

Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



Bericht über die  
turnusmäßige überörtliche Prüfung  
der Stadt Staßfurt

Aktenzeichen      42-04314-89310  
Dessau-Roßlau,    18 . März 2021

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
<b>I. Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen</b>	<b>6</b>
<b>III. Prüfungsergebnisse</b>	<b>10</b>
1. Haushaltswirtschaft	10
1.1 Haushalts- und Finanzlage	10
1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes	10
1.1.2 Kreditwirtschaft	11
1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft	12
1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne	12
1.2.2 Rechnungslegung (Jahresabschluss)	13
1.3 Haushaltsausführung	14
1.3.1 Haushaltskonsolidierung	14
1.3.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben/Aufwendungen	15
1.3.3 Haushaltsüberwachung	15
1.3.4 Erträge aus Steuern	16
1.3.5 Haushaltskennzahlen-System	17
1.3.6 Verwendung einheitlicher Muster	18
2. Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Stadt Staßfurt	19
2.1 Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz	19
2.2 Planung und Organisation der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse	26
3. Programmprüfung in der Stadtverwaltung und im Eigenbetrieb	28
3.1 Bestandteile der Programmprüfung	28
3.2 Nachprüfungsverfahren - Feststellungen im Erhebungszeitraum 2012 bis 2018	29
3.3 Hinweise und Empfehlungen zur Programmprüfung	30
4. Ortsrecht und interne Regelungen	33
4.1 Satzungen	33
4.2 Dienstanweisungen	34
4.3 Dienstvereinbarungen	36
5. Fraktionsfinanzierung	37
6. Örtliches Prüfungswesen	42
7. Vergabe- und Auftragswesen	43
7.1 Organisation des Vergabewesens	43
7.2 Wesentliche Feststellungen zum Beschaffungswesen	44
7.3 Hinweise und Empfehlungen zum Beschaffungswesen	54
8. Steuerabzug bei Bauleistungen	58

8.1	Organisation des Verfahrens	58
8.2	Einzelfeststellungen zum Steuerabzug	59
8.3	Empfehlungen und Hinweise zum Steuerabzug	60
9.	Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren nach dem Verpflichtungsgesetz	61
10.	Unternehmen und Beteiligungen	63
10.1	Unternehmensformen und Umfang der städtischen Beteiligungen	63
10.2	Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht	64
10.3	Unternehmen in Privatrechtsform	66
10.3.1	Informations- und Prüfungsbefugnisse der Stadt und des Landesrechnungshofes	66
10.3.2	Ortsübliche Bekanntmachungen zu den Jahresabschlüssen der Gesellschaften	68
10.4	Auswirkungen der Unternehmensbeteiligungen auf den städtischen Haushalt	69
10.5	Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH - Geschäftsvorgänge des Jahres 2017	70
10.6	Weitere Hinweise zur Beteiligungssteuerung	73
11.	Konzessionsabgaben und Wegenutzungsentgelte	73
12.	Kassenwesen	75
12.1	Die Stadtkasse	75
12.1.1	Bestellungen von Kassenverwalter, Stellvertreter und Kassenaufsicht	75
12.1.2	Wahrnehmung der Kassenaufsicht	76
12.1.3	Kassenprüfungen durch das örtliche RPA	79
12.1.4	Das Liquiditätsmanagement	79
12.1.5	Weitere Feststellungen und Hinweise zur Stadtkasse	82
12.2	Sonderkasse des Eigenbetriebes „Stadtpflegebetrieb“	85
13.	Schlussbemerkungen	88

**Abkürzungsverzeichnis**

AAO	Auszahlungsanordnung
AO	Abgabenordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DA	Dienstanweisung
DSG LSA	Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt
EÖB	Eröffnungsbilanz
FB	Fachbereich
FD	Fachdienst
FSB	Freistellungsbescheinigung
GemHVO Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung Doppik
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemKVO Doppik	Gemeindekassenverordnung Doppik
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
HGRG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HJ	Haushaltsjahr
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LVG LSA	Landesvergabegesetz Sachsen-Anhalt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OE	Organisationseinheit
OLG	Oberlandesgericht
RdErl.	Runderlass
RL	Richtlinie
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SE	Serviceeinheit
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VermH	Vermögenshaushalt
VerwH	Verwaltungshaushalt
VgV	Vergabeverordnung
VK	Vergabekammer
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VOL/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil B
WiPI	Wirtschaftsplan
ZVS	Zentrale Vergabestelle

**Anlagenverzeichnis**

Anlage 1	Haushaltsvolumen
Anlage 2	Haushalts- und Nachtragssatzungen Stadt Halberstadt 2012 - 2019
Anlage 3	Übersicht zur Entwicklung der Bestände der Gemeinschaft der Separationsinteressenten 2012 bis 2017

## I. **Vorbemerkungen**

Auf der Grundlage des § 137 KVG LSA führte der Landesrechnungshof eine turnusmäßige überörtliche Kommunalprüfung bei der Stadt Staßfurt durch. Die Stadt führt seit dem Haushaltsjahr 2013 ihre Haushaltswirtschaft nach dem System der doppelten Buchführung.

