blieben ungenutzt.

⁹ Z. B. Verwaltung mehrerer Dienstgebäude, mehrere Bürgerbüros.

¹⁰ Z. B. Pflege Geoinformationssystem.

¹¹ Z. B. Friedhofsverwaltung, Schulbuchausleihe, Ausbildungsbeauftragte.

der Personalaufwand mittelfristig um bis zu 1,28 Mio. € reduziert werden¹². Dies würde es erlauben, die Verbandsgemeindeumlage um bis zu 3 Prozentpunkte abzusenken¹³.

- 1 Die Erforderlichkeit der ausgewiesenen Mehrbedarfe ist kritisch zu überprüfen und substantiiert zu belegen. Über das Ergebnis bitten wir zu berichten.

Ausgewiesene Mehrbedarfe betreffen in nicht unbedeutendem Umfang auch temporäre Aufgabenerledigungen¹⁴ oder Sondersituationen (Ersatz- oder Vertretungskräfte¹⁵).

Der Stellenplan ist Teil des Haushaltsplans (§ 96 Abs. 4 Nr. 4 GemO). Er hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und Arbeitnehmer, die über die Dauer eines Jahres hinaus eingestellt werden, auszuweisen (§ 5 Abs. 1 GemHVO). Für befristet Beschäftigte oder Vertretungskräfte sind entsprechende Stellenvermerke anzubringen, soweit kein dauerhafter Bedarf besteht (§ 5 Abs. 2 GemHVO).

- 2 Über die Ausbringung entsprechender Stellenvermerke im Stellenplan ist zu berichten.

3.2 Haushalts-, Finanz- und Rechnungswesen

3.2.1 Dienstanweisungen

Die Dienstanweisung über das Anordnungswesen vom 23. März 1983 wies Beträge in „DM“ aus¹⁶. Die Dienstanweisung für die Einrichtung und den Betrieb von Zahlstellen außerhalb der Verbandsgemeindeverwaltung vom 5. März 2002 bezog sich auf Regelungen der Gemeindekassenverordnung. Zwei Zahlstellen außerhalb der Verbandsgemeindeverwaltung waren eingerichtet¹⁷. Dienstanweisungen galten nach den Bezeichnungen grundsätzlich für die ehemalige Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim¹⁸. Es fehlten z. B. Regelungen zur Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen.

Dienstanweisungen waren seit Jahren nicht aktualisiert. Die Regelungen der Gemeindekassenverordnung traten mit Einführung der kommunalen Doppik außer Kraft. Die Dienstanweisung enthielt nicht alle Zahlstellen und Handvorschüsse, z. B. fehlten die Zahlstelle im Hallenbad sowie Handvorschüsse in mehreren Ortsgemeinden.

¹² 15 % Mehrbedarf waren im Höchstfall anzuerkennen. Dies würde bezogen auf eine sachgerechte Personalausstattung mit 78,9 Stellen eine personelle Besetzung im Umfang von 90,8 Stellen ($78,9 \times 1,15$) bedeuten. Gegenüber den tatsächlich vorhandenen 116,4 Stellen in der Verbandsgemeindeverwaltung wären dies 25,6 Stellen weniger ($116,4 - 90,8$). $25,6 \text{ Stellen} \times 50.000 \text{ € je Stelle} = 1.280.000 \text{ €}$.

¹³ $1.280.000 \text{ €}$ angenommenes Einsparpotential : 360.000 € (1 % Umlage der Verbandsgemeinde entspricht etwa 360.000 €) = 3,56.

¹⁴ Z. B. Nacherfassung von Daten, Einführung wiederkehrender Beiträge, Konzept Klimaschutz, Aufbau Grundstücksdatenbank, Geoinformation für die Friedhöfe.

¹⁵ Z. B. Vertretungen für Personal, das an Fortbildungsmaßnahmen teilnimmt oder für längerfristig krankheitsbedingte Ausfälle.

¹⁶ Dienstanweisung für das Anordnungswesen vom 23. März 1983 i. d. F. vom 24. März 2003. Die Fassung vom 24. März 2003 konnte nicht vorgelegt werden.

¹⁷ Zahlstellen in den Rathäusern der Städte Oppenheim und Nierstein.

¹⁸ Mit Ausnahme der Dienstanweisung über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen sowie eine Dienstanweisung zur Konkretisierung der §§ 7 Abs. 2 und 8 des Landesgesetzes über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Guntersblum in die Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim.

Spätestens nach der zum 1. Juli 2014 erfolgten Fusion der Verbandsgemeinden Nierstein-Oppenheim und Guntersblum zur Verbandsgemeinde Rhein-Selz waren die Dienstanweisungen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben neu zu fassen.

Erlass und Aktualisierung erforderlicher Dienstanweisungen stehen nicht im Ermessen der Gemeinde, sondern sind rechtlich verpflichtend (vgl. dazu §§ 4 Abs. 10, 25 Abs. 3, 26 Abs. 4, 28 Abs. 13, 29 Abs. 1 und 31 Abs. 5 GemHVO). Verstöße gegen diese Pflicht gefährden die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsvorfahren.

Dienstanweisungen sind unverzüglich entsprechend den rechtlichen Vorgaben zu aktualisieren.

Äußerung der Verwaltung:

Ein Teil der Dienstanweisungen sei bereits aktualisiert, alle übrigen würden zeitnah überarbeitet.

- 3 Der Rechnungshof bittet, weiter zur Anpassung der Dienstanweisungen zu berichten.

3.2.2 Beteiligungsverwaltung

Die Stadt Oppenheim war an der Tourismus GmbH und einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft (GWG) beteiligt. Sie hielt Genossenschaftsanteile einer Bank. Die Verbandsgemeinde war an der Wasserversorgung Rheinhessen GmbH, der EnergieDienstleistungsGesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH sowie der Rhein-Selz-Park GmbH beteiligt. Bei den Finanzanlagen der Verbandsgemeinde waren zudem das Abwasserwerk als Eigenbetrieb, der Gewässerzweckverband Flügelbach-Kindsbach, die Beteiligung an der Stiftung zur Förderung des Deutschen Weinbaumuseums in Oppenheim, Genossenschaftsanteile von Banken sowie Geschäftsanteile an der Rheinhessen-Touristik nachgewiesen.

In der Verwaltung lagen insbesondere zu Beteiligungen der Stadt Oppenheim keine Unterlagen vor. So fehlten u. a. der Gesellschaftsvertrag und Jahresabschlüsse zur Tourismus GmbH.

Die Steuerung und Überwachung der Beteiligungen von Gemeinden erfordert eine Beteiligungsverwaltung, die über erforderliche Unterlagen verfügt und diese Entscheidungsträgern bei Bedarf zur Verfügung stellt.

Äußerung der Verwaltung:

Eine Beteiligungsverwaltung sei im Fachbereich 4 eingerichtet. Soweit nicht geschehen, würden die Berichte bei den Gesellschaften, an denen die Verbandsgemeinde, die Stadt Oppenheim und ggf. weitere verbandsangehörige Gemeinden beteiligt seien, angefordert und den zuständigen Gremien mit den Jahresabschlüssen vorgelegt.

Dass eine Beteiligungsverwaltung pro forma eingerichtet ist, reicht nicht aus. Diese muss über die zur Steuerung der Beteiligungen sowie zur Unterstützung kommunaler Vertreter in den Unternehmensgremien erforderlichen Unterlagen verfügen. Dazu genügt die Anforderung von Beteiligungsberichten bei den Unternehmen nicht. Erforderlich sind

vielmehr u. a. auch Gesellschaftsverträge, Geschäftsführerverträge, Jahresabschlüsse der Unternehmen, Niederschriften von Gremiensitzungen der Unternehmen etc.

- 4 Die Beteiligungsverwaltung hat sich die erforderlichen Unterlagen von den Unternehmen zu beschaffen.

Beteiligungsberichte waren den Jahresabschlüssen an Unternehmen beteiligter Kommunen nicht beigelegt.

Die Gemeindeverwaltung hat dem Gemeinderat mit dem geprüften Jahresabschluss einen Bericht über die Beteiligungen der Gemeinde an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie mit mindestens 5 v. H. unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, vorzulegen (§ 90 Abs. 2 Satz 1 GemO). Dieser muss die nach § 90 Abs. 2 Satz 2 GemO geforderten Mindestangaben enthalten¹⁹.

Äußerung der Verwaltung:

Die Beteiligungsberichte seien den Gremien vorgelegt worden. In Zukunft werde darauf geachtet, dass die Beteiligungsberichte zeitnah angefordert und den Jahresabschlüssen beigelegt würden.

3.3 Kassengeschäfte

Die Kassen der ehemaligen Verbandsgemeinden Nierstein-Oppenheim und Guntersblum wurden zuletzt in 2012 und 2014 örtlich geprüft. In Nierstein-Oppenheim beschränkte sich dies auf eine Kassenbestandsaufnahme. Buchführung, Vollstreckungswesen, Zahlungsverkehr, Verwahrungsgeld und Geldwirtschaft blieben ungeprüft. Seit der Fusion zur Verbandsgemeinde Rhein-Selz prüfte der Kassenaufsichtsbeamte lediglich sechs Zahlstellen von Ortsgemeinden²⁰, aber nicht die Verbandsgemeindekasse.

Die Verwaltung hatte dem Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt bereits bei der vorletzten überörtlichen Kassenprüfung in 2014 zugesagt, dass alle Zahlstellen und Handvorschüsse in die örtliche Kassenprüfung einbezogen würden. Dies unterblieb. Der Kassenaufsichtsbeamte²¹ wurde im März 2016 als Personalratsvorsitzender vollständig von den ihm übertragenen dienstlichen Tätigkeiten freigestellt²².

Die Zahlungsabwicklung ist mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen (§ 26 Abs. 1 GemHVO). Dies betrifft die Verbandsgemeindekasse selbst sowie sämtliche

¹⁹ U. a. Gegenstand eines Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe, die Beteiligungen der Unternehmen, den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Lage der Unternehmen, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft.

²⁰ In 2015 die Barkassen der Städte Nierstein und Oppenheim sowie der Ortsgemeinden Königernheim, Mommenheim und Dalheim, in 2017 auf Forderung des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamts die Barkasse der Ortsgemeinde Undenheim.

²¹ Bestellungsurkunde mit Wirkung vom 1. Januar 2015.

²² Bescheid des Bürgermeisters vom 29. März 2016. Die Freistellung sollte mit dem Tag der Nachbesetzung seiner Sachbearbeiterstelle beginnen.

Zahlstellen und Handvorschüsse. Mit der rechtlich nicht gebotenen²³ vollständigen Freistellung des Personalratsvorsitzenden verzichtete die Verbandsgemeinde rechtswidrig auf die Zuweisung der gesetzlichen Prüfungsaufgaben an einen Kassenaufsichtsbeamten. Aufgaben als Kassenaufsichtsbeamter konnten vom Personalratsvorsitzenden wahrgenommen werden²⁴.

Die überörtliche Kassenprüfung kann die örtliche Kassenprüfung nicht ersetzen. Prüfungshandlungen, die über die bisherigen Prüfungshandlungen hinausgehen, sind vorzunehmen und zu dokumentieren. Dabei sollten die Prüffelder regelmäßig gewechselt und die Prüfungszeitpunkte nicht in unterjährig gleichbleibenden Zeiträumen durchgeführt werden.

Kassenprüfungen haben eine beachtliche Präventivwirkung. Werden sie nicht vorgenommen, kann die Kassensicherheit beeinträchtigt sein. Ein weiteres Hinausschieben von örtlichen Kassenprüfungen ist daher nicht hinnehmbar.

Sachgerechte örtliche Kassenprüfungen sind unverzüglich durchzuführen und künftig sicherzustellen.

Äußerung der Verwaltung:

Die sachgerechte örtliche Kassenprüfung sei zwischenzeitlich durchgeführt worden. Die Verwaltung stelle sicher, dass eine Kassenprüfung künftig in den gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Abständen durchgeführt werde.

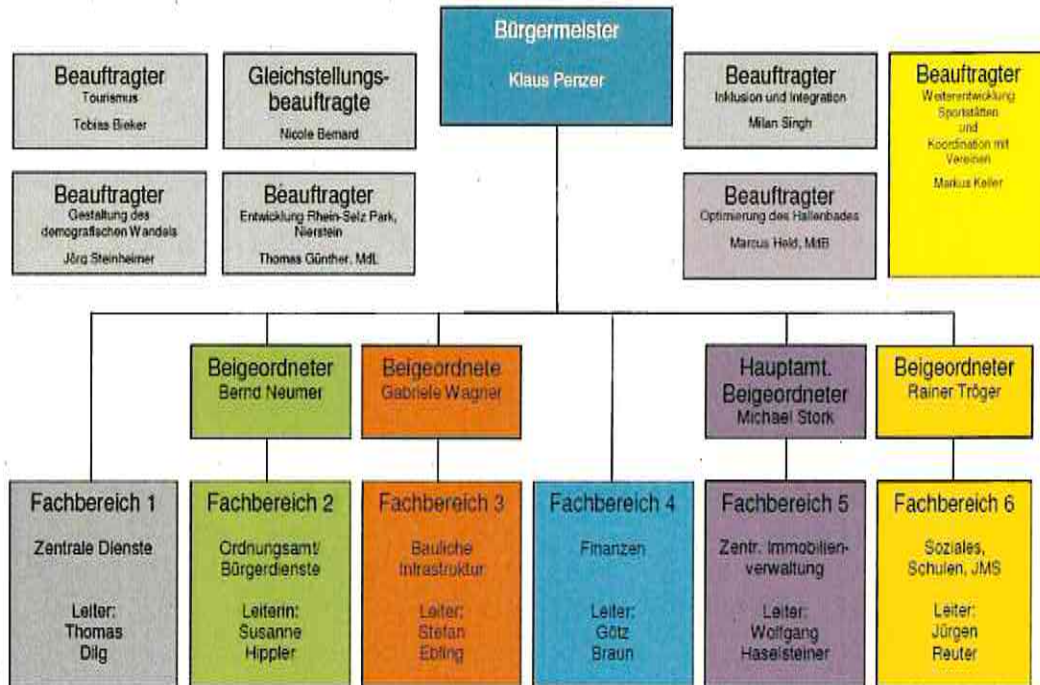
²³ Ein vollständiger Freistellungsanspruch für Personalratsmitglieder besteht nur in Dienststellen ab 300 Beschäftigten; der Stellenplan 2017 der Verbandsgemeinde weist lediglich 165,8 Stellen aus.

²⁴ Mit Bescheid des Bürgermeisters vom 14. Juni 2017 wurde die Freistellung auf 75 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft zurückgeführt. Der Beamte sollte in der verbleibenden Arbeitszeit u. a. wieder Aufgaben als Kassenaufsichtsbeamter wahrnehmen.

3.4 Organisation

3.4.1 Allgemeines

Auszug aus dem Organigramm der Verbandsgemeindeverwaltung Rhein-Selz
(Stand 1. Juni 2015)



Die Übersicht zeigt einen Teil der seit 2015 unveränderten Aufbauorganisation der Verwaltung.

Die Verbandsgemeinde hatte fünf Geschäftsbereiche für sechs Fachbereiche gebildet. Diese wurden bis 30. Juni 2017 neben dem Bürgermeister von einem hauptamtlichen und drei ehrenamtlichen Beigeordneten geleitet. Zum 1. Juli 2017 wurde der hauptamtliche Beigeordnete durch einen ehrenamtlichen Beigeordneten mit Geschäftsbereich ersetzt.

Die Verwaltungsorganisation sollte dem Prinzip des organisatorischen Minimums folgen. Das heißt, dass nur so viele Organisationseinheiten gebildet werden sollten, wie zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung benötigt werden. Ansonsten ist nicht auszuschließen, dass insbesondere mehr Leitungsstellen als erforderlich vorgehalten werden.

Vier Beigeordnete mit Geschäftsbereich sind bei sechs Fachbereichen zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich. Dies zeigt sich auch im Vergleich mit Verbandsgemeinden entsprechender Größenordnung. Die Verbandsgemeinde Montabaur mit sieben Fachbereichen wird z. B. vom Bürgermeister (drei Fachbereiche) und einem hauptamtlichen Beigeordneten (vier Fachbereiche) geleitet. Übernahme etwa der Bürgermeister die Leitung von drei statt bisher zwei Fachbereichen, könnte die Zuweisung von Geschäftsbereichen auf höchstens drei Beigeordnete beschränkt werden.

Die Verwaltung sollte die Aufbauorganisation straffen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Entscheidung, vier ehrenamtliche Beigeordnete zu wählen und ihnen jeweils einen Geschäftsbereich zuzuordnen, entspreche der politischen Willensbildung. Im Übrigen seien die Kosten einer/eines hauptamtlichen Beigeordneten mit den Kosten der ehrenamtlichen Beigeordneten der Verbandsgemeinde verglichen worden. Es sei erkennbar, dass ein hauptamtlicher Beigeordneter kostenintensiver sei, als vier ehrenamtliche Beigeordnete mit Aufwandsentschädigung.

Hierzu wird bemerkt:

Der Hinweis auf die Organisation der Verbandsgemeinde Montabaur war nicht mit der Forderung verbunden, in der Verbandsgemeinde Rhein-Selz die vier ehrenamtlichen Beigeordneten mit Geschäftsbereich durch einen hauptamtlichen Beigeordneten zu ersetzen. Er diene lediglich zum Beleg, dass ein hauptamtlicher Bürgermeister mehr Geschäftsbereiche führen kann, als dies derzeit in der Verbandsgemeinde der Fall ist. Auch in den Verbandsgemeinden Konz und Weißenthurm führen hauptamtliche Mitglieder des Stadtvorstands mehr als zwei Geschäftsbereiche. Dass die Übernahme eines dritten Geschäftsbereichs durch den Bürgermeister zum Wegfall des Geschäftsbereichs bei einem der ehrenamtlichen Beigeordneten und damit zur gebotenen Reduzierung des Gesamtaufwands führt, ist zwangsläufig.

- 5 Einsparungsmöglichkeiten sollten genutzt werden.

3.4.2 Beauftragte

Nach §§ 9, 9 a der Hauptsatzung verfügt die Verbandsgemeinde neben einer Gleichstellungsbeauftragten über sechs weitere, vom Verbandsgemeinderat zu wählende Beauftragte, deren Aufgabengebiete vom Rat festgelegt werden.

Die Aufgabengebiete stellten sich bei den örtlichen Erhebungen wie folgt dar:

- Tourismus und Wirtschaftsförderung,
- Rhein-Selz-Park und Ausbau der Bahnhöfe und Haltestellen in der VG,
- Integration und Inklusion,
- Gestaltung des demografischen Wandels unter besonderer Berücksichtigung des ehrenamtlichen Engagements,
- Optimierung des Hallenbads der Verbandsgemeinde,
- Weiterentwicklung der Sportstätten und Koordination zwischen den sporttreibenden Vereinen.

Nach § 12 der Hauptsatzung erhalten alle Beauftragten eine monatliche Aufwandsentschädigung von 600 € zuzüglich Erstattung von Barauslagen und Reisekosten. Der Gesamtaufwand für die Entschädigung der Beauftragten belief sich z. B. im Jahr 2016 auf 50.400 €. Da die Verwaltung auf Nachfrage des Rechnungshofs keine Angaben zu Inhalten und Zeitaufwand der Aufgabenwahrnehmung machen konnte, forderte sie die Beauftragten zu entsprechenden Nachweisen auf und legte am 6. Juli 2017 für die Zeit

seit dem 17. November 2014 Unterlagen zu insgesamt neun Berichten bzw. Vorträgen in Rats- oder Ausschusssitzungen vor²⁵.

Anlage 2

Der Rechnungshof hat den Aufwand für Beauftragte der Verbandsgemeinde mit dem der sieben nächsteinwohnerstärksten rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden verglichen. Innerhalb der Vergleichsgruppe hatte die Verbandsgemeinde die mit Abstand meisten Beauftragten, die höchsten Aufwandsentschädigungen und daher auch den höchsten Gesamtaufwand.

Das Alleinstellungsmerkmal der Verbandsgemeinde Rhein-Selz betreffend Zahl und Aufwand für Beauftragte verstößt auch unter Berücksichtigung der durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung eröffneten Dispositionsfreiheit der Verbandsgemeinde gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 93 Abs. 3 GemO).

Dass die Verbandsgemeinde die einwohnerstärkste in Rheinland-Pfalz ist, rechtfertigt nicht, dass sie mehr als das Doppelte an Beauftragten bestellt hat als die Verbandsgemeinde mit der nächstniedrigeren Zahl an Beauftragten. Ihre im Vergleich hierzu um rund 9.000 höhere Einwohnerzahl und um acht höhere Zahl der Ortsgemeinden ändert nichts an der Vergleichbarkeit des Aufgabenspektrums. Es sind keine örtlichen Besonderheiten ersichtlich, welche die Zahl der Beauftragten wie auch die Höhe der Entschädigung sachgerecht erscheinen lassen. Dies gilt umso mehr, als auch allen vier ehrenamtlichen Beigeordneten Geschäftsbereiche – mit erhöhten Entschädigungen – zugewiesen wurden, die die Aufgabengebiete der Beauftragten thematisch abdecken.

Auch wenn ehrenamtliche Beauftragte bestellt werden, haben sie nach § 18 Abs. 4 Satz 1 GemO grundsätzlich nur Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen baren Auslagen und des Verdienstaufschlags, nicht aber auf eine Aufwandsentschädigung. Anderes gilt nach § 3 Abs. 2 KomAEVO lediglich für ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte. Ob ehrenamtlichen Beauftragten eine Aufwandsentschädigung gewährt wird, steht nach § 18 Abs. 4 Satz 3 2. Halbsatz GemO im Ermessen der Gemeinde. Gewährt sie eine Aufwandsentschädigung, muss sich der Gemeinderat bei Entscheidungen zur Höhe innerhalb seiner satzungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit von sachlichen Kriterien leiten lassen. Die Bewertung erfordert vor allem, dass vor der Pauschalierung zunächst der Aufwand für die zu entschädigende Tätigkeit zu ermitteln ist. Maßgeblich für die Höhe der zu gewährenden Entschädigung ist das Maß des mit der ehrenamtlichen Wahrnehmung der Tätigkeit typischerweise verbundenen Zeitversäumnisses und Aufwands²⁶.

Es ist vorliegend nicht erkennbar, dass die in der Vergleichsgruppe singuläre Höhe der gezahlten Aufwandsentschädigungen auch nur annähernd dem zeitlichen und sonstigen

²⁵ Bericht bzw. Vortrag des Beauftragten für
- Gleichstellung vom 5. Oktober 2016,
- Weiterentwicklung der Sportstätten und Koordination zwischen den sporttreibenden Vereinen vom 1. März 2016,
- Integration und Inklusion vom 20. November 2014 und vom 13. Oktober 2015,
- Gestaltung des demografischen Wandels unter besonderer Berücksichtigung des ehrenamtlichen Engagements vom 17. November 2014, 1. März 2016, 18. Mai 2016,
- Rhein-Selz-Park und Ausbau der Bahnhöfe und Haltestellen vom 1. März 2016,
- Tourismus und Wirtschaftsförderung vom 15. Dezember 2015.

²⁶ Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11. Januar 2001 - A 2 S 407/98, juris Rn 71 m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Aufwandsentschädigungen.

Aufwand der Beauftragten entsprechen könnte. Dass die Beauftragten der Verbandsgemeinde Rhein-Selz erheblich mehr Zeit in ihr jeweiliges Aufgabengebiet investieren als die weitaus geringer entschädigten Beauftragten anderer Verbandsgemeinden der Vergleichsgruppe, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Vielmehr liegen der Verbandsgemeinde nach eigenen Angaben²⁷ hierzu keine Erkenntnisse vor, weil den Beauftragten keine zeitlichen Vorgaben gemacht bzw. keine Nachweise über ihren zeitlichen Aufwand verlangt würden. Die am 6. Juli 2017 vorgelegten neun Berichte/ Vorträge lassen nach Zahl, Inhalt und Umfang keinesfalls darauf schließen, dass die sieben Beauftragten in mehr als zweieinhalb Jahren pro Monat jeweils einen Zeit- oder sonstigen Aufwand investiert hätten, der eine Abgeltung mit jeweils 600 € monatlich legitimieren könnte. Zudem erscheint es beispielsweise aufgrund der Ämterfülle des Hallenbadbeauftragten, der (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) u. a. Mitglied des Deutschen Bundestages, ehrenamtlicher Bürgermeister von Oppenheim, Vorstandsvorsitzender der GWG Oppenheim, Geschäftsführer der HGO mbH, Mitglied des Kreistages Mainz-Bingen, Mitglied des Verbandsgemeinderats Rhein-Selz, Vorsitzender des SPD-Ortsvereins Oppenheim sowie des SPD-Verbands Rhein-Selz ist, bereits aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen, dass dieser für seine Aufgabe als Schwimmbadbeauftragter eine seiner Aufwandsentschädigung auch nur annähernd entsprechende Zeit aufbringen kann²⁸.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot verbietet demnach die Finanzierung einer weit überdurchschnittlichen Anzahl von vergleichsweise sehr hoch und nicht zweifelsfrei äquivalent entschädigten Beauftragten.

Die Anzahl der Beauftragten ist auf ein wirtschaftlich legitimierbares Maß zu reduzieren; über die Höhe der Aufwandsentschädigung ist unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen für jeden einzelnen der danach verbleibenden Beauftragten neu zu entscheiden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Organisationsstruktur der Verbandsgemeinde sei mit der weiterer Verbandsgemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern (Montabaur, Konz, Weißenthurm und Nieder-Olm) nicht vergleichbar. Eine Kostenaufstellung zeige, dass ein hauptamtlicher Beigeordneter in der Verbandsgemeinde höhere Kosten verursachen würde als vier ehrenamtliche Beigeordnete mit Geschäftsbereich und sechs Beauftragte mit Aufwandsentschädigung zusammengekommen. Ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 93 GemO) liege nicht vor.

Hierzu wird bemerkt:

Der im interkommunalen Vergleich singuläre Aufwand für eine überdurchschnittliche Zahl von nicht zweifelsfrei äquivalent entschädigten Beauftragten kann nicht mit Hinweis

²⁷ Schreiben vom 6. März 2017.

²⁸ Als Tätigkeitsnachweis des Hallenbadbeauftragten konnte die Verbandsgemeinde lediglich eine vierseitige Aufstellung der Besucherzahlen des Hallenbads im ersten Quartal 2017 vorlegen (Anlage 16 zum Schreiben vom 27. April 2017 an den Rechnungshof), von der zudem nicht auszuschließen ist, dass sie im Hinblick auf die Prüfung des Rechnungshofs erstellt wurde.

auf hypothetisch höhere Kosten eines hauptamtlichen Beigeordneten legitimiert werden. Dass die Reduzierung von Anzahl und Entschädigung der Beauftragten die Verbandsgemeinde zur Einstellung eines hauptamtlichen Beigeordneten zwingen würde und daher unwirtschaftlich wäre, kann ausgeschlossen werden.

- 6 Die Anzahl der Beauftragten sollte begrenzt werden. Über die Höhe der Aufwandsentschädigung ist neu zu entscheiden.

3.4.3 Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Feuerwehrangehörige

Die Verbandsgemeinde gewährte für unterschiedliche Tätigkeiten nach Maßgabe der Hauptsatzung²⁹ und Feuerwehrentschädigungsverordnung pauschalierte monatliche Aufwandsentschädigungen an ehrenamtliche Feuerwehrangehörige. Beispiele:

- Für die Prüfung von Atemschutzgeräten sah die Hauptsatzung einen Pauschalbetrag von 9,50 € je Atemschutzgerät vor. Zwei ehrenamtlichen Atemschutzgerätewarten zahlte die Verbandsgemeinde monatliche Pauschalen von 209,00 €³⁰.
- Für den ehrenamtlichen Gerätewart der Feuerweereinheit Guntersblum sah die Hauptsatzung neben dem Höchstsatz für Gerätewarte zusätzlich den Mindestsatz für jede weitere von ihm betreute Feuerweereinheit vor. Die Verbandsgemeinde zahlte für den Gerätewart eine monatliche Pauschale von 268,72 €³¹.

Die an die genannten ehrenamtlichen Gerätewarte gezahlten Aufwandsentschädigungen überschreiten die in § 11 Abs. 4 Feuerwehrentschädigungsverordnung genannten Höchstbeträge. Diese gelten auch für ehrenamtliche Gerätewarte, denen die Betreuung mehrerer Feuerweereinheiten übertragen ist. Eine diesbezügliche Regelung der Hauptsatzung für den ehrenamtlichen Gerätewart in Guntersblum sieht die Feuerwehrentschädigungsverordnung nicht vor.

Die Aufwandsentschädigungen sind auf das zulässige Maß zu begrenzen.

Äußerung der Verwaltung:

Bis zu einer angestrebten vollständigen hauptamtlichen Aufgabenwahrnehmung werde die Aufwandsentschädigung entsprechend den Höchstsätzen der Verordnung korrigiert.

3.5 Dienstfahrzeuge

3.5.1 Allgemeines

Die Verbandsgemeinde hatte seit 1994 im Wege von Kauf oder Leasing sieben Fahrzeuge beschafft³², die vom Bürgermeister dienstlich und privat unentgeltlich genutzt

²⁹ Vgl. § 10 Abs. 7 der Hauptsatzung der Verbandsgemeinde Rhein-Selz vom 1. Juli 2014 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 6. Oktober 2016.

³⁰ Die beiden Atemschutzgerätewarte hatten jeweils 22 Atemschutzgeräte zu prüfen.

³¹ Der Betrag entspricht dem Höchstsatz zzgl. dem siebenfachen Mindestsatz nach § 11 Abs. 4 Feuerwehrentschädigungsverordnung.

³² Opel Omega 1994-1999, Opel Vectra 2000-2005, Opel Astra 2005-3/2012, BMW 318i 3/2012-3/2013 und 3/2013-3/2014, Audi A3 3/2014-3/2016 sowie ab 3/2016.

wurden. Die unentgeltliche Privatnutzung versteuerte er nach der sogenannten „1%-Regelung“.

3.5.2 Rechtsgrundlage der Privatnutzung

Eine schriftliche Dienstwagenvereinbarung, die den Bürgermeister der Verbandsgemeinde zur unentgeltlichen Privatnutzung seiner Dienstwagen berechtigte, konnte nicht vorgelegt werden³³.

Der Bürgermeister war nicht berechtigt, sich die unentgeltliche Privatnutzung seines Dienstwagens selbst zu genehmigen³⁴. Auch eine etwaige konkludente Duldung durch den jeweils zur Vertretung des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten reichte zur Legitimation der unentgeltlichen Privatnutzung nicht aus. Hierzu war der Beigeordnete weder durch den Verbandsgemeinderat noch durch einen Ausschuss desselben ermächtigt worden.

Einer solchen Ermächtigung hätte es nur dann nicht bedurft, wenn der (konkludente) Abschluss der Dienstwagenvereinbarung ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO gewesen wäre. Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählen nur solche, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und zugleich nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind³⁵. Dies ist bei einer unbefristeten Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister nicht der Fall. Sie ist kein wiederkehrendes, sondern typischerweise ein zumindest in der Amtszeit des Bürgermeisters einmaliges Geschäft. Zudem ist der mit Einräumung des Rechts zur unentgeltlichen Privatnutzung verbundene Verzicht der Gemeinde auf Nutzungsentgelte weder finanziell noch im Hinblick auf die besondere Bedeutung von „Insider-Geschäften“ (vgl. dazu etwa §§ 32 Abs. 2 Nr. 12, 33 Abs. 2 GemO) sachlich unerheblich.

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

Die unentgeltliche Privatnutzung der Dienstwagen durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde entbehrte einer rechtlichen Grundlage. Soweit künftig Privatnutzungen erlaubt werden sollen, sind den Anforderungen des Kommunalrechts entsprechende Dienstwagenvereinbarungen zu schließen.

³³ Der Bürgermeister teilte dazu am 12. Juni 2017 mit, dass eine entsprechende Regelung wahrscheinlich bereits bei seinem Vorgänger bestanden habe.

³⁴ § 181 BGB.

³⁵ Vgl. z. B. BGH, Urteil vom 20. September 1984 - III ZR 47/83; juris Rn 34.

3.5.3 Abgeltung der Privatnutzung

Der Bürgermeister versteuerte die Privatnutzung seiner Dienstwagen nach der „1%-Regelung“. Nutzungsentgelte an die Verbandsgemeinde zahlte er nicht.

Geldwerte Leistungen - wie die Privatnutzung eines Dienstwagens - sind als Sachbezug nach § 13 Abs. 1 Satz 1 LBesG unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Werts mit einem angemessenen Betrag auf die Besoldung anzurechnen. Hieran ist die Verbandsgemeinde nach § 7 LBesG gebunden. Danach dürfen die Kommunen ihren Beamten über die Besoldung und Aufwandsentschädigungen hinausgehende „sonstige Zuwendungen“ nur im Rahmen der für Landesbeamte geltenden Vorschriften gewähren. Soweit diese die Privatnutzung von Dienstwagen für bestimmte Spitzenbeamte des Landes (Besoldungsgruppe B 8 und höher) vorsehen³⁶, können sie auf einen nach Besoldungsgruppe B 5 besoldeten Bürgermeister einer Verbandsgemeinde nicht entsprechend angewendet werden³⁷.

Dass der Bürgermeister den Dienstwagen unentgeltlich und damit unter Verzicht auf eine Anrechnung auf die Besoldung unbeschränkt privat nutzte, war daher rechtswidrig³⁸. Die Versteuerung der Privatnutzung nach der 1%-Regelung ändert nichts an deren Unentgeltlichkeit³⁹, sondern setzt diese gerade voraus.

Das Besoldungsrecht ist künftig zu beachten.

Der Bürgermeister führte kein Fahrtenbuch. Er teilte zum Umfang der Privatnutzung mit, dass diese keinen hohen Anteil habe⁴⁰.

Der Umfang der Privatnutzung ist belastbar zu ermitteln. Sodann ist ein angemessener, auf die Besoldung anzurechnender Betrag festzulegen.

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

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

Äußerung der Verwaltung zu Tz. 3.5.1 bis 3.5.3:

Der Umfang der Privatnutzung sei rückwirkend ermittelt und in Rechnung gestellt worden

³⁶ Vgl. Nr. 11.1 der Dienstkraftfahrzeug-Richtlinie vom 28. Januar 2014 (MinBl. S. 22).

³⁷ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. September 1986 – 2 A 3/86, DVBl. 1987, 428, 431 r.Sp.

³⁸ VG Gera, Urteil vom 4. Juli 2007, Az.: 1 K 704/05 Ge und OVG Rheinland-Pfalz, a. a. O.

³⁹ VG Gera, a. a. O., juris Rn 24.

⁴⁰ Besprechung am 12. Juni 2017.

(6.526 € ab Januar 2014). Der Abschluss einer Dienstwagenvereinbarung sei entbehrlich, da der Leasingvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt aufgelöst werde. Einen Dienstwagen speziell für den Bürgermeister gebe es daher bis auf weiteres nicht mehr.

3.6 Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte durch die Verbandsgemeinde

Bürgermeister, Beigeordnete, Personal oder Beauftragte der Stadt Oppenheim erledigten Aufgaben ohne Beteiligung der Verbandsgemeindeverwaltung, z. B.

- Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Grundstücksverträgen,
- Beschaffungs- und Vergabeverfahren,
- die Beantragung von Fördermitteln.

Die Verwaltung beschied Aktenanforderungen des Rechnungshofs verschiedentlich mit dem Hinweis, dass die Unterlagen nur bei der Stadt Oppenheim vorlägen⁴¹. Dies betraf etwa

- im Zusammenhang mit der Abwicklung des Erschließungsvertrags zum Baugebiet Krämereck-Süd Vergabeunterlagen, Unterlagen zur Herstellung des Benehmens bei der Vergabe von Bauleistungen entsprechend § 7 des Erschließungsvertrags, sowie einzelne Ablöseverträge,
- den aktuellen Gesellschaftsvertrag und den Jahresabschluss 2016 der Oppenheim Touristik GmbH,
- Verträge zur Beschaffung und Abrechnung von dienstlich und privat genutzten Fahrzeugen des Stadtbürgermeisters.

Die fehlende Beteiligung der Verbandsgemeindeverwaltung bewirkte u. a., dass die Verbandsgemeinde zu einzelnen Sachverhalten keine Auskunft geben konnte und der Sachverstand der „professionellen“ Verwaltung nicht genutzt wurde. Dies führte zu Fehlern im Verwaltungshandeln (vergleiche dazu z. B. Textziffern 4.8 bis 4.10).

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung ist im Hinblick auf die gesetzliche Verwaltungskompetenz der Verbandsgemeinde⁴² rechtswidrig und auch wirtschaftlich bedenklich. Sie erwies sich als fehleranfällig und vereitelte den mit der gesetzlichen Aufgabenbündelung intendierten wirtschaftlichen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug.

Es ist sicherzustellen, dass die Verwaltungsgeschäfte der Stadt von der Verbandsgemeindeverwaltung geführt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Ein Hinweis auf die Rechtslage sei erfolgt.

⁴¹ Vgl. dazu Stellungnahmen der Verbandsgemeinde vom 22. März und 27. April 2017 sowie der Stadt Oppenheim vom 16. März und 24. April 2017.

⁴² § 68 Abs. 1 GemO.

- 7 Wir bitten, über die Auswirkungen des erfolgten Hinweises auf die Rechtslage zu berichten, insbesondere konkrete Verwaltungsgeschäfte zu benennen, die die Verbandsgemeindeverwaltung nach Zugang des Entwurfs der Prüfungsmittelungen im Hinblick auf § 68 GemO übernommen hat.

Zahlungen für die Stadt Oppenheim wurden regelmäßig in der Verbandsgemeinde zur Auszahlung angeordnet, nachdem der Stadtbürgermeister auf Rechnungen ein „ok“ schrieb oder mit Stempel und Unterschrift z. B. vermerkte: „Die Richtigkeit der Lieferung-Leistung wird bestätigt und die Verbandsgemeindeverwaltung Nierstein–Oppenheim beauftragt, entsprechende Ausgabe-Anordnung zu erteilen“.

Die Voraussetzungen für die Anordnung der Zahlungen lagen in Einzelfällen nicht vor (vgl. dazu Textziffer 4.8.3). Ein zuständiger Sachbearbeiter der Verbandsgemeinde hatte darauf hingewiesen, zeichnete aber dennoch nach Anweisung „sachlich und rechnerisch“ richtig⁴³. In anderen Fällen - z. B. bei Fahrzeugen des Stadtbürgermeisters - wurden Auszahlungen angewiesen, obwohl die den Zahlungen zugrundeliegenden Verträge und Regelungen den anordnenden Personen nicht bekannt waren.

Jeder Zahlungsanspruch und jede Zahlungsverpflichtung sind auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen und festzustellen (sachliche und rechnerische Feststellung - § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO). Die Pflicht zur Prüfung erfordert, dass die Unterzeichner von Zahlungsanordnungen Kenntnis von Vorgängen zur Zahlungsbegründung haben (§ 25 Abs. 5 Satz 2 GemHVO). Die Mitarbeiter der Verbandsgemeinde, die Anordnungen „sachlich richtig“ unterschreiben, übernehmen damit die Verantwortung für alle in der Anordnung enthaltenen Angaben, insbesondere dafür, dass

- für die Einnahmen oder Ausgaben ein sachlicher Grund zur Zahlung vorliegt und die gesetzlichen Bestimmungen beachtet wurden,
- nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist, (...)
- die zugrunde liegende Lieferung oder Leistung sachgemäß und vollständig dem Auftrag entsprechend erbracht worden ist (...)⁴⁴.

Zahlungen dürfen nicht allein auf Grundlage der auf Rechnungen angebrachten Vermerke des Stadtbürgermeisters vorgenommen werden. Zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit sind die Vorgaben der GemHVO und der dazu ergangenen Dienst-anweisungen der Verbandsgemeinde im Verfahren zu beachten. Bei auf vertraglicher Grundlage geltend gemachten Zahlungsansprüchen ist deren Bestehen zu prüfen und ggf. zu verneinen. Zahlungsbegründende Unterlagen sind in der Verbandsgemeinde-verwaltung vorzuhalten.

Zahlungen dürfen nur vorgenommen werden, wenn die Zahlungsansprüche anhand der erforderlichen Unterlagen geprüft sind. Die sachliche Richtigkeit auf Anordnungen darf

⁴³ Vermerk vom 11. und 22. April 2014 zu einem „Grundstückserwerb Krämereck-Süd (...) Rechnung der Firma GAJ GmbH über Maklerkosten“ (Az.: 09/943-8014).

⁴⁴ Vgl. dazu Nr. 4.2.1 der Dienstanweisung zur Organisation des Rechnungswesens in der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim vom 1. April 2011 in der Fassung vom 11. Januar 2013.

nur bescheinigen, wer den der Zahlung zugrundeliegenden Sachverhalt überblicken und beurteilen kann.

Äußerung der Verwaltung:

Ein Hinweis auf die Rechtslage sei erfolgt.

3.7

Sitzungsniederschriften

Die Richtigkeit der Sitzungsniederschriften des Stadtrates der Stadt Oppenheim bestätigten jeweils Schriftführer und Vorsitzende. Die Niederschriften waren in einigen Fällen nicht geeignet, ihre Dokumentationsfunktion zu erfüllen. Beispiele:

- Gegenstand der Sitzung vom 8. Dezember 2016 waren Ablösevereinbarungen für Stellplätze. Das im Beschlussvorschlag erwähnte Muster einer Ablösevereinbarung, das diesem beigelegt sein sollte, war weder den Sitzungsunterlagen noch der Sitzungsniederschrift zu entnehmen.
- Gegenstand der Sitzung vom 10. Juli 2014 war unter Tagesordnungspunkt (TOP) 11 die „Mitteilung über eine Eilentscheidung gemäß § 48 GemO“. Der Text der Niederschrift lautet: „Herr Held erläutert den anwesenden Ratsmitgliedern die einzelnen Eilentscheidungen und informiert über die Hintergründe.“ Weitere Unterlagen waren der Niederschrift nicht beigelegt. Auskünfte dazu, ob eine oder mehrere Eilentscheidungen erläutert wurden, waren nicht zu bekommen.

Zum Mindestinhalt der Sitzungsniederschrift gehört nach § 41 Abs. 1 Satz 2 GemO der Wortlaut der Beschlüsse. Ist dieser nicht aus sich heraus, sondern nur unter Hinzuziehung weiterer Unterlagen verständlich, sind diese der Niederschrift beizufügen, um deren Dokumentationsfunktion sicher zu stellen. Im Übrigen soll die Niederschrift eine ausreichende Darstellung des wesentlichen Inhalts der Verhandlungen des Gemeinderats enthalten; hierzu gehören alle rechtlich relevanten Daten, Fakten und Vorgänge⁴⁵. Werden Eilentscheidungen bekannt gegeben, sind diese zur Dokumentation des Verfahrens nach § 48 Satz 2 GemO der Niederschrift beizufügen oder ihrem Inhalt nach darin zu beschreiben.

Inhalt und Umfang der Sitzungsniederschriften haben deren Dokumentationsfunktion hinreichend Rechnung zu tragen und sind - soweit erforderlich - mit Hilfe der Verwaltung korrekt zu erstellen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Schriftführer würden im Rahmen einer ständigen Qualitätskontrolle auf die inhaltlich korrekte Darstellung in Niederschriften durch das Sachgebiet Sitzungsdienst hingewiesen. Fehlerhafte Niederschriften würden durch die Verwaltung korrigiert. Ergänzend rügte der Bürgermeister der Stadt Oppenheim die Qualität der Sitzungsniederschriften (vgl. Äußerung zu Tz. 4.5.2).

⁴⁵ PdK RhPf B-1, GemO § 41, beck-online

Die Sitzungsdienst war privatisiert⁴⁶. In Oppenheim fertigte 2016 überwiegend eine ausgebildete Wirtschaftskauffrau (Industrie) die Niederschriften der Stadtratssitzungen und der Ausschüsse. Dafür erhielt sie 2016 ein Entgelt von insgesamt 2.802 € und Reisekosten von 104 €.

Zum Schriftführer soll ein Bediensteter der Gemeinde, bei Ortsgemeinden im Einvernehmen mit der Verbandsgemeindeverwaltung ein Bediensteter der Verbandsgemeinde bestellt werden. Bürger sollen nur dann zum Schriftführer bestellt werden, wenn ein solcher Bediensteter nicht zur Verfügung steht. Wird eine Person, die nicht gewähltes Ratsmitglied ist, zum Schriftführer bestellt, so handelt es sich bei vorübergehender Bestellung um eine ehrenamtliche Tätigkeit und bei einer auf längere Zeit erfolgten Bestellung um ein Ehrenamt am Sinne der § 18 ff. GemO (Nr. 1 der VV zu § 41 GemO).

Die privatrechtliche Rekrutierung von Schriftführern ist nach den Verwaltungsvorschriften zur GemO nicht vorgesehen. Vorrang hat der Einsatz verwaltungserfahrener kommunaler Bediensteter. Dies dient auch der Qualitätssicherung.

Der Sitzungsdienst sollte neu organisiert werden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Neuorganisation des Sitzungsdienstes mit eigenem Personal sei aufgrund der Zahl der Sitzungen nicht möglich, die Sicherstellung des Sitzungsdienstes könne so nicht gewährleistet werden. Die einengende Regelung der VV zu § 41 GemO führe in der Praxis zu kaum zu überwindenden Hürden.

Hierzu wird bemerkt:

Soweit der Sitzungsdienst nicht bei allen Ortsgemeinden mit Verwaltungspersonal abgedeckt werden kann, erscheint eine risikoorientierte Differenzierung möglich und geboten. Hierzu empfiehlt es sich, eine derartige Durchführung des Sitzungsdienstes zumindest in den verbandsangehörigen Gemeinden zu gewährleisten, bei denen aufgrund ihrer Größe sowie der Reichweite und Komplexität anfallender Ratsentscheidungen der Qualitätssicherung von Sitzungsniederschriften eine herausgehobene Bedeutung beizumessen ist.

- 8 Der Rechnungshof bittet, weiter zur Organisation des Sitzungsdienstes zu berichten.

3.8 **Fehlende Aussetzung von Beschlüssen durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde**

Auf die Geltendmachung von Stellplatzablösebeträgen durch die Stadt Oppenheim wurde entgegen der Regelung in § 47 LBauO verzichtet (vgl. dazu Textziffer 4.12).

⁴⁶ Die Verwaltung teilte mit E-Mail vom 31. August 2017 mit, dass seit Januar 2015 nur noch Nicht-Verwaltungskräfte für den Protokolldienst beschäftigt würden. Die Mitarbeiter würden auf Stundenbasis im Rahmen eines Minijobs die Aufgaben wahrnehmen (14,35 € pro Stunde und ggf. Nachtzuschläge sowie Reisekosten).

Gewerbesteuerforderungen gegenüber dem [REDACTED] wurden durch die Stadt Oppenheim erlassen, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Darauf hatte die Verwaltung hingewiesen (vgl. dazu Textziffer 4.2.8)⁴⁷.

Am 15. August 2017 hat der Stadtrat Oppenheim auf Betreiben des Bürgermeisters in nichtöffentlicher Sitzung folgenden Beschluss gefasst: "Der Stadtrat ermächtigt den Stadtbürgermeister zur Beauftragung einer rechtlichen Prüfung des anstehenden Berichts des Landesrechnungshofes durch einen Anwalt."

Nach einem entsprechenden Hinweis der Kommunalaufsicht setzte der Stadtbürgermeister den Beschluss mit Schreiben vom 30. August 2017 wegen einem Verstoß gegen die Vorschriften über die Öffentlichkeit von Ratssitzungen aus. Der Rechnungshof hat den Bürgermeister der Verbandsgemeinde wie auch die Kreisverwaltung Mainz-Bingen und die ADD als Kommunalaufsichtsbehörden darauf hingewiesen, dass ein entsprechender Beschluss vor allem wegen einem evidenten Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 93 Abs. 3 GemO) bei einer Wiederholung in öffentlicher Sitzung auszusetzen sei⁴⁸.

Hat der Gemeinderat einen Beschluss gefasst, der nach Ansicht des Bürgermeisters die Befugnisse des Gemeinderats überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist oder die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzt, oder hat er eine Aufwendung oder Auszahlung beschlossen, für die keine Deckung im Haushaltsplan vorhanden ist, so hat der Bürgermeister die Ausführung des Beschlusses auszusetzen (vgl. § 42 Abs. 1 GemO). Diese Rechte und Pflichten gelten auch für den Bürgermeister der Verbandsgemeinde (vgl. § 69 Abs. 2 GemO). Der Zweck des Aussetzungsrechts besteht in erster Linie in der Sicherstellung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Rechtswidrige Beschlüsse müssen ausgesetzt werden⁴⁹.

Äußerung der Verwaltung:

Nach § 69 Abs. 2 GemO stünden die Rechte und Pflichten zur Aussetzung von Beschlüssen neben dem Orts-/Stadtbürgermeister auch dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde zu. In der Praxis sei zunächst der Orts-/Stadtbürgermeister gefordert, Beschlüsse auszusetzen.

Hierzu wird bemerkt:

Die Rechte und Pflichten des Verbandsbürgermeisters zur Aussetzung von Beschlüssen der Ortsgemeinderäte sind rechtlich im Verhältnis zu denen des Ortsbürgermeisters nicht subsidiär, sondern gleichrangig.

- 9 Etwaige Aussetzungserfordernisse sind durch den Verbandsbürgermeister eigenständig zu prüfen.

⁴⁷ Sitzungsvorlage zur Sitzung des Stadtrates vom 26. Oktober 2016 Top 3.

⁴⁸ Schreiben vom 4. September 2017 (Az.: 6-P-7202-22-1/2017).

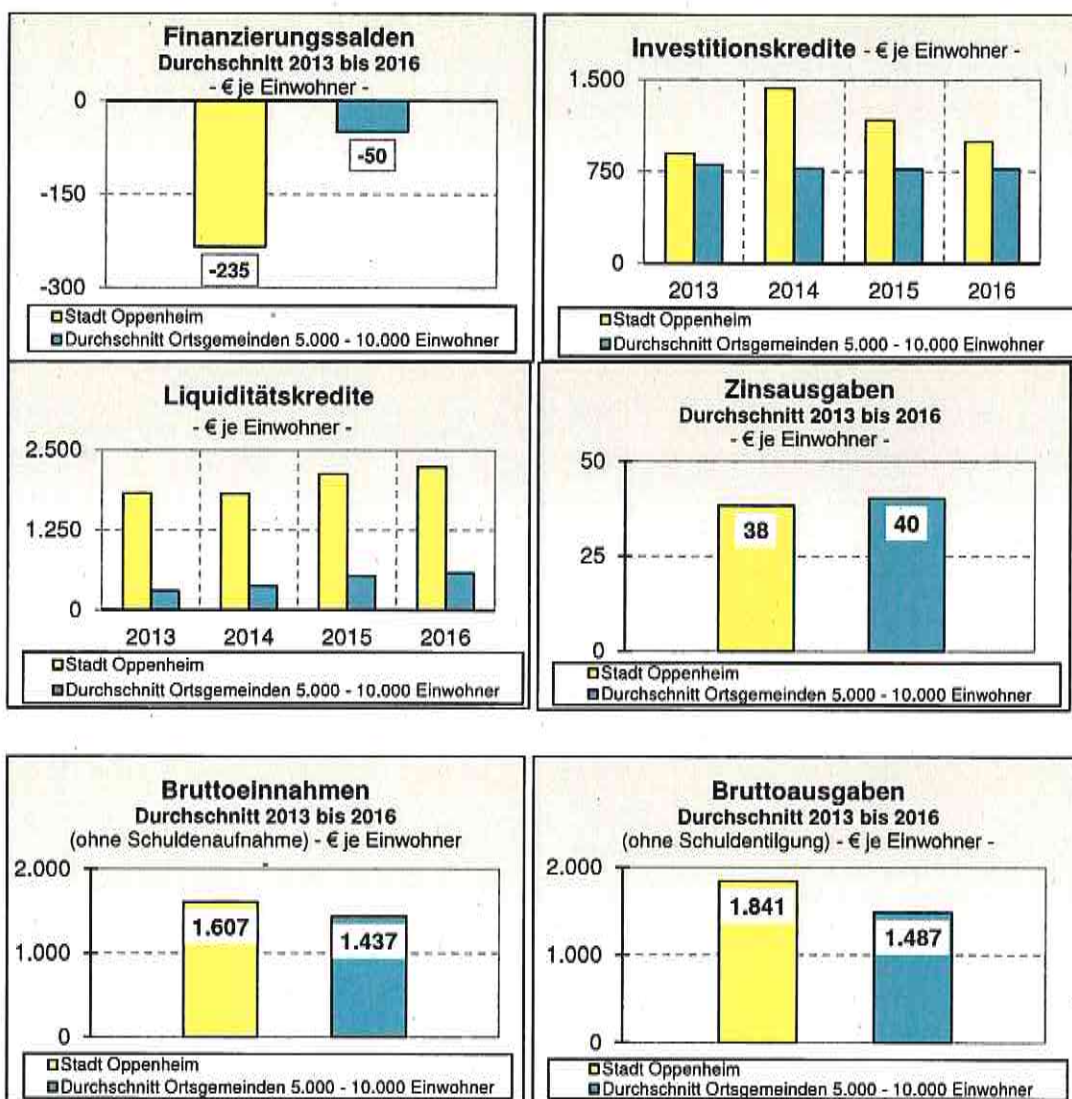
⁴⁹ Vergleiche dazu Stamm/Lukas in Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz (Stand Juni 2017), Nr. 1 und 2.2 des Kommentars zu § 42 GemO.

4 Stadt Oppenheim

4.1 Haushaltswirtschaft

Die örtliche Rechnungsprüfung (§ 110 Abs. 2 GemO) war für das Haushaltsjahr 2015 durchgeführt⁵⁰. Die Entlastung durch den Stadtrat war bis zu diesem Haushaltsjahr erteilt⁵¹ (§ 114 Abs. 1 GemO).

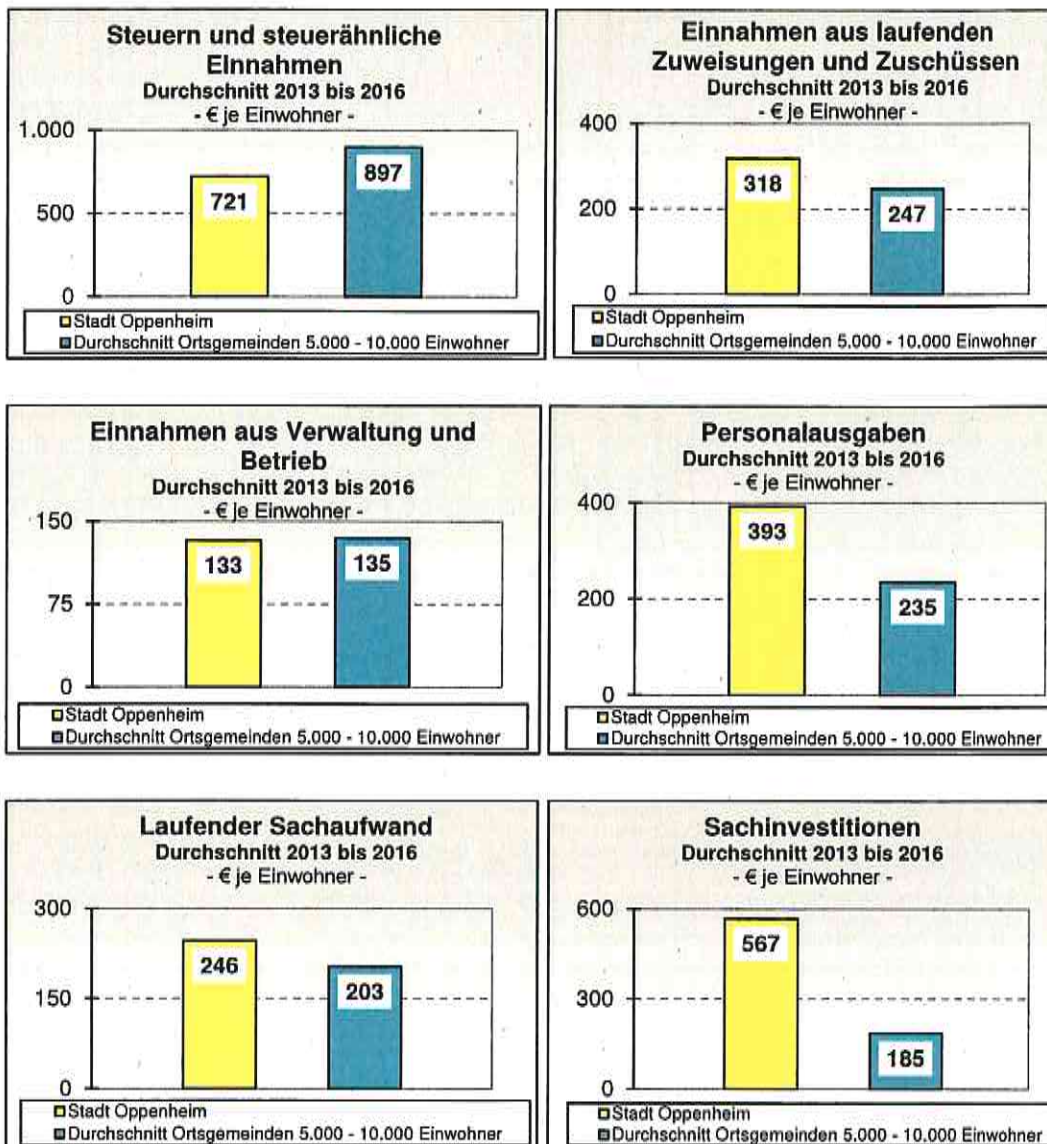
Nachfolgend sind einige Kennzahlen⁵² zur Beurteilung der Finanzlage der Stadt im Vergleich zum Durchschnitt der Ortsgemeinden von 5.000 bis 10.000 Einwohnern zusammengefasst.



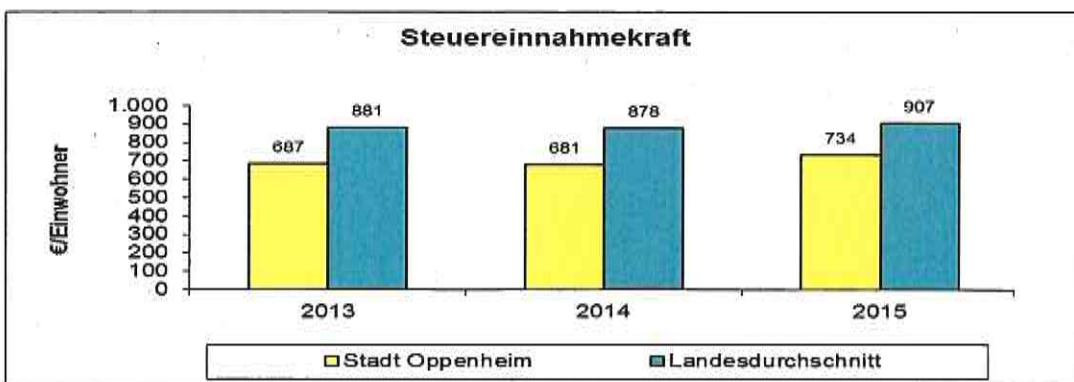
⁵⁰ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 23. November 2016.

⁵¹ Beschluss des Stadtrats vom 8. Dezember 2016, Tagesordnungspunkt (TOP) 12.

⁵² Eigene Berechnungen aufgrund Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamts.

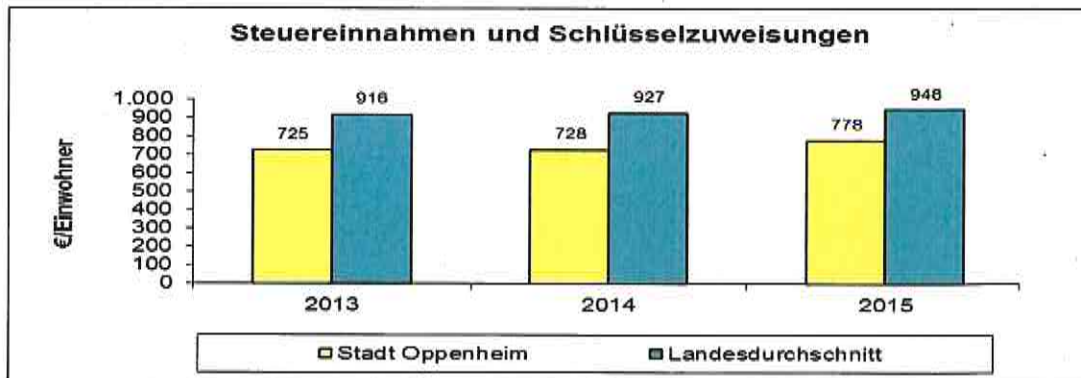


Anlage 3, Die Steuereinnahmekraft war in allen Vergleichsjahren unterdurchschnittlich.
Buchstabe a



**Anlage 3,
Buchstabe b
und d**

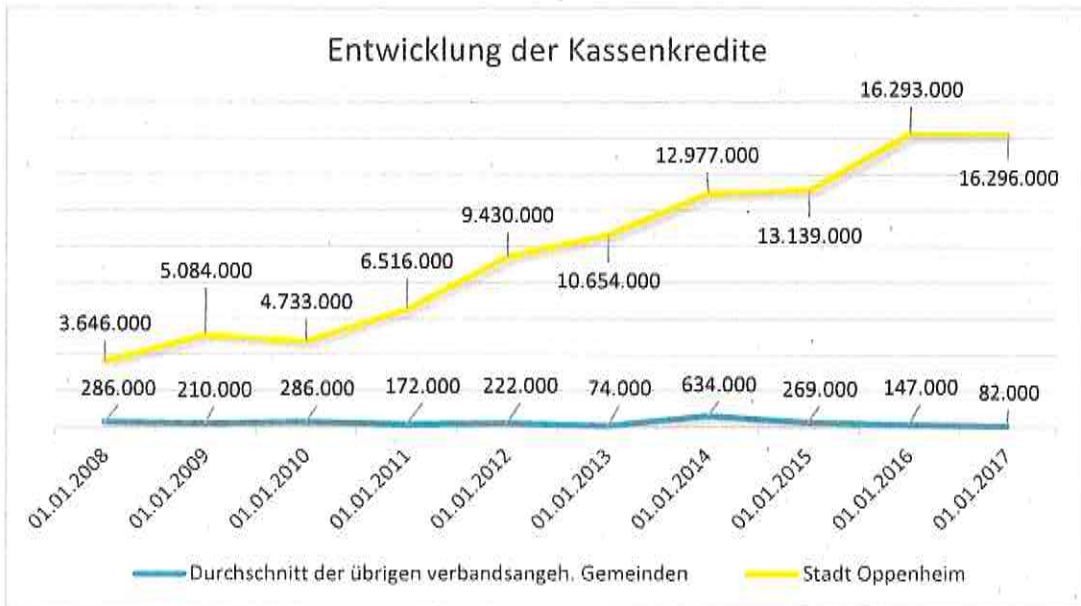
Auch die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen lagen unter den Vergleichswerten.



**Anlage 3,
Buchstabe f**

Die Finanzausstattung je Einwohner lag im Vergleichszeitraum beständig unter den Durchschnittswerten der Ortsgemeinden von 5.000 bis 10.000 Einwohnern, 2015 um 169 € (18 %).

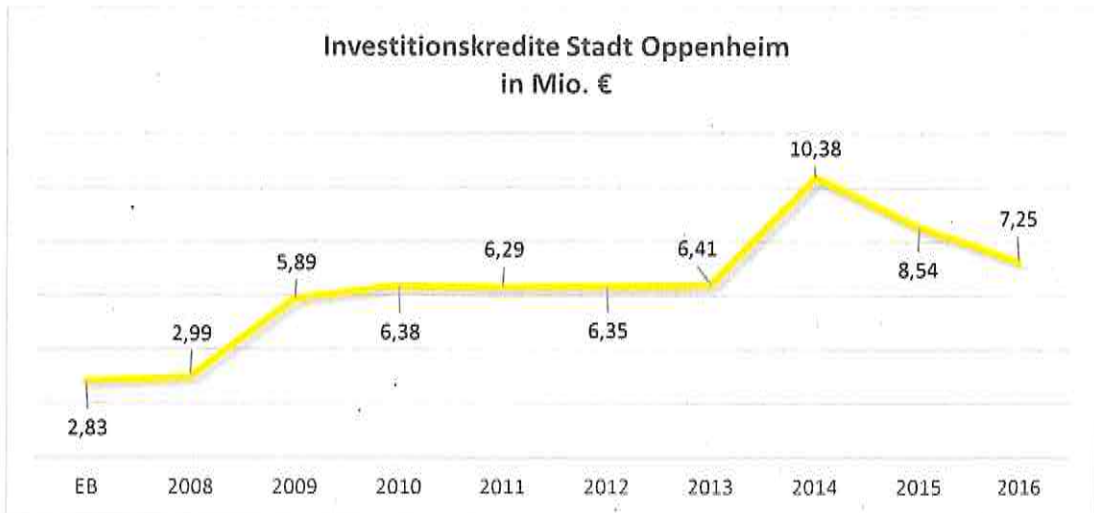
Aufgrund permanenter Haushaltsdefizite erheblichen Umfangs sowie einer hohen Verschuldung - vor allem durch Liquiditätskredite - kann die Haushaltslage der Stadt nur als desolat bezeichnet werden. Die Vergleiche zeigen, dass hierzu weit überdurchschnittliche Sach- und Personalausgaben beitrugen.



Die Höhe und der - trotz Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds - rasche Anstieg der Liquiditätskredite (von 3,6 Mio. € Anfang 2008 auf 16,3 Mio. € Ende 2016) machen die angespannte Finanzsituation der Stadt drastisch deutlich. In den anderen verbandsangehörigen Gemeinden war kein vergleichbarer Anstieg zu verzeichnen. Die

benachbarte Stadt Nierstein verminderte ihren Kassenkreditbestand z. B. von 2,5 Mio. € auf 2,1 Mio. € (Werte vom 1. Januar 2008 und 31. Dezember 2016)⁵³.

Investitionskredite wurden in der Eröffnungsbilanz in Höhe von 2,8 Mio. € ausgewiesen, zum 31. Dezember 2016 in Höhe von 7,2 Mio. €:



Nach der Planung können die Ergebnis- und Finanzhaushalte der Jahre 2017 bis 2020 nicht ausgeglichen werden. Das Eigenkapital wird voraussichtlich von 18,0 Mio. € im Jahr 2015 auf 14,0 Mio. € 2020 sinken. Es droht eine Überschuldung (§ 93 Abs. 6 GemO).

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt (§ 103 Abs. 2 Satz 3 GemO) ist nicht gewährleistet.

Es ist dringend geboten, alle Bereiche einer ernsthaften Aufgabenkritik zu unterziehen. Die Vielzahl freiwilliger Leistungen (Repräsentationen, Ehrungen, Partnerschaften und Veranstaltungen) ist auf ein der Haushaltssituation angemessenes Maß zurückzuführen⁵⁴. Aufwendungen für eigenes Personal und im Zusammenhang mit der Touristik GmbH sind zu begrenzen. Ziel der Stadt muss es sein, die Konsolidierung des Haushalts zu erreichen, um auf Dauer die finanzielle Leistungsfähigkeit wiederherzustellen. Die nachstehenden Prüfungsfeststellungen geben dazu Hinweise.

⁵³ Daten auf Grundlage der Mitteilung des Kassenleiters der Verbandsgemeinde am 26. Juni 2017.

⁵⁴ Vgl. Haushaltsverfügung der Kreisverwaltung Mainz-Bingen zum Haushalt 2017 vom 27. Januar 2017 (Az.: 51 c-11821-10).

4.2 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

4.2.1 Allgemeines

Die Summe der laufenden Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit belief sich nach der Ergebnisrechnung 2015 auf insgesamt 10,9 Mio. €. Der Aufwand für einzelne, grundsätzlich freiwilligen Leistungen zuordenbare Produkte betrug im gleichen Jahr 0,7 Mio. €, in den Jahren 2013 bis 2015 zusammen rund 2,1 Mio. €⁵⁵.

Freiwillige Leistungen werden zusätzlich im Haushalt bei zahlreichen weiteren Produkten veranschlagt und verbucht. Beispielsweise fallen bezogen auf die Aufwandsentschädigungen von Bürgermeister und Beigeordneten sowie Zahlungen an das Personal zum Teil entsprechend zuordenbare Aufwendungen an (Produkte 1110/1111 und 1120 - vgl. Textziffern 4.2.2, 4.2.6 und 4.5.1). Wirtschaftsförderung als freiwillige Leistung wurde - unzulässig - durch den Verzicht auf Einnahmen betrieben (vgl. Textziffern 4.2.8, 4.9.3 und 4.12).

Die Haushaltsdaten im Prüfungszeitraum lassen keine spürbare Reduzierung freiwilliger Leistungen erkennen. Auch die Kommunalaufsicht hat hierzu z. B. 2016 angemerkt, dass ein eindeutiger Sparwille zur Verbesserung der desolaten Haushaltslage nicht erkennbar ist⁵⁶.

Die Stadt ist zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet (§ 93 Abs. 3 GemO). In den Haushaltsverfügungen der Kommunalaufsicht wird regelmäßig darauf hingewiesen, dass „freiwillige Leistungen“ zu begrenzen sind⁵⁷. Der bedenkliche Anstieg der Kassenkredite war vermeidbar, sofern Vorgaben der Haushaltsverfügungen umgesetzt und die in erheblichem Umfang vorhandenen freiwilligen Leistungen begrenzt worden wären⁵⁸.

- 10 Im Haushalt, insbesondere bei den benannten Produkten, sind Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen.

Bereits bei stichprobenartiger Prüfung ausgewählter Bereiche ließ sich erhebliches Potenzial für Aufwandminderungen ohne spürbare Auswirkungen auf die Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung identifizieren:

⁵⁵ Summe des Aufwands der Produkte 1113 Öffentlichkeitsarbeit, 1236 Verkehrserziehung, 2520 Heimatmuseum, 2525 Förderung nichtwissenschaftlicher Zwecke, 2611 Kommunales Theater, 2621 Eigene Musikpflege, 2720 Büchereien, Bibliotheken, 2810 Heimat- und Kulturpflege, 2813 Partnerschaften, 3310 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege, 3654 Sonderbetreuung, 3661 Einrichtungen der Jugendarbeit, 5711 Kommunale Wirtschaftsförderung, 5752 Kommunale Tourismusförderung, 5753 Auskunftsstelle für Fremdenverkehr.

⁵⁶ Vgl. Haushaltsverfügung zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan 2016 vom 13. Januar 2016 (Az.: 52/11821-10) und zur 1. Nachtragshaushaltssatzung mit-plan 2016 vom 13. Juli 2016 (Az.: 51 c-11821-10).

⁵⁷ Beispielsweise zuletzt zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan 2017 vom 27. Januar 2017 (Az.: 51 c-11821-10): Ausgaben/Aufwendungen sind „auf den unabwiesbaren und nicht auf den lediglich wünschenswerten Bedarf zu begrenzen. Eine der Haushaltssituation angemessene Rückführung der Vielzahl freiwilliger Leistungen (Repräsentationen, Ehrungen, Partnerschaften und Veranstaltungen) ist herbeizuführen.“

⁵⁸ Beispielsweise stiegen die Liquiditätskredite im Vergleich von 2013 bis 2016 um 5,7 Mio. € an (von 10,6 Mio. € auf 16,3 Mio. €).

4.2.2 Beauftragte

Die Stadt hatte drei Beauftragte bestellt. Deren Aufgabengebiete stellten sich wie folgt dar:

- Umwelt und Naherholung
- Partnerschaftsangelegenheiten
- Bürgerangelegenheiten, Petitionen und Fragen von Menschen mit Behinderung⁵⁹.

Jeder der Beauftragten erhält für die Wahrnehmung seines Amtes eine monatliche Aufwandsentschädigung von 450 € (§ 11a der Hauptsatzung). Jährlich wurden dafür über 16.000 € aufgewandt.

Nachweise zu den verrichteten Arbeiten und dem Zeitaufwand hatte die Verwaltung nicht. Sie forderte diese nach einer Aufforderung im Rahmen der Erhebungen des Rechnungshofs an. Nachweise wurden nicht vorgelegt.

Dem Rechnungshof ist ein vergleichbarer Aufwand für Beauftragte bei Städten und Ortsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde nicht bekannt. Insofern und wegen der desolaten Finanzlage der Stadt verstößt die Zahl von und der Aufwand für die Beauftragten auch unter Berücksichtigung der durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung eröffneten Dispositionsfreiheit der Stadt gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 93 Abs. 3 GemO). Bei dieser Bewertung wurde auch berücksichtigt, dass die Stadt - anders als vergleichbare - allen drei ehrenamtlichen Beigeordneten mit der Folge erhöhter Aufwandsentschädigung Geschäftsbereiche zugewiesen hat, die Aufgabengebiete der Beauftragten thematisch zum Teil abdecken.

Auch wenn ehrenamtliche Beauftragte bestellt werden, haben sie nach § 18 Abs. 4 Satz 1 GemO grundsätzlich nur Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen baren Auslagen und des Verdienstaufschlags, nicht aber auf eine Aufwandsentschädigung. Ob ehrenamtlichen Beauftragten eine Aufwandsentschädigung gewährt wird, steht nach § 18 Abs. 4 Satz 3 2. Halbsatz GemO im Ermessen der Gemeinde. Gewährt sie eine Aufwandsentschädigung, muss sich der Gemeinderat bei Entscheidungen zur Höhe innerhalb seiner satzungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit von sachlichen Kriterien leiten lassen. Die Bewertung erfordert vor allem, dass vor der Pauschalierung zunächst der Aufwand für die zu entschädigende Tätigkeit zu ermitteln ist. Maßgeblich für die Höhe der zu gewährenden Entschädigung ist das Maß des mit der ehrenamtlichen Wahrnehmung der Tätigkeit typischerweise verbundenen Zeitversäumnisses und Aufwands⁶⁰.

Es ist vorliegend nicht erkennbar, dass die gezahlten Aufwandsentschädigungen auch nur annähernd dem zeitlichen und sonstigen Aufwand der Beauftragten äquivalent sein könnten. Dies wird dadurch gestützt, dass - trotz Aufforderung - keine Nachweise zu deren Tätigkeit vorgelegt wurden. Den Beauftragten wurden nach Aussagen der

⁵⁹ Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Stadtrates vom 13. Juni 2014, TOP 6.

⁶⁰ Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11. Januar 2001 - A 2 S 407/98, juris Rn 71 m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Aufwandsentschädigungen.

Verwaltung keine zeitlichen Vorgaben gemacht bzw. keine Nachweise über ihren zeitlichen Aufwand verlangt.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot verbietet die Finanzierung einer weit überdurchschnittlichen Anzahl von vergleichsweise hoch und nicht zweifelsfrei äquivalent entschädigten Beauftragten.

Die Anzahl der Beauftragten ist auf ein wirtschaftlich legitimierbares Maß zu reduzieren; über die Höhe der Aufwandsentschädigung ist unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen für jeden einzelnen der danach verbleibenden Beauftragten neu zu entscheiden.

Äußerung der Verwaltung:

Die Installierung eines Bürgerbeauftragten, Umweltbeauftragten und Partnerschaftsbeauftragten habe sich bewährt, Bedarf dafür bestehe. Gleichwohl werde dem Hinweis nachgekommen und eine Überprüfung werde vorgenommen.

- 11 Der Rechnungshof bittet, zum Ergebnis der Überprüfung zu berichten.

4.2.3 Ehrungen und Ehrengaben

Die Stadt veranschlagte unter Produkt 1113 Öffentlichkeitsarbeit bei Leistung 11136 Ehrungen und Ehrengaben. In den Jahren 2013 bis 2015 waren dies insgesamt 16.500 €. verausgabt wurden 13.187 €. Die höchste Ausgabe entfiel dabei auf „3 Ehrenringe 585/000 Gelbgold mit Oppenheimer Wappen in Lagenstein graviert“ für 6.397 € (Stückpreis 2.132 €).

Rückfragen ergaben, dass die Stadt mit den Ehrenringen ausscheidende Ratsmitglieder bedachte. Der „Ältestenrat“ habe über die Vergaben entschieden. Voraussetzung dafür sei eine Mindestzeit der Zugehörigkeit zum Stadtrat gewesen.