Der Prüfungszeitraum umfasste das nach den Vorschriften der kameralen Buchführung abgeschlossene Haushaltsjahr 2012 sowie die Haushaltsplanungen 2013 bis 2018 nach den Grundsätzen der Doppik. Zur vorangegangenen Turnusprüfung im Jahr 2010 erhielt die Stadt den Prüfungsbericht vom 16.11.2011.

Die Eröffnungsbilanz (EÖB) wurde zum Stichtag 01.01.2013 aufgestellt, vom Rechnungsprüfungsamt (RPA) geprüft und aufgrund des Berichts vom 19.09.2017 ein eingeschränkter Bestätigungsvermerk erteilt. Der Stadtrat beschloss die EÖB unter Berücksichtigung des Berichtes des RPA und der diesbezüglichen Stellungnahme des Oberbürgermeisters gemäß § 114 Abs. 1 i. V. m. § 120 Abs. 2 KVG LSA i. V. m. § 53 Abs. 7 KomHVO am 14.12.2017.

Bei einzelnen Geschäftsvorfällen wird auf die vorläufigen Ergebnisse der Haushaltsjahre 2013 bis 2018 Bezug genommen.

Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf folgende Schwerpunkte:

- Haushalts- und Finanzlage,
- Grundlagen der Haushaltswirtschaft,
- Öffentliches Auftragswesen,
- Unternehmen und Beteiligungen der Stadt,
- Kassenwesen der Stadt einschließlich des Eigenbetriebes.

Die Ergebnisse unserer vorangegangenen Prüfungen und der Prüfungen des RPA wurden in die Betrachtungen einbezogen.

Die örtlichen Erhebungen in der Stadt erstreckten sich auf den Zeitraum vom 03.12.2018 bis zum 20.02.2019 (mit Unterbrechungen).

Prüfungsbegleitend nimmt im Rahmen des Prüfungsauftrags die weitergehende und auch präventive Beratung der Kommunen einen wichtigen und breiten Stellenwert ein.

In Auswertung der wesentlichen, jedoch nicht abschließenden Prüfungsfeststellungen fand am 26.03.2019 ein abschließendes Gespräch statt.

## II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

### Haushaltswirtschaft

- Die Haushaltssatzungen hatte die Stadt im Berichtszeitraum überwiegend nicht bis zum 30.11. des laufenden Jahres beschlossen und demnach zu Beginn des Haushaltsjahres nicht rechtsgültig erlassen. Die Finanzpläne (außer 2016) waren im Erhebungszeitraum unausgeglichen. Der ausgewiesene Fehlbedarf lag zwischen 943,7 T€ und 2.581,2 T€ (Pkt. 1.1.1).
- Jahresabschlüsse nach dem System der doppelten Buchführung wurden bisher nicht aufgestellt (2013 bis 2018), so dass wir die tatsächliche finanzielle Situation der Stadt nicht einschätzen konnten (Pkt. 1.2.2).
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben/Aufwendungen wurden von den Budgetverantwortlichen innerhalb des Budgets geleistet (Pkt. 1.3.3).
- Die Erhebung der Vergnügungssteuer für Veranstaltungen erfolgte entgegen der Satzung nicht (Pkt. 1.3.4).

### Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

- Die Eröffnungsbilanz der Stadt lag erst am 19.09.2017 und somit erst im fünften der Umstellung folgenden Haushaltsjahr örtlich geprüft vor. Mit der verspäteten Aufstellung der Eröffnungsbilanz verstieß die Stadt gegen § 120 Abs. 1 KVG LSA und gegen eine ordnungsgemäße Haushaltsführung. Die im Bericht des RPA festgestellten Korrekturerfordernisse zur EÖB waren durch die Stadt bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht umgesetzt (Pkt. 2.1).
- Zu wesentlichen Bilanzpositionen im Bereich der Aktiva sowie zu sämtlichen Bilanzpositionen im Bereich der Passiva hatte die Stadt keine verbindlichen Bewertungsfestlegungen zur Eröffnungsbilanz getroffen. Für die vorgelegten Bewertungsfestlegungen im Bereich des Sachanlagevermögens war kein Beschluss des Stadtrates dokumentiert. Ein systematisches, strukturiertes sowie einheitliches Vorgehen bei der Erstbewertung der Aktiva und Passiva der Stadt war somit nach unserer Auffassung nicht gewährleistet. Die vorgelegten Bewertungsakten waren aufgrund mangelnder bzw. fehlender Struktur, Anordnung sowie Aufbereitung der Bewertungsdokumentation nur eingeschränkt nachvollziehbar. Das Prinzip des Vorrangs der Bewertung mit Anschaffungs- und Herstellungskosten gemäß § 114 Abs. 3 KVG LSA wurde bei der ausschließlichen Bewertung der Gebäude im Ersatzwertverfahren nach NHK 2000 nicht beachtet (Pkt. 2.1).
- Die Stadt hatte bis zum sechsten Jahr nach der Umstellung auf das NKHR noch keinen Jahresabschluss aufgestellt. Eine ordnungsgemäße Haushalts- und Buchführung war somit aus unserer Sicht nicht gewährleistet (Pkt. 2.2).