Der Aufwand von Ratsmitgliedern wird abgegolten (vgl. § 8 der Hauptsatzung). Andere Kommunen bedenken ausscheidende Ratsmitglieder mit kleineren Ehrengaben (z. B. Blumen, Urkunden oder einem Wappenteller).

Die finanzielle Lage der Stadt lässt für vergleichsweise teure Ehrengaben keinen Raum.

Äußerung der Verwaltung:

Dem Stadtrat werde die Frage vorgelegt, ob langjährige Ratsmitglieder weiterhin mit dem Ehrenring ausgezeichnet werden sollen. Die Verleihung des Ehrenrings habe schon seit mindestens 30 Jahren Tradition.

Hierzu wird bemerkt:

Der Stadt ist es im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ohne weiteres gestattet, ausscheidende Ratsmitglieder zu ehren. Die Frage nach dem zulässigen Aufwand hierfür ist jedoch nicht traditionell, sondern im Lichte des Haushaltsausgleichsgebots (§ 93 Abs. 4 GemO) sowie der Pflicht zu sparsamem Verwaltungshandeln (§ 93 Abs. 3 GemO) zu beantworten. So ehrt der Landtag Rheinland-Pfalz seit 2015

ausscheidende Abgeordnete mit der Georg-Forster-Medaille, von der er 200 Exemplare für 18.000 € beschafft hat⁶¹. Werden ausscheidende Abgeordnete des hoch verschuldeten Landes mit einer Ehrengabe zum Stückpreis von 90 € geehrt, so kann dies auch einer hochverschuldeten, defizitär wirtschaftenden Kleinstadt zumindest als grober Anhaltspunkt für einen angemessenen Ausgleich zwischen Haushaltsbelangen und Ehrungsaufwand für ausscheidende Ratsmitglieder dienen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ehrung im Unterschied zur Aufwandsentschädigung ideeller und nicht materieller Natur ist.

- 12 Eine Entscheidung des Stadtrats über die angemessene Reduzierung des Ehrungsaufwands bei ausscheidenden Ratsmitgliedern ist herbeizuführen.

4.2.4 Repräsentation

Die Stadt veranschlagte unter Produkt 1113 Öffentlichkeitsarbeit bei Leistung 11137 Repräsentation in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt 50.000 €. Verausgabt wurden 60.285 €.

Auf Grundlage der im Haushaltsprogramm hinterlegten Daten wurde ausgewertet, wie sich ausgewiesene Ausgaben des Jahres 2016 in Höhe von 22.596 € zusammensetzten. Beispielsweise wurden 5.439 € für insgesamt 1.356 Flaschen Wein und Secco ausgegeben, 2015 für 1.116 Flaschen 4.414 €, 2014 für 1.568 Flaschen 6.447 €. Die Verwaltung teilte dazu nach Rücksprache mit dem 1. Beigeordneten der Stadt mit, dass der Verbrauch für Repräsentation, Präsente, Gästebewirtungen und Veranstaltungen anfallt⁶². Die Rechnungen zu den Lieferungen wiesen auch entsprechende Verwendungszwecke aus⁶³.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner dortigen Prüfung Vergleichsdaten bei der Stadt Bingen erhoben. Dort wurden 2015 insgesamt 368 Flaschen Wein, Sekt und Traubensaft für 1.821 €, 2016 insgesamt 648 Flaschen für 3.206 € gekauft. In Bingen werden die Flaschen bei Jubiläen von Bürgern oder Mitarbeitern der Stadtverwaltung als Präsente übergeben, zusätzlich wird der gekaufte Wein aus Anlass von Veranstaltungen ausgetrennt (z. B. beim Neujahrsempfang).

Dass sachlich begründbare alkoholische Repräsentationsnotwendigkeiten einer verbandsangehörigen, ehrenamtlich geführten Kleinstadt derart höher sein könnten als bei einer hauptamtlich geführten großen kreisangehörigen Stadt, die ebenfalls in einer Weinbaugegend liegt, ist nicht erkennbar.

Der Aufwand für Repräsentationen ist zu überprüfen. Er sollte hinsichtlich des Einkaufs von Wein und Secco eingeschränkt werden.

⁶¹ Die Tageszeitung „Die Rheinpfalz“ vom 7. Februar 2015.

⁶² E-Mail vom 31. August 2017.

⁶³ Z. B. Weinpräsente, Weinritterschlag, Neujahrsempfang.

Äußerung der Verwaltung:

Der Forderung nach einer Überprüfung mit dem Ziel der Einsparung werde nachgekommen.

Die Stadt kaufte Wein und Secco von verschiedensten ortsansässigen Weinbaubetrieben. Der Flaschenpreis betrug 2016 zwischen 3,00 € und 5,10 €.

Die Stadt hat 18 ha Weinberge 1997 an das Weingut Paul Rainer Gillot auf 25 Jahre verpachtet. Sie kann die Entrichtung des Pachtzinses anteilig auch in Naturalpacht verlangen. Bis zu 800 Flaschen Wein wurden zur Lieferung vereinbart. Der Wert der Flaschenlieferung wird dabei mit 80 % des jeweiligen Listenpreises berechnet. Die Stadt hat dieses Kontingent bisher auch nicht annähernd ausgeschöpft.

Die Stadt sollte vor dem Ankauf von Wein jeweils prüfen, ob der Bezug im Rahmen der Naturalpacht mit 20 % Rabatt nicht günstiger ist und entsprechend dem Ergebnis der Prüfung Wein beschaffen.

Äußerung der Verwaltung:

Mit dem Weingut der Stadt Oppenheim (Paul Rainer Gillot) würden entsprechende Verhandlungen geführt, Angebote eingeholt und verglichen.

4.2.5 Schülerlotsen

Die Stadt beschäftigte acht Personen als Schülerlotsen. Die Personalaufwendungen betrugen zuletzt (2016) 40.000 €. Ziel war es, mehr Verkehrssicherheit zu schaffen, bei einer Unterführung unter der B 9 Angst zu nehmen sowie aufzupassen, dass Kinder auf dem für Fußgänger vorgesehenen Weg bleiben⁶⁴.

Die Einrichtung von Schülerlotsendiensten ist in einer ministeriellen Verwaltungsvorschrift⁶⁵ geregelt. Die Dienste sind ehrenamtlich und von den Schulen zu organisieren. Sie haben die Aufgabe, Schülerinnen und Schüler auf dem Weg zur Schule, zu schulischen Einrichtungen und zu besonderen schulischen Veranstaltungen vor den Gefahren des Straßenverkehrs zu schützen. Sie werden dort eingesetzt, wo Schülerinnen und Schüler in Schulumnähe oder auf dem Schulweg beim Überqueren der Fahrbahn besonders gefährdet sind.

Für die Einrichtung zusätzlicher, vergüteter Schülerlotsendienste von Kommunen besteht daher grundsätzlich kein Bedarf. Dies gilt erst recht, wenn sie an nicht besonders gefährdeten Stellen eingesetzt werden⁶⁶. Allgemeine Angstminderung und Wohlfühlkontrollen bei Schülern vermag eine freiwillige kommunale Leistung vor allem

⁶⁴ Vgl. Allgemeine Zeitung vom 25. September 2009 mit entsprechenden Aussagen des Stadtbürgermeisters.

⁶⁵ VV „Einrichtung des Schülerlotsendienstes, Elternlotsendienstes und Schulwegbegleitdienstes“ der Ministerien für Inneres und Sport, für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung sowie für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 11. April 2000 (GAmtsbl. S. 367).

⁶⁶ So war z. B. am Einsatzort eines kommunalen Schülerlotsen der Übergang durch eine Fußgängerampel gesichert, ein weiterer Einsatzort betraf eine Unterführung.

dann wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen, wenn die Kommune permanent gegen das Haushaltsausgleichsgebot nach § 93 Abs. 4 GemO verstößt.

Der Aufwand für Schülerlotsen ist zu verringern.

Äußerung der Verwaltung:

Die aufgeführte Verordnung des Landes Rheinland-Pfalz sei nicht bekannt gewesen. Dem Stadtrat werde vorgeschlagen, dass die Zuständigkeit für die Schülerlotsen zum nächstmöglichen Zeitpunkt auf die hierfür nach der Verwaltungsvorschrift zuständigen Schulen übergehe oder sich der mit der Einrichtung von Schülerlotsen verbundene finanzielle Aufwand der Stadt deutlich verringere.

- 13 Wir bitten, zur künftigen Organisation des Schülerlotsendienstes und zum dafür anfallenden Aufwand zu berichten.

4.2.6 Veranstaltungen

Die Stadt führte im Laufe eines Jahres regelmäßig zahlreiche Veranstaltungen durch oder beteiligte sich an solchen. Entsprechend einer Auswertung einzelner Konten aus überlassenen Finanzdaten⁶⁷ wurden in den Jahren 2013 bis 2016 z. B. dafür Aufwendungen über 284.000 € verbucht:

Veranstaltung	Buchungs- konto	Jahr				Summe
		2013	2014	2015	2016	
		€				
Osterkünstler- und Weihnachtsmarkt	529102	7.620	9.478	5.794	11.150	34.042
Mittelaltermarkt	529103	1.868	9.302	1.478	-	12.648
Wäldcheskerb	529104	20.363	1.210	618	776	22.967
Rhein-Radeln	529105	19.524	23.658	18.515	17.188	78.885
Mini-EM/WM	529106	-	17.733	-	-	17.733
Weinfest usw.	529107	22.554	23.282	23.248	32.615	101.699
Katharinenmarkt	529108	-	726	735	401	1.862
Kinderspielfest	529109	14.183	-	-	-	14.183
Summe		86.112	85.389	50.388	62.130	284.019

Die ausgewiesenen Aufwendungen waren nicht vollständig. Beispielsweise verrichtete der Bauhof im Zusammenhang mit Veranstaltungen Arbeiten. Seine Leistungen wurden

⁶⁷ Datenbestand vom 2. Mai 2017 (Datenexport). Daten aus dem Jahr 2016 wurden mit dem Vorbehalt übermittelt, dass sie nicht vollständig seien. Es fehlten z. B. Buchungen zur Erstellung des Jahresabschlusses 2016. Im Übrigen können z. B. Lücken im Datenbestand vorhanden sein (vgl. dazu Textziffer 2.2.2).

im Rahmen von „Inneren Verrechnungen“ (Kontengruppe 59) nicht einzelnen Veranstaltungen zugeordnet. Das Produkt Bauhof (1143) wurde auch nicht vollständig verrechnet. Folge der fehlenden Verrechnungen ist, dass die mit den Veranstaltungen zusammenhängenden Aufwendungen gegenüber den Entscheidungsträgern – insbesondere dem Stadtrat -, der Kommunalaufsicht und auch den Bürgern nicht vollständig und transparent dargestellt werden⁶⁸.

Die Buchführung hat die Überprüfung des Umgangs mit öffentlichen Mitteln im Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermöglichen und Informationen für den Haushaltsvollzug und die künftige Haushaltsplanung zur Verfügung zu stellen (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GemHVO). Die verursachungsgerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs erfordert die Verrechnung aller internen Leistungsbeziehungen. Insbesondere Produkte, deren Leistungen ausschließlich und überwiegend internen Zwecken dienen (z. B. der Bauhof), müssen verrechnet werden. Die Grundsätze dazu sind im Übrigen in einer Dienstanweisung zu regeln (§ 4 Abs. 10 GemHVO - vgl. dazu Textziffer 3.2.1).

Interne Leistungen sind entsprechend einer für das Finanzwesen erforderlichen Dienstanweisung zu verrechnen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Bauhof führe Stundenzettel, die nach den Leistungen des Haushaltsplans aufgegliedert seien. Sein Aufwand für Veranstaltungen werde bei der Leistung 28101 (Heimat- und sonstige Kulturpflege) verbucht. Es sei sehr im Interesse der Stadt, dass die Buchungen konkret auf die jeweiligen Veranstaltungen erfolgten. Es werde geprüft, für welche der regelmäßig stattfindenden Veranstaltungen im Haushalt eine separate Leistung angelegt werde. Der Stundenzettel des Bauhofes wäre dann entsprechend anzupassen. Die VG-Verwaltung werde den Entwurf einer Dienstanweisung (§ 4 Abs. 10 GemHVO) erarbeiten.

14 Über das Veranlasste bitten wir zu berichten.

Ausweislich einer Broschüre der SPD Rhein-Selz⁶⁹ führt die Stadt als regelmäßige Veranstaltungen den „Stabaus“ oder den Neujahrsempfang durch. Sonderveranstaltungen seien z. B. die „Oldtimerralley“, das Chorfestival oder die 1.250-Jahr-Feier. Für diese Veranstaltungen anfallender Aufwand wurde in Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen nicht gesondert dargestellt.

Im Rechnungswesen wurden weitere - nicht ausdrücklich ausgewiesene - Aufwendungen für Veranstaltungen gefunden, z. B. bei Produkt 1111 Unterstützung der Verwaltungsführung unter Buchungskonto 569300 sonstiger laufender Aufwand für den

⁶⁸ Der gegenteilige Eindruck wurde erweckt: Im Haushalt 2017 wurde bei Produkt 5752 Kommunale Tourismusförderung z. B. beschrieben, dass sämtliche Aufwendungen von Veranstaltungen u. a. durch Spenden/Sponsoring gedeckt werden.

⁶⁹ Neues aus Rhein-Selz – Das Magazin der SPD Rhein-Selz, Ausgabe 09/2017 Seite 4 (V.i.S.d.P.: Marcus Held).

Weinritterschlag⁷⁰ oder eine Weinbergsrundfahrt⁷¹. Bei Produkt 5113 Altstadtanierung, Städtebauförderung z. B. „für die Künstlerakquise und Projektbetreuung der geplanten Lichtinstallation im Kellerlabyrinth“⁷².

Die Darstellung der städtischen Aufwendungen für Veranstaltungen ist zu verbessern, damit bei einer erforderlichen Begrenzung „freiwilliger Leistungen“ eine Auswahl auf nachvollziehbarer Grundlage erfolgen kann.

Die Theaterfestspiele waren im Rechnungswesen als Produkt hinterlegt. Die dafür ausgewiesenen Aufwendungen auf verschiedenen Buchungskonten betrugen in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt 300.000 €:

Aufwand für	Konten- gruppe	Jahr			Summe
		2013	2014	2015	
		€			
Versorgung	51	734	1.849	810	3.393
Sach- und Dienstleistungen	52	57.763	51.259	41.492	150.514
Abschreibungen	53	353	661	1.874	2.888
Sonstiger laufender Aufwand	56	38.517	33.080	37.541	109.138
Interne Leistungsverrechnung	58	13.926	8.845	9.416	32.187
Sonstiges	59	-	2.252	-	2.252
Summe		111.293	97.946	91.133	300.372

Der vorstehend dargestellte Aufwand für Veranstaltungen erhebt zwar keinen Anspruch auf Vollständigkeit, weil er zum Teil nur unvollständig oder verstreut über eine Vielzahl von Produkten und Konten verbucht wurde. Gleichwohl weist er einen Umfang auf, der erhebliche Aufwandsminderungen ohne völligen Verzicht auf identitätsstiftende und tourismusfördernde örtlichen Veranstaltungen ermöglicht. Die desolante Finanzlage der Stadt erfordert, dass der Umfang der tatsächlichen Aufwendungen zunächst vollständig erfasst und dann vermindert wird.

Aufwendungen für Veranstaltungen sind auf eine der Finanzlage der Stadt angemessene Größenordnung zu vermindern.

Äußerung der Verwaltung:

Die Stadt lebe insbesondere vom Weinbau und Tourismus. Kulturförderung sei politisch gewollt, Zuwendungen würden dazu gewährt. Die reine Aufwandsbetrachtung bei den Veranstaltungen sei nicht sachgerecht. Nur eine Nettobetrachtung unter

⁷⁰ Rechnung vom 30. Januar 2016 Saalmitte incl. Nebenkosten 809,20 €, vom 20. März 2016 - 4 Übernachtungen am 19. März 2016 für 468 € und Speisen 788,90 €, insgesamt 1.256,80 €, vom 14. August 2016 Übernachtung mit Frühstück 382,55 €, vom 15. August 2016 für Geschenkekörbe 63,80 €.

⁷¹ Rechnung vom 20. März 2016 - „Weck, Worscht, Wol“ 480 €.

⁷² Rechnung vom 26. März 2016 für Layout Anzeige, Künstlerakquise und Konzeption, Vororttermin, Reisekosten (Flug Ber-Fra-Ber) insgesamt 2.846,34 €.

Berücksichtigung der Erträge, u.a. aus Sponsoring und Zuwendungen, bilde die tatsächliche Belastung des Haushalts ab. Ziehe man die Erträge von dem vom Rechnungshof dargestellten Aufwand ab, ergebe sich im Prüfungszeitraum für die Theaterfestspiele und die sonstigen Veranstaltungen lediglich ein Defizit von rund 220.000 €. *Die Kostendeckung der einzelnen Veranstaltungen liege bei 60 % bis 65%.* Bezüglich der Theaterfestspiele werde der Stadtrat um Entscheidung gebeten, ob eine Fortführung im bisherigen Maß erwünscht sei.

Hierzu wird bemerkt:

Die Aufwandsbetrachtung stellt zunächst die finanzielle Dimension der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung dar und vermittelt einen Eindruck von der Größenordnung etwaiger Aufwandsminderungspotenziale. Eine abschließende Nettobetrachtung wurde unterlassen, weil ungeachtet der von der Stadt dargelegten Erträge die intransparente Buchungspraxis eine definitive Feststellung der Aufwandshöhe stark erschwerte. In diesem Sinn stellt der in den Tabellen dargestellte Aufwand das validierungsfähige Mindestmaß dar, das vom tatsächlichen Aufwand in nicht abschließend ermitteltem Umfang überschritten wird. Nach alledem entkräftet die Nettobetrachtung, die ihrerseits nur das validierbare Mindestmaß der Haushaltsbelastung abbildet, die Forderung nach einer der städtischen Finanzlage angemessenen Aufwandsreduzierung nicht. Ungeachtet dessen ist selbst die Vertretbarkeit des eingeräumten, keineswegs marginalen Defizits im Hinblick auf den chronisch defizitären Haushalt kritisch zu hinterfragen.

- 15 Der Rechnungshof bittet, weiter zur Verbesserung des Nachweises der für Veranstaltungen anfallenden Aufwendungen und zur Begrenzung des Aufwands zu berichten.

4.2.7 Zuwendungen

Jährliche Zuwendungen zur Jugendförderung wurden in Höhe von bis zu 375 € in Einzelfällen z. B. für Jugendfeuerwehr, Meriankapelle, TV 1846, Tennisklub, Schachclub, DRK, Fußballsportverein, Stadtkapelle, Arbeiterwohlfahrt, Rassegeflügelzuchtverein, Carnevalverein, Evangelische Stadtmission, Kanu-Club, Tanzsportverein, DLRG und Aero Club gewährt⁷³.

Ob nach der finanziellen Situation der Zuwendungsempfänger überhaupt ein Zuwendungsbedarf bestand, wurde nach den vorgelegten Unterlagen nicht geprüft. Die Bewilligung erfolgte ohne Anforderung von Verwendungsnachweisen nach dem „Gießkannenprinzip“.

Die Notwendigkeit von Zuwendungen ist zu begründen und zu belegen. Die desolante finanzielle Situation der Stadt lässt im Übrigen - letztlich kreditfinanzierte - Zuwendungen nicht zu.

Äußerung der Verwaltung:

Auch wenn es keine zu Papier gebrachten Nachweise über die Verwendung der

⁷³ Beschlüsse des Stadtrates vom 11. Dezember 2013, 11. Dezember 2014, 10. Dezember 2015 und 26. Oktober 2016.

Zuschüsse gegeben habe, sei bei den begünstigten Vereinen und Organisationen stets ein Zuschussbedarf gegeben, der deutlich über den gewährten, eher symbolischen Zuwendungen liege.

Die Notwendigkeit von Zuwendungen solle künftig in den Anträgen und Verwendungsnachweisen von den Vereinen konkreter dargestellt werden.

4.2.8 Verzicht auf Einnahmen

Mit „Wirtschaftsförderung“ wurde die Ermäßigung von Preisen beim Verkauf von Grundstücken im Krämereck und der Verzicht auf Stellplatzablösebeträge begründet. Auf die Erhebung erforderlicher Einnahmen wurde unzulässig verzichtet (vgl. dazu Textziffern 4.9.3 und 4.12).

Die Wirtschaftsförderung durch die Verminderung von Preisen und den Verzicht auf Ablösebeträge ist weder den Haushaltsplänen noch Haushaltsrechnungen zu entnehmen. „Wirtschaftsförderung“ wäre nach haushaltsrechtlichen Vorschriften als Aufwand und Auszahlung zu veranschlagen (vgl. § 93 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Nrn. 3.6.1 und 3.6.2 der VV zu § 93 GemO, §§ 9 Abs. 1 und 47 Abs. 1 Satz 2 GemHVO). Die Stadt ist nach dem Bruttoprinzip (§ 9 Abs. 1 GemHVO) haushaltsrechtlich dazu verpflichtet, alle Vorgänge in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen und auszuweisen, so z. B. zu zahlende Stellplatzablösebeträge und Aufwendungen der Wirtschaftsförderung mithin nicht zu saldieren. Nur so kann auch sichergestellt werden, dass die Kommunalaufsicht nach Vorlage des Haushaltsplans über eine etwaige Beanstandung in voller Kenntnis der freiwilligen Leistungen und diesbezüglicher Reduzierungsmöglichkeiten entscheidet. Zudem kann der konkrete Nachweis in Haushaltsrechnungen z. B. im Zusammenhang mit der Entscheidung zur Entlastung Bedeutung erlangen (§ 114 GemO).

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind zu beachten, insbesondere Erträge und Aufwendungen getrennt voneinander darzustellen und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen im Haushalt transparent auszuweisen.

Äußerung der Verwaltung:

Sofern die Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung bei Aufstellung der Haushalte bekannt seien, würden diese künftig nach Erträgen und Aufwendungen getrennt dargestellt.

- 16 Transparenz und die Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften sind auch bei Ausführung des Haushaltsplans und beim Nachweis in der Haushaltsrechnung geboten.

Am 26. Oktober 2016 wurde im Stadtrat der Antrag auf Erlass der Gewerbesteuerföderung gegenüber dem [REDACTED] über 4.380 € für die Jahre 2010 bis 2016 behandelt. Ausweislich der Sitzungsvorlage zog die Verwaltung die rechtlichen Voraussetzungen für einen Erlass sowie dessen Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu Recht in Zweifel. Die Gewerbesteuerforderungen wurden gleichwohl erlassen.

Äußerung der Verwaltung:

Insbesondere sei der immense Schaden, den der Verein 2013 durch das Hochwasser erlitten habe, Grundlage der Entscheidung des Stadtrats gewesen.

Hierzu wird bemerkt:

Die Sitzungsunterlagen beinhalten keinen Hinweis auf die nunmehr vorgetragene Motivation des Gewerbesteuererlasses. Diese lässt zudem die Rechtswidrigkeit des Erlasses unberührt. Steuerrechtlich erhebliche Aufwendungen des Gewerbetreibenden mindern grundsätzlich den steuerrechtlichen Gewinn und damit den im Rahmen der Gewerbesteuer steuerbaren Gewerbeertrag. Wurden sie berücksichtigt oder waren sie steuerrechtlich nicht berücksichtigungsfähig, rechtfertigt dies keinen Erlass als Billigkeitsmaßnahme im Einzelfall⁷⁴. Billigkeitsmaßnahmen dienen der Anpassung des steuerrechtlichen Ergebnisses an die Besonderheiten des Einzelfalls, um Rechtsfolgen auszugleichen, die das Ziel der typisierenden gesetzlichen Vorschrift verfehlen und deshalb ungerecht erscheinen. Sie gleichen Härten im Einzelfall aus, die der steuerrechtlichen Wertentscheidung des Gesetzgebers nicht entsprechen und damit zu einem vom Gesetzgeber nicht gewollten Ergebnis führen⁷⁵. Davon kann hier keine Rede sein.

- 17 Forderungen sind nicht zu erlassen, wenn dafür erforderliche Voraussetzungen nicht nachgewiesen wurden.

4.3 Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung

In den Jahren 2013 bis 2015 nahm der Rechnungsprüfungsausschuss Prüfungshandlungen zu den Jahresabschlüssen 2012 bis 2014 in jeweils einer Sitzung vor. Dabei beschränkte er sich auf Stichproben zu einzelnen Themen. Die Sitzungen dauerten regelmäßig knapp zwei Stunden⁷⁶. 2016 wurden im Zusammenhang mit der Prüfung des Jahresabschlusses des Vorjahres einzelne Fragen zu Erträgen und Aufwendungen der 1.250-Jahr-Feier, für Repräsentationen und zum Baugebiet „Krämereck-Süd“ in einer zweiten Sitzung von der Verwaltung erläutert. Bürgermeister und Beigeordnete der Stadt waren bei der Rechnungsprüfung 2016 nicht anwesend, bei den Sitzungen vorher nie vollständig - der Stadtbürgermeister z. B. bei den Prüfungen 2013 bis 2016 nur einmal.

Der Bürgermeister ist im Rechnungsprüfungsverfahren berechtigt und verpflichtet, Auskünfte zu erteilen. Das Gleiche gilt für die Beigeordneten, soweit sie einen eigenen Geschäftsbereich leiten oder den Bürgermeister im Prüfungszeitraum vertreten haben (§ 110 Abs. 4 GemO).

Der Bürgermeister und die Beigeordneten haben zur Erteilung von Auskünften grundsätzlich bei den Sitzungen anwesend zu sein.

⁷⁴ Vgl. §§ 1 Abs.1, 3 Abs. 5 KAG i. V. m. § 227 AO.

⁷⁵ Vgl. BFH, Beschluss vom 30. August 2017 - II B 16/17; juris.

⁷⁶ 2 Stunden 9 Minuten, 1 Stunde 45 Minuten und 1 Stunde 43 Minuten.

Äußerung der Verwaltung:

Der Bürgermeister und die Beigeordneten der Stadt würden dem entsprechenden Hinweis des Landesrechnungshofs künftig nachkommen.

Der Jahresabschlussprüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss kommt als kommunale Pflichtaufgabe (§ 113 Abs. 1 GemO) eine besondere Bedeutung zu. Deshalb erfordert die Prüfung, ob der Jahresabschluss ein der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde entsprechendes Bild wiedergibt, ein Mindestmaß an Prüfungshandlungen. Alleinige Belegprüfungen genügen beispielsweise diesen Anforderungen nicht und sind unzureichend. U. a. die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände sind in die Prüfung einzubeziehen (§ 113 Abs. 1 Satz 3 GemO). Für darüber hinaus gehende Prüfungshandlungen, über deren Durchführung der Rechnungsprüfungsausschuss nach pflichtgemäßen Ermessen entscheiden kann (§ 112 Abs. 4 GemO), stehen den Ausschussmitgliedern die einschlägigen Prüfungshandlungsempfehlungen des Gemeinde- und Städtebunds⁷⁷ zur Verfügung.

Die Prüfungshandlungen sind künftig umfangreicher und im gesetzlich gebotenen Maß unter weitergehender Einbeziehung des Stadtvorstands vorzunehmen.

Äußerung der Verwaltung:

Dauer und Intensität der Prüfungshandlungen lägen ausschließlich in der Zuständigkeit und Verantwortung des Rechnungsprüfungsausschusses. Dieser werde über den Inhalt der Prüfungsmittelungen informiert.

4.4 Oppenheim Tourismus GmbH

4.4.1 Allgemeines

Bis 2012 nahm die Stadt Tourismusaufgaben selbst wahr. Mit notariellem Vertrag vom 16. Oktober 2012 beteiligte sie sich an der Gründung der Oppenheim Tourismus GmbH (Tourismus GmbH Stammkapital 100.000 €) mit 49 % der Geschäftsanteile. Den Rest übernahmen Privatpersonen und Unternehmen⁷⁸. Verlustausgleichsverpflichtungen der Gesellschafter wurden nicht vereinbart. Der Gesellschaftszweck der GmbH besteht in der Unterhaltung touristischer Angebote sowie der Förderung und Entwicklung des Tourismus, insbesondere im Gebiet der Stadt Oppenheim.

**Anlage 4
und
Anlage 5**

In den Jahren 2015 und 2016 erzielte die GmbH Umsatzerlöse von 232.000 € bzw. 237.000 €, die jeweils zu rund 90 % aus Eintrittsgeldern für Untergrund- bzw. Stadtführungen resultierten. Die Bilanzsumme betrug 197.000 € bzw. 194.000 €. Die Jahresergebnisse beliefen sich auf + 5.000 € bzw. - 2.700 € und wurden auf neue

⁷⁷ Örtliche Rechnungsprüfung in Rheinland-Pfalz, Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis aus der Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Band 20.

⁷⁸



Rechnung vorgetragen. Neben dem Geschäftsführer beschäftigte die GmbH eine Teilzeitkraft.

4.4.2 Gesellschaftsvertrag

Der Gesellschaftsvertrag räumt der Stadt, ihrer Aufsichtsbehörde sowie der für die überörtliche Prüfung zuständigen Behörde keine Prüfungsbefugnisse nach § 54 HGrG ein.

Nach § 89 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 GemO soll die Gemeinde, wenn ihr an einem Unternehmen weniger Anteile als in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang gehören, darauf hinwirken, dass ihr, der Aufsichtsbehörde sowie der für sie zuständigen Behörde für die überörtliche Prüfung die in § 54 Abs. 1 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden, soweit die Wahrung gemeindlicher Belange dies erfordert. Letzteres war vorliegend der Fall, da eine bisher kommunal wahrgenommene Aufgabe unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel privatisiert wurde.

Nach Maßgabe der von der Verwaltung vorgelegten Unterlagen hat die Stadt dieser Pflicht - entgegen einem entsprechenden Hinweis der Kommunalaufsicht⁷⁹ - weder bei der Gründung der Gesellschaft noch danach genügt.

Die Stadt hat gegenüber der Gesellschaft auf die Einräumung der Befugnisse nach § 54 Abs. 1 HGrG für die in § 89 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 GemO genannten Stellen hinzuwirken.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, einer Auflage der Kommunalaufsicht zur Einräumung von Prüfungsbefugnissen sei erfolgreich widersprochen worden. Bei der Regelung des § 89 Abs. 7 GemO handele es sich nur um eine Sollvorschrift, die Ermessen einräume.

Hierzu wird bemerkt:

Ob die Kommunalaufsicht einen Hinweis auf Rechtspflichten der Stadt formell rechtmäßig als Auflage verfügen kann, ist für den materiellen Bestand der Rechtspflichten ohne Bedeutung. Spätestens nach dem Hinweis war den handelnden Organen der Stadt ihre Hinwirkenspflicht auch bekannt. Die Berufung auf das angeblich aus dem Charakter einer Sollvorschrift folgende Ermessen geht fehl. "Soll"-Vorschriften sind im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden⁸⁰.

⁷⁹ Vgl. Bescheid vom 22. Juni 2012 (Az.: 52/11821-01).

⁸⁰ BVerwG, Beschluss vom 03. Dezember 2009 – 9 B 79/09 –, juris.

Ein atypischer Fall ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Er liegt nicht etwa schon dann vor, wenn die Kommune aus von der Gesetzesintension nicht gedeckten Gründen die Einräumung von Prüfungsrechten selbst nicht wünscht.

- 18 Die Stadt hat gegenüber der Gesellschaft auf die Einräumung der Befugnisse nach § 54 Abs. 1 HGrG hinzuwirken.

4.4.3 Unterrichtung des Rechnungshofs

Die Stadt unterrichtete den Rechnungshof nicht über die Gründung der Tourismus GmbH.

Nach § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist der Rechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen einer Kommune an einem Unternehmen begründet werden sollen. Auf die Unterrichtungspflicht ist die Stadt mit Bescheid der Kommunalaufsicht vom 22. Juni 2012 hingewiesen worden.

Künftig ist den Unterrichtungspflichten gegenüber dem Rechnungshof nachzukommen.

Äußerung der Verwaltung:

Dies werde künftig beachtet.

4.4.4 Wirtschaftlichkeit und Vergütung von Leistungen

Vor Übertragung der Tourismusaufgaben an die Tourismus GmbH erwirtschaftete die Stadt im Tourismusbereich 2012 ein Defizit von 10.500 €. Nach der Übertragung erzielte die GmbH die wesentlichen Einnahmen im Tourismus. Das Defizit der Stadt stieg bis 2016 auf 81.000 € an.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, im Haushalt sei das Touristbüro als Touristinfo im Produkt 5735 beschrieben. Das jährliche Defizit habe im Jahr 2011 bei 198.661 € gelegen, im Jahr 2012 bei 201.752 €. Nach der Gründung der Tourismus GmbH am 1. Januar 2013 sei das Defizit im Haushalt im gleichen Produkt auf minus 151.231 € reduziert worden und sei dann im Jahr 2014 durch die erneute Übernahme einer Personalstelle von der Stadt auf die Tourismus GmbH auf minus 102.351 € zurückgegangen. Damit habe die Tourismus GmbH und deren Gründung den städtischen Haushalt um allein 100.000 € pro Jahr entlastet.

Hierzu wird bemerkt:

Die „Defizitdarstellung“ des Bürgermeisters betrachtet nur die Entwicklung der Ausgaben. Sie lässt außeracht, dass die Ausgaben bis zur Gründung der Tourismus GmbH in hohem Maß durch Einnahmen aus Untergrund- und Stadtführungen sowie aus dem Verkauf von Artikeln aus dem „Tourist-Shop“⁸¹ gedeckt waren. Nachdem diese Einnahmequellen weitgehend der Gesellschaft überlassen worden waren, verwandelte

Anlage 6

⁸¹ 2012 noch 260.000 €.

sich bei der Stadt die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen von + 12.000 € in 2010 in - 81.000 € in 2016⁸². Von einer auf die GmbH-Gründung zurückzuführenden Haushaltsentlastung kann daher keine Rede sein.

Bei der Stadt verblieb Personalaufwand für Beschäftigte im Tourismusbüro. Sie verkauften z. B. Waren im „Tourist-Shop“ und nahmen Aufgaben für die GmbH wahr. Da der Aufwand gegenüber der GmbH nicht verrechnet wurde, erhöhte sich das Defizit der Stadt im Tourismusbereich erheblich, - im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 auf jährlich 89.000 €. Die GmbH berechnete der Stadt hingegen Leistungen ihres Geschäftsführers für die Leitung der Oppenheimer Festspiele seit 2013 jährlich pauschal mit 15 % ihres Personalaufwands für den Geschäftsführer (13.192,23 € zzgl. MwSt.). Nach § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO sind nicht nur Leistungen eines Unternehmens mit Gemeindebeteiligung an die Gemeinde, sondern auch Leistungen der Gemeinde an ein solches Unternehmen angemessen zu vergüten⁸³.

Der Aufwand der Stadt für die im Tourismusbüro eingesetzten Beschäftigten ist der GmbH, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auch für die Vergangenheit, in Rechnung zu stellen.

Äußerung der Verwaltung:

Nach Auskunft des Stadtbürgermeisters sei die Stadt nach wie vor für die Durchführung von Festen und Veranstaltungen zuständig, wobei der Aufwand bisher bei Produkt 5752 (kommunale Tourismusförderung) verbucht werde. Die Mitarbeiter im Tourismusbüro würden weitestgehend für diese städtische Aufgabe, nicht aber für Aufgaben der Tourismus GmbH eingesetzt. Man werde vor diesem Hintergrund zukünftig die Darstellung im Stellenplan ändern. Die Tourismus GmbH unterstütze teilweise mit ihrem Personal die städtische Aufgabenwahrnehmung, ohne der Stadt hierfür Kosten in Rechnung zu stellen. Zudem sei beabsichtigt, zukünftig weitere Stundenanteile von Mitarbeitern des Tourismusbüros auf die Tourismus GmbH zu übertragen. Schließlich hätten sämtliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen den in § 85 Abs. 3 Satz 1 GemO normierten Vorrang der Erfüllung des öffentlichen Zwecks zu beachten.

Hierzu wird bemerkt:

Dass der Personalaufwand für die Durchführung von Festen und Veranstaltungen bisher dem Tourismusprodukt zugeordnet wurde, ist sachgerecht. Bei den in Rede stehenden Veranstaltungen handelt es sich, wie sich schon aus ihrer regionalen und überregionalen Bewerbung ergibt, nicht um Angebote, die sich ausschließlich oder vorrangig an die Ortsbevölkerung richten. Vielmehr sollen sie Tages- und Übernachtungstouristen anziehen. Ihre Wahrnehmung unterfällt daher dem Gesellschaftszweck der Tourismus GmbH. Dies sah der Bürgermeister zumindest 2014 ebenso. Anders ist nicht zu erklären,

⁸² Die Darstellung beruht auf Übersichten zur Entwicklung von Erträgen, Aufwendungen und zum Ergebnis, die mit E-Mails der Finanzabteilung der Verbandsgemeinde vom 10. Juli 2017 und 24. November 2017 zugesandt und in Anlage 6 zusammengefasst wurden.

⁸³ Die Kommunalaufsicht hatte bereits im Vorfeld der Gründung der GmbH mit Bescheid vom 22. Juni 2012 gefordert, dass bei Inanspruchnahme städtischer Beschäftigter im Bedarfsfall bzw. städtischer Einrichtungen durch die GmbH eine entsprechende Vergütung/Verrechnung zu erfolgen habe.

dass er seinerzeit die für die GmbH verrechnungsfreie Tätigkeit der Mitarbeiter des Tourismusbüros als Zuschuss der Stadt an die GmbH deklarierte⁸⁴. Haushalts- und Stellenplankosmetik ändern nicht die materielle Aufgabenverteilung und damit die Notwendigkeit, sich die Wahrnehmung von Aufgaben der GmbH durch städtische Mitarbeiter angemessen vergüten zu lassen. Wieso § 85 Abs. 3 Satz 1 GemO diese aus Satz 4 der Vorschrift folgende Verpflichtung relativieren soll, bleibt unerfindlich.

- 19 Leistungen zwischen Stadt und Tourismus GmbH sind sachgerecht zu verrechnen.

**Anlage 5
und
Anlage 6**

In 2012 betrug der Personalaufwand der Stadt für Tourismusaufgaben 176.000 €. Ausweislich des Jahresabschlusses 2016 der GmbH belief sich allein deren Personalaufwand (für den Geschäftsführer und eine Teilzeitkraft) auf 113.800 €. Hinzu kamen im Finanzwesen der Tourismusförderung der Stadt (Produkt 57510) zugeordnete 81.300 €. Der Gesamtpersonalaufwand 2016 belief sich daher rechnerisch auf 195.100 €.

Höherer Personalaufwand für die Wahrnehmung touristischer Aufgaben der Stadt wurde somit im Rechnungswesen ausgewiesen. Er ist - unabhängig von korrekten Leistungsverrechnungen - auf eine vergleichsweise stark gestiegene Vergütung des Geschäftsführers der Tourismus GmbH zurückzuführen. Dazu ist folgendes anzumerken:

Der derzeitige Geschäftsführer⁸⁵ war von 2008 bis 2012 für die Stadt als Leiter der Bereiche Tourismusentwicklung/Eventmanagement tätig. Er wurde bei der Stadt zuletzt nach Entgeltgruppe 10 Stufe 1 TVöD vergütet (steuerpflichtiges Jahresbrutto 2012: [REDACTED] €⁸⁶). Als Geschäftsführer der GmbH erhält er ein sozialversicherungspflichtiges Bruttoentgelt von monatlich [REDACTED] €. Dies liegt je Jahr [REDACTED] € um mehr als 2.000 € über einer Vergütung nach Entgeltgruppe 15 Stufe 1 TVöD⁸⁷.

Die mit der Übertragung der Tourismusaufgaben verbundene Beteiligung der Stadt an der Tourismus Oppenheim GmbH war ohne erkennbar gleichwertige Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung demnach u.a. mit Mehraufwand im Leitungsbereich verbunden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe darauf hingewiesen, dass der Geschäftsführer zwar der beschriebenen TVöD-Gruppe angehörte, allerdings aufgrund seiner umfangreichen Mehrstunden im Monat brutto immer über 5.000 € verdiente. Der Unterschied zum heutigen Verdienst als Geschäftsführer sei daher vernachlässigbar. Der Arbeitsaufwand

⁸⁴ Mit E-Mail vom 16. Januar 2014 erklärte der Stadtbürgermeister gegenüber der Personalverwaltung der Verbandsgemeinde zur Zuordnung von zwei Personalstellen: „Wir haben bei der Gründung (Anmerkung: der Tourismus GmbH) darauf verzichtet, einen festen jährlichen Zuschuss von der Stadt an die GmbH zu vereinbaren. Stattdessen haben wir vereinbart, dass die Stellen (...) bei der Stadt bleiben und diese zur Verfügung Stellung sozusagen den Zuschuss darstellen“.

⁸⁵ Dieser ist zugleich ehrenamtlicher Beigeordneter der Stadt; er war nach einem ohne Abschluss beendeten Studium der Theologie, Philosophie und Judaistik zunächst zehn Jahre in der Gastronomie tätig, bevor er 1993 bei der Wasserversorgung Rheinhessen GmbH in Bodenheim beschäftigt wurde. Seit 2001 war er - zunächst nach Vergütungsgruppe BAT Vb vergütet - im Zusammenhang mit Aufgaben des Tourismus- und der Festspiele für die Stadt tätig.

⁸⁶ Nach TVöD-Gehaltsrechner 2012.

⁸⁷ [REDACTED]

sei auch noch höher geworden und werde mit der Geschäftsführerbezahlung pauschal abgegolten.

Hierzu wird bemerkt:

In 2010 erhielt der spätere Geschäftsführer der Tourismus GmbH als städtischer Angestellter keine Mehrarbeitsvergütung. In 2011 und 2012 belief sich die Mehrarbeitsvergütung auf [REDACTED] € bzw. [REDACTED] €. Damit lag seine Bruttovergütung auch in diesen Jahren immerhin noch um rund [REDACTED] € unter seinem derzeitigen Geschäftsführergehalt. Dass dieser – zumindest aus Sicht des Rechnungshofs nicht „vernachlässigbare“ – Betrag durch „höheren Arbeitsaufwand“ wirtschaftlich legitimiert sein könnte, ist weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich.

Auch bei Unternehmen mit kommunaler Minderheitsbeteiligung soll die Gemeinde nach § 87 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz GemO darauf hinwirken, dass das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird. Dies umfasst auch die Angemessenheit der Geschäftsführervergütung, zumal die Gesellschaft beim Abschluss von Dienstverträgen mit Geschäftsführern vom städtisch dominierten (vgl. § 18 des Gesellschaftsvertrags) Aufsichtsrat vertreten wird (§ 13 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrags).

Dass mit dem ehemaligen Leiter der Bereiche Tourismusentwicklung/Eventmanagement ohne wesentliche Änderung seiner Aufgaben anstelle seiner bisherigen Vergütung nach Entgeltgruppe 10 Stufe [REDACTED] TVöD ein Geschäftsführergehalt vereinbart wurde, das ein Entgelt der Entgeltgruppe 15Ü Stufe [REDACTED] übertrifft, ist unangemessen und widerspricht dem Gebot wirtschaftlicher Unternehmensführung.

Mangels fehlender Qualifikation in Gestalt eines Berufsabschlusses, einer Angestelltenprüfung oder einer abgeschlossenen wissenschaftlichen Hochschulbildung konnte der Geschäftsführer schon 2001 nur wegen altersbedingter tarifvertraglicher Befreiung von der Ausbildungs- und Prüfungspflicht⁸⁸ bei der Stadt Oppenheim als Angestellter beschäftigt werden. Seine fehlende Qualifikation ist jedoch bei der Beurteilung der Angemessenheit seines Gehalts und damit seines „Marktwerts“ als Geschäftsführer zu berücksichtigen. Im Geltungsbereich des TVöD erforderte die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 15Ü im Jahr 2013 die Erfüllung der Tarifmerkmale der Vergütungsgruppe I BAT. Die allenfalls in Betracht zu ziehenden Fallgruppen 1a und 1b setzten bei fehlendem Abschluss einer wissenschaftlichen Hochschulbildung grundsätzlich eine entsprechende Tätigkeit aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und Erfahrungen des Angestellten voraus. Hiervon kann im Fall des Geschäftsführers der GmbH angesichts seiner Vortätigkeiten nicht ansatzweise die Rede sein. Zudem erforderte die Fallgruppe 1b die ständige Unterstellung von mindestens acht Angestellten mindestens der Vergütungsgruppe IIa BAT, während dem Geschäftsführer lediglich eine Teilzeitkraft unterstellt war.

⁸⁸ Vgl. Anlage 3 zu § 25 BAT § 3 Abs. 1; der 1955 geborene Geschäftsführer war bei Aufnahme seines Beschäftigungsverhältnisses zur Stadt Oppenheim im Jahr 2001 älter als 40 Jahre.

Auch Geschäftsumfang, Geschäftstätigkeit und Leitungsspanne des Unternehmens rechtfertigen ungeachtet der fehlenden Qualifikation des Geschäftsführers dessen Gehalt nicht. Die GmbH stellt angesichts ihrer Geschäftsdaten eine Kleinstkapitalgesellschaft im Sinne von § 267a HGB dar. Ihre Geschäftstätigkeit besteht zum überwiegenden Teil in Untergrundführungen. Sie nimmt insoweit nicht am Marktgeschehen teil und unterliegt daher auch keinen marktspezifischen Risiken. Schließlich beschränkt sich die personelle Leitungsverantwortung des Geschäftsführers auf eine Teilzeitkraft.

Auch wenn Geschäftsführergehälter von Unternehmen mit Kommunalbeteiligung keiner Tarifbindung unterliegen, ist ihre Angemessenheit jedenfalls dann nicht mehr gegeben, wenn die Qualifikation des Geschäftsführers auch nicht annähernd dem Tarifäquivalent des Gehalts entspricht und es sich zudem um Kleinstunternehmen ohne Marktrisiken, bei denen eine äußerst geringe Leitungsspanne vorhanden ist, handelt.

Äußerung der Verwaltung:

Das Reglement des TVöD und die Qualifizierung als Kleinstkapitalgesellschaft könnten allenfalls Indizwirkung bezüglich des Geschäftsführergehalts haben. Tatsächlich relevant sei allein ein konkreter Marktvergleich und es müsse daher geprüft werden, welchen Wert die Tätigkeit der Person „am Markt“ habe. Der „Marktwert“ könne sich aus vielfältigen Umständen ergeben, die im Rahmen eines Studiums überhaupt keinen Niederschlag finden. In diesem Zusammenhang widerlege gerade die Annahme einer „äußerst geringen Leitungsspanne“ des Geschäftsführers die Verneinung der „Marktüblichkeit“ bzw. spreche für diese: Wenn der Geschäftsführer einziger Angestellter der Gesellschaft sei, so müsse damit zwangsnotwendig ein größeres Arbeitsaufkommen und Aufgabenspektrum einhergehen.

Hierzu wird bemerkt:

Die Rechtfertigung des weder qualifikations- noch unternehmens- oder leitungsadäquaten Geschäftsführergehalts unter Verweis auf einen sich „aus vielfältigen Umständen“ ergebenden „Marktwert“ des Geschäftsführers überzeugt nicht. Die vielfältigen Umstände bleiben unbenannt. Dass sie außerhalb des lokalen Marktes von Oppenheim einen Marktwert in Höhe des derzeitigen Geschäftsführergehalts rechtfertigen könnten, ist unwahrscheinlich. Denn die formelle Qualifikation des Geschäftsführers begründet schon erhebliche Zweifel an seiner grundsätzlichen „Marktgängigkeit“ in der überörtlichen kommunalen Tourismusbranche. Die Auffassung der Stadt, das Gehalt eines Geschäftsführers müsse umso höher sein, je weniger Personal er führe, da er dann notwendig ein größeres Arbeitsaufkommen und Aufgabenspektrum zu bewältigen habe, teilt der Rechnungshof nicht. Sie steht im Widerspruch zu den dem Rechnungshof aus der Prüfung kommunaler Unternehmen bekannten Kriterien bei der Bemessung außertariflicher Geschäftsführergehälter wie auch zu tarifrechtlichen Vergütungsbemessungsregelungen.

- 20 Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass die Vergütung des Geschäftsführers im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf ein angemessenes Maß zurückgeführt wird.

Die Tourismus GmbH hatte regelmäßig hohe Kassenbestände - zuletzt 99.000 €⁸⁹.

Kassenbestände entstanden u. a. durch fehlende Leistungsvergütungen, während die Stadt ihren Liquiditätsbedarf durch steigende Kassenkredite decken musste⁹⁰. Dies war unwirtschaftlich (Verstoß gegen § 93 Abs. 3 GemO).

Mit der Tourismus GmbH sollte eine Vereinbarung zur Nutzung der dort vorhandenen Liquidität durch die Stadt getroffen werden.

Äußerung der Verwaltung:

Für die geforderte Nutzung der Liquidität der Gesellschaft gebe es keine rechtliche Grundlage; sie wäre deshalb unzulässig.

- 21 Eine vertragliche Vereinbarung, welche auch eine Verzinsung beinhaltet (vgl. § 85 Abs. 3 Satz 4 GemO) kann Grundlage sein.

4.4.5 Gesamtbetrachtung

Die Wahrnehmung der kommunalen Tourismusaufgaben durch die GmbH erzeugte nicht nur höheren Personalaufwand. Zusätzlich waren u. a.⁹¹ Kosten für die externe Erstellung der Jahresabschlüsse sowie die Führung der Buchhaltung (2016: 7.300 €) aufzuwenden⁹².

Die im Rahmen der Analyse nach § 92 Abs. 1 GemO⁹³ vor Gründung der GmbH angenommenen Vorteile gegenüber der städtischen Aufgabenwahrnehmung sind hingegen weitestgehend nicht eingetreten:

- Die mangels vertraglicher Verlustausgleichspflicht bestehende Haftungsbegrenzung auf das Stammkapital wird wirtschaftlich durch die letztlich der Insolvenzvermeidung dienende, verdeckte Subventionierung der GmbH durch die Stadt seit Gründung der Gesellschaft unterlaufen.
- Die mangels Tarifbindung größere Flexibilität der GmbH bei der Vergütung ihres Personals ist mangels Personal im Wesentlichen dem Geschäftsführer zugutegekommen. Personal, das Aufgaben der GmbH wahrnimmt, steht weiter tarifgebunden in Diensten der Stadt.
- Die - theoretische - Möglichkeit der GmbH, sich ohne die Bindungen des kommunalen Haushaltsrechts Zugang zu Fremdkapital zu verschaffen, ist bedeutungslos geblieben. Die Verbindlichkeiten der GmbH beschränken sich seit Jahren im Wesentlichen auf Gesellschafterdarlehn von 31.000 €. Investitionserfordernisse, die

⁸⁹ Nach den Jahresabschlüssen 48.383 € (2012), 115.326 € (2013), 97.440 € (2014), 94.569 € (2015), 99.203 € (2016).

⁹⁰ Die Kasse der GmbH wurde eigenständig geführt, Kassenbestände der GmbH wurden nicht von der Stadt genutzt.

⁹¹ Z. B. fielen - wenn auch in geringer Höhe - Gremienkosten in Form von Aufsichtsratsvergütungen (§ 21 des Gesellschaftsvertrags) an.

⁹² Die Erstellung von Jahresabschlüssen der Ortsgemeinden sowie deren Buchführung erledigt die Verbandsgemeindeverwaltung.

⁹³ Vgl. Gutachten der Anwaltskanzlei Rohwedder und Partner vom 5. Juni 2012.

einen nennenswerten Fremdkapitalbedarf auslösen könnten, sind angesichts der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft nicht erkennbar. Investitionen in das Kellerlabyrinth wurden z. B. von der Stadt getragen.

- Auch der in der Analyse (S. 27) aufgeführte (ideelle) Vorteil einer möglichen Beteiligung Oppenheimer Bürger am Stammkapital einer GmbH, verbunden mit einer verstärkten Identifikation mit der Stadt, ist nach Maßgabe der Gesellschafterliste nicht uneingeschränkt eingetreten. Mehr als 20 % des Stammkapitals der Tourismus Oppenheim GmbH werden von Personen gehalten, die nicht in Oppenheim, sondern in Hahnheim⁹⁴ bzw. Uelversheim⁹⁵ ansässig, aber Geschäftsführer oder Inhaber von Unternehmen sind, die seit Jahren ein erhebliches Geschäftsvolumen mit der Stadt Oppenheim abwickeln. Insoweit dürfte es sich bei der Kapitalbeteiligung zumindest nicht um einen Akt bürgerschaftlicher Identifikation handeln.

Der demnach allenfalls verbleibende „Vorteil“, dass die Wahrnehmung von Tourismusaufgaben durch eine GmbH mit kommunaler Minderheitsbeteiligung nicht der überörtlichen Prüfung unterliegt (vgl. S. 34 der Analyse), ist nicht geeignet, den mit Gründung und Betrieb der GmbH verbundenen Mehraufwand der Stadt wirtschaftlich zu rechtfertigen.

Nach Maßgabe eines durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsvergleichs, der die verdeckte Subventionierung der GmbH durch die Stadt einbezieht, ist die Auflösung der Gesellschaft zu prüfen.

Äußerung der Verwaltung:

Wesentliche Vorteile der GmbH seien, dass die Stadt für Verluste nicht aufkommen und zu haften habe, eine grundsätzlich größere Flexibilität bei der Vergütung des Personals vorhanden sei und der Zugang zu Fremdkapital möglich wäre. Nur zwei von insgesamt 18 Gesellschaftern seien nicht in Oppenheim ansässig. Die in Hahnheim und Uelversheim ansässigen Gesellschafter seien in und für die Stadt Oppenheim aktive Unternehmer. Insoweit bestehe ein Identifikations-Effekt.

Die Feststellungen bezögen sich auf einen Zeitraum von nicht einmal fünf Jahren. Erwartete Effekte würden eine längere Zeit beanspruchen. *Man solle der GmbH „etwas Zeit lassen“*. Änderungen seien bereits in Aussicht genommen.

Hierzu wird bemerkt:

Der abstrakte Hinweis auf Vorteile der Rechtsform einer GmbH widerlegt nicht die Ausführungen des Rechnungshofs zu deren (fehlender) konkreter Relevanz im Fall der Tourismus GmbH. Es wird nicht dargelegt, warum auch nach rund fünf Jahren nicht eingetretene konkrete Vorteile zukünftig eintreten sollen, wenn man der GmbH „noch etwas Zeit lässt“.

22 Die Auflösung der Gesellschaft ist zu prüfen.

94

95

4.5 Organisation

4.5.1 Geschäftsbereiche

Für die Verwaltung der Stadt werden drei Geschäftsbereiche gebildet (§ 7 Abs. 2 der Hauptsatzung). Diese waren den drei ehrenamtlichen Beigeordneten übertragen. Die Beigeordneten erhielten aufgrund der Übertragung eigener Geschäftsbereiche erhöhte Aufwandsentschädigungen. Diese betrugen jeweils 35 % der monatlichen Aufwandsentschädigung des Stadtbürgermeisters. Im Jahr 2016 erhielt jeder Beigeordnete 801 € monatlich. Insgesamt wurden 2016 für Aufwandsentschädigungen an die Beigeordneten 32.945 € gezahlt⁹⁶.

Ungeachtet ihrer rechtlichen Zulässigkeit⁹⁷ ist die Bildung mehrerer Geschäftsbereiche für ehrenamtliche Beigeordnete bei Städten gleicher Größenklasse untypisch. Sogar wesentlich größere Gemeinden kommen ohne die Bildung eigener Geschäftsbereiche für die ehrenamtlichen Beigeordneten aus⁹⁸. Spätestens wenn bisher von der Stadt wahrgenommene Verwaltungstätigkeiten gesetzeskonform auf die Verbandsgemeindeverwaltung verlagert werden (vgl. Textziffern 3.6 und 4.5.2), ist die Bildung von mindestens zwei Geschäftsbereichen für ehrenamtliche Beigeordnete entbehrlich und ihr Wegfall angesichts der desolaten Haushaltslage der Stadt auch wirtschaftlich geboten (mögliche Aufwandsminderung geschätzt 19.000 €).

Der Rechnungshof bittet, eine Entscheidung des Stadtrats zur Reduzierung der Geschäftsbereiche herbeizuführen und über deren Ergebnis zu berichten.

Äußerung der Verwaltung:

Die Aufgabenübertragung auf die ehrenamtlichen Stadtbeigeordneten in Oppenheim sei eine Maßnahme zur Entlastung des Stadtbürgermeisters und nicht zum Nulltarif zu haben. Bereits vor Jahren sei in der „*Oppenheimer Erklärung*“ die Belastung der ehrenamtlichen Ortsbürgermeister beklagt worden. Diese sei in den letzten Jahren weiter gestiegen, z. B. durch rasant gestiegenen E-Mail-Verkehr, Nachrichten mittels WhatsApp sowie durch Erwartungen der Bürger.

Die in der Fußnote als Beispiel genannte Stadt Montabaur sei nicht vergleichbar, da Ortsvorsteher von sieben Stadtteilen die Stadtbürgermeisterin bei den Tagesgeschäften entlasten würden. Die ähnlich große Stadt Nierstein habe ebenfalls drei Beigeordnete mit Geschäftsbereich sowie Beauftragte. Guntersblum verfüge über drei Beigeordnete mit zwei Geschäftsbereichen.

Der Sachverhalt werde in den städtischen Gremien beraten.

⁹⁶ 13.027,50 € an den 1. Beigeordneten, 10.305 € an den 2. Beigeordneten; - Beträge einschließlich Aufwandsentschädigungen für Vertretungszeiten.

⁹⁷ § 50 Abs. 3 Satz 1 GemO.

⁹⁸ Beispielsweise verzichten die Städte Montabaur, Diez und Hachenburg auf die Bildung eigener Geschäftsbereiche für ehrenamtliche Beigeordnete.

Hierzu wird bemerkt:

Die behauptete entlastende Funktion von Ortsvorstehern für einen ehrenamtlichen Bürgermeister ist im Hinblick auf deren sehr geringe Entscheidungskompetenzen und allenfalls kanalisierende Funktion für Belange des Ortsbezirks nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Der Hinweis auf Organisationsgewohnheiten im rheinhessischen Umfeld der Stadt entbindet diese nicht von der aus ihrer desolaten Finanzlage resultierenden Notwendigkeit eines interkommunalen Vergleichs mit „schlankeren“ und damit kostengünstigeren kommunalen Organisationsmodellen in anderen Teilen des Landes.

- 23 Der Rechnungshof bittet, zur Entscheidung des Stadtrats zu berichten.

4.5.2 Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften der Stadt

Bürgermeister, Beigeordnete oder Personal der Stadt erledigten Aufgaben ohne Beteiligung der Verbandsgemeindeverwaltung, z. B.

- den Abschluss von Wohnraum- und Gewerbemietverträgen,
- die Durchführung von Beschaffungs- und Vergabeverfahren,
- den An- und Verkauf von Grundstücken,
- die Beantragung von Fördermitteln.

Aufgaben, die üblicherweise von der Bauverwaltung in Verbandsgemeinden wahrgenommen werden, waren vergeben (vgl. Textziffer 4.5.3).

Die fehlende Beteiligung der Verbandsgemeindeverwaltung führte dazu, dass bei der Prüfung Unterlagen in der Verbandsgemeindeverwaltung nicht vorlagen.

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung ist im Hinblick auf die gesetzliche Verwaltungskompetenz der Verbandsgemeinde (§ 68 Abs. 1 GemO) rechtswidrig und wirtschaftlich bedenklich. Sie erwies sich als fehleranfällig und vereitelte einen mit der gesetzlichen Aufgabenbündelung intendierten wirtschaftlichen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug.

Es ist sicherzustellen, dass die Verwaltungsgeschäfte der Stadt von der Verbandsgemeindeverwaltung geführt werden.

Äußerung der Verwaltung:

Der Bürgermeister der Stadt habe mitgeteilt, dass sich im Verhältnis der Stadt Oppenheim zur Verbandsgemeindeverwaltung - auch um Beschlüsse und Ziele möglichst rasch umzusetzen - in den zurückliegenden drei Jahrzehnten eine bestimmte Verwaltungspraxis entwickelt habe. Inwieweit in Zukunft die Aufgabenübernahme im Sinne des § 68 GemO und der Idee der „Serviceeinheit Verwaltung für die Kommune“ optimiert werden könne und müsse, sei zu prüfen und zu diskutieren.

Die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde im Bereich des Sitzungsdienstes sei – wie vom Rechnungshof zutreffend bemerkt – mangelhaft. Forderungen der Stadt nach einer Verbesserung seien seit Jahren erfolglos geblieben. Inhalte von

Sitzungsniederschriften seien für den Bürgermeister und die Beigeordneten der Stadt in Teilen nicht nachvollziehbar. Einzige Alternative sei, Protokolle selbst zu schreiben oder komplett neu zu schreiben. Der Bürgermeister der Stadt habe sich häufig gezwungen, gesehen, die zum Teil sehr umfangreichen Protokolle ohne eine zusätzliche Prüfung/Überarbeitung zu unterzeichnen.

Hierzu wird bemerkt:

Die Verbandsgemeindeverwaltung führt die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und deren Auftrag (§ 68 Abs. 1 GemO). Eine davon abweichende Verwaltungspraxis ist nicht zu prüfen und zu diskutieren, sie ist nicht zulässig. Gründe, die zur abweichenden Verwaltungspraxis geführt haben, sind zu beheben. Dies gilt auch für die fehlerhafte Protokollführung und den unzureichenden Sitzungsdienst.

- 24 Die Verwaltungsgeschäfte der Stadt sind von der Verbandsgemeinde zu führen.

4.5.3 Vergabe von Leistungen an Dritte

Die Stadt vergab im Rahmen von Ausbaumaßnahmen in einer Vielzahl von Fällen Ingenieurleistungen (Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung, Bauoberleitung) ohne Wettbewerb an ein im Rathaus ansässiges Unternehmen⁹⁹.

Im Prüfungszeitraum gab die Stadt für die Inanspruchnahme des Unternehmens insgesamt 684.000 € aus.

Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit unterhalb der europäischen Schwellenwerte erbracht werden, unterliegen weder der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) noch der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)¹⁰⁰. Haushaltsrechtliche Vorschriften sind jedoch weiterhin zu beachten. Nach § 22 GemHVO muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Bei freiberuflichen Leistungen kann davon ausgegangen werden, dass ein solcher Ausnahmetatbestand in der Regel erfüllt ist. Gleichwohl ist aber auch in diesen Fällen ein wettbewerbsoffenes Verfahren durchzuführen¹⁰¹. Das bedeutet, dass im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs z. B. mindestens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Die Unternehmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden, sollten möglichst gewechselt werden¹⁰².

Leistungen im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit sollten im Wettbewerb an unterschiedliche Unternehmen vergeben werden.

⁹⁹ Z. B. für die Ausbaumaßnahmen „Schulstraße“, „Kirchstraße“ und „Krämerstraße“ und „Wormser Straße“.

¹⁰⁰ Die VOF regelte bis zum 18. April 2016 oberhalb der EU-Schwellenwerte die Ausschreibung und Vergabe von freiberuflichen Leistungen.

¹⁰¹ Vgl. Nr. 6.5.1 der Verwaltungsvorschrift Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen Rheinland-Pfalz vom 24. April 2014.

¹⁰² Vgl. Nr. 6.5.1 i. V. m. Nr. 6.2.1 der Verwaltungsvorschrift Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen Rheinland-Pfalz vom 24. April 2014.

Mit dem Unternehmen war auch ein unbefristeter Dienstleistungsvertrag für die planerische und organisatorische Unterstützung bei der Instandhaltung und Sanierung städtischer Liegenschaften (bauliche Anlagen sowie städtische Straßen, Wege und Plätze) geschlossen¹⁰³. Für die Erbringung vertraglich vereinbarter Leistungen zahlte die Stadt dem Unternehmen 2013 bis 2016 - überschlägig ermittelt - 77.000 €¹⁰⁴. Dem Vertragsschluss ging weder ein Wettbewerb noch eine Beschlussfassung in den städtischen Gremien voraus.

Der Vergabe von Aufträgen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen (§ 22 Abs. 1 GemHVO, § 3 VOL/A). Eine Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung ist aufgrund des Auftragswerts z. B. auch nach der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz" grundsätzlich gegeben. Über eine entsprechende Auftragsvergabe hatte zudem der Stadtrat oder ein ermächtigter Ausschuss zu entscheiden, sofern nicht ein Geschäft der laufenden Verwaltung¹⁰⁵ vorliegt oder die Hauptsatzung etwas Anderes zulässt. Geschäfte der in Rede stehenden Art wurden von der Stadt nicht wiederkehrend geschlossen. Der finanzielle Umfang war erheblich. Die Hauptsatzung sah keine Delegation der Entscheidungsbefugnis auf den Bürgermeister vor.

Dienstleistungsverträge sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Vor dem Abschluss von Verträgen ist die Entscheidung der zuständigen Gremien einzuholen.

Um das förmliche Sanierungsgebiet „Altstadt Kernstadt“ nach Aufhebung der Sanierungssatzung innerhalb von zwei Jahren gegenüber dem Land abzurechnen, wurden 2013 Beratungs- und sonstige Leistungen freihändig für 52.500 € brutto an ein weiteres im Rathaus ansässiges Unternehmen vergeben.

Der mit der Abrechnung zusammenhängende Aufwand ist grundsätzlich umlagefinanziert und daher ohne Zusatzkosten für die Stadt von der Verbandsgemeindeverwaltung zu leisten. Wird davon abgesehen, sollte dies vor der Entscheidung über die Vergabe der Leistungen nachvollziehbar begründet werden. Wird vergeben, hat dies grundsätzlich im Wettbewerb zu erfolgen.

Äußerung der Verwaltung:

Nach Ansicht des Stadtbürgermeisters sei es wegen kleinen Einzelaufträgen fraglich, ob angesprochene Ingenieurleistungen tatsächlich im Rahmen eines Wettbewerbs hätten vergeben werden müssen. Hinzu komme, dass sich nach der HOAI ein entsprechendes Honorar immer an der Bausumme orientiere und insofern bei jedem abgegebenen Angebot Kosten gleich hoch wären.

¹⁰³ Vertrag vom 10. Dezember 2010. Im Vertrag heißt es u.a.: „sofern aus Gründen besonderer Dringlichkeit oder geringen Maßnahmenumfangs kein anderweitiger Ingenieurvertrag mit einem Planungsbüro abgeschlossen wurde“. Auf Grundlage der erbrachten Leistungen ist der Vertrag als Dienstleistungsvertrag zu qualifizieren.

¹⁰⁴ Bspw. Aufwendungen für Leistungen des Unternehmens aus den Produktbereichen Unterhaltung Außenanlagen, Gebäude, Straßen-Wege-Plätze, sonstige Infrastrukturvermögen und Denkmäler in den Jahren 2013 bis 2016.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Nr. 3.5.3.

Ein Rahmenvertrag sei auch aus Aspekten der Haftung des Bürgermeisters oder seiner gesetzlichen Vertreter geschlossen worden. Gemeldete Defekte oder Beschädigungen bedürften häufig einer äußerst raschen Bearbeitung.

Bereits 1999 sei ein für Sanierungsgebiete üblicher Vertrag zur „*Städtebaulichen Beratungsleistung*“ geschlossen worden. Im Vertrag sei in § 4 Abs. 1.3 normiert, dass der Sanierungsberater den Auftraggeber in allen die Sanierung betreffenden Finanzierungsangelegenheiten unterstütze. Dies beinhalte auch die Endabrechnung der Gesamtmaßnahme, da kein anderes Büro über Detailwissen verfügen könne, das der renommierte Sanierungsberater bei einer Programmlaufzeit von über 20 Jahren angesammelt habe. Die Verbandsgemeindeverwaltung habe der Stadt auch 2012 mitgeteilt, dass sie die Aufgabe nicht wahrnehmen könne.

Hierzu wird bemerkt:

- Bei einzelnen Vergaben (z. B. zur Schulstraße, Kirchstraße, Krämerstraße und Wormser Straße) handelte es sich vom Auftragsumfang nicht um „kleine Einzelaufträge“¹⁰⁶.
- Die Anwendung der HOAI lässt Spielräume (z. B. die Abrechnung nach Mindestsätzen, Pauschalvereinbarungen).
- Eine rasche Bearbeitung wird üblicherweise durch die Verbandsgemeindeverwaltung sichergestellt¹⁰⁷. Die Notwendigkeit einer Vergabe betrifft somit auch das Verhältnis der Aufgabenerledigung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden (vgl. Textziffern 3.6 und 4.5.2).
- Die Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeindeverwaltung ist wesentlich für die Entscheidung zur Abrechnung des Sanierungsgebiets.

- 25 Entscheidungen über die Vergabe der Leistungen sind nachvollziehbar zu begründen. Wird vergeben, hat dies grundsätzlich im Wettbewerb zu erfolgen. Vor dem Abschluss von Verträgen ist die Entscheidung der zuständigen Gremien einzuholen.

4.6 Personal

4.6.1 Stellenplan

Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 hat sich die Zahl der Stellen um 3,65 erhöht¹⁰⁸:

Jahr	Beamte	Beschäftigte	Insgesamt
2013	-	54,71	54,71
2017	-	58,36	58,36
Mehrung	-	3,65	3,65

¹⁰⁶ Auftragssummen laut E-Mail der Verbandsgemeindeverwaltung vom 7. Dezember 2017: Schulstraße 37.000 €, Kirchstraße 78.000 €, Krämerstraße 43.000 €, Wormser Straße 1. Bauabschnitt 64.000 €, Wormser Straße 2. Bauabschnitt voraussichtlich 38.000 €.

¹⁰⁷ Beispielsweise die Einholung und Auswertung von Angeboten, Baustelleneinweisungen, Kommunikation mit Versorgungsträgern und Anliegern, Bauleitung und Rechnungsprüfung.

¹⁰⁸ Grundlage der Darstellung ist die mit der Verwaltung abgeglichene Stellenplanung der Jahre 2013 und 2017. Bei den Angaben wurden nachrichtlich ausgewiesene Stellen des Stellenplans nicht berücksichtigt.

Der Anstieg beruhte auf einer Verstärkung des Personals in den Kindertagesstätten (5,24 Stellen) sowie bei der Unterstützung der Verwaltungsführung (0,41 Stellen). Stellenminderungen ergaben sich durch den Wegfall jeweils einer Vollzeitstelle in den Bereichen Sportplatz und Gästeinformation.

Daneben wies der Stellenplan 2017 der Stadt Oppenheim weitere Stellenanteile von insgesamt 10,4 Vollzeitäquivalenten nachrichtlich aus. Dies betraf die Bereiche der Verwaltungssteuerung mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister, den Beigeordneten und Beauftragten (7,0 Stellen¹⁰⁹), der Schülerlotsen (0,98 Stellen), der Musikpflege (0,17 Stellen), der Bücherei (0,25 Stellen) sowie der Untergrundsanierung (2,0 Stellen).

Der Stellenplan ist Teil des Haushaltsplans (§ 96 Abs. 4 Nr. 4 GemO). Er hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und Beschäftigten, die über die Dauer eines Jahres hinaus eingestellt werden, auszuweisen (§ 5 Abs. 1 GemHVO). Dies gilt, mit Ausnahme der Stellen für den Bereich der Verwaltungssteuerung, für alle Beschäftigten der Stadt. Auch im Bereich der Schülerlotsen, der Musikpflege, der Bücherei und des Untergrunds waren Personen dauerhaft beschäftigt. Im Stellenplan 2017 wurden insoweit 3,4 Stellen zu wenig ausgewiesen.

Der Stellenplan ist anzupassen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stellenplan 2018 werde angepasst.

In 2007 wurde erstmals eine Kraft für die Abwicklung von Mehrarbeit bei der Unterstützung der städtischen Verwaltungsführung beschäftigt. Der Stellenumfang für diese zusätzliche, zunächst befristet eingestellte Kraft betrug zehn Wochenarbeitsstunden (Stellenanteil: 0,26). Trotz wiederholter Beanstandungen der Kommunalaufsicht wurde die Kraft mehrfach mit Zeitverträgen weiterbeschäftigt und schließlich wegen einer Verkettung von befristeten Arbeitsverträgen ab 1. Oktober 2014 in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übergeleitet. Im Stellenplan 2017 wurde der ausgewiesene Stellenanteil auf 0,67 Stellen angehoben¹¹⁰ und aufgrund einer Haushaltsverfügung der Kommunalaufsicht¹¹¹ mit einem „kw-Vermerk“ versehen.

Spätestens nach der Verlagerung von Verwaltungstätigkeiten auf die Verbandsgemeindeverwaltung (vgl. Textziffern 3.6 und 4.5.2), ist die Stelle entbehrlich und ihr Wegfall angesichts der desolaten städtischen Haushaltslage zum nächstmöglichen Termin auch wirtschaftlich geboten.

¹⁰⁹ Ehrenamtlicher Stadtbürgermeister (1,0 Stellen), ehrenamtliche Stadtbeigeordnete (3,0 Stellen) sowie ehrenamtliche Beauftragte (3,0 Stellen)

¹¹⁰ Die Kraft leistete vor 2017 tatsächlich weit mehr als zehn Wochenarbeitsstunden. Aufgrund einer Prüfungsfeststellung des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamts des Landkreises Mainz-Bingen passte die Stadt den Stellenplan den tatsächlichen Gegebenheiten an (vgl. Niederschrift über das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Oppenheim vom 3. Mai 2016).

¹¹¹ Vgl. Schreiben der Kommunalaufsicht des Landkreises Mainz-Bingen vom 13. Januar 2016.

Äußerung der Verwaltung:

Die Kraft habe die für die Altstadt von Oppenheim sehr spezifischen Anträge auf Erteilung einer Parkerlaubnis im Hinblick auf Stellplätze geprüft. Die Verbandsgemeindeverwaltung habe sich aus Personalgründen bisher geweigert, die Aufgabe zu übernehmen.

Nach Ausscheiden der angesprochenen Kraft im Jahr 2018 werde nochmals darüber zu diskutieren sein, wie die Arbeit künftig verteilt wird.

Hierzu wird bemerkt:

Ein Personalbedarf von 0,67 Stellen entspricht einer verfügbaren Jahresarbeitszeit von 1.065 Stunden¹¹². Dies erscheint ohne nähere Prüfung für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Ausstellen von Einwohnerparkausweisen unangemessen hoch. Im Übrigen ist die Aufgabe von der Verbandsgemeindeverwaltung zu erfüllen.

- 26 Die Stelle ist nach dem Ausscheiden der Kraft 2018 im Stellenplan zu streichen.

4.6.2 Leistungsentgelte

Die Stadt regelte seit 2008 die Verteilung des Leistungsentgelts (§ 18 TVöD) nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“¹¹³. Die Auszahlung an die jeweiligen Beschäftigten erfolgte dabei nicht leistungsdifferenziert.

Durch den TVöD wurde ab 1. Januar 2007 mit dem Leistungsentgelt eine variable und leistungsorientierte Bezahlung eingeführt. Dieses wird zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt (§ 18 Abs. 2 Satz 2 TVöD). Dazu bedarf es eines betrieblichen Systems der Leistungsbewertung. Die gleichmäßige Verteilung der Zahlungen läuft dem Sinn und Zweck des Leistungsentgelts zuwider. Der Tarifvertrag verpflichtet dazu, das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen „zweckentsprechend“ (§ 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD) zu verwenden. Die pauschale Auszahlung der Gesamtsumme („Gießkannenprinzip“) ist weder leistungs- bzw. erfolgsorientiert, noch variabel, noch wird eine zweckentsprechende Verwendung sichergestellt¹¹⁴. Die seit 2008 bestehende Dienstvereinbarung ist daher unwirksam¹¹⁵.

Die Ermittlung des Leistungsentgelts hat leistungsdifferenziert zu erfolgen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Personalräte hätten bei Einführung des Leistungsentgeltes im Jahre 2008 nicht nur bei der Stadt Oppenheim, sondern auch bei der VG-Verwaltung jegliche Regelung, die von der „Gießkanne“ abweicht, abgelehnt. Die Diskussion mit den Personalräten werde erneut zu führen sein.

- 27 Der Rechnungshof bittet, zur Regelung des Leistungsentgelts zu berichten.

¹¹² Vgl. z. B. KGSt-Bericht Nr. 15/2015 (entsprechend der KGSt Normalarbeitszeit von 1.590 Stunden im Jahr).

¹¹³ Vgl. Dienstvereinbarung über die Zahlung von Leistungsentgelten gemäß § 18 TVöD vom 30. September 2008.

¹¹⁴ LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. April 2014 - 15 Sa 2097/13.

¹¹⁵ ArbG Brandenburg, Urteil vom 29. Oktober 2013 - 2 Ca 565/13.

4.6.3 Übertarifliche Leistungen

Von der Stadt wurden über die tarifvertraglich festgelegten Entgelte hinaus regelmäßig zusätzlich Aufwendungen für die Bediensteten übernommen. Dies betraf beispielsweise 1.483 € im Jahr 2016 für den Betriebsausflug¹¹⁶ und 2.200 € im Jahr 2014 für Weihnachtsgeschenke¹¹⁷.

Die Vergütung sowie alle sonstigen Leistungen an Bedienstete sind nur im Rahmen der getroffenen tarifvertraglichen Regelungen zulässig (§ 61 Abs. 3 Satz 1 GemO). Die desolate Haushaltslage der Stadt lässt für zusätzlich übernommene Aufwendungen auch keinen Raum.

Äußerung der Verwaltung:

Als Anerkennung für die während eines Jahres geleistete Arbeit habe es jedes Jahr ein Weihnachtsgeschenk gegeben. Auch hier habe der Stadtbürgermeister stets für einen Kostenausgleich in Form eines Sponsorings gesorgt. Die Durchführung eines allgemein üblichen Betriebsausfluges werde vor dem Hintergrund der Mitarbeitermotivation für sinnvoll gehalten. Über die Finanzierung der künftigen Ausflüge werde zu beraten sein.

4.7 Dienstfahrzeuge

4.7.1 Allgemeines

In den Jahren 2011 bis 2014 leaste die Stadt jeweils für ein Jahr einen BMW 330d Touring zur persönlichen Verwendung des Bürgermeisters. Die monatlichen Brutto-Leasingraten beliefen sich auf 360,35 € bis 618,62 €. Zuvor hatte die Stadt am 2. November 2010, vertreten durch den zweiten Beigeordneten, eine unbefristete Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister geschlossen. Diese sah eine unbegrenzte, unentgeltliche Privatnutzung des Dienstwagens vor, die nach der sogenannten „1%-Regelung“ zu versteuern war.

4.7.2 Gremienbeteiligung

Der zweite Beigeordnete war zum Abschluss der Dienstwagenvereinbarung weder durch den Stadtrat noch durch einen Ausschuss desselben ermächtigt worden.

Einer solchen Ermächtigung hätte es nur dann nicht bedurft, wenn der Abschluss der Dienstwagenvereinbarung ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO¹¹⁸ gewesen wäre¹¹⁹. Dies ist bei einer unbefristeten Dienstwagenvereinbarung mit dem Bürgermeister nicht der Fall. Sie ist kein wiederkehrendes,

¹¹⁶ Gebucht als sonstige Personalaufwendungen 452,20 € für „Ausflugsfahrt“, 590 € „Reisebus“, 300 € „Führung Bergwerk“, 140,63 € „Getränke“.

¹¹⁷ Buchungskonto 563900 Sonstige Geschäftsaufwendungen mit 2.200 € und dem Text "Spende Weihnachtsgeschenke Mitarbeiter der Stadt".

¹¹⁸ Vgl. dazu Nr. 3.5.2.

¹¹⁹ So offenbar die verwaltungsinterne Auffassung der Stadt gemäß einem handschriftlichen Vermerk auf einem Schreiben des GStB an die Stadt Oppenheim vom 12. Februar 2009 (Az.: 043-00/hat/sr).

sondern typischerweise ein zumindest in der Amtszeit des Bürgermeisters einmaliges Geschäft. Zudem ist der mit Einräumung des Rechts zur unentgeltlichen Privatnutzung verbundene Verzicht der Gemeinde auf Nutzungsentgelte weder finanziell noch im Hinblick auf die besondere Bedeutung von „Insider-Geschäften“ (vgl. dazu etwa §§ 32 Abs. 2 Nr. 12, 33 Abs. 2 GemO) sachlich unerheblich.

Der Abschluss der Vereinbarung war rechtswidrig.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe dazu mitgeteilt, der Gemeinde- und Städtebund habe mit Schreiben vom 12. Februar 2009 eine Vereinbarung des GStB mit der Firma BMW über Sonderkonditionen vorgestellt. Danach konnten auch ehrenamtliche Bürgermeister von der Dienstwagenregelung profitieren. Aus einer telefonischen Nachfrage des Stadtbürgermeisters beim Gemeinde- und Städtebund habe sich ergeben, dass es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 104 GemO handele, wenn keine Restrate beim Leasing geschuldet sei.

Hierzu wird bemerkt:

Die Prüfungsfeststellung bezieht sich nicht auf den Leasingvertrag für das Fahrzeug, sondern auf den Abschluss der Dienstwagenvereinbarung. Diese ist – wie oben dargestellt – keinesfalls ein Geschäft der laufenden Verwaltung.

- 28 Künftige Dienstwagenvereinbarungen mit Bürgermeistern sind von den nach Kommunalrecht zuständigen Gremien zu beschließen.

4.7.3 Wirtschaftlichkeit

Mangels Dienstwagen führte der Stadtbürgermeister 2009 Dienstreisen mit seinem Privatfahrzeug durch. Hierfür rechnete er Reisekosten von 354 € ab, was einer Kilometerleistung von 1.416 km entspricht¹²⁰. Der dienstliche Nutzungsanteil seiner Dienstwagen ab 2011 war nicht belegt.

Allein die nach der Dienstwagenvereinbarung ausschließlich von der Stadt zu tragenden Leasingraten für die mit einer Jahreskilometerleistung von 20.000 geleaste Dienstwagen überstiegen bereits in einem Monat die zuvor angefallenen Jahresreisekosten des Stadtbürgermeisters. Gründe für einen signifikanten Anstieg dienstlicher Reiseerfordernisse des Stadtbürgermeisters nach 2009 waren nicht erkennbar. Vielmehr entsprach die für dieses Jahr nachgewiesene Kilometerleistung weit eher dem typischen Dienstreisebedarf des Bürgermeisters einer Kleinstadt als die in den Leasingverträgen vereinbarte.

Die Beschaffung demnach größtenteils unentgeltlich privat genutzter Dienstwagen verstieß gegen § 93 Abs. 3 GemO.

¹²⁰ Bei einem Reisekostensatz von 0,25 €/km.

Dienstwagen sollten nur dann beschafft werden, wenn ihre Nutzung im Vergleich zur Reisekostenerstattung an den Bürgermeister nicht zu Mehraufwand für die Stadt führt.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister weise darauf hin, dass er seit Aufnahme seiner Bürgermeister-tätigkeit im Jahr 2004 fast nie Reisekosten gegenüber der Stadt geltend gemacht habe, obwohl er private Fahrzeuge dienstlich nutzte. Insofern könnten ihm die unter dem Stichwort der Wirtschaftlichkeit angeführten Reisekosten-Erstattungen im Jahr 2009 von 354 € nicht entgegengehalten werden. Der „BMW-Dienstwagen“ sei nicht zusätzlich angeschafft worden, sondern in Nachfolge eines bereits existierenden Fahrzeugs (Peugeot), das dem Rathaus zugeteilt war. Das monatliche Leasing für den BMW habe niedriger als für den bisherigen Peugeot gelegen. Die Fahrten des Rathauses seien auch mit dem „Dienstwagen“ durchgeführt worden. Er sei nie ausschließlich dem Stadtbürgermeister zugeordnet gewesen.

Hierzu wird bemerkt:

Reisekostenerstattungen vor dem Jahr 2009 waren nicht Gegenstand der Prüfung. Dass der Dienstreisebedarf des Bürgermeisters tatsächlich höher war, als sich dies in der Reisekostenerstattung für 2009 ausdrückt, ist nicht belegt. Die Leasingraten für den Peugeot betrugen 324,99 €. Sie waren damit niedriger als diejenigen für alle danach beschafften BMW. Diese standen nach der mit der Stadt geschlossenen Vereinbarung dem Stadtbürgermeister persönlich zur Verfügung. Darauf weisen auch die jeweiligen Kennzeichen hin (MZ MH 1510¹²¹).

Die monatlichen Brutto-Leasingraten der Dienstwagen stiegen von 360,35 € ab 2011 über 413,06 € ab 2012 auf 618,62 € ab 2013 an. In den letzten beiden Jahren bestellte die Stadt die Dienstwagen in der xDrive-Version (Allradantrieb).

Für Minister des Landes betrug die höchstzulässige monatliche Netto-Leasingrate 250 € im Jahr 2016¹²². Der Aufwand der hochverschuldeten und chronisch defizitär wirtschaftenden Stadt für den dem Bürgermeister zur persönlichen Verfügung gestellten Dienstwagen lag somit in allen Jahren erheblich über dem höchstzulässigen Aufwand des Landes für Dienstwagen von Regierungsmitgliedern.

Auch wenn die Leasingkonditionen der Autohersteller für kleinere Kommunen nicht ganz so günstig sein mögen wie für das Land, waren dienstliche Gründe für derart hohe Leasingraten nicht ersichtlich. Angesichts der meteorologischen und topografischen Verhältnisse im Zuständigkeitsbereich des Stadtbürgermeisters sowie des Landkreises, zu dem die Stadt gehört, ist keine Notwendigkeit mit Allradantrieb ausgestatteter Dienstwagen zu erkennen. Zudem unterliegen ehrenamtliche Bürgermeister kreis- und verbandsangehöriger Städte erheblich geringeren Repräsentationsnotwendigkeiten wie Mitglieder der Landesregierung.

¹²¹ Der Stadtbürgermeister ist am 15. Oktober 1977 geboren. Der bis 2011 genutzte Peugeot hatte das Kennzeichen MZ OP 1001.

¹²² Vgl. Anlage 1 des Haushaltsaufstellungserlasses des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2014.

Auch soweit die Beschaffung von Dienstwagen dem Grunde nach wirtschaftlich legitimierbar sein sollte, ist der Aufwand auf das dienstlich Erforderliche zu begrenzen.

Äußerung der Verwaltung:

Die Frage der Wirtschaftlichkeit habe sich der Stadtbürgermeister auch gestellt, als die Leasingraten bei BMW anstiegen. Er habe entschieden, ab März 2014 nicht weiter einen Dienstwagen zu führen. Die angesprochene X-Drive Version (Allradantrieb) könne damit zu tun gehabt haben, dass die Leasingrate im damaligen Angebot bei BMW eventuell in einem solchen Paket günstiger war als bei einer geringeren Motorisierung. Dies sei bei Leasingangeboten häufiger der Fall.

Die Stadt leaste die Dienstwagen ohne Ausschreibung oder Preisabfragen.

Da die Auftragswerte jeweils unter 15.000 € lagen, war zwar eine freihändige Vergabe zulässig¹²³. Hierbei waren jedoch mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen¹²⁴.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, eine Angebotsvergleichsabfrage durch die Verwaltung sei aus Sicht der Stadt und der Verbandsgemeinde schon deshalb nicht notwendig gewesen, weil der Gemeinde- und Städtebund ganz ausdrücklich auf die besonders günstige Vereinbarung mit BMW hingewiesen habe und erläutert wurde, dass die Vereinbarung eine gewisse Belohnung der ehrenamtlichen Bürgermeister darstellen solle.

Hierzu wird bemerkt:

Bei Leasingraten über 400 € monatlich konnte nicht ungeprüft von besonders günstigen Vereinbarungen ausgegangen werden. Dem Rechnungshof wurden umfassende Preisvergleiche im Zusammenhang mit der Beschaffung des Dienstwagens des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde vorgelegt.

- 29 Künftig sind Dienstwagen - soweit ihre Beschaffung grundsätzlich dem Wirtschaftlichkeitsgebot entspricht - unter Nutzung von Preisvergleichen zu beschaffen.

4.7.4 Abgeltung der Privatnutzung

Der Bürgermeister versteuerte die Privatnutzung seiner Dienstwagen nach der 1%-Regelung. Nutzungsentgelte an die Stadt zahlte er nicht¹²⁵.

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

¹²³ Vgl. § 22 GemHVO i. V. m. Nr. 4.1 der seinerzeit geltenden VV „Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 29. Juli 2004 (MinBl. S. 303).

¹²⁴ § 3 Abs. 1 VOL/A 2009.

¹²⁵ Die Besteuerung stellt kein Nutzungsentgelt dar (vgl. VG Gera, Urteil vom 4. Juli 2007 - 1 K 704/05 Ge, juris Rn 24).

Mit der Erlaubnis, die Dienstwagen unentgeltlich privat zu nutzen, verschaffte die Stadt dem Bürgermeister einen Vermögensvorteil zusätzlich zu seiner Aufwandsentschädigung.

Zwar gilt das grundsätzliche Verbot sonstiger Zuwendungen an Beamte (§ 7 LBesG) nicht für ehrenamtliche Bürgermeister (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 LBesG). Allerdings bestimmt sich ihre Aufwandsentschädigung gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 und 4 GemO nach der Hauptsatzung in Verbindung mit der KomAEVO. Nach § 9 Abs. 1 der Hauptsatzung stand dem Bürgermeister aber ausschließlich eine um 10 % erhöhte Aufwandsentschädigung gemäß § 12 Abs. 1 KomAEVO zu. Ungeachtet dessen könnte in der Hauptsatzung keine weitergehende Aufwandsentschädigung in Form von Vermögensvorteilen durch unentgeltliche Privatnutzung von Dienstwagen geregelt werden. Nach § 18 Abs. 4 Satz 4 GemO hat sich die Hauptsatzung „im Rahmen“ der KomAEVO zu halten, die ihrerseits dergleichen nicht vorsieht.

Die unentgeltliche Nutzungsüberlassung für private Zwecke war rechtswidrig. Der Stadt ist durch das entgangene Nutzungsentgelt für die Privatnutzung ein Schaden entstanden.

Der Bürgermeister trug vor¹²⁶, man habe die Dienstwagenvereinbarung für rechtmäßig gehalten, weil der GStB die Stadt mit Schreiben vom 12. Februar 2009 (Az.: 043-00/hat/sr) über eine Öffnung des Dienstwagenangebots der BMW-AG auch für ehrenamtliche Bürgermeister informiert habe.

Das Schreiben des GStB enthält folgenden Hinweis: „Privatkilometer werden kostenneutral dem Ehrenbeamten in Rechnung gestellt.“ Es war daher nicht geeignet, einen Irrtum über die Zulässigkeit einer unentgeltlichen Privatnutzung von Dienstwagen durch ehrenamtliche Bürgermeister zu erregen.

Der Schaden der Stadt ist unter Berücksichtigung der vor 2011 nachgewiesenen Dienstreisen des Bürgermeisters zu ermitteln und gegenüber den am Abschluss der Dienstwagenvereinbarung Beteiligten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten geltend zu machen¹²⁷.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, die Abrechnung des Fahrzeuges sei im Zusammenhang mit der monatlichen Verdienstabrechnung vollumfänglich durch die Verbandsgemeindeverwaltung erfolgt. Er habe auf die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser monatlichen Abrechnung der Verwaltung vertrauen müssen.

¹²⁶ Mündlich am 13. Juni 2017.

¹²⁷ Auf § 48 BeamtStG, der nicht durch eine abweichende landesrechtliche Regelung im Sinne des § 5 Abs. 2 BeamtStG verdrängt wird (vgl. dazu § 7 Abs. 1 Nr. 3 LBeamtG), wird verwiesen.

In Bezug auf die Abgeltung der Privatnutzung habe die Verbandsgemeindeverwaltung eine nachträgliche Berechnung erarbeitet, deren Umsetzung mit dem Rechnungshof abgestimmt werden solle.

- 30** Die Privatnutzung ist abzugelten und damit ein der Stadt entstandener Schaden möglichst weitgehend auszugleichen.

Nach der Dienstwagenvereinbarung hatte der Bürgermeister für von ihm verursachte Schäden am Dienstwagen wie folgt zu haften:

- bei mittlerer oder leichter Fahrlässigkeit im Rahmen von Dienstfahrten in Höhe von 50 % der Selbstbeteiligung der Gemeinde im Rahmen der Kaskoversicherung,
- bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit im Rahmen von Dienstfahrten sowie bei allen Schäden im Rahmen von Privatfahrten vollumfänglich.

Dementgegen zahlte die Stadt 2014 eine Kaskoselbstbeteiligung (1.236,14 €)¹²⁸, die anlässlich der Regulierung eines im Rahmen der Privatnutzung durch den Bürgermeister entstandenen Schadens am Dienstwagens angefallen war.

Die Kaskoselbstbeteiligung ist im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vom Bürgermeister nach zu erheben. Ansonsten ist ein Schadensausgleich anzustreben.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, dass er sich sowohl in Bezug auf die kritisierte Nichtbezahlung der privat genutzten Kilometer als auch in Bezug auf die angesprochene Kostenbeteiligung beim Schaden am Dienstwagen regelmäßig auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Abrechnungen, die durch die Verbandsgemeindeverwaltung durchgeführt wurden, verlassen musste. Er habe erklärt, ggf. notwendig werdenden Ausgleich im Nachhinein zu erstatten¹²⁹.

- 31** Der Rechnungshof bittet, zum Schadensausgleich zu berichten.

4.8 Grundstücksankäufe „Krämereck-Süd“

4.8.1 Allgemeines

In den Jahren 2014 und 2015 erwarb die Stadt durch den Abschluss von 23 Kaufverträgen im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Krämereck-Süd“ Grundstücke für 5.867.320 €. Für den Abschluss von 22 Kaufverträgen zahlte sie an die G-A-J Immobilien-Vermittlungs-GmbH (GAJ) 205.501 € als Maklerprovision.

¹²⁸ Laut Abrechnung der GVV Kommunal Versicherung vom 31. März 2014 (Az.: 2014.76.5.00534/SEI).

¹²⁹ Gegenteilige Presseveröffentlichungen (Allgemeine Zeitung Mainz vom 21. November 2017) stimmen insofern nicht mit der abgegebenen Stellungnahme überein.

4.8.2 Kaufverträge

Wesentliche Angaben zu den 23 Kaufverträgen sind in der folgenden Übersicht dargestellt:

Nr	UR-Nr.	Datum Vertrag	Kaufpreis	Unterzeichner für die Stadt	Ratsbeschluss	Eilentscheidung	Anmerkungen
			- € -				
1	98/14	23.01.14	889.680	Bürgermeister	11.12.13 07.06.17		Kaufpreis 105 €/m² nach Ratsbeschluss 2013, nach Vertrag 110 €/m²; gebilligt durch Ratsbeschluss vom 7. Juni 2017
2	436/14	07.04.14	110.990	Bürgermeister	26.02.14		
3	1011/14	02.07.14	365.750	Beigeordneter	29.04.14		Ratsbeschluss deckte Kauf nur teilweise ab
4	1012/14	02.07.14	375.430	Beigeordneter	29.04.14		
5	1033/14	07.07.14	425.260	Beigeordneter	29.04.14		Ratsbeschluss deckte Kauf nur teilweise ab
6	1393/14	17.09.14	51.825	Beigeordneter		31.07.14	
7	1246/14	22.09.14	496.950	Beigeordneter		31.07.14	
8	1247/14	22.09.14	47.550	Beigeordneter		31.07.14	
9	1271/14	25.09.14	364.650	Beigeordneter	15.09.14		
10	1467/14	29.10.14	374.325	Bürgermeister		13.10.14	
11	1468/14	29.10.14	112.500	Bürgermeister		10.11.14	
12	1613/14	24.11.14	234.910	Bürgermeister			
13	1614/14	24.11.14	84.375	Bürgermeister		10.11.14	
14	1615/14	24.11.14	183.300	Bürgermeister		31.07.14	
15	1616/14	24.11.14	154.050	Bürgermeister		31.07.14	
16	1617/14	24.11.14	46.425	Bürgermeister		10.11.14	
17	1618/14	24.11.14	558.900	Bürgermeister		31.07.14	
18	1620/14	24.11.14	44.475	Bürgermeister			
19	1621/14	24.11.14	144.450	Bürgermeister			
20	1664/14	28.11.14	88.050	Beigeordneter		10.11.14	
21	1665/14	28.11.14	135.600	Beigeordneter		10.11.14	
22	1829/14	29.12.14	423.900	Beigeordneter		10.11.14	
23	27/15	12.01.15	153.975	Beigeordneter			
Summe			5.867.320				

In vier Fällen¹³⁰ schlossen der Bürgermeister oder der Beigeordnete Kaufverträge mit einem Gesamtkaufpreis von 577.810 € ab, ohne hierfür durch einen Ratsbeschluss oder eine Eilentscheidung ermächtigt gewesen zu sein.

In drei Fällen schlossen Bürgermeister oder Beigeordnete Kaufverträge ab, die den vom Rat beschlossenen Umfang der zu erwerbenden Flächen¹³¹ bzw. den vom Rat

¹³⁰ UR-Nr. 1613/14, 1620/14 und 1621/14 sowie 27/15.

¹³¹ UR-Nr. 1011/14 und 1033/14.

beschlossenen Kaufpreis¹³² überschritten. Die daraus entstandenen Kaufpreisverbindlichkeiten der Stadt waren um 275.510 € höher als durch die Ratsbeschlüsse legitimiert.

Bei den Grundstückskaufverträgen handelte es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO¹³³. Eine diesbezügliche dauernde Zuständigkeitsübertragung an den Bürgermeister gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 GemO war in der Hauptsatzung nicht erfolgt.

Die Auffassung des Stadtbürgermeisters, die Grundstückskäufe seien auch ohne vorherige Ratsbefassung bereits durch die Zustimmung des Rats zu den Haushaltsplänen, die entsprechende Mittel vorgesehen hätten, hinreichend legitimiert gewesen¹³⁴, trifft aus verschiedenen Gründen nicht zu:

- Grundstücksgeschäfte wurden geschlossen, bevor Mittel in Haushaltsplänen bereitstanden (vgl. Textziffer 4.8.6).
- Wenn schon die Zustimmung des Rats zum Haushaltsplan den Bürgermeister zu allen Maßnahmen ermächtigen würde, die durch die bereit gestellten Mittel finanzierbar sind, wäre die differenzierte Regelung in § 47 Abs. 1 Satz 2 GemO überflüssig. Soweit der Stadtbürgermeister zur Legitimation der die entsprechenden Ratsbeschlüsse überschreitenden Kaufverträge UR-Nr. 1011 und 1033/14 auf eine Eilentscheidung vom 7. August 2014 verwies¹³⁵, geht auch dieser Hinweis fehl. Die nach Abschluss der Verträge ergangene Eilentscheidung hatte nur die Legitimation überplanmäßiger Ausgaben, nicht den Abschluss von Kaufverträgen zum Gegenstand. Sie konnte ungeachtet dessen den Beigeordneten nicht zum Abschluss der Verträge berechtigen, da sie dem Vertragsabschluss folgte und nicht vorausging.

Der Abschluss der sieben Verträge durch Bürgermeister und Beigeordnete war daher wegen Überschreitung ihrer kommunalrechtlichen Kompetenzen rechtswidrig.

Soweit der Stadtrat betreffend den Vertrag UR-Nr. 98/14 auf durch die Prüfung des Rechnungshofs bedingten Vorschlag des Bürgermeisters hin am 7. Juni 2017 den seinen Beschluss vom 11. Dezember 2013 übersteigenden Kaufpreis gebilligt hat, ändert dies nichts an der Rechtswidrigkeit im Zeitpunkt des Handelns des Bürgermeisters.

- 32** Beim Abschluss von Verträgen sind künftig die kommunalrechtlichen Kompetenzgrenzen zu beachten.

Von 23 abgeschlossenen Kaufverträgen waren nur sechs zumindest teilweise von Ratsbeschlüssen legitimiert. Der Abschluss von weiteren 13 Verträgen mit einem

¹³² UR-Nr. 98/14.

¹³³ Vgl. OLG Frankfurt, Urteil vom 8. März 1982 - 1 U (Baul) 4/81, juris.

¹³⁴ Vgl. Schreiben vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

¹³⁵ Schreiben vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

Kaufpreisvolumen von 2.757.750 € beruhte auf drei Eilentscheidungen (vom 31. Juli, 13. Oktober und 10. November 2014).

Das Eilentscheidungsrecht umfasst nach § 48 Satz 1 GemO Angelegenheiten, deren Erledigung nicht ohne Nachteil für die Gemeinde bis zu einer Sitzung des Gemeinderats oder des zuständigen Ausschusses aufgeschoben werden kann. § 48 GemO ist als Ausnahmeregelung eng auszulegen. Dabei ist zu verlangen, dass ein schwerer und praktisch nicht wieder gut zu machender Schaden verhindert werden muss. Auch ist zu prüfen, ob unter Ausnutzung der gemäß § 34 Abs. 3 Satz 2 GemO vorgesehenen Möglichkeit der Verkürzung der Einberufungsfrist der Gemeinderat nicht doch noch zur Vermeidung des Nachteils eingeschaltet werden kann. Eine Eilentscheidung nach § 48 GemO kommt daher nur in ganz dringenden Fällen in Betracht, in denen eine Entscheidung binnen weniger Stunden getroffen werden muss¹³⁶.

Diese Voraussetzungen lagen jeweils zum Zeitpunkt, an dem die Eilentscheidungen getroffen wurden, nicht vor. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass den Belangen der Gemeinde nicht auch durch Einberufung einer Dringlichkeitssitzung des Rates hätte Rechnung getragen werden können.

So bezog sich etwa die Eilentscheidung vom 31. Juli 2014 auf ein am gleichen Tag eingegangenes Andienungsschreiben der GAJ. Die diesbezüglichen Kaufverträge wurden am 17. und 22. September sowie am 24. November 2014 abgeschlossen. In der Zwischenzeit waren die Eigentümer ohnehin frei, ihre Grundstücke anderweitig zu verkaufen. Angesichts der Vorlaufzeit bis zu den Vertragsschlüssen waren Ankaufentscheidungen vom Stadtrat in seiner Sitzung am 15. September 2014 zu treffen. Gegenstand dieser Sitzung waren jedoch weder die getroffenen Eilentscheidungen noch der Ankauf der Grundstücke.

Der Hinweis des Stadtbürgermeisters auf die „Sommerpause“ und eine erst Ende September möglich gewesene Ratsentscheidung¹³⁷ geht insofern sowieso fehl.

Überdies erging die Eilentscheidung zwar kurz nach Beginn der 2014 vom 28. Juli bis 5. September währenden Sommerferien. Daraus kann aber nicht ohne weiteres gefolgert werden, dass die unverzügliche Einberufung einer Dringlichkeitssitzung des Rates nicht mit einer die Beschlussfähigkeit sichernden Zahl (§ 39 Abs. 1 Satz 1 GemO) teilnehmender Ratsmitglieder gewährleistet werden konnte.

Ein ganz dringender Fall, in dem eine Entscheidung binnen weniger Stunden getroffen werden musste, lag keiner der Eilentscheidungen zugrunde. Diese waren daher mangels Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen rechtswidrig. Über die Ankäufe hatte der Stadtrat zu entscheiden. Diesem wurde die Entscheidung entgegen den kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften entzogen.

¹³⁶ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. April 2006 – 1 A 11596/05, Rn. 28, juris.

¹³⁷ Schreiben an den Rechnungshof vom 24. April 2017.

- 33 Zukünftig sind Eilentscheidungen nur noch in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen zu treffen.

Nach § 48 Satz 2 GemO sind die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung den Ratsmitgliedern oder den Mitgliedern des zuständigen Ausschusses unverzüglich mitzuteilen; nach Satz 3 der Vorschrift kann der Rat oder der zuständige Ausschuss die Eilentscheidung in seiner nächsten Sitzung aufheben, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

Vorliegend sind die Eilentscheidungen den Ratsmitgliedern erst am 7. Juni 2017 - veranlasst durch die Prüfung des Rechnungshofs - bekannt gegeben worden. Dies verstieß gegen § 48 Satz 2 GemO und vereitelte Rechte des Rates nach § 48 Satz 3 GemO.

- 34 Der Rat ist künftig über Eilentscheidungen unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

4.8.3 Maklercourtage

Mit Schreiben vom 5. November 2013 hatte die GAJ die Stadt darüber informiert, dass ein Grundstück für 110 €/m² von einem Verkäufer erworben werden könne. Der am 23. Januar 2014 dazu geschlossene Kaufvertrag (UR-Nr. 98/14) enthielt keine Regelung zur Tragung von Maklerkosten. Hinsichtlich dieses Kaufvertrags stellte die GAJ der Stadt mit jeweils zwei Schreiben vom 5. April und vom 8. Mai 2014 Maklercourtage von insgesamt 31.761,55 € in Rechnung.

Der Stadtrat hatte am 11. Dezember 2013 zum Grundstückskauf u. a. beschlossen:

„Alle mit dem Verkauf verbundenen Kosten bei Notar und Grundbuchamt sowie die Grunderwerbsteuer in Höhe von 45.740 € gehen zu Lasten der Stadt Oppenheim.“

Der Stadtbürgermeister versah die Maklerrechnungen mit von ihm unterschriebenen Stempelvermerken folgenden Inhalts:

„Die Richtigkeit der Lieferung-Leistung wird bestätigt und die Verbandsgemeindeverwaltung Nierstein-Oppenheim beauftragt, entsprechende Ausgabeanordnung zu erteilen.“

Auf den Rechnungen vom 5. April 2014 vermerkte er zudem handschriftlich:

„Nebenkosten aus dem KV - Makler war für G. (bzw. Gillot) tätig! Beschluss des SR!“

Mit Schreiben vom 11. April 2014 wies der zuständige Sachbearbeiter der Verbandsgemeindeverwaltung Nierstein-Oppenheim den Bürgermeister der Stadt und die GAJ darauf hin, dass er keine Rechtsgrundlagen für die Zahlung der Maklercourtage sehe, da der Kaufvertrag keine diesbezüglichen Regelungen treffe. Er forderte zur Vorlage eines Maklervertrags zwischen der Stadt und der GAJ auf.

Mit Schreiben vom 16. April 2014 machte die GAJ geltend, die Rechnungen beruhten auf einer Vereinbarung zwischen ihr und der Stadt Oppenheim, vertreten durch den Stadtbürgermeister Marcus Held. Sie habe der Stadt Oppenheim auftragsgemäß den geschäftlichen Kontakt sowie Vertragsabschlüsse mit Eigentümern von Grundstücken im Baugebiet Krämereck-Süd vermittelt. Ausweislich eines Aktenvermerks der Verbandsgemeindeverwaltung trug der Stadtbürgermeister am 17. April 2014 vor, es gebe keinerlei schriftliche Vereinbarung mit der GAJ. Frau Finck von der GAJ sei jedoch tatsächlich bei den Verhandlungen am Tisch gewesen. Sie habe auch vom Verkäufer keinen schriftlichen Auftrag gehabt, sei aber auch ohne schriftlichen Auftrag berechtigt, Maklergebühren zu erheben. Ein evtl. Gerichtsverfahren werde zu Gunsten der GAJ ausgehen. Nachdem der Verbandsbürgermeister den diesbezüglichen Vorschlag des Sachbearbeiters, das weitere Vorgehen mit der Kommunalaufsicht abzuklären, am 22. April 2014 abgelehnt hatte, wies die Verbandsgemeindeverwaltung die Maklerrechnungen zur Zahlung an.

Auf Anfrage des Rechnungshofs trug der Bürgermeister der Stadt mit Schreiben vom 24. April 2017 vor, er habe nie einen Maklerauftrag erteilt. Die jeweiligen Grundstücksverkäufer hätten die GAJ beauftragt und diese sei mit dem jeweiligen Angebot zunächst mündlich und danach auch schriftlich auf die Stadt zugekommen. Rechtsgrund für die Zahlung der Maklercourtage durch die Stadt sei eine mündliche Vertragsklausel zwischen den Verkäufern und der Stadt als Erwerber betreffend die Übernahme der zwischen Verkäufer und Makler entstandenen Maklerprovision durch den Erwerber gewesen. Im Fall Gillot habe sich für den Stadtrat nur die Frage gestellt, ob das Grundstück von der Stadt erworben werden solle oder nicht. Für den Fall des Erwerbs habe die Courtage allerdings getragen werden müssen, andernfalls der Kauf nicht zustande gekommen wäre.

Hinsichtlich des Rechtsgrundes für die Zahlung der Maklercourtage liegen somit widersprechende Äußerungen der GAJ (Maklerauftrag durch die Stadt Oppenheim) und des Stadtbürgermeisters (mündliche Verpflichtung der Stadt gegenüber dem Verkäufer zur Übernahme dem Verkäufer entstandener Maklerkosten) vor, deren Wahrheitsgehalt mit den im Prüfungsverfahren des Rechnungshofs zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten nicht abschließend beurteilt werden kann. Sie sind daher alternativ zu würdigen:

Vortrag GAJ

Nach dem Vortrag der GAJ beruht ihr Vergütungsanspruch auf einem mündlichen Maklerauftrag des Stadtbürgermeisters. Rechtsgrundlage wäre daher § 652 Abs. 1 Satz 1 BGB.

Zur Erteilung eines Maklerauftrags war der Stadtbürgermeister nicht befugt. Dabei handelt es sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung¹³⁸. Eine diesbezügliche Entscheidungsbefugnis war nicht gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 GemO in der Hauptsatzung geregelt. Der Stadtbürgermeister hätte auch nicht in Ausführung eines Ratsbeschlusses

¹³⁸ Vgl. OLG Frankfurt, Urteil vom 30. September 2015 - 19 U 19/15, juris Rn 24.

gehandelt (§ 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO). Ein Ratsbeschluss zur Erteilung eines Maklerauftrags liegt nicht vor¹³⁹.

Die mündliche Erteilung eines Maklerauftrags durch den Bürgermeister hätte - da kein Geschäft der laufenden Verwaltung gemäß § 49 Abs. 3 GemO vorlag - gegen die Formerfordernisse gemäß § 49 Abs. 1 GemO verstoßen. Dies hätte seine Unwirksamkeit zur Folge gehabt, da keine Genehmigung eines städtischen Maklerauftrags durch den Rat erfolgt ist¹⁴⁰.

Der Bürgermeister hätte daher die Verbandsgemeindeverwaltung nicht zur Zahlung der Rechnungen anweisen dürfen, da dafür ein Rechtsgrund gefehlt hätte.

Die Beauftragung eines Maklers zur Grundstücksakquise hätte auch gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO verstoßen. Die Gemeinde hätte bei Veröffentlichung ihres Kaufinteresses unter Nennung z. B. der vom Umlegungsausschuss ermittelten Einwurfswerte als angebotener Kaufpreis und unter Einschaltung der Liegenschaftsabteilung der Verbandsgemeinde ohne nennenswerten finanziellen Aufwand die Grundstücke selbst akquirieren können.

- 35 Makleraufträge zur Grundstücksakquise dürfen von der Stadt nur unter Wahrung der kommunalrechtlichen Zuständigkeiten und Formerfordernisse sowie nach Maßgabe eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs mit einer Eigenakquise erteilt werden. Die ohne Rechtsgrund gezahlte Maklercourtage wäre nach Bereicherungsrecht zurück zu fordern.

Vortrag des Stadtbürgermeisters

Nach dem Vortrag des Stadtbürgermeisters war Rechtsgrund für die Zahlungen der Stadt an die GAJ eine mündliche Verpflichtung der Stadt hierzu gegenüber dem Verkäufer, der jeweils die GAJ beauftragt hatte. Die nähere rechtliche Qualifizierung dieser Verpflichtung kann dahinstehen; sie begründete jedenfalls - im Falle ihrer Wirksamkeit - einen Anspruch des Verkäufers¹⁴¹ und/oder der GAJ¹⁴² auf Zahlung der vom Verkäufer der GAJ geschuldeten Maklercourtage durch die Stadt.

Bei der mündlichen Abwälzungsvereinbarung zwischen dem Verkäufer und der Stadt hinsichtlich der vom Verkäufer geschuldeten Maklercourtage handelte es sich nach dem Vortrag des Stadtbürgermeisters aus Sicht des Verkäufers um eine *conditio sine qua non* des Kaufvertrages. Die Abwälzungsvereinbarung bildete daher mit dem Grundstückskaufvertrag ein zusammengesetztes Rechtsgeschäft, das nach § 311 b Abs. 1 Satz 1 BGB insgesamt der Beurkundungspflicht unterlag¹⁴³. Die fehlende notarielle Beurkundung der Abwälzungsvereinbarung führte zu deren Nichtigkeit (§ 125 BGB).

¹³⁹ Vgl. dazu auch das Schreiben des Stadtbürgermeisters vom 24. April 2017 an den Rechnungshof: „Zusammenfassend ist festzustellen, dass vom Stadtrat keinesfalls die Einschaltung eines Maklers beschlossen worden ist“.

¹⁴⁰ Vgl. z. B. OLG Frankfurt, Urteil vom 25. Juni 2013 - 11 U 94/12, juris Rn 42 m.w.N.

¹⁴¹ Wegen Erfüllungsübernahme durch die Stadt (vgl. § 329 BGB).

¹⁴² Etwa nach § 328 Abs. 1 BGB oder § 415 BGB wegen von ihr genehmigter befreiender Schuldübernahme.

¹⁴³ Vgl. dazu Kanzleiter in MK-BGB, § 311b Rn 54 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

Deren Heilung trat allenfalls mit Auflassung und Eintragung des Eigentumsübergangs am Grundstück ein. Die Eintragung erfolgte erst am 25. Juni 2014. Im Zeitpunkt der Anweisung der Maklerrechnungen (23. April und 4. Mai 2014) war daher die vom Stadtbürgermeister behauptete und nach seinem Vortrag einzig als Rechtsgrund der Zahlung in Betracht kommende Abwälzungsvereinbarung nichtig.

Ungeachtet dessen war der Stadtbürgermeister zur Abgabe einer solchen Verpflichtungserklärung nicht berechtigt (s. o.).

Insbesondere deckt der Ratsbeschluss vom 11. Dezember 2013 nicht die Übernahme von Maklerkosten des Verkäufers durch die Stadt ab.

Des Weiteren war die Verpflichtungserklärung auch kommunalrechtlich formunwirksam (s. o.). Eine Genehmigung durch den Stadtrat ist nicht erfolgt.

Der Bürgermeister durfte daher die Verbandsgemeindeverwaltung nicht zur Zahlung der Rechnungen anweisen, da für diese ein Rechtsgrund fehlte.

- 36 Die Maklercourtage betreffende Abwälzungsvereinbarungen im Zuge des städtischen Erwerbs von im Verkäuferauftrag maklervermittelten Grundstücken sind nur unter Beachtung der kommunalrechtlichen Zuständigkeiten und Formerfordernisse zu treffen.
- 37 Nach beiden vorgetragenen Sachverhaltsvarianten fehlte ein Rechtsgrund für die Zahlung der Maklercourtage hinsichtlich des ersten Kaufvertrages. Diese ist im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückzufordern. Ansonsten sind Schadensersatzansprüche gegen den Bürgermeister zu prüfen.

4.8.4 Vertrag UR-Nr. 1613/14

Mit einem am 24. November 2014 vom Bürgermeister unterzeichneten notariellen Kaufvertrag kaufte die Stadt von der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (LBM), ein Grundstück von 3.614 m² zum Preis von 234.910 €. Mit Schreiben der Verbandsgemeinde vom 22. März 2017 übersandte diese dem Rechnungshof, versehen mit einer Vollständigkeitserklärung des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde, Kopien aller Akten zu den Grundstücksankäufen im Baugebiet Krämereck-Süd. Die Akten enthielten keine auf den eingangs genannten Kaufvertrag bezogene Maklerrechnung der GAJ. Eine vom Bürgermeister der Stadt mit Schreiben vom 24. April 2017 übersandte Excel-Auflistung sämtlicher Kaufverträge wies für den fraglichen Kaufvertrag in der Spalte „Courtage“ die Zahl „0,00“ aus.

Im Rahmen der am 24. Mai 2017 begonnenen örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs fand sich eine an die Stadt gerichtete Rechnung der GAJ vom 7. Dezember 2014, die den überlassenen Akten nicht beigelegt war. Die GAJ stellte für den Grundstückskaufvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland und weitere Verträge eine Courtage von insgesamt 26.539,74 € in Rechnung. Auf den Grundstückskaufvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland entfiel davon eine anteilige Courtage von 8.386,29 €¹⁴⁴. Die

¹⁴⁴ 234.910 € x 3 % „Provision“ + 19 % Mehrwertsteuer = 8.386,29 €.

Rechnung trug den handschriftlichen Vermerk des Stadtbürgermeisters „o.k.“ und war auf dieser Basis von der Verbandsgemeinde zur Zahlung angewiesen worden.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2017 bat der Rechnungshof die zuständige Stelle des LBM um Mitteilung, ob dieser zum Verkauf des Grundstücks die GAJ eingeschaltet habe. Dies verneinte der LBM mit E-Mail vom 6. Juni 2017.

Die Zahlung der Maklercourtage entbehrte damit eines Rechtsgrunds. Wie auch immer geardete Vermittlungsaktivitäten der GAJ waren nicht festzustellen. Ein Maklerauftrag war nach Angaben des Bürgermeisters von der Stadt als Käuferin nicht erteilt worden (s. o.). Auch die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den LBM, hatte die GAJ nicht mit Maklerleistungen beauftragt und solche auch nicht entgegengenommen. Infolgedessen scheidet auch eine mündliche Verpflichtungserklärung des Stadtbürgermeisters gegenüber dem LBM betreffend die Übernahme von der Bundesrepublik Deutschland geschuldeter Maklerkosten aus. Die für die Auszahlung durch die Verbandsgemeinde ursächliche Bestätigung der Courtage-Rechnung mit dem Vermerk „o.k.“ durch den Stadtbürgermeister war daher rechtswidrig.

- 38 Die Courtage ist im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückzufordern; ansonsten sind Schadensersatzansprüche gegen den Bürgermeister zu prüfen und ggf. durchzusetzen.

4.8.5 Übrige Verträge

Wesentliche Angaben hinsichtlich der Zahlung von Maklercourtage an die GAJ zu den übrigen Verträgen sind in der folgenden Übersicht zusammengestellt:

Nr.	UR-Nr.	Andienungs- schreiben GAJ	Ratsbeschluss	Eilent- scheidung	Gezahlte Courtage - € -	Anmerkungen
1	1011/14		29.04.14 über Courtage von 33.251 € für UR-Nr. 1011, 1012 und 1033/14		13.057,28	Für UR-Nr. 1011, 1012 und 1033/14 gezahlt: <u>44.641,91 €</u>
2	1012/14		29.04.2014		13.402,85	
3	1033/14		29.04.2014		15.181,78	
4	1393/14	29.07.14		31.07.14	1.850,15	
5	1246/14	29.07.14		31.07.14	17.741,12	
6	1247/14	29.07.14		31.07.14	1.697,54	
7	1271/14	26.08.14	15.09.14		13.018,01	
8	1467/14	02.10.14		13.10.14	13.363,14	
9	1468/14	07.10.14		10.11.14	4.016,25	
10	1614/14	04.11.14		10.11.14	3.012,19	
11	1615/14	29.07.14		31.07.14	6.543,81	
12	1616/14	04.11.14		10.11.14	5.499,59	
13	1617/14	04.11.14		10.11.14	1.657,37	
14	1618/14	29.07.14		31.07.14	19.952,73	
15	1620/14	11.07.14			1.587,76	
16	1621/14	11.07.14			5.156,87	
17	1664/14	04.11.14		10.11.14	3.143,39	
18	1665/14	04.11.14		10.11.14	4.840,92	
19	1829/14	04.11.14		10.11.14	15.133,23	
20	27/15				5.496,91	
Summe					165.352,89 ¹⁴⁵	

Gab es, wie vom Bürgermeister der Stadt behauptet, in keinem Fall einen Maklerauftrag der Stadt an die GAJ, läge ein Rechtsgrund für die Courtage-Zahlungen allenfalls dann vor, wenn der Stadtbürgermeister - wie er behauptet - gegenüber jedem der Verkäufer mündlich die Pflicht übernommen hätte, dessen durch Erteilung eines Maklerauftrags an die GAJ begründete Pflicht zur Courtage-Zahlung zu übernehmen.

Ob die übrigen Verkäufer - anders als der LBM - der GAJ einen Maklerauftrag erteilt haben, lies sich mit den dem Rechnungshof zur Verfügung stehenden Mitteln der Sachverhaltsaufklärung nicht überprüfen.

Selbst wenn man die Sachverhaltsdarstellung des Stadtbürgermeisters als wahr unterstellt, verstieß die Übernahme fremdgeschuldeter Maklercourtage durch die Stadt in nahezu allen Fällen gegen Rechtsvorschriften.

¹⁴⁵ 165.352,89 € + 8.386,29 € (UR-Nr. 1613/14) + 31.761,55 € (UR-Nr. 98/14) = 205.500,73 € Courtage.

Die Übernahme bedurfte - da kein Geschäft der laufenden Verwaltung - eines legitimierenden Ratsbeschlusses bzw. einer rechtmäßigen, dem Rat unverzüglich bekannt zu gebenden Eilentscheidung.

Ein die Maklercourtage (vollständig) legitimierender Ratsbeschluss lag lediglich hinsichtlich UR-Nr. 1271/14 vor. In sechs Fällen, die Courtageansprüche von 23.632,44 € betrafen, gab es weder eine legitimierende Eilentscheidung noch einen die Courtagezahlung (vollständig) abdeckenden Ratsbeschluss.

Ungeachtet dessen war die mündliche Übernahmeerklärung des Stadtbürgermeisters (schwebend) formunwirksam, da in diesen Fällen eine Genehmigung durch den Stadtrat nicht erfolgt ist.

In den übrigen Fällen gründete die Courtagezahlung auf Eilentscheidungen, die wegen Fehlens der gesetzlichen Voraussetzungen sowie wegen unterlassener unverzüglicher Bekanntgabe an die Stadtratsmitglieder rechtswidrig waren (s. o.).

Da die mündliche Abwälzungsvereinbarung mangels Beurkundung jedenfalls bis zur Eintragung des Eigentumsübergangs am Grundstück nichtig war, fehlte es im regelmäßig früheren Zeitpunkt der Courtagezahlung an einem Rechtsgrund hierfür.

- 39 Der Bürgermeister durfte die Verbandsgemeindeverwaltung nicht zur Zahlung der Rechnungen anweisen, da für diese ein Rechtsgrund fehlte.

4.8.6 Haushaltsrechtliche Ermächtigungen

Anlage 7

Für den Ankauf von Grundstücken im Bebauungsplangebiet „Krämereck-Süd“ standen in einer Vielzahl von Fällen keine Haushaltsmittel im Haushaltsplan zur Verfügung¹⁴⁶. Die Stadt schloss dennoch die Kaufverträge ab, z. B. am 27. Januar 2014 einen Vertrag über 889.680 €. Mit dem 1. Nachtragshaushalt standen im März 2014 erstmals Haushaltsmittel von 1.110.000 € im Haushalt¹⁴⁷. Sie wurden mit einem weiteren Nachtrag im November 2014 um 3.070.000 € aufgestockt¹⁴⁸. Der Haushaltsplan 2015 sah wiederum keine Haushaltsmittel für den Flächenankauf vor. Erst mit Nachtragshaushalt standen im August 2015 weitere Mittel in Höhe von 2.000.000 € bereit¹⁴⁹.

Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde (§ 96 Abs. 2 Satz 1 GemO). Hieraus ergibt sich die Befugnis, haushaltswirksame Entscheidungen zu treffen und sie zu vollziehen. Haushaltswirksam sind u. a. alle Sachentscheidungen zur unmittelbaren Aufgabenerfüllung, wenn durch sie der Haushalt unmittelbar oder auch mittelbar belastet wird¹⁵⁰. Bei Abschluss von Kaufverträgen werden regelmäßig Bindungen eingegangen, die zu tatsächlichen und rechtlichen Verpflichtungen führen.

¹⁴⁶ Beispiele Grundstückskaufverträge: UR-Nr. 98 vom 23. Januar 2014, UR-Nr. 1011 und 1012 vom 2. Juli 2014, UR-Nr. 1033 vom 7. Juli 2014, UR-Nr. 1393 vom 17. September 2014.

¹⁴⁷ Beschluss des Stadtrats vom 26. Februar 2014, Genehmigung der Kreisverwaltung vom 21. März 2014.

¹⁴⁸ Beschluss des Stadtrats vom 15. September 2014, Genehmigung der Kreisverwaltung vom 11. November 2014.

¹⁴⁹ Beschluss des Stadtrats vom 15. Juli 2015, Genehmigung der Kreisverwaltung vom 4. August 2015.

¹⁵⁰ Vgl. dazu z.B. Rheindorf in Praxis der Kommunalverwaltung Nr. 8.3.2 zu § 96 GemO.

So verpflichtete sich die Stadt neben der Zahlung des vereinbarten Kaufpreises auch zur Übernahme der Notarkosten und der Grunderwerbsteuer. Daneben zahlte sie bei den überwiegenden Erwerbsvorgängen auch Maklerprovisionen (vgl. Textziffern 4.8.3 bis 4.8.5). Daher mussten schon vor dem Abschluss der Kaufverträge die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Haushaltsansätze stellen eine verbindliche Obergrenze dar und müssen so bewirtschaftet werden, dass sie zur Deckung aller Aufwendungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr ausreichen.

Der Abschluss der Kaufverträge war auch nicht ausnahmsweise im Wege außer- und überplanmäßiger Aufwendungen zulässig. Dies ist nur der Fall, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die Deckung gewährleistet ist oder wenn die Aufwendungen/Auszahlungen unabweisbar sind und dadurch kein erheblicher Jahresfehlbetrag entsteht oder sich ein solcher nur unerheblich erhöht (§ 100 GemO). Bestimmte Mehraufwendungen oder Mehrauszahlungen können jedoch nicht nach dem in § 100 GemO geregelten Verfahren, sondern nur durch Nachtragshaushaltssatzung bereitgestellt werden (§ 98 Abs. 2 GemO). Die Zulässigkeit einer außer- und überplanmäßigen Aufwendung/Auszahlung ist dann zu verneinen, wenn die Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung besteht¹⁵¹. Die Stadt war nach § 98 Abs. 2 GemO vor dem Erwerb der Grundstücke regelmäßig zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung und eines Nachtragshaushaltsplans verpflichtet, da einerseits bisher nicht veranschlagte Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen geleistet wurden (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 GemO) und andererseits - in der zeitlichen Folge - zusätzliche Aufwendungen/Auszahlungen in einem erheblichen Umfang getätigt wurden. Hierauf hat auch die Verbandsgemeindeverwaltung im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Grundstücksankäufe in Sitzungsvorlagen hingewiesen¹⁵².

- 40 Vor dem Eingehen von haushaltswirksamen Verpflichtungen müssen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sein.

4.8.7 Finanzierung über Liquiditätskredite

Anlage 7
Spalte 8

Die Verbandsgemeinde hatte 2014 insgesamt 18 Mio. € zur Abdeckung des Liquiditätskreditbedarfs veranschlagt. Ab 2014 kam es zu einem vermehrten Ankauf von Grundstücken durch die Stadt Oppenheim. Die Grundstücksankäufe wurden vor allem über Liquiditätskredite finanziert. Der Umfang der entsprechenden Finanzierung wurde von der Verwaltung angegeben. Er bewirkte auch einen erhöhten Kreditbedarf für die Kasse der Verbandsgemeinde¹⁵³.

Die Finanzierung der Grundstücksankäufe über die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten war unzulässig. Kredite zur Liquiditätssicherung können zwar auch zur rechtzeitigen Finanzierung von Investitionsauszahlungen aufgenommen werden, sind jedoch nur dazu bestimmt, im Bedarfsfall die Zahlungsfähigkeit der Einheitskasse

¹⁵¹ Vgl. dazu z. B. Oster/Rheindorf in Praxis der Kommunalverwaltung, Nr. 5. zu § 100 GemO.

¹⁵² Vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 19. Dezember 2013, 26. Februar 2014 und 29. April 2014.

¹⁵³ Eilentscheid vom 25. März 2014 und in der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2014 wurde die Liquiditätskreditermächtigung auf 21 Mio. € erhöht.

sicherzustellen. Sie bedeuten einen Vorgriff auf ordentliche Haushaltseinnahmen des laufenden und allenfalls des nächstfolgenden Haushaltsjahres. Liquiditätskredite haben nur kassenmäßige Bedeutung und sind kein Finanzierungsmittel. Ihnen fehlt das den Investitionskrediten anhaftende Risiko der Unüberschaubarkeit künftiger Geldeinnahmen¹⁵⁴. Doch gerade dieses Risiko ist bei der Vermarktung baureifer Grundstücke vorhanden, da die Nachfrage nach Baugrundstücken und somit die Generierung von ordentlichen Haushaltseinnahmen nicht vorhergesagt werden kann. So sind z. B. 2017 die 2014 und 2015 erworbenen Grundstücke noch nicht vollständig verkauft (vgl. Nr. 4.9.1). Die Aufnahme von Investitionskrediten bedarf wiederum der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung hat die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen (§ 103 Abs. 2 GemO).

- 41 Die Finanzierung von Grundstücksankäufen hat künftig über Investitionskredite zu erfolgen.

4.9 Grundstücksverkäufe „Krämereck-Süd“

4.9.1 Allgemeines

Der Stadt wurden im Rahmen der Baulandumlegung 22.067 m² Wohnbauflächen sowie 29.200 m² Gewerbeflächen zugeteilt. Der Stadtrat setzte mit Beschluss vom 19. Februar 2015 die Mindestverkaufspreise auf 280 €/m² im Wohngebiet sowie jeweils 140 €/m² im Sonder- und Gewerbegebiet fest. Ausnahmen hiervon waren in den Randbereichen oder bei Restgrundstücken zugelassen.

Am 21. Juni 2017 waren von 43 Wohngrundstücken der Stadt 35 sowie von 15 Gewerbegrundstücken fünf verkauft.

4.9.2 Einschaltung eines Maklers

Anlage 8

Die Stadt hatte mit dem Verkauf ihrer Grundstücke einen Makler beauftragt, (im Erschließungsvertrag - vgl. Nr. 4.10.4). Dessen Entgelt belief sich nach Maßgabe der festgelegten Mindestverkaufspreise und der der Stadt gehörenden Flächen im Baugebiet rechnerisch auf 244.000 €. Der Makler hatte der Stadt bis Juli 2017 noch keine Courtage in Rechnung gestellt.

Die Abwicklung kommunaler Grundstücksgeschäfte obliegt grundsätzlich dem umlagefinanzierten Personal der Verbandsgemeinde. Sie ist daher für die Stadt im Wesentlichen kostenneutral. Die Abwicklung wäre der Verbandsgemeinde auch ohne Personalmehrung möglich gewesen. Auf Grundlage eines aktuellen Personalbedarfsgutachtens des Rechnungshofs¹⁵⁵ hatte die Verbandsgemeindeverwaltung für den Bereich „Liegenschaften“ nach Aufgabenzuordnungen - vorläufig - einen Personalbedarf von 2,6 Kräften ermittelt¹⁵⁶. Die Besetzung belief sich auf 3,1 Vollzeitkräfte. Mit dieser

¹⁵⁴ Vgl. dazu z.B. Oster in Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, Nr.1 zu § 105 GemO.

¹⁵⁵ Vgl. Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeinden" (Az.: 6-P-0121-22-1/2013) vom 7. April 2016.

¹⁵⁶ Übersicht Bereich Liegenschaften vom 19. Juni 2017.

Personalausstattung wäre es der Verbandsgemeindeverwaltung ohne weiteres möglich gewesen, in zwei Jahren 40 Grundstücke in Oppenheim zu vermarkten. Dies entspricht nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs auch der Praxis in anderen Gemeinden. Ungeachtet dessen hätte auch eine (ggf. auf die arbeitsintensive Anfangsphase des Verkaufsverfahrens) befristete Personalaufstockung bei der Verbandsgemeinde nur einen Bruchteil des Courtagevolumens nach dem Erschließungsvertrag gekostet. So wären etwa bei einer auf ein halbes Jahr befristeten Schaffung einer Stelle für die Liegenschaftssachbearbeitung lediglich Personalaufwendungen von höchstens 40.000 € entstanden¹⁵⁷.

Gründe, die eine - wie auch immer geartete - spezielle Expertise des ausgewählten Maklers aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls als für einen angemessenen Vermarktungserfolg unabdingbar erscheinen lassen könnten, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

Die Beauftragung des Maklers verstieß daher gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

Dem steht auch nicht entgegen, dass der Makler (bisher) keine Courtageforderungen gegen die Stadt geltend gemacht hat. Dies wäre im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Erteilung des Maklerauftrags nur dann unschädlich, wenn im Zeitpunkt der Erteilung sichergestellt gewesen wäre, dass Ansprüche des Maklers gegen die Stadt nicht entstehen oder zwingend von Dritten zu erfüllen sind und es sich daher für die Stadt - wie vom Stadtbürgermeister in einer Ausschusssitzung am 11. Februar 2015 behauptet (vgl. Nr. 4.10.1) - um ein „Nullsummenspiel“ gehandelt hätte. Dies war aber nicht der Fall:

Der Erschließungsvertrag selbst enthielt keine Regelungen, die die Stadt vor dem Entstehen von Courtageansprüchen hätten schützen können. Die Stadt konnte auch bei Erteilung des Maklerauftrags nicht mit Sicherheit davon ausgehen, dass sie Courtageforderungen des Maklers mit schuldbefreiender Wirkung auf Käufer abwälzen könne. Dies ist auch nicht erfolgt.

- Sieben vom Bürgermeister oder einem Beigeordneten unterzeichnete Verträge über den Verkauf städtischer Grundstücke¹⁵⁸ enthielten keinerlei Regelungen betreffend Courtagezahlungspflichten der Käufer.

¹⁵⁷ Die Sachbearbeitung der Grundstücksangelegenheiten von größerer Bedeutung ist nach der Musterstellenbewertung der KGSt zu Gemeinde 21 in Verbandsgemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern nach Besoldungsgruppe A 11 bewertet (bei jährlichen Kosten eines Arbeitsplatzes von 80.000 € betragen die Aufwendungen für ein halbes Jahr 40.000 €).

Für übliche Grundstücksangelegenheiten - von denen hier ausgegangen werden kann - ist von einer Bewertung nach Besoldungsgruppe A 9 auszugehen (bei jährlichen Kosten eines Arbeitsplatzes von 57.000 € betragen die Aufwendungen für ein halbes Jahr 28.500 €).

¹⁵⁸



Dass es sich um Direktverkäufe der Stadt ohne Tätigwerden des Maklers und damit auch ohne Entstehung eines Courtageanspruchs gehandelt haben könnte, ist nach dem Vortrag der Stadt auszuschließen. Hiernach hat der Makler „für alle (Hervorhebung durch den Rechnungshof) Interessenten immer Termine vereinbart und mit diesen auch alle Beratungen durchgeführt“¹⁵⁹. Demnach entstand auch in den eingangs genannten Fällen der Courtageanspruch (allein) gegen die Stadt mit Beurkundung des Kaufvertrags. Der Stadtbürgermeister hat sich hierzu wie folgt eingelassen¹⁶⁰:

„Vorwerfbar wäre es vielmehr gewesen, eine bereits entstandene Provision nicht an den Erwerber weiterzugeben, obgleich dies rechtlich möglich gewesen wäre.“

Dem ist beizupflichten. Die Frage des Rechnungshofs, warum gleichwohl in sieben Fällen Kaufverträge ohne Maklerklausel geschlossen wurden, beantwortete der Stadtbürgermeister wie folgt¹⁶¹:

„Für wen die Maklerklausel eingefügt wurde, hat nicht der Bürgermeister, sondern (der Makler) entschieden... Abschließend ist noch festzustellen, dass zu keinem Zeitpunkt die Stadt auf eine Maklerklausel verzichtete, was logischerweise gar nicht möglich war, da eine solche Entscheidung nur ... (der Makler) treffen konnte“.

Die Antwort exkulpiert die vertragsschließenden Amtswalter der Stadt nicht. Vertragspartei der notariellen Grundstückskaufverträge war nicht der Makler, sondern waren ausschließlich die Stadt und die Käufer. Es oblag daher ausschließlich der Stadt, durch Aufnahme von Maklerklauseln in alle Verträge die finanziellen Folgen der unwirtschaftlichen (s. o.) Erteilung eines Maklerauftrags zu kompensieren. Da überdies eine Maklerklausel überwiegend in Verträgen fehlte, in denen der vom Rat beschlossene Mindestkaufpreis unterschritten wurde bzw. in denen der Bürgermeister als Geschäftsführer der Käuferin (HGO mbH) auftrat, liegt auf der Hand, dass es sich um Entscheidungen der Stadt als Vertragspartei und nicht um solche des Maklers handelte. Indem aber Bürgermeister, Beigeordneter oder Bürgermeister und Beigeordneter einverständlich auf die Aufnahme einer schuldbefreienden Maklerklausel verzichteten, setzten sie die Stadt dem (fortbestehenden) Risiko aus, innerhalb der laufenden Verjährungsfrist (bis 31. Dezember 2018 bzw. 31. Dezember 2019) vom Makler mit Courtageforderungen von bis zu 44.603,82 € überzogen zu werden. Damit verließen sie die Geschäftsgrundlage der zum Abschluss des Erschließungsvertrages mit Maklerauftrag ermächtigenden Gremienbeschlüsse, die (auch) auf der Grundlage des insoweit suggerierten „Nullsummenspiels“ für die Stadt zustande gekommen waren.

¹⁵⁹ Schreiben des Bürgermeisters der Stadt vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

¹⁶⁰ Schreiben vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

¹⁶¹ Schreiben vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

Die restlichen Verträge enthielten zwar eine Maklerklausel; diese hatte aber keine schuldbefreiende Wirkung für die Stadt. Im Rahmen der Kaufverträge beurkundete der Notar regelmäßig Erklärungen der Käufer, wonach der Kaufvertrag durch Vermittlung des Maklers zustande gekommen sei und die Käufer diesem vor der Beurkundung eine Maklerprovision in Höhe von 2 % des Kaufpreises zzgl. Mehrwertsteuer versprochen hätten. Mit diesen beurkundeten Erklärungen wurde rechtlich den Käufern nicht das von der Stadt zu zahlende Vermittlungshonorar in Rechnung gestellt. Vielmehr wurde lediglich eine Beweiswirkung für einen eigenständigen Provisionsanspruch des Maklers gegen die Käufer zu deren Lasten erzeugt, worauf der Notar in seiner Belehrung jeweils zutreffend hinwies. Eine Verpflichtung der Käufer, mit befreiender Wirkung für die Stadt die von dieser aufgrund des Erschließungsvertrags geschuldete Provision an den Makler zu zahlen, war damit nicht verbunden. Diesem blieb daher die gesonderte Geltendmachung der aus dem „Erschließungsvertrag“ resultierenden Honoraransprüche gegen die Stadt unbenommen.

Indem die vertragsschließenden Amtswalter der Stadt Kaufverträge mit der vorstehend beschriebenen Maklerklausel unterzeichnen, setzten sie die Stadt dem mit rund 200.000 € zu beziffernden Risiko aus, vom Makler innerhalb der laufenden Verjährungsfrist mit Courtageforderungen überzogen zu werden. Da das den städtischen Gremien suggerierte „Nullsummenspiel“ für die Stadt auf diese Weise rechtlich nicht sichergestellt werden kann und konnte, wird auch insoweit die Geschäftsgrundlage der zum Abschluss des Erschließungsvertrages mit Maklerauftrag ermächtigenden Gremienbeschlüsse verlassen (s. o.).

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, dass der Makler der Stadt nie eine Courtage in Rechnung gestellt habe und dies auch zukünftig nicht tun werde. Das sei zwischen den Beteiligten von Anfang an klar gewesen und könne bei Bedarf durch eine schriftliche Erklärung des Maklers belegt werden. Die Aufnahme von Maklerklauseln zu Lasten der Käufer in die Verträge habe verabredungsgemäß ausschließlich in der Risikosphäre des Maklers gelegen.

Hierzu wird bemerkt:

Das Vorbringen beseitigt ohne Beibringung einer wirksamen Verzichtserklärung des Maklers betreffend sämtliche Courtageansprüche gegen die Stadt nicht die aus urkundlich beweisbaren Ansprüchen resultierende unwirtschaftliche Risikoübernahme.

- 42 Zur Vermarktung städtischer Grundstücke sind Makleraufträge nur zu erteilen, wenn die nachgewiesene Expertise des Maklers aus besonderen Gründen des Einzelfalls unverzichtbar erscheint oder sich die Erteilung wegen in Kaufverträgen beurkundeter schuldbefreiender Abwälzungsklauseln als für die Stadt aufwandsneutral erweist.

- 43 Die verbliebenen 18 Grundstücke der Stadt sind ohne Einschaltung des Maklers¹⁶² zu vermarkten. Ansonsten sind in die Kaufverträge Abwälzungsklauseln aufzunehmen, die die Stadt wirksam vor einer Inanspruchnahme durch den Makler schützen.
- 44 Um Risiken für die Stadt auszuschließen, ist eine in der Äußerung der Verwaltung genannte schriftliche Erklärung des Maklers erforderlich, dass aus der abgeschlossenen Vereinbarung keine Ansprüche gegenüber der Stadt geltend gemacht werden.

4.9.3 Preisermäßigungen

In fünf Kaufverträgen vereinbarten der Bürgermeister bzw. ein Beigeordneter der Stadt mit den Käufern Kaufpreise, die die vom Rat festgesetzten Mindestkaufpreise unterschritten.

Nr.	UR.Nr.	Datum	Grundstücks- größe	Vereinbarter Preis je m²	Mindest- preis	Unterschied
			- m² -	- € -		
1	1369/16	21.09.2016	415	277	280	1.200
2	174/16	04.02.2016	1.500	130	140	15.000
3	1479/16	17.10.2016	307	16,29	140	37.979
4	669/16	18.05.2016	1.172	135	140	5.860
5	1664/16	18.11.2016	1.174	135	140	5.870
Summe						65.909

Der Stadtbürgermeister trug zu den Ermäßigungsgründen wie folgt vor¹⁶³:

- UR-Nr. 1369/16:
Es sei das drittletzte verkaufte Grundstück gewesen und habe am Spielplatz gelegen; andere Interessenten habe es nicht gegeben.
- UR-Nr. 174/16:
Die Erwerberin sei bereit gewesen, unter Hinnahme von Umplanungserfordernissen auf eine 307 m² große Fläche des in Aussicht genommenen Grundstücks zu verzichten. Die Fläche sei von der Stadt benötigt worden, um die Notausfahrt eines bei Abschluss des Kaufvertrags geplanten Neubaus der Polizeiinspektion Oppenheim gewährleisten zu können. Der Preisnachlass sei als Kompensation der Umplanungskosten gewährt worden.
- UR-Nr. 1479/16:
Nachdem sich das Land im August 2016 entschieden habe, die Polizeiinspektion nicht neu zu bauen, sei der Erwerberin die von der Stadt nicht mehr benötigte

¹⁶² § 10 Nr. 5 des Erschließungsvertrages genügt nicht den Anforderungen an einen qualifizierten Alleinauftrag (vgl. dazu Roth in MK-BGB, § 652 Rn 236).

¹⁶³ Schreiben vom 24. April 2017 an den Rechnungshof.

und anderweitig nicht sinnvoll nutzbare Restfläche gegen eine Pauschale von 5.000 € erfolgreich angedient worden.

- UR-Nr. 669 und 1664/16:

Die Grundstücke seien unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung verkauft worden, es handele sich um einen jungen Betrieb.

Die vorgetragenen Ermäßigungsgründe waren teilweise nicht nachvollziehbar und nicht durch den Ratsbeschluss gedeckt.

Bei UR-Nr. 1369/16 handelte es sich um einen regulären Bauplatz für ein Einfamilienhaus, dessen Nachbargrundstück am 25. Juni 2015 für 300 €/m² verkauft worden war. Gründe, warum das Grundstück nicht zum Mindestpreis von 280 €/m² verkehrsfähig gewesen sein sollte, sind daher nicht ersichtlich.

Hinsichtlich UR-Nr. 174/16 ist die Kompensation angeblicher Umplanungskosten von den im Ratsbeschluss aufgeführten Ermäßigungsgründen nicht gedeckt.

Die in den Fällen UR-Nr. 669 und 1664/16 mit der Ermäßigung intendierte Wirtschaftsförderung entbehrte einer Legitimation durch den Rat.

Grundstücksverkäufe sind keine Geschäfte der laufenden Verwaltung¹⁶⁴. Daher kann von hierzu ermächtigenden Ratsbeschlüssen nicht ohne Befassung des Rates abgewichen werden.

- 45 Unterschreitungen vom Rat festgelegter Mindestverkaufspreise bedürfen in vom Rat nicht zugelassenen Fällen eines entsprechenden Beschlusses.

Nach § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO dürfen Vermögensgegenstände in der Regel nur zum Verkehrswert veräußert werden (sogenanntes Verschleuderungsverbot). Anhaltspunkte dafür, dass die vom Rat festgelegten Mindestverkaufspreise über dem Verkehrswert liegen, bestehen nicht. Eine Reihe von Grundstücken ist vielmehr für Preise oberhalb des festgelegten Minimums verkauft worden.

Gründe, die ausnahmsweise eine Durchbrechung des kommunalen Verschleuderungsverbots erlauben würden, sind vorliegend überwiegend nicht ersichtlich.

Hinsichtlich UR-Nr. 1369/16 ist eine Verkehrswertminderung nicht belegt (s. o.). Sonstige Gründe für die verkehrswertunterschreitende Veräußerung sind nicht vorgebracht.

Im Fall UR-Nr. 174/16 stellt die beabsichtigte Kompensation angeblicher Umplanungskosten der Käuferin keine wirtschaftliche Legitimation für eine Abweichung von § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO dar. Die Frage des Rechnungshofs¹⁶⁵, ob sich die Stadt

¹⁶⁴ Vgl. OLG Hamm, Beschluss vom 22. Februar 2012 - I-15 W 67/11, 15 W 67/11; juris.

¹⁶⁵ Nr. 2.2 der Anlage 1 zum Schreiben vom 4. April 2017.

Umplanungskosten der Käufer hat beziffern und nachweisen lassen, blieb unbeantwortet. Zudem hatte die Stadt im Kaufvertrag auf die Aufnahme einer Maklerklausel verzichtet (vgl. Textziffer 4.9.2) und damit die Käuferin - ausgehend vom vereinbarten Kaufpreis - bereits um 4.641 € entlastet. Ein Rechtsgrund für eine weitergehende städtische Beteiligung an Umplanungskosten bestand nicht. Planungen vor endgültigem Abschluss eines Grundstückskaufvertrages fallen grundsätzlich in die Risikosphäre des Käufers und begründen keine Schadenersatzansprüche wegen Verschulden bei Vertragsschluss¹⁶⁶.

Die Veräußerung einer Restfläche von 307 m² zum Preis von 16,29 €/m² durch UR-Nr. 1479/16 verstieß ebenfalls gegen das Verschleuderungsverbot. Ungeachtet der Frage, ob es sich um ein Restgrundstück im Sinne des Ratsbeschlusses vom 19. Februar 2015 handelte¹⁶⁷, war die Reduzierung des Kaufpreises auf 12 % des Verkehrswerts wirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Auch unter Berücksichtigung einer etwaigen Restflächeneigenschaft stellt der vom Bürgermeister vereinbarte Kaufpreis nicht annähernd ein angemessenes Äquivalent für die wirtschaftliche Bedeutung der bei der Käuferin eingetretenen Grundstücksarrondierung dar. Deren von der Stadt mit Vertrag UR-Nr. 174/16 erworbenes Gewerbegrundstück war ausweislich Nr. II.12 des Vertrags mit einem Geschäftshaus zu bebauen. Zwar mag die Käuferin nach geänderter Planung (und ggf. begonnener Bebauung) nicht mehr daran interessiert gewesen sein, den zusätzlichen Grundstücksteil zeitnah einer Bebauung zuzuführen. Andererseits bewirken Zusatzflächen des hier in Rede stehenden Umfangs wegen damit ggf. verbundener Erweiterungspotenziale für die gewerbliche Bebauung bzw. erweiterter Lager- und Stellplatzmöglichkeiten grundsätzlich eine Gesamtwertsteigerung, die durch einen Kaufpreis von 16,29 € nicht annähernd abgebildet wird¹⁶⁸.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, dass

- es sich bei dem Grundstück UR-Nr. 1369/16 um ein Restgrundstück im Wohngebiet im Sinne des Ratsbeschlusses handle und ungeachtet dessen die *Ermäßigung lediglich 3,00 € je m²* betragen habe,
- aus demselben Grund bei dem schmalen Randgrundstück UR-Nr. 174/16 und 1479/16 am Rand zur Bundesstraße B9 vom Kaufpreis habe abgewichen werden können,

¹⁶⁶ Vgl. BGH, Urteil vom 29. März 1996 - V ZR 332/94; juris.

¹⁶⁷ Bezeichnenderweise ließ sich der Bürgermeister der Stadt den Verkauf durch Ratsbeschluss vom 7. Juni 2017 - veranlasst durch die Prüfung des Rechnungshofs - nachträglich legitimieren.

¹⁶⁸ Das vom Stadtbürgermeister mit Schreiben vom 16. März 2017 vorgelegte Schreiben der Käuferin vom 9. März 2017, mit dem diese der Stadt die Rückgabe der Teilfläche - sofern für sie damit keine Kosten verbunden seien - anbietet, ist nicht geeignet, die wirtschaftliche Wertlosigkeit der Teilfläche für die Käuferin zu belegen. Das Schreiben ist erkennbar durch die dem Vorgang zuteil gewordene öffentliche Aufmerksamkeit motiviert, die die Käuferin offenbar im Nachgang dazu bewogen hat, entgegen ihrer ursprünglichen Ankündigung sogar die Nebenkosten der Rückübertragung zu übernehmen (vgl. Beschlussvorlage zur Ratssitzung am 7. Juni 2017).

- der Unterschreitung der Mindestkaufpreise in Höhe von insgesamt 65.909 € Mehrerlöse durch entsprechendes Überschreiten der Mindestkaufpreise in Höhe von 458.000 € *gegenüberstünden*.

Hierzu wird bemerkt:

Der Rat hatte ausdrücklich **Mindestkaufpreise** festgelegt, sodass deren Überschreitung nicht verboten, sondern im Interesse der städtischen Finanzen nach Möglichkeit geboten war. Dass diese Pflicht erfüllbar war und erfüllt wurde, ändert nichts an der Pflichtwidrigkeit vom Ratsbeschluss teilweise nicht gedeckter unterwertiger Verkäufe aus sachlich nicht gerechtfertigten Gründen.

- 46 Bei Grundstücksveräußerungen ist das kommunale Verschleuderungsverbot zu beachten. Verstöße können die Nichtigkeit der Verträge gemäß § 134 BGB begründen¹⁶⁹.

4.10 „Erschließungsvertrag“

4.10.1 Allgemeines

Am 11. Februar 2015 berieten der Haupt-, Finanz- und Petitionsausschuss sowie der Ausschuss für Altstadtentwicklung, Tourismus und Wirtschaftsförderung des Stadtrats über den Entwurf eines Erschließungsvertrages für das Baugebiet Krämereck-Süd. Mit diesem sollte ein Erschließungsträger, der im Baugebiet kein Grundstück besaß, mit der Planung und Herstellung der Erschließungsanlagen beauftragt werden. Hierfür von ihm zu erteilende Aufträge an Dritte hatte er auf der Grundlage der VOB öffentlich auszuschreiben. Zur Refinanzierung der Erschließungskosten, zu denen auch die vereinbarten Honorare des Erschließungsträgers zählten, sollte dieser Kostenerstattungsvereinbarungen mit den Grundstückseigentümern im Baugebiet schließen. Als Richtgrößen hierfür waren nach Gebietsart gestaffelte Quadratmeterpauschalen festgelegt¹⁷⁰. Sofern ein Grundstückseigentümer den Abschluss einer Kostenerstattungsvereinbarung verweigerte, verpflichtete sich die Stadt zur Zahlung der gesamten vertraglich vereinbarten Erschließungskosten an den Erschließungsträger („Fremdanliegerklausel“). Im Rahmen der städtischen Refinanzierung durch Erschließungsbeiträge sollten aufgrund von Kostenerstattungsvereinbarungen gezahlte Erschließungskosten beitragsrechtlich als Ablösezahlungen der jeweiligen Grundstückseigentümer behandelt werden¹⁷¹.

Zusätzlich sah der Entwurf vor, den Erschließungsträger mit der Vermarktung der städtischen Grundstücke im Baugebiet gegen ein nicht zu den Erschließungskosten zählendes Erfolgshonorar von 2 % netto des jeweiligen Grundstückskaufpreises zu beauftragen.

¹⁶⁹ Thüringer OLG, Urteil vom 2. März 2005 - 4 U 943/01, juris Rn 58ff. m. w. N.

¹⁷⁰ Wohngebiet 79 €/m², Sondergebiet 54 €/m²; Gewerbegebiet 53 €/m² (vgl. § 8 Abs. 1 des Vertrags).

¹⁷¹ Vgl. § 13 des Vertrags.

Nachdem der Bürgermeister in der Sitzung darauf verwiesen hatte, dass „der im Entwurf vorliegende Erschließungsvertrag ... dem zuletzt geschlossenen Vertragswerk zwischen der Stadt Nierstein und dem Planungsbüro Hendel entspreche, sodass in jedem Falle die Rechtssicherheit gewährleistet sei“, führte er im weiteren Verlauf der Sitzung wie folgt aus:

„Aufgrund einer entsprechenden Rechtsänderung im Maklergesetz wurde neu aufgenommen in § 10 Ziff. 5 des Erschließungsvertrages, dass der Erschließungsträger für den Verkauf von Stadtbauplätzen zur Vermittlung von Kaufinteressenten tätig werden soll. Dafür erhält der Erschließungsträger von der Stadt ein Erfolgshonorar von netto 2 % zzgl. gesetzlicher MwSt. des Grundstückspreises von den zu einem Abschluss gekommenen Notarverträgen. (...) Das Vermittlungshonorar, welches nicht zu den Erschließungskosten i. S. des Erschließungsvertrages zählt, wird dem Grundstückskäufer neben den Erschließungskosten zusätzlich in Rechnung gestellt, sodass dieser Kostenfaktor für die Stadt im Ergebnis ein 'Nullsummenspiel' ist.“

Die Ausschüsse beschlossen, dem Stadtrat den Abschluss des Vertrages zu empfehlen; in seiner Sitzung am 19. Februar 2015 folgte der Rat, nachdem in der Beratung die Maklerprovision für die Grundstücke kritisiert worden war; der Beschlussempfehlung der Ausschüsse.

Am 24. März 2015 schloss der Bürgermeister mit dem Erschließungsträger einen Erschließungsvertrag gemäß dem vom Stadtrat beschlossenen Entwurf.

4.10.2 Unterrichtung durch den Bürgermeister

Im Rahmen seiner Unterrichtung der in Vorbereitung der Ratsentscheidung gemeinsam tagenden Ausschüsse über den geplanten Erschließungsvertrag behauptete der Bürgermeister hinsichtlich der Maklerklausel zu Gunsten des Erschließungsträgers, diese werde „aufgrund einer entsprechenden Rechtsänderung im Maklergesetz“ neu aufgenommen.

Diese Behauptung war falsch. Die deutsche Rechtsordnung kennt kein „Maklergesetz“. Die auf den Fall anwendbaren Vorschriften des BGB-Maklerrechts (§§ 625 bis 655) gelten seit 1. Januar 2002 unverändert. Das - allerdings erst zum 1. Juni 2015 - geänderte WoVermRG bezieht sich nicht auf die Vermittlung von Grundstücken. Nach alledem wurde den Gremien unter Bezugnahme auf die (nicht erfolgte) Änderung eines (nicht existenten) Maklergesetzes die rechtliche Erforderlichkeit einer Maklerklausel zugunsten des Erschließungsträgers fälschlich suggeriert.

Die weitere Behauptung des Bürgermeisters, der Kostenfaktor „Vermittlungshonorar“ sei für die Stadt im Ergebnis ein „Nullsummenspiel“, war ebenfalls zumindest unzutreffend. Dabei blieb unerwähnt, dass nach dem Erschließungsvertrag allein die Stadt zur Zahlung des Vermittlungshonorars verpflichtet war. Ob eine schuldbefreiende Abwälzung auf die Käufer gelang, war von der Ausgestaltung der späteren Grundstückskaufverträge und damit von der Akzeptanz der Käufer im Rahmen der Vertragsverhandlungen abhängig.

Infolge dessen enthielten die späteren Kaufverträge entweder keine die Courtage betreffende Regelung oder sahen zumindest nicht deren schuldbefreiende Abwälzung vor (vgl. Nr. 4.9.2).

Die Aussage des Bürgermeisters, der im Entwurf vorliegende Erschließungsvertrag entspreche dem zuletzt geschlossenen Vertragswerk der Stadt Nierstein, ist nicht korrekt¹⁷². Bei einem Vergleich der beiden Verträge zeigten sich eine Vielzahl an Abweichungen. Insbesondere trifft der Erschließungsvertrag der Stadt Nierstein keine Regelungen über die Zahlung von Honorarleistungen der Stadt an den Erschließungsträger. Dies gilt sowohl für Leistungen aus Planung und Bauleitung als auch für Leistungen zur Abwicklung des Erschließungsvertrags sowie für die Vermittlung von Baugrundstücken durch den Erschließungsträger. Daneben sind einige Regelungen des Oppenheimer Erschließungsvertrags zugunsten des Erschließungsträgers angepasst worden. So sind beispielsweise im Erschließungsvertrag der Stadt Nierstein vorhandene Inhalte wie „...auf eigene Rechnung umzusetzen...“¹⁷³ sowie „...auf seine Kosten...“¹⁷⁴ nicht in den Erschließungsvertrag der Stadt Oppenheim übernommen worden. Zudem wird durch den Erschließungsvertrag der Stadt Oppenheim regelmäßig die Stadt selbst und nicht wie im Erschließungsvertrag der Stadt Nierstein geregelt die Verbandsgemeinde tätig¹⁷⁵.

Der Bürgermeister unterliegt in Ausübung seines Amtes der aus § 34 Satz 3 BeamStG i. V. m. § 7 Abs. 1 LBG folgenden Wahrheitspflicht¹⁷⁶. Daraus folgt auch, dass er die zuständigen Gremien der Gemeinde wahrheitsgemäß und vollständig zu unterrichten hat. Gegen diese Pflichten hat der über die Befähigung zum Richteramt und zum höheren Verwaltungsdienst verfügende Bürgermeister im Hinblick auf rechtliche Fragen verstoßen.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe seiner Erinnerung nach bezüglich des Vermittlungshonorars für den Verkauf der „Stadtbauplätze“ nicht auf eine »entsprechende Rechtsänderung im Maklergesetz« hingewiesen und verweise bezüglich der Unvollkommenheit der Protokollierungen der Ausschuss- und Stadtratssitzungen auf seine Ausführungen zu Textziffer 4.5.2.

Möglicherweise seien in diesem Zusammenhang vom Stadtbürgermeister gemachte Äußerungen, die sich (allein) auf die Verpflichtung zur Übernahme der Maklercourtage bei Mieten aufgrund des zum 1. Juni 2015 in Kraft tretenden WoVermRG bezogen, missverstanden worden.

¹⁷² Erschließungsvertrag zwischen der Stadt Nierstein und Herrn Hubert Hendel vom 1. Juli 2013.

¹⁷³ Vgl. § 2 Abs. 5 des Erschließungsvertrags der Stadt Nierstein.

¹⁷⁴ Vgl. § 8 (Abnahme) Abs. 8 und § 8 (Haftung) Abs. 1 des Erschließungsvertrags der Stadt Nierstein.

¹⁷⁵ Bspw. bei der Auftragsvergabe, der Zustimmung über den Ausführungsbeginn oder auch bei der Abnahme der Erschließungsanlagen.

¹⁷⁶ Vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Juni 2016 - 3d A 1814/13.O, juris Rn 140 sowie Sächs. OVG, Beschluss vom 2. April 2014 - 2 A 290/11; juris Rn 15.

Dass der Vertragsentwurf über den Erschließungsvertrag (angeblich) dem Erschließungsvertrag zwischen der Stadt Nierstein und Herrn Hubert Hendel vom 1. Juli 2013 entspreche, sei dem Stadtbürgermeister so von der zuständigen Fachabteilung der Verbandsgemeinde mitgeteilt worden.

Hierzu wird bemerkt:

Der Stadtbürgermeister verleiht mit seiner Unterschrift unter die Sitzungsniederschrift dieser hinsichtlich der gesetzlichen oder aus der Verkehrsanschauung folgenden Mindestinhalte die Eigenschaft und Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde¹⁷⁷. Dies verpflichtet ihn, die Sitzungsniederschrift vor Unterzeichnung aufmerksam zu lesen und etwaige Fehlbeurkundungen zu korrigieren. Ungeachtet dessen ist die Einlassung, er habe im fraglichen Zusammenhang möglicherweise missverstandene Äußerungen zur Maklercourtage nach dem neuen WoVermRG gemacht, als – gleichwohl nicht exkulpernde – Schutzbehauptung zu bewerten. Die gesamte Tagesordnung der gemeinsamen Ausschusssitzung am 11. Februar 2015 enthielt keinen einzigen Punkt, der sich mit Vermietungen beschäftigt. Sollte der Bürgermeister zur Begründung der Übernahme von Maklercourtage für Grundstücksverkäufe wirklich auf künftig für Vermietungen geltende Regelungen verwiesen haben, würde dies in gleichem Maße gegen die Pflicht zur wahrheitsgemäßen und vollständigen Unterrichtung kommunaler Gremien verstoßen haben wie die Bezugnahme auf ein nicht existierendes Maklergesetz.

- 47 Die kommunalen Gremien sind vom Bürgermeister wahrheitsgemäß und vollständig zu unterrichten.

4.10.3 Vergabe der Erschließungsleistungen

Der Erschließungsvertrag wurde ohne Nutzung des Wettbewerbs geschlossen.

Anlage 8/ Nr. 2

Zwar erreichte sein nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VgV¹⁷⁸ zu schätzender Auftragswert (ca. 5.391.000 € brutto) nicht den seinerzeit geltenden Schwellenwert für die europaweite Ausschreibung von Bauaufträgen¹⁷⁹.

Gleichwohl muss der Vergabe von Aufträgen nach § 22 Abs. 1 GemHVO grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Die im Erschließungsvertrag gegenüber der Stadt eingegangene Verpflichtung des Erschließungsträgers zur Planung und Herstellung der Erschließungsanlagen im Baugebiet stellte einen öffentlichen Bauauftrag dar. Da es sich um einen sogenannten „grundstückslosen Erschließungsträger“ handelte, lag keine die Anwendung des Vergaberechts ggf. ausschließende „Alternativlosigkeit“¹⁸⁰ der Vergabe vor. Es handelte sich auch um einen im Verhältnis zur

¹⁷⁷ Vgl. z.B. OLG Stuttgart, Beschluss vom 16. Dezember 1988 - 5 Ws 75/88; juris.

¹⁷⁸ In der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltenden Fassung vom 15. Oktober 2013 (BGBl. I, S. 3854).

¹⁷⁹ 5.186.000 € netto – 6.171.340 € brutto.

¹⁸⁰ Diese ist etwa in Fällen zu bejahen, in denen der Erschließungsträger Eigentümer aller im Baugebiet liegenden Grundstücke ist.

Stadt entgeltlichen Vertrag. Die Fremdanliegerklausel verpflichtete die Stadt in bestimmten Fällen, die auch das Honorar des Erschließungsträgers umfassenden Erschließungskosten an diesen zu zahlen und insoweit eine Gegenleistung für dessen Erschließungsleistungen zu erbringen.

Wegen der potenziellen Entgeltlichkeit des Vertrags im Verhältnis zur Stadt ist auch der Schutzzweck des haushaltsrechtlichen Vergaberechts, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicher zu stellen, betroffen. Nach Maßgabe des § 22 Abs. 2 GemHVO i. V. m. Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“¹⁸¹ war der Erschließungsvertrag daher nach den Vorschriften der VOB/Teil A 2012 auszuschreiben.

4.10.4 Maklerleistungen

Bei dem durch § 10 Nr. 5 des Erschließungsvertrags dem Erschließungsträger erteilten Maklerauftrag handelte es sich um einen gewerblichen¹⁸² Dienstleistungsauftrag.

Zwar erreichte sein nach § 3 Abs. 1 VgV zu schätzender Auftragswert (244.000 € brutto; vgl. Nr.3.9.2) nicht den seinerzeit geltenden Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung von Dienstleistungsaufträgen¹⁸³. Gleichwohl muss der Vergabe von Aufträgen nach § 22 Abs. 1 GemHVO grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Nach Maßgabe des § 22 Abs. 2 GemHVO i. V. m. Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“¹⁸⁴ war der Maklervvertrag daher nach den Vorschriften der VOL/A auszuschreiben.

Beim Abschluss von Erschließungsverträgen und insbesondere der Vergabe von Makleraufträgen ist künftig das Vergaberecht zu beachten.

Äußerung der Verwaltung zu Tz. 4.10.3 und 4.10.4:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, auf die Notwendigkeit einer Ausschreibung des Erschließungsvertrages zumindest nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 GemHVO sei nicht durch die Verbandsgemeindeverwaltung hingewiesen worden. Dazu sei diese jedoch verpflichtet gewesen.

Das beauftragte Büro habe Vorleistungen erbracht und Kenntnisse von der örtlichen Situation gehabt. Voraussetzungen für eine Vergabe ohne Ausschreibung könnten vorgelegen haben.

Bezüglich der Maklerleistungen gelte das Gleiche. Allerdings dürfte es sich nicht um einen weiteren Verstoß gegen das Vergaberecht handeln. Denn mit dem Erschließungsvertrag sei eine einheitliche Leistungsübertragung sowohl bezüglich der Planungs-/

¹⁸¹ Vom 24. April 2014 (MinBl. S. 48).

¹⁸² Die Ausübung von Maklertätigkeiten ist grundsätzlich als Gewerbe und nicht als Ausübung freiberuflicher Tätigkeit anzusehen (vgl. § 34c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GewO).

¹⁸³ 207.000 € netto - 246.330 € brutto.

¹⁸⁴ Vom 24. April 2014 (MinBl. S. 48).

Dienstleistungen als auch bezüglich der Bauleistungen erfolgt. Somit hätte sich eine etwaige Ausschreibung nur nach derjenigen Vergabeart zu richten, die den Schwerpunkt bilde.

Im Übrigen würden die Hinweise künftig beachtet.

4.10.5 Vergabe von Bauleistungen durch den Erschließungsträger

Der Erschließungsträger war Auftraggeber für alle mit der Erschließung des Baugebiets verbundenen Bauarbeiten. Vor der Vergabe von Arbeiten forderte er sieben Unternehmen zur Abgabe eines Angebots auf. Nach der Wertung von fünf eingegangenen Angeboten erteilte er keinen Auftrag, sondern forderte drei weitere Unternehmen auf, Angebote abzugeben. Nach Eingang eines weiteren Angebots verhandelte der Erschließungsträger mit den jeweils wirtschaftlichsten Bietern u.a. über Preisnachlässe. Im Ergebnis wurde das Los für den Straßenbau auf zwei Bieter aufgeteilt¹⁸⁵. Gemeinsam mit der Herstellung der Entwässerungseinrichtungen ergab sich eine Auftragssumme von insgesamt 4.290.000 €.

Der Erschließungsträger war vertraglich dazu verpflichtet, die auszuführenden Arbeiten auf Grundlage der Erschließungsplanung nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen/Teil A (VOB/Teil A) öffentlich auszuschreiben (§ 7 „Ausschreibung und Vergabe Nr. 1 des Erschließungsvertrags). Dem kam er nicht nach. Mit Blick auf die Auftragssummen und die vertragliche Regelung war eine öffentliche und keine beschränkte Ausschreibung erforderlich¹⁸⁶. Nach Submission und Wertung war dem wirtschaftlichsten Bieter der Auftrag zu erteilen (§§ 16 Abs. 6 Nr. 3 Satz 2, 18 Abs. 1 VOB/ Teil A [2012]). Sämtliche Verhandlungen mit Bietern, über die Änderungen der Angebote sowie die festgelegten Preise waren nicht statthaft (§ 15 Abs. 3 VOB/ Teil A [2012]). Nach VOB/Teil A trifft den Auftraggeber eine Reihe an zusätzlichen Verpflichtungen, die nicht eingehalten wurden¹⁸⁷.

Mit der Einhaltung von Vergabevorschriften soll vor allem gewährleistet werden, dass Aufträge in einem klar strukturierten und vorgeschriebenen Verfahren, diskriminierungsfrei unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und transparent vergeben werden. Dies wurde nicht beachtet.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, ein formaler Vergabeverstoß könne vorliegen, da de facto nur eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt wurde. Der Stadt sei durch günstige Verhandlungsergebnisse kein finanzieller Schaden entstanden.

¹⁸⁵ Die Durchführung der Erdarbeiten vergab der Erschließungsträger an das zweite Unternehmen.

¹⁸⁶ Eine beschränkte Ausschreibung konnte nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe b VOB/Teil A (2012) u. a. für Tiefbauarbeiten bis zu einem Auftragswert von 150.000 € (ohne Umsatzsteuer) erfolgen.

¹⁸⁷ Z. B. die Dokumentationspflicht zur Auswahl des Vergabeverfahrens § 20 Abs. 1 Nr. 9 VOB/Teil A (2012) oder die Informationspflicht nach § 20 Abs. 3 Nr. 1 VOB/Teil A (2012).

Hierzu wird bemerkt:

Vermeintlich günstige Verhandlungsergebnisse rechtfertigen keine Verstöße gegen das Vergaberecht. Wie die Günstigkeit ohne Nutzung des Wettbewerbs festgestellt worden sein soll, bleibt offen.

48 Vertragliche und rechtliche Vorschriften sind einzuhalten.

Im Rahmen der Erhebungen wurde von der Verwaltung der Verbandsgemeinde geltend gemacht, dass keine Kenntnisse darüber vorhanden seien, inwieweit die Verpflichtungen zur öffentlichen Ausschreibung und aus der VOB/Teil A vom Erschließungsträger beachtet wurden.

49 Vertragliche Regelungen sind zu überwachen und es ist zu gewährleisten, dass Verträge und rechtliche Bestimmungen eingehalten werden.

4.10.6 Abwicklung des Erschließungsvertrags

Der Erschließungsträger war neben der Planung und Erstellung der Leistungsbeschreibungen auch für die Ausschreibung, Auswertung der Angebote und für die Auftragsvergaben zuständig. Zudem prüfte er als Auftraggeber sämtliche Rechnungen über bereits durchgeführte Bauleistungen.

Die Bündelung von Funktionen beim Erschließungsträger birgt die Gefahr von Interessenkollisionen. Beispielsweise berechnet sich ein Teil des Honorars des Erschließungsträgers nach der HOAI auf Grundlage der Bausummen. Er hat also im Gegensatz zu den Grundstückseigentümern Vorteile von hohen Preisen. Eine Bündelung von Funktionen bei einer Person wäre bei Durchführung der Erschließung durch die Stadt zu thematisieren¹⁸⁸.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister teilte mit, die Bündelung von Funktionen beim Erschließungsträger (Planung und Erstellung der Leistungsbeschreibungen, Ausschreibung, Auswertung der Angebote, Auftragsvergabe und Rechnungsprüfung) entspreche den Vorgaben der HOAI. Werde ein Architekt mit der Vollarchitektur beauftragt, sei er im Rahmen der Leistungsphase 5 mit der Ausführungsplanung, in der Leistungsphase 6 mit der Vorbereitung der Vergabe (insbesondere also mit dem Aufstellen von Leistungsbeschreibungen mit Leistungsverzeichnissen), in der Leistungsphase 7 mit der Mitwirkung bei der Vergabe und in der Leistungsphase 8 unter anderem mit der Rechnungsprüfung befasst. Es sei kaum praktikabel, diese Teilleistungen an verschiedene Auftragnehmer zu vergeben, zumal dies zu einer erheblichen Erhöhung der Baukosten führen würde.

¹⁸⁸ Vgl. Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz i. V. m. Nr. 11.1 der VV „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“ vom 1. Dezember 2015.

Der weitere Hinweis, der Erschließungsträger habe Vorteile von hohen Preisen, gehe fehl. Denn das Planerhonorar lehne sich nach der HOAI zwingend an die anrechenbaren Kosten an. Im Übrigen sei ein Pauschalhonorar vereinbart worden.

Hierzu wird bemerkt:

- Die zur Vermeidung von Interessenkollisionen gebotene Funktionentrennung setzt nicht die Vergabe von Teilleistungen an verschiedene Auftraggeber voraus. Sie kann kostengünstig durch eine Einbindung der Verwaltung beispielsweise in den Ausschreibungs- und Vergabeprozess gewährleistet werden.
- Das Honorar des Erschließungsvertrages setzte sich aus einem Pauschalhonorar für die nichttechnische Abwicklung des Erschließungsvertrags, Maklervergütungen sowie Honorarleistungen für Planung und Bauleitung nach der HOAI zusammen. Im Rahmen der HOAI war die Höhe der Bauleistungen maßgeblich, die im Rahmen von Straßen- und Kanalbauarbeiten anfallen.

Die Anwendung der HOAI lässt Spielräume (z. B. die Abrechnung nach Mindest- oder Höchstsätzen, Pauschalvereinbarungen). Anrechenbare Kosten steigen oder fallen aber auch mit den Kosten einer Maßnahme. Anrechenbar bedeutet lediglich, dass einige Kostengruppen voll, teilweise oder gar nicht in die Honorarermittlung einzubeziehen sind. Das Pauschalhonorar bezieht sich nur auf die nicht technischen Leistungen zur Abwicklung des Erschließungsvertrags. Nicht vom Pauschalhonorar abgegolten sind die Ingenieurleistungen für Planung und Bauleitung der eigentlichen Baumaßnahme. Hierfür gelten nach § 10 Abs. 1 des Erschließungsvertrags uneingeschränkt die Bestimmungen der HOAI, sodass je nach Höhe der anrechenbaren Kosten auch das Honorar variabel ist.

- 50 Bei künftigen Verträgen sollten mögliche Interessenkollisionen weitestgehend vermieden werden.

Die Verbandsgemeindeverwaltung prüfte die Rechnungen nur in rechnerischer Hinsicht und gab sie sodann zur Auszahlung durch den Erschließungsträger frei.

Nach § 9 Nr. 6 des Erschließungsvertrags sind die Rechnungen für den Planungs- und Herstellungsaufwand der Erschließungsanlagen nach Prüfung durch den Erschließungsträger von der Verbandsgemeindeverwaltung zusätzlich zu prüfen. Dies erfordert neben der rechnerischen Kontrolle zumindest auch eine stichprobenartige Überprüfung der berechneten Einzelpositionen und der Massenermittlungen. Die Bündelung der unterschiedlichsten Arbeiten bei der Abwicklung der Erschließung in einer Person eröffnet Manipulationsmöglichkeiten, denen vor allem durch Kontrollen und die Einhaltung von Regelungen entgegenzuwirken ist.

- 51 Den Verpflichtungen aus dem Erschließungsvertrag ist nachzukommen.

4.11 „Gradinger-Grundstück“

4.11.1 Ankauf

Der Stadtrat stimmte am 31. März 2016 dem Ankauf eines ehemaligen Möbelhauses im „Kautzbrunnenweg 9“ für 620.000 € zuzüglich „pauschal 10% Erwerbsnebenkosten“ zu. Mit Vertrag vom 1. April 2016 kaufte die Stadt das Objekt für 580.000 € und verpflichtete sich zur Zahlung von Notarkosten, Grunderwerbsteuer und einer Maklercourtage in Höhe von insgesamt 68.000 €. Im Haushaltsplan 2016 standen für den Erwerb des Objekts keine Haushaltsmittel zur Verfügung. Im Juni 2016 stellte der Stadtrat im 1. Nachtragshaushalt erstmals Haushaltsmittel von 650.000 € bereit¹⁸⁹.

Die Stadt finanzierte die Grunderwerbskosten ab April 2016 über die Verlängerung eines Investitionsdarlehns, das zur Finanzierung der Grundstücksankäufe im Baugebiet „Krämereck-Süd“ aufgenommen worden war und planmäßig in 2016 vollständig zurückgezahlt werden sollte. Die geplante Tilgung dieses Investitionsdarlehens wurde um die Grunderwerbskosten des Objekts im „Kautzbrunnenweg 9“ gekürzt.

Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (§ 96 Abs. 2 Satz 1 GemO). Das bedeutet, wenn Ausgaben für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen, unverzüglich eine Nachtragshaushaltsatzung zu erlassen ist (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 GemO). Die Verbandsgemeindeverwaltung hatte im Zusammenhang mit der Beschlussfassung darauf hingewiesen.

- 52** Vor dem Eingehen von haushaltswirksamen Verpflichtungen mussten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sein (vgl. Textziffer 4.8.6).

Der Niederschrift zur Sitzung vom 31. März 2016 ist nicht zu entnehmen, dass die Zahlung einer Maklercourtage thematisiert wurde. Eine Provision von 5,95 % auf 580.000 € (34.510 €) wurde vertraglich vereinbart.

Am Tag nach dem Beschluss vereinbarte die Stadt einen um 40.000 € geringeren Kaufpreis. Die vom Rat genehmigten Nebenkosten von 62.000 € wurden gleichwohl durch die im Rat nicht thematisierte Übernahme der Maklerprovision um fast 6.000 € überschritten¹⁹⁰.

Der Stadtrat sollte vor Beschlüssen über sämtliche entscheidungserheblichen Fakten informiert werden. Dazu gehört auch die Information, dass die Höhe der Nebenkosten wesentlich durch die Übernahme einer Maklercourtage bestimmt wird. Die Übernahme der Nebenkosten war in der Höhe nicht durch den Stadtratsbeschluss abgedeckt.

¹⁸⁹ Beschluss des Stadtrats vom 16. Juni 2016, Genehmigung der Kreisverwaltung vom 13. Juli 2016.

¹⁹⁰ Nebenkosten laut Belegliste Bilanz 2016 - Buchungsstelle 11420-039990-33-74: Rechnung Notariat (26. April 2016) über 3.372,82 €, Rechnung frb-immobilien (26. April 2016) über 34.510 €, Grunderwerbsteuer (7. Juni 2016) 29.000 €, Grundbuch (19. Juli 2016) 703,41 € - zusammen 67.586,23 €.

Äußerung der Verwaltung:

Laut Stadtbürgermeister sei ein Ankaufspreis in Höhe von 620.000 € zzgl. 10 % Pauschalerwerbsnebenkosten beschlossen worden. Dies ergebe in Summe 682.000 €.

Tatsächlich seien durch Nachverhandlungen des Stadtbürgermeister bei einem Kaufpreis von 580.000 € und Nebenkosten von 68.000 € Gesamtkosten von (nur) 648.000 € von der Stadt zu zahlen gewesen. Diese seien einschließlich der Nebenkosten (mit Maklercourtage) also um insgesamt 34.000 € *niedriger als ursprünglich vom Stadtrat* beschlossen, gewesen. Ein wirtschaftlicher Schaden sei der Stadt nicht entstanden.

Soweit eine unzureichende Information des Stadtrats gerügt und im Übrigen auf die Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung verwiesen werde, so werde dem künftig Rechnung getragen.

4.11.2 Verkauf

Der Rat hatte dem Ankauf des ehemaligen Möbelhauses im Sinne eines Zwischen-erwerbs für maximal fünf Jahre mit anschließender, für die Stadt kostenneutraler Reprivatisierung zugestimmt¹⁹¹. Unter dieser Prämisse billigte er am 2. März 2017 den Verkauf des Objektes an „GWG/HGO“ zum vorläufigen Kaufpreis von 958.597 €, der sich nach der Sitzungsvorlage wie folgt zusammensetzte:

- Refinanzierung des Kaufpreises an den ursprünglichen Eigentümer 580.000 €,
- Refinanzierung der Erwerbsnebenkosten (Grundbuchamt, Notar, Maklercourtage) 68.987 €,
- Refinanzierung Zwischenfinanzierungskosten 1.060 €,
- Refinanzierung 50 % der Abbruch- und Entsorgungskosten (derzeit 617.100 €) 308.500 €.

Die Refinanzierung der Abbruch- und Entsorgungskosten durch den Kaufpreis war auf 50 % beschränkt, weil der Stadt hierzu eine Landeszuwendung von 300.000 € gewährt worden war¹⁹² und insoweit (nahezu) 50 % der am 2. März 2017 bekannten Abbruchkosten anderweitig refinanziert waren.

Der - dem Rat vor Abschluss nicht vorgelegte - notarielle Kaufvertrag vom 20. März 2017 zwischen der Stadt und der HGO mbH enthält hinsichtlich des Kaufpreises folgende Anpassungsklausel: „Der Kaufpreis erhöht sich in dem Maße, in dem sich die tatsächlichen Refinanzierungskosten der Abbruchkosten verändern (Kaufpreisanpassung um jeweils 50 % der insgesamt erhöhten Abbruch- und Entsorgungskosten)“.

¹⁹¹ Vgl. dazu Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 31. März 2016: „Es wird eine komplette Refinanzierung der Erwerbskosten durch die Reprivatisierung nach Abbruch des Gebäudes angestrebt“ und Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 2. März 2017: „Voraussetzung für den Zwischenerwerb durch die Stadt war, dass in dem Kaufpreis, den die GWG/HGO an die Stadt zu zahlen hat, sämtliche der Stadt Oppenheim entstandenen Kosten für Erwerb und Ordnungsmaßnahme abgegolten werden“.

¹⁹² 80 % des unter Berücksichtigung eines Vorteilsausgleiches als zuwendungsfähig anerkannten Betrages von 375.000 € entsprechend dem Bescheid des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 15. September 2015 (Az.: 17 537/383/2015).

In der Sitzung des Stadtrats vom 15. August 2017 wurden die Abrisskosten auf „derzeit“ 1.011.279,99 € beziffert.

Der Kaufvertrag entsprach wegen der Ausgestaltung der Anpassungsklausel hinsichtlich des Kaufpreises nicht den Anforderungen des Ratsbeschlusses an die Kostenneutralität des Geschäfts für die Stadt. Bei unveränderter¹⁹³ Landesförderung refinanzieren sich die Abbruchkosten derzeit lediglich in Höhe von 805.639 €¹⁹⁴. Die Stadt hätte damit 205.640 € aus dem Haushalt zu finanzieren.

Eine Kostenneutralität wäre nur dann sichergestellt gewesen, wenn sich der Kaufpreis für die HGO mbH um die den Betrag von 600.000 € übersteigenden Abbruchkosten erhöht hätte. Da die Stadt im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses über keinerlei Zusagen des Landes für eine kostendeckende Förderung der nach der Anpassungsklausel auf sie entfallenden (erhöhten) Abbruchkosten verfügte und deren Erhöhung absehbar war¹⁹⁵, handelte es sich bei der mit der Anpassungsklausel verbundenen Risikoteilung zwischen Stadt und HGO mbH um einen bewussten Verzicht auf die vom Rat verlangte Kostenneutralität.

Verbleiben Kosten aus dem Grundstücksgeschäft mit der HGO bei der Stadt, so ist auf den Ausgleich des Nachteils der Stadt, ggf. durch Geltendmachung von Ansprüchen gegen die Vertragsschließenden, hinzuwirken.

Äußerung der Verwaltung:

Nach der Äußerung des Stadtbürgermeisters treffe zunächst nicht zu, dass der notarielle Kaufvertrag vom 20. März 2017 dem Rat vor Abschluss nicht vorgelegen habe. Der (gleichlautende) Kaufvertragsentwurf sei dem Rat am 2. März 2017 in seiner Sitzung durch den Beigeordneten Helmut Krethe vorgelegt bzw. ausgeteilt worden. Dementsprechend sei der Rat auch über den Inhalt der Anpassungsklausel bezüglich der Abbruch- und Entsorgungskosten informiert gewesen und habe dies gebilligt.

Hierzu wird bemerkt:

Weder den Vorlagen, noch der Niederschrift mit Anlagen der Sitzung vom 2. März 2017 ist zu entnehmen, dass der Vertrag dem Ausschuss vorgelegen hat. Zwei Passagen der Niederschrift weisen auf das Gegenteil hin¹⁹⁶.

¹⁹³ Die Stadt hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur wegen der Mehrkosten beim Rückbau des ehemaligen Möbelhauses um Prüfung einer erhöhten Förderung gebeten. Das Ministerium hat dies mit Schreiben vom 18. August 2017 (Az.: 17 537:383 Oppenheim) zunächst abgelehnt und u.a. darauf hingewiesen, dass geprüft werden müsse, ob und inwieweit der Voreigentümer zur Deckung von zusätzlichen Kosten der Altlastenbeseitigung herangezogen werden könne.

¹⁹⁴ 300.000 Landeszuwendung zuzüglich 505.639,95 € Refinanzierung über den Kaufpreis.

¹⁹⁵ Ausweislich der Vorlage zur Ratssitzung vom 2. März 2017 waren allein in der Zeit seit dem 20. Februar 2017 vier bereits geprüfte Nachträge bzgl. der Abbruchkosten vorgelegt worden.

¹⁹⁶ Auszug aus der Niederschrift der Stadtratsitzung vom 2. März 2017: „Nach einleitenden Worten von Herrn Krethe erkundigt sich Herr Darmstadt, ob damit garantiert ist, dass für die Stadt keinerlei Kosten entstehen“ sowie „Die Verwaltung wird beauftragt, das Aufsetzen eines Notarvertrags zu veranlassen“.

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, dass *die grundsätzlich vereinbarte „Kostenneutralität“ der Reprivatisierung zunächst doch nicht einzuhalten* gewesen sei. Dass die Anpassungsklausel zum Tragen kommen könnte, habe sich erst im weiteren Verlauf herausgestellt. Hierüber sei der Rat in seiner Sitzung am 15. August 2017 informiert worden. Der Beigeordnete Krethe habe daraufhin jedoch mit der Erwerberin, der „GWG/HGO“, *Kontakt aufgenommen* und vereinbaren können, dass diese die zusätzlichen Kosten (Mehrkosten) zur Gänze übernimmt. Die entsprechende notarielle Urkunde sei als Anlage beigefügt, die Kostenneutralität deshalb gewahrt.

Hierzu wird bemerkt:

Die vorgelegte notarielle Urkunde vom 23. Oktober 2017 ändert die Kaufpreisanpassungsklausel im Kaufvertrag vom 20. März 2017 zu Lasten der HGO wie folgt:

„Der Kaufpreis erhöht sich in dem Maße, in dem sich die tatsächlichen Refinanzierungskosten der Abbruchkosten der Verkäuferin verändern. Von den Refinanzierungskosten der Verkäuferin in Abzug zu bringen sind etwaige weitere Bezuschussungen durch das Land Rheinland-Pfalz. (...) Mithin sollen unabhängig von jeder weiteren Bezuschussung der erhöhten Abbruchkosten durch das Land Rheinland-Pfalz die erhöhten, nicht gegenüber der Verkäuferin bezuschussten Abbruchkosten allein von der Käuferin getragen werden.“

Dem Rechnungshof sind bei der HGO als mittelbarer städtischer Beteiligung keine Prüfungsrechte eingeräumt. Daher ist ihm eine weitergehende Prüfung des Gesellschaftshandelns nicht möglich. Ungeachtet dessen ist im Hinblick auf die Verwaltung dieser städtischen Beteiligung auf folgendes hinzuweisen:

Der Stadtbürgermeister hat als Geschäftsführer der HGO an einer Kaufvertragsänderung mitgewirkt, zu der die HGO rechtlich nicht verpflichtet war und die zumindest bei Ausbleiben einer erhöhten Landeszuwendung¹⁹⁷ geeignet ist, das Gesellschaftsvermögen nachhaltig zu gefährden. Ein gesellschaftseigenes Interesse der HGO an freiwilliger Übernahme zuvor anderweitig angelasteter Kostenrisiken ist nicht ohne weiteres erkennbar. Vielmehr dürfte der Geschäftsführer die wegen der Personalunion von Bürgermeister und Geschäftsführer bestehende Interessenkollision zu Lasten der Gesellschaft gelöst haben. Damit könnte er - zumindest wenn sein Handeln nicht durch einen entsprechenden Beschluss der zuständigen Unternehmensgremien gedeckt war - gegen seine Geschäftsführerplichten mit den Rechtsfolgen des § 43 GmbHG verstoßen haben¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Mit Schreiben vom 18. August 2017 teilte das Ministerium des Innern und für Sport der Stadt u. a. mit, dass eine vorgeschlagene Systematik zur weiteren Förderung aus Städtebauförderungsmitteln nicht angewendet würde und zunächst in eigener Verantwortung zu prüfen sei, ob und inwieweit der Voreigentümer zur Deckung von zusätzlichen Kosten der Altlastenbeseitigung herangezogen werden könne (Az.: 17 537:383 Oppenheim).

¹⁹⁸ Nach § 43 Abs. 1 GmbHG hat der Geschäftsführer in Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns anzuwenden. Dies umfasst auch die Pflicht, Eigeninteresse hinten anzustellen und bei Interessenkollisionen immer den Vorteil der Gesellschaft zu wahren (vgl. http://www.lhk-trier.de/kiosk/merkblaetter/fairplay/gmbh_1.pdf).

Der Stadt wird empfohlen, im Rahmen ihrer mittelbaren Beteiligung an der HGO darauf hinzuwirken, dass eventuelle Pflichtverstöße von den zuständigen Unternehmensgremien geprüft werden.

4.12 Stellplatzablöseverträge

Gemäß § 47 Abs. 4 Satz 3 LBauO hatte die Stadt in ihrer jeweiligen Haushaltssatzung den im Fall einer Ablösung von Stellplätzen zu zahlenden Geldbetrag auf 7.500 € je Stellplatz festgelegt.

Bei drei Bauvorhaben, die in die stichprobenweise Prüfung einbezogen wurden, stimmte die Stadt im Wege des Abschlusses einer Ablösevereinbarung gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO zu, dass die Bauherren ihre Stellplatzverpflichtungen nach § 47 Abs. 1 bis 3 LBauO durch Zahlung eines Geldbetrags an die Gemeinde erfüllten, erhob aber die vereinbarten Ablösebeträge von insgesamt 202.500 € nicht:

- In einer unter dem 4. Mai 2009 vom Bürgermeister mit einem Bauherrn abgeschlossenen Vereinbarung verpflichtete sich Letzterer zur Zahlung von 67.500 € zur Ablösung von neun Stellplätzen. Mit nicht datiertem handschriftlichem Aktenvermerk auf einem Schreiben der Verbandsgemeindeverwaltung vom 12. Mai 2009 wies der Stadtbürgermeister die Verbandsgemeindeverwaltung an, die Forderung der Stadt aus dem Vertrag nicht fällig zu stellen. Eine Zahlung des Bauherrn unterblieb.

Die Entscheidung des Bürgermeisters der Stadt, die vertragliche Forderung nicht geltend zu machen, war kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Die Hauptsatzung enthält keine diesbezügliche Aufgabenübertragung nach § 47 Abs. 1 Satz 3 GemO. Ein das Handeln des Stadtbürgermeisters legitimierender Beschluss zuständiger Gremien war nicht gefasst worden.

Ungeachtet dessen beinhaltete die kompetenzüberschreitende Verfügung des Stadtbürgermeisters materiell¹⁹⁹ einen Erlass der Forderung. Die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen nach § 23 Abs. 3 Satz 1 GemHVO lagen nicht vor.

Das demnach formell und materiell rechtswidrige Handeln des Stadtbürgermeisters hat dazu geführt, dass die vertragliche Forderung nach § 62 Satz 2 VwVfG²⁰⁰ i. V. m. § 195 BGB verjährt ist. Dadurch ist der Stadt ein Schaden von 67.500 € entstanden.

Schadenersatzansprüche gegen den Stadtbürgermeister sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten geltend zu machen.

- Eine unter dem 9. Dezember 2016 vom Bürgermeister mit einem Bauherrn abgeschlossene Vereinbarung über die Ablösung von drei Stellplätzen enthielt folgende Regelung:

¹⁹⁹ Ein Erlass im formellen Sinne erfordert die Bekanntgabe an den Schuldner.

²⁰⁰ Ablösevereinbarungen sind als öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG zu qualifizieren (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. November 2003 – 8 A 10878/03; juris).

„§ 2

(1) Der Stellplatzpflichtige erfüllt seine Verpflichtung dadurch, dass er an die Gemeinde einen Geldbetrag zahlt in Höhe von 7.500,00 € je Stellplatz entsprechend § 5 (7) der Haushaltssatzung der Stadt Oppenheim vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch den Artikel 1 des Gesetzes vom 15.06.2015 (GVBl. S. 90)²⁰¹ über die Ablösung der Stellplatzpflicht gemäß § 47 Abs. 4 LBauO; demnach für 1 Stellplatz 7.500,00 €, insgesamt: 3 Stellplätze = 22.500,00 €.

Die Stadt Oppenheim erlässt dem Stellplatzpflichtigen die Zahlung vorstehenden Betrages aufgrund seiner Absicht, im Objekt [REDACTED] eine touristisch relevante Nutzung (Ferienwohnungen) einzurichten. Diese Nutzung ist aus Sicht der Stadt für die Ziele der Stadtentwicklung insbesondere des Tourismus und der Gastronomie, förderlich.

Der Erlass stellt somit eine Wirtschaftsförderungsmaßnahme dar.

Die Beschlussvorlage zur Ratssitzung am 8. Dezember 2016 lautete wie folgt:

„A. Beschlussvorschlag:

Für die geplante Gastronomie im Objekt [REDACTED] und die geplanten Ferienwohnungen in den Objekten [REDACTED] und [REDACTED] schließt die Stadt bzgl. der gemäß Baurecht abzulösenden, nicht auf dem Grundstück nachweisbaren Stellplätze, mit den Eigentümern die als Muster beigefügte Ablösevereinbarung.

Die Eigentümer werden aufgefordert zu prüfen, ob auf Parkplätzen in zumutbarer Entfernung zu den Grundstücken Stellplätze angemietet werden können.

Die Verwaltung wird beauftragt, die Ablösevereinbarungen vorzubereiten und mit den Eigentümern abzuschließen.

B. Begründung

Es gibt einen Grundsatzbeschluss des Oppenheimer Stadtrates, bei Gastronomieobjekten in der Altstadt bzgl. der nicht nachweisbaren, abzulösenden Stellplätze eine solche Ablösevereinbarung abzuschließen. Hintergrund dieses Beschlusses war die Erkenntnis, dass die gewünschte Belegung der Altstadt, gerade im gastronomischen Bereich, durch allzu hohe Stellplatzforderungen wesentlich erschwert wird.

Im Falle der Schaffung von Ferienwohnungen handelt es sich zwar nicht um Gastronomieobjekte, jedoch ebenfalls um Einrichtungen, die den Tourismus und damit die lokale Wirtschaft fördern.

Insofern sollte der Gedanke des vorgenannten Grundsatzbeschlusses in Analogie auf Ferienwohnungen im Altstadtbereich übertragen werden.“

²⁰¹ Die Verweise auf gesetzliche Vorschriften machen hier wenig Sinn (die Gemeindeordnung war im Übrigen vom 31. Januar 1994 - GVBl. S. 153).

Ausweislich der Niederschrift zur Ratssitzung beschloss der Rat am 8. Dezember 2016 gemäß dem Vorschlag. Dass das im Beschlussvorschlag erwähnte Muster einer Ablösevereinbarung dem Beschlussvorschlag beigelegt war, ließ sich weder den Sitzungsunterlagen noch der Niederschrift entnehmen²⁰².

Der Beschlussvorschlag in Verbindung mit der Sitzungsniederschrift lässt lediglich erkennen, dass der Rat gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO der Ablösung der Stellplatzverpflichtung durch Zahlung eines Geldbetrags an die Gemeinde zugestimmt hat. Eine Zustimmung zu der in die Vereinbarung aufgenommenen Erlassklausel ist nicht erkennbar.

Die Aufnahme der Erlassklausel in die Vereinbarung, die kein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellte und zu der der Bürgermeister auch nicht durch Regelungen in der Hauptsatzung ermächtigt war, entbehrte demnach der erforderlichen Legitimation durch den Rat oder einen beauftragten Ausschuss.

Da die Kompetenzüberschreitung des Bürgermeisters an der Außenwirksamkeit der Verzichtsklausel nichts ändert²⁰³, kann die Stadt die Ablösebeträge nicht mehr vom Bauherrn verlangen. Ihm ist insoweit ein Schaden von 22.500 € entstanden.

Schadenersatzansprüche gegen den Stadtbürgermeister sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten geltend zu machen.

- Eine unter dem 7. April 2016 vom Bürgermeister mit einem Bauherrn abgeschlossene Vereinbarung über die Ablösung von 15 Stellplätzen begründete in § 2 eine Zahlungsverpflichtung des Bauherrn in Höhe von 112.500 €, die ihm - nahezu wortlautidentisch mit der oben dargestellten Vereinbarung - zugleich erlassen wurde.

Die Niederschrift zur Stadtratssitzung vom 31. März 2016 hält dazu Folgendes fest:

„Gemäß vorliegendem Bauantrag beabsichtigt die Antragstellerin, [REDACTED], die Umwidmung des Anwesens [REDACTED] als bisheriges Verwaltungs- und Bürogebäude in ein Veranstaltungsgebäude mit integrierten Gästezimmern. Hieraus ergibt sich aus § 47 der Landesbauordnung RLP die Stellung von 25 Stellplätzen. Der Antragsteller, gleichzeitig der Stellplatzpflichtige, kann auf dem betreffenden Grundstück lediglich 10 Stellplätze nachweisen. Die restlichen 15 notwendigen Stellplätze kann der Stellplatzpflichtige weder auf dem Grundstück, noch auf einem Grundstück in zumutbarer Entfernung mit öffentlich-rechtlicher Sicherung nachweisen.“

Der Stellplatzpflichtige erfüllt seine Verpflichtung dadurch, dass er gemäß § 5 (7) der Haushaltssatzung der Stadt Oppenheim vom 31.01.1994 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.6.2015 über die Ablösung der Stellplatzpflicht gemäß

²⁰² Der Beschlussvorschlag war insofern bereits widersprüchlich: Zuerst wurde geschrieben, dass ein Muster der Ablösevereinbarung beigelegt sei, in der Folge wurde die Verwaltung mit der Vorbereitung einer Ablösevereinbarung beauftragt.

²⁰³ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18. März 2015 - 7 B 10021/15; BGH, Urteil vom 1. Juni 2017 - VII ZR 49/16.

§ 47 Abs. 4 LBauO demnach für einen Stellplatz 7.500 €, insgesamt für 15 Stellplätze 112.500 € zahlt.

Die Stadt beabsichtigt dem Stellplatzpflichtigen die Zahlung des oben stehenden Betrages auf Grund seiner Absicht, [REDACTED] die vorbeschriebene Nutzung unterzubringen, zu erlassen. Begründet wird dies damit, dass diese neue Nutzung aus Sicht der Stadt für die Ziele der Stadtentwicklung, insbesondere des Tourismus und der Gastronomie, förderlich ist.

Dies zudem, weil der Stellplatzpflichtige ein Grundstück im Baugebiet Krämereck-Süd erworben hat, auf dem er im Bedarfsfall ein Bettenhaus errichten will, das dem neuen Betrieb im [REDACTED] zuträglich wäre.

Aus dem beigegeführten Vertragswerk ergeben sich weitere Festlegungen und Einschränkungen.

Der Vorsitzende erläutert ausführlich den Sachverhalt. Es folgt eine kontroverse Diskussion. Schließlich kommt folgender Beschluss zur Abstimmung:

Im Zusammenhang mit dem privaten Bauvorhaben „Umwidmung eines Verwaltungsgebäudes in ein Veranstaltungsgebäude mit enthaltenen Gästezimmern“ am [REDACTED] stimmt der Stadtrat dem in der Anlage enthaltenen Stellplatzvertrag zu. Dieser beinhaltet die Ablösung der Stellplatzpflicht für 15 Fahrzeuge. Gemäß Vertrag verzichtet die Stadt Oppenheim auf die Erhebung des Ablösebetrages von 7.500 € je Stellplatz (= Gesamt 112.500 €).

Abstimmungsergebnis: 12 Ja, 5 Nein, 5 Enthaltungen.“

Demnach war die in die Ablösevereinbarung aufgenommene Erlassklausel in diesem Fall durch einen Beschluss des Stadtrats gedeckt. Gleichwohl war die Ablösevereinbarung rechtswidrig:

Nach § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO stellt die „Zahlung eines Geldbetrags an die Gemeinde“ das bauordnungsrechtlich zwingend erforderliche Surrogat der gemäß § 47 Abs. 1 bis 3 LBauO vorrangig gebotenen Naturalherstellung von Stellplätzen dar. Die in der Vorschrift genannte Zustimmung der Gemeinde darf daher nur in Fällen erteilt werden, in denen eine Zahlungspflicht des Bauherrn (sei es durch Verwaltungsakt der Bauaufsichtsbehörde oder durch eine Ablösevereinbarung) begründet wird. Im vorliegenden Fall ist durch die Ausgestaltung der Ablösevereinbarung eine Zahlungspflicht des Bauherrn nie entstanden. Die Zustimmung der Stadt verstieß daher gegen § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO.

Da aufgrund der gewählten Vertragskonstruktion kein Zahlungsanspruch entstanden ist, handelte es sich bei der fraglichen Klausel nicht um einen Erlass im Rechtssinne. Dieser setzt nämlich die Entstehung eines Anspruchs voraus. Ungeachtet dessen hätten die Voraussetzungen eines echten Erlasses gemäß § 23 Abs. 3 GemHVO nicht vorgelegen. Die Absicht der Wirtschaftsförderung erfüllt nicht das Tatbestandsmerkmal der „besonderen Härte“, die die Einziehung der Forderung für den Schuldner bedeuten muss.

Beim Abschluss von Ablösevereinbarungen auf der Grundlage des § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO hat künftig die Aufnahme von Erlassklauseln zu unterbleiben.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen verstößt Wirtschaftsförderung in Form des Erlasses von Stellplatzablösebeträgen auch gegen haushaltsrechtliche Vorschriften (vgl. dazu Textziffer 4.2.8).

Der Verzicht auf die Geltendmachung der Ablösesummen von insgesamt 202.500 € zur Wirtschaftsförderung stellte freiwillige Leistungen dar, die im Hinblick auf die defizitäre städtische Haushaltslage nicht vertretbar waren.

Die Stadt ist haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Einnahmequellen voll auszuschöpfen (§ 94 Abs. 2 GemO).

Äußerung der Verwaltung:

Der Stadtbürgermeister habe mitgeteilt, dass die Frage der Stellplatzablöse schon seit mehr als zwei Jahrzehnten in der Oppenheimer Altstadt einheitlich gehandhabt werde und dass dies auf durchgängigen Beschlüssen der Gremien auf der Grundlage entsprechender Einschätzungen der Verwaltung und ihres Sanierungsberaters beruhe. Hierzu werde auf einen Aktenvermerk des Sanierungsberaters vom 4. Oktober 2017 verwiesen.

Entgegen der Darstellung im Entwurf der Prüfungsmittelungen habe der Stadtbürgermeister in der Vereinbarung vom 4. Mai 2009 nicht die Verbandsgemeindeverwaltung angewiesen, die Forderung der Stadt aus dem Vertrag nicht fällig zu stellen bzw. die Forderung zu erlassen. Vielmehr heiße es (handschriftlich): »Der Modus über die Zahlung wird im Detail vereinbart«. Dementsprechend werde der Vorwurf eines »formell und materiell rechtswidrigen Handelns des Bürgermeisters« zurückgewiesen.

Des Weiteren sei die Protokollierung der Ratssitzung vom 8. Dezember 2016 offensichtlich unzutreffend, wie dies auch zu Textziffer 4.5.2 zum Ausdruck gebracht werde. Entweder entspreche die in der Beschlussvorlage angesprochene Anlage, die dem Protokoll der Ratssitzung nicht beigelegt gewesen sei, der tatsächlich beschlossenen Vereinbarung oder die Beschlussfassung sei nicht richtig protokolliert worden.

Im Übrigen würden künftig den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Hierzu wird bemerkt:

Auch jahrzehntelange Rechtsverstöße wären nicht geeignet, die Qualität eines das geschriebene Landesrecht derogierenden örtlichen Gewohnheitsrechts²⁰⁴ zu erlangen. Ungeachtet dessen lassen die vorgelegten Unterlagen auch nicht erkennen, dass seit Jahrzehnten in der Altstadt von Oppenheim fällige Stellplatzablösebeträge einheitlich erlassen wurden. So enthält beispielsweise ein Schreiben des Stadtbürgermeisters Held

²⁰⁴ Vgl. dazu BSG, Urteil vom 28. Februar 1984 - 12 RK 8/83; juris Rn 17.

an die seinerzeitige Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim vom 9. Juni 2006 folgenden Passus:

„Ein genereller Verzicht auf den Stellplatzablösebetrag kann unsererseits nicht (Hervorhebung durch den Rechnungshof) ausgesprochen werden. Wir sind aber aufgrund der besonderen Problematik für Gewerbetreibende in der Altstadt bereit, Herrn.....die Zahlung des Stellplatzablösebetrags für den Zeitraum von fünf Jahren zu stunden.“

Anlage 9

Auch der Aktenvermerk des Sanierungsberaters bezeugt keine durchgehende Erlasspraxis bei Stellplatzablöseverträgen. Vielmehr ließ nach ihm der in der Verwaltungsäußerung zitierte handschriftliche Vermerk des Stadtbürgermeisters auf der Vereinbarung vom 4. Mai 2009 „die Absicht vermuten, den Ablösebetrag zu stunden, nicht aber zu erlassen“. Dementgegen wies der Stadtbürgermeister durch weiteren handschriftlichen Vermerk auf einem Schreiben der Verbandsgemeindeverwaltung vom 12. Mai 2009 diese erfolgreich an, die Ablösesumme nicht fällig zu stellen.

Mit der Berufung auf einen angeblichen Protokollfehler lässt sich nicht belegen, dass der Stadtrat am 8. Dezember 2016 dem Erlass der Ablösesumme zugestimmt hat. Ob ein Muster einer Ablösevereinbarung dem Rat bei der Beschlussfassung vorlag und welchen Inhalt dieses ggf. hatte, ist nicht nachvollziehbar, da der Niederschrift ein solches nicht beigelegt war. Mangels einheitlicher Handhabung kann auch nicht nach prima facie-Grundsätzen unterstellt werden, dass das Muster, falls es vorgelegen hat, eine Erlassklausel beinhaltete. So war etwa dem erwähnten Schreiben des Bürgermeisters an die Verbandsgemeinde vom 9. Juni 2006 ein Vertragsmuster beigelegt, dass keine Erlass-, sondern eine Stundungsklausel enthielt. Die Vereinbarung vom 4. Mai 2009 enthielt hingegen keins von beiden.

- 53 Schadenersatzansprüche gegen den Stadtbürgermeister sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten geltend zu machen. Beim Abschluss von Ablösevereinbarungen auf der Grundlage des § 47 Abs. 4 Satz 1 LBauO hat künftig die Aufnahme von Erlassklauseln zu unterbleiben. Einnahmequellen sind vollständig auszuschöpfen (§ 94 Abs. 2 GemO).

4.13 Vermietungen

Die Stadt vermietete in ihrem Rathaus Büroflächen an drei private Unternehmen. Die Kaltmieten betrugen zwischen 5,00 €/m² und 6,00 €/m². Daneben waren die Mieter berechtigt, gemeinschaftliche Einrichtungen und Anlagen mitzubenutzen²⁰⁵. Die zum Teil vor 17 Jahren geschlossenen Verträge enthielten keine Wertsicherungsklauseln²⁰⁶. Die Höhe der vereinbarten Miete je m² wurde auch seit Vertragsbeginn nicht angepasst.

Die Stadt darf ihr Eigentum Dritten grundsätzlich nur gegen angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen (§ 79 Abs. 2 GemO). Die vorliegend vereinbarten Mietzinsen

²⁰⁵ Toilettenanlage und Sitzungszimmer.

²⁰⁶ Folgende Mietverträge:

[REDACTED]

werden dem nicht gerecht und unterschreiten den ortsüblichen Mietzins deutlich. So verlangt beispielsweise die Verbandsgemeinde Rhein-Selz von ihren Mietern im Erdgeschoss des Rathauses Kaltmieten zwischen 8,00 €/m² und 10 €/m²²⁰⁷.

Die Mieten sollten zum nächstmöglichen Zeitpunkt an marktübliche Werte angepasst werden. Die Angemessenheit der Mieten sollte auch durch Regelungen zur Wertsicherung ergänzt und somit dauerhaft sichergestellt werden. Mietverträge der Verbandsgemeinde sehen solche Anpassungsklauseln vor.

Äußerung der Verwaltung:

Laut Stadtbürgermeister würden in der Altstadt von Oppenheim Gewerbemieten zwischen 3,00 €/m² und 3,50 €/m² verlangt. In Oppenheim existiere kein Mietspiegel. Der vorgenommene Vergleich mit barrierefreien Gewerbeflächen im Erdgeschoss der Verbandsgemeinde im Gewerbegebiet - einschließlich der Bereitstellung von PKW-Stellplätzen - sei nicht nachvollziehbar.

In der Altstadt würden die durchschnittlichen Gewerbemieten seit Jahren kontinuierlich sinken, die Mieten für Wohnraum lägen höher als die Gewerbemieten.

Auch würden Mieter bei ortsüblichen Mieten, die ihnen nach Mietrecht zustehenden Leistungen fordern, wie z. B. renovierte Räume, Heizungen, die einwandfrei funktionieren, kein eindringendes Wasser, eigener Briefkasten und vor allem eigene Toiletten. All das könne für die fraglichen Räume, die die Stadt im Rathaus an drei private Unternehmen vermietet habe, nicht gesagt werden. Insofern wäre eine Anpassung der Mietverträge nicht sinnvoll und würde gegebenenfalls dazu führen, dass die Mieter des 2. OG des Rathauses kündigen und die Räume verlassen.

Hierzu wird bemerkt:

Entgegen der Äußerung der Verwaltung sind die Stellplätze bei dem Vergleich bedacht worden. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass allen drei Mietern im Rathaus der Stadt gestattet ist, Sitzungszimmer und Toilettenanlage mit zu nutzen. Die in der Äußerung der Verwaltung angesprochenen Mängel berechtigen ggf. die Mieter zu Mietminderungen bis zur Ausräumung der angeblichen Missstände. Die Vereinbarung einer generell niedrigeren Miete ist aus vorstehenden Gründen nicht gerechtfertigt.

- 54 Die Anpassung der Mietverträge ist durch die Verbandsgemeindeverwaltung zu überprüfen. Entsprechend dem Ergebnis der Prüfung sind Anpassungen vorzunehmen.

gez.

Jörg Berres

Präsident

gez.

Andreas Utsch

Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt:

²⁰⁷ Mietzins für die Bereitstellung von PKW-Stellplätzen wurde berücksichtigt.

Grundlagen der Finanzkraft

Haushaltsjahr	Verbandsgemeinde Rhein-Selz			Landesdurchschnitt der Verbandsgemeinden		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
	- € je Einwohner -			- € je Einwohner -		
a) Umlagekraft ¹⁾						
Grundsteuer A	13,19	13,73	13,92	6,24	6,66	6,60
Grundsteuer B	84,01	90,06	90,83	96,78	106,14	108,58
Gewerbesteuer	113,00	92,26	77,93	209,63	222,39	212,23
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	432,92	465,57	470,49	330,85	356,76	368,55
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10,90	11,05	11,21	22,65	23,22	23,84
Ausgleichsleistung nach § 21 LFAG	46,21	46,12	49,03	35,32	35,34	38,40
Schlüsselzuweisungen	31,43	40,09	28,49	88,36	105,31	85,40
Zusammen:	731,66	758,87	741,89	789,83	855,81	843,60
	- v. H. -			- v. H. -		
b) Umlagesatz	43,50	43,50	42,00	37,47	36,50	36,69
	- € je Einwohner -			- € je Einwohner -		
c) Umlage und Schlüsselzuweisungen						
Verbandsgemeindeumlage	312,07	323,90	311,59	295,99	312,40	309,53
Schlüsselzuweisungen ²⁾	79,46	80,77	92,36	71,91	68,33	82,03
Zusammen	391,53	404,68	403,95	367,89	380,72	391,56

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

1) Unter Zugrundelegung gewogener Durchschnittssätze.

2) Ohne Investitionsschlüsselzuweisungen.

© Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

bersicht zu "Beauftragten" in ausgewählten Verbandsgemeinden¹

Nr.	Verbandsgemeinde	Einwohner zum 30. Juni 2015	Anzahl der Ortsge- meinden	Jahres Gesamtausgaben		Anzahl der Beauftragten
				201	2017	
				€		
1	Rhein-Selz	40.416	20	50.400 €	50.400 €	7
2	Montabaur	38.553	25	0 €	0 €	0
3	Weißenthurm	34.241	7	2.400 €	2.400 €	1
4	Nieder-Olm	32.093	8	11.400 €	11.400 €	2
5	Konz	31.362	12	2.700 €	2.700 €	3
6	Wittlich-Land	29.607	45	1.200 €	1.200 €	1
7	Rhein-Mosel	26.717	18	0 €	0 €	0
8	Schweich a. d. R. m. Weinstraße	27.536	19	5.700 €	5.700 €	2

¹ Ehrenamtlich tätig - Ergebnis einer Abfrage im März 2017.

Grundlagen der Finanzkraft

	Stadt Oppenheim			Landesdurchschnitt der Ortsgemeinden i. d. Größenklasse		
Einwohner (Stand: 30. Juni)	7.140	7.248	7.283	5 000 - 10 000 Einwohner		
Haushaltsjahr	2013	2014	2015	2013	2014	2015
a) Steuereinnahmekraft¹⁾	- € je Einwohner -			- € je Einwohner -		
Grundsteuer	107,61	105,97	111,53	131,76	136,61	142,17
Gewerbsteuer	132,95	105,74	137,68	421,37	389,74	394,75
Realsteueraufbringungskraft	240,57	211,70	249,21	553,13	526,34	536,92
- Gewerbesteuerumlage	-24,33	-19,25	-24,74	-77,01	-70,95	-70,93
+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	454,24	471,32	488,97	367,19	384,82	395,86
+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	16,87	16,93	20,95	37,23	37,74	45,20
Steuereinnahmekraft	687,34	680,70	734,39	880,54	877,94	907,04
b) Schlüsselzuweisungen²⁾	34,89	37,96	38,08	49,82	57,13	51,20
Zusammen (a+b):	722,23	718,65	772,48	930,35	935,07	958,24
c) Realsteuerhebesätze	- v. H. -			- v. H. -		
Grundsteuer A	300	315	315	306	313	319
Grundsteuer B	360	380	380	359	373	381
Gewerbsteuer	385	400	400	365	371	374
d) Steuereinnahmen	- € je Einwohner -			- € je Einwohner -		
Grundsteuer A	2,82	2,81	2,76	2,62	2,76	2,71
Grundsteuer B	101,09	102,36	104,89	124,27	130,36	134,87
Gewerbsteuer	135,78	111,59	143,42	407,71	381,02	384,91
- Gewerbesteuerumlage	-24,33	-19,25	-24,74	-77,01	-70,95	-70,93
+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	454,24	471,32	488,97	367,19	384,82	395,86
+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	16,87	16,93	20,95	37,23	37,74	45,20
Sonstige Steuern	3,70	3,80	3,97	3,77	3,88	3,71
Zusammen:	690,17	689,57	740,22	865,78	869,63	896,33
e) Schlüsselzuweisungen²⁾	34,89	37,96	38,08	49,82	57,13	51,20
f) Insgesamt (d+e)	725,06	727,53	778,30	915,60	926,75	947,52

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

1) Unter Zugrundelegung gewogener Durchschnittssätze.

2) Ohne Investitionsschlüsselzuweisungen.

© Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Bilanzen 2012 bis 2016 der Tourismus Oppenheim GmbH, Oppenheim

	Aktiva				
	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
	- € -				
A. Anlagevermögen	82.204	86.128	83.363	81.811	79.144
I. Immaterielle Vermögensgegenstände					
entgeltlich erworbene Konzessionen, gewerbliche Schutzrechte und	0	1.955	1.222	489	1
1. ähnliche Rechte und Werte sowie Lizenzen an solchen Rechten und					
Werten	0	1.955	1.222	489	1
II. Sachanlagen					
Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte mit Betriebsbauten	82.204	84.173	82.141	81.322	79.143
1. einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken	82.204	82.445	81.005	80.287	78.847
2. Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	0	1.728	1.136	1.035	296
B. Umlaufvermögen	48.460	120.311	110.268	114.873	115.319
I. Vorräte					
1. fertige Erzeugnisse und Waren	0	4.314	5.265	9.060	10.865
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	0	4.314	5.265	9.060	10.865
1. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	77	671	7.563	11.244	5.251
2. Sonstige Vermögensgegenstände	0	0	813	260	0
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	77	671	6.750	10.984	5.251
C. Rechnungsabgrenzungsposten	48.383	115.326	97.440	94.569	99.203
	0	980	0	35	0
Bilanzsumme	130.664	207.419	193.631	196.719	194.463

Bilanzen 2012 bis 2016 der Tourismus Oppenheim GmbH, Oppenheim

	Passiva				
	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
	- € -				
A. Eigenkapital	97.682	143.038	147.810	152.923	150.256
I. Gezeichnetes Kapital	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
II. Vortrag auf neue Rechnung	-2.318	43.038	47.810	52.923	50.256
B. Rückstellungen	1.500	19.476	6.380	5.942	5.700
1. Steuerrückstellungen	0	11.976	130	42	0
2. sonstige Rückstellungen	1.500	7.500	6.250	5.900	5.700
C. Verbindlichkeiten	31.482	44.905	39.441	37.526	38.507
1. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0	2.477	5.261	3.193	4.003
2. Sonstige Verbindlichkeiten	31.482	42.428	34.180	34.333	34.504
D. Rechnungsabgrenzungsposten	0	0	0	328	0
Bilanzsumme	130.664	207.419	193.631	196.719	194.463

Gewinn- und Verlustrechnung 2012 bis 2016 der Oppenheim Tourismus GmbH, Oppenheim

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	Summe	Jährlich (4 oder 5 Jahre)
	- € -						
1. Umsatzerlöse	0	246.392	230.030	232.289	236.636	945.347	236.337
2. Gesamtleistung	0	246.392	230.030	232.289	236.636	945.347	236.337
3. Materialaufwand	0	68.131	70.969	70.591	75.187	284.878	71.220
a) Aufwendungen für Roh-Hilfs- und Betriebsstoffe und für bezogene Waren	0	4.388	6.229	5.653	9.100	25.370	6.343
b) Aufwendungen für bezogene Leistungen	0	63.743	64.740	64.938	66.087	259.508	64.877
4. Personalaufwand	0	80.619	101.645	109.142	113.826	405.232	101.308
a) Löhne und Gehälter	0	63.323	80.731	85.951	91.224	321.229	80.307
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung	0	17.296	20.914	23.191	22.602	84.003	21.001
Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen	354	1.736	3.871	3.073	2.667	11.701	2.340
6. Sonstige betriebliche Aufwendungen	1.837	32.160	46.213	41.534	47.490	169.234	33.847
7. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	0	80	100	22	0	202	40
8. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	127	620	620	620	620	2.607	521
9. Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-2.318	63.206	6.812	7.351	-3.154	71.897	14.379
10. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	0	17.849	2.040	2.239	-487	21.641	4.328
11. Jahresüberschuss	-2.318	45.357	4.772	5.112	-2.667	50.256	10.051
12. Gewinnvortrag aus dem Vorjahr	0	-2.318	43.038	47.811	52.323		
13. Vortrag auf neue Rechnung	2.318	-43.039	-47.810	-52.923	-49.656	191.110	38.222
Jahresfehlbetrag	0	0	0	0	0	-	-

Übersicht über zu Erträgen und Aufwendungen der Stadt im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung „Tourismus“

Erträge	2010	2011	2012	2013	2014	2015	201
Entgelt für Stadtführungen	14.800,00 €	14.200,00 €	13.150,00 €	70,00 €	- €	- €	- €
Eintritt Untergrundführungen	208.734,00 €	186.839,00 €	234.581,50 €	0,00 €	- €	- €	- €
Verkauf von Artikeln aus Tourist-Shop	15.096,00 €	28.883,00 €	12.696,79 €	2.965,05 €	- €	- €	- €
Gesamterträge	233.630,00 €	229.922,00 €	200.427,29 €	3.035,05 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Aufwendungen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	201
Personalkosten	123.325,79 €	208.428,02 €	176.076,09 €	131.102,47 €	98.141,40 €	87.310,87 €	81.263,02 €
Dienst im Tourist-Shop auf Honorarbasis	8.023,00 €	4.386,00 €	6.106,20 €	350,00 €	- €	- €	- €
Honorare für Stadtführer	8.526,00 €	7.898,00 €	7.477,00 €	25,00 €	- €	- €	- €
Honorare für Mitarbeiter im Untergrund	68.350,00 €	56.645,00 €	63.615,00 €	- €	- €	- €	- €
Wareneinkauf für Tourist-Shop	16.539,00 €	25.133,00 €	9.608,78 €	213,32 €	- €	- €	- €
Büromaterial	1.591,00 €	1.235,00 €	1.396,63 €	510,28 €	- €	- €	- €
Werbung, Anzeigen etc.	- €	804,00 €	6.141,07 €	- €	- €	- €	- €
Online-Banking, TeleCash	- €	110,36 €	437,27 €	- €	- €	- €	- €
Gesamtaufwendungen	223.354,79 €	304.393,3 €	270.504,04 €	132.201,07 €	98.141,40 €	7.310,7 €	1.230,02 €

Saldo	12.275,21 €	-74.717,3 €	-10.429,75 €	-129,102 €	-98.141,40 €	-7.310,7 €	-1.230,02 €
-------	-------------	-------------	--------------	------------	--------------	------------	-------------

Bericht über zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel und die Finanzierung des Ankaufs der Grundstücke des Baugebiets "Kremerfeld"

Haushalt	Beschluss Stadtrat vom	Genehmigung Kreisverwaltung vom	Haussatzsatzung vom	Haushaltsmittel für Ankauf von Grundstücken - € -	Vorausgabe Haushaltsmittel für den Ankauf von Grundstücken (inkl. Kaufpreis, Notarkosten, Grunderwerbsteuer, Maklercourtage) - € -	davon Finanzierung ber Liquidität (Maximalbetrag) - € -
1	2	3	4	5	6	7
2013	12.12.2012	15.02.2013	21.02.2013	-	-	-
2013 - Nachtrag	30.10.2013	27.11.2013	30.10.2013	-	-	-
2014	11.12.2013	07.02.2014	11.12.2013	-	bis 20.03.2014	892.747,32
2014 - Nachtrag 1	26.02.2014	21.03.2014	26.02.2014	1.110.000,00	bis 10.11.2014	2.002.858,96
2014 - Nachtrag 2	15.09.2014	11.11.2014	15.09.2014	3.070.000,00	bis 15.01.2015	1.073.440,70
2015	11.12.2014	16.01.2015	11.12.2014	-	bis 03.08.2015	2.280.640,36
2015 - Nachtrag	15.07.2015	04.08.2015	15.07.2015	2.000.000,00	bis 12.01.2016	153.975,00
2016	10.12.2015	13.01.2016	10.12.2015	-	bis 12.07.2016	-
2016 - Nachtrag 1	16.06.2016	13.07.2016	16.06.2016	-	bis 15.11.2016	-
2016 - Nachtrag 2	26.10.2016	16.11.2016	26.10.2016	-	-	-
2017	08.12.2016	27.01.2017	08.12.2016	-	-	-

Auftragswerte aus dem Erschließungsvertrag

1.) Ermittlung Auftragswert für Vermittlungshonorar gem. § 10 Nr. 5 Erschließungsvertrag

Flächen der Stadt im Wohngebiet gem. § Umlegungsplan	Mindestkaufpreis gem. § Stadtratsbeschluss vom 19.02.2015	Gesamtkaufpreis	mithin Erfolgshonorar 2 inkl. 19 Ust	Erfolgshonorar netto
22067 m²	280,00 €/m²	6.178.760,00 €	147.054,49 €	123.575,20 €
Flächen der Stadt im Sondergebiet gem. § Umlegungsplan	Mindestkaufpreis gem. § Stadtratsbeschluss vom 19.02.2015	Gesamtkaufpreis	mithin Erfolgshonorar 2 inkl. 19 Ust	Erfolgshonorar netto
0 m²	140,00 €/m²	- €	- €	- €
Flächen der Stadt im Gewerbegebiet gem. § Umlegungsplan	Mindestkaufpreis gem. § Stadtratsbeschluss vom 19.02.2015	Gesamtkaufpreis	mithin Erfolgshonorar 2 inkl. 19 Ust	Erfolgshonorar netto
29200 m²	140,00 €/m²	4.088.000,00 €	97.294,40 €	81.760,00 €
Gesamt			244.34 , 9 €	205.335,20 €

2.) Ermittlung Auftragswert für Erschließungsleistungen

Flächen im Wohngebiet gem. § Umlegungsplan	Erschließungskostenanteil nach dem Erschließungsvertrag (Nr. 1)	Summe
26956 m²	79,00 €/m²	2.129.524,00 €
Flächen im Sondergebiet gem. § Umlegungsplan	Erschließungskostenanteil nach dem Erschließungsvertrag (Nr. 1)	Summe
31746 m²	54,00 €/m²	1.714.284,00 €
Flächen im Gewerbegebiet gem. § Umlegungsplan	Erschließungskostenanteil nach dem Erschließungsvertrag (Nr. 1)	Summe
29200 m²	53,00 €/m²	1.547.600,00 €
Gesamt		5.391.40 ,00 €

VERBANDSGEMEINDEVERWALTUNG NIERSTEIN - OPPENHEIM



Verbandsgemeindeverwaltung Nierstein-Oppenheim
Postfach 1241 in 55273 Oppenheim

55276 Oppenheim

Bauliche Infrastruktur

Sachgebiet: Verwaltungsaufgaben

Sant' Ambrogio-Ring 33
55276 Oppenheim

Sachbearbeiter	Herr Ebling
Zimmer	217
Telefon-Durchwahl	0 61 33 / 49 01-254
Telefon-Zentrale	0 61 33 / 49 01-0
Fax	0 61 33 / 49 01-204
e-mail	stefan.ebling@nierstein-oppenheim.de
Internet	http://www.nierstein-oppenheim.de

Öffnungszeiten:
Montag bis Mittwoch 08:00 bis 12:00 Uhr und 14:00 bis 16:00 Uhr
Donnerstag 08:00 bis 12:00 Uhr und 14:00 bis 18:00 Uhr
Freitag 08:00 bis 12:00 Uhr
Samstag 10:00 bis 12:00 Uhr Einwohnermeldeamt
Vorsprachen während der Öffnungszeiten oder nach Vereinbarung

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen

Datum

12. Mai 2009

(Bei Antwort bitte angeben)

Betr.: Bauvorhaben Oppenheim, [REDACTED]

Sehr geehrter [REDACTED]

über Ihren Architekten, Herrn Trost haben wir die Anforderung der Kreisverwaltung Mainz-Bingen über fehlende Unterlagen erhalten. Herr Trost hat einen Stellplatznachweis aufgestellt, der als Grundlage für den beigefügten Stellplatzablösevertrag dient.

Der Ablösevertrag ist Voraussetzung für den Nachweis der Stellplatzverpflichtung. Wir bitten den bereits von Herrn Stadtbürgermeister Held unterzeichneten Vertrag gegenzuzeichnen und an uns zurück zu geben.

Wir werden die Unterlagen dann an die Kreisverwaltung Mainz-Bingen weiterleiten.

Für Rückfragen stehen wir zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

(Ebling)

Anlagen

Dokument

Bankkonten der Verbandsgemeindekasse

Sparkasse Mainz Kto.-Nr. 0-120 005 004 (BLZ 550 501 20) Mainzer Volksbank eG Kto.-Nr. 238 300 016 (BLZ 551 900 00) Postgrosbank Ludwigshafen Kto.-Nr. 248 28-676 (BLZ 545 100 67) Volksbank Rhein-Selz eG Kto.-Nr. 50200000 (BLZ 550 912 00)