### **Programmprüfung**

- Bei der Stadtverwaltung wie auch beim Eigenbetrieb wurde eine nicht die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllende Software eingesetzt. In beiden Fällen lagen keine gültigen Zertifikate zu den einzelnen Versionen, keine Nachweise zur Dokumentation der Anwendungsprüfungen sowie keine sich auf die landesspezifischen Rechtsgrundlagen stützenden Freigaben vor.  
Zum Zeitpunkt der Softwareeinführung lagen für die Stadtverwaltung keine gültigen Zertifikate für die einzelnen Programmmodule vor. Eine Anwendungsprüfung war nicht dokumentiert (Pkt. 3.2).

### **Organisation der Verwaltung**

- Die Satzungen waren insbesondere im Hinblick auf die Titelangabe, die Aktualität im Laufwerk und die Anpassung an das KVG LSA zu überarbeiten (s. Pkt. 4.1).
- Die neue Systematisierung des Dienstrechts ist konsequent umzusetzen. Die Aktualität der Dienstanweisungen (DA) sowie die Übersichtlichkeit der gültigen Dokumente sind von großer Bedeutung (s. Pkt. 4.2 und 4.3).
- Die Stadt muss ihre Kontrolle über die Verwendung der Mittel zur Fraktionsfinanzierung erweitern (s. Pkt. 5).
- Die Regelungen in Bezug auf das RPA waren nicht ausreichend (s. Pkt. 6).

### **Vergabe- und Auftragswesen**

- Der Aufbau einer Firmen- und einer Planerdatei zur Beteiligung an Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben, für deren Eintrag sich Unternehmen mittels Selbstauskunft über die Homepage der Stadt bewerben können, war noch nicht erfolgt (Pkt. 7.1).
- Vorrangiges Ziel des Vergaberechts ist es, durch die wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln den Beschaffungsbedarf zu decken. Daher muss künftig die Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel vor Einleitung eines Vergabeverfahrens sorgfältig und nachvollziehbar dokumentiert werden (Pkt. 7.2).
- Die Vergabegrundsätze fairer Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung gelten für jeden Beschaffungsvorgang, unabhängig von der Wahl der Vergabearart. Aufträge wurden gestückelt oder auf der Grundlage von Preisabfragen erteilt. Für wiederkehrende Lieferungen und Leistungen sind künftig (mindestens) Jahresbedarfe zu ermitteln und auszuschreiben (Pkt. 7.2).
- Die zentralen Beschaffungsstellen sollten aufgrund ihrer Fachkompetenz in der DA benannt werden (Pkt. 7.3).

- Zur Wahrung des Mehr-Augen-Prinzips sollte die Zentrale Vergabestelle (ZVS) künftig über die zu beteiligenden Unternehmen bei Freihändiger Vergabe und Beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb entscheiden (Pkt. 7.3).
- Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein Vertragsmanagement aufzubauen (Vertragsregister), um rechtzeitig die Neuvergabe von wiederkehrenden Lieferungen und Leistungen bzw. von Zeitverträgen bei Bauleistungen einzuleiten (Pkt. 7.3).

### **Steuerabzug bei Bauleistungen**

- Die gesetzlichen Vorschriften zum Steuerabzug bei Bauleistungen hatte die Stadt trotz unserer Beanstandungen im Jahr 2010 weder aufgearbeitet noch umgesetzt. Für Hochbaumaßnahmen der Stadt waren weiterhin keine Strukturen und Prozessabläufe implementiert (Pkt. 8.1 und 8.2).
- Der FD 66 (Tiefbaumaßnahmen) und der Eigenbetrieb (hier: Maßnahmen im eigenen Verantwortungsbereich) forderten zwar die Freistellungsbescheinigungen (FSB) bei der Durchführung von Baumaßnahmen ab und erfassten sie jeweils in einer Übersicht. Die gesetzlich vorgeschriebene Online-Überprüfung nahmen sie jedoch nicht vor (Pkt. 8.2).
- Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz ist die Verwaltung an das geltende Recht (Gesetze und Rechtsverordnungen) gebunden und muss die ordnungsgemäße Aufgabenwahrung sichern. Dies erfüllt die Stadt einschließlich Eigenbetrieb seit Einführung des Gesetzes im Jahr 2002 nicht. Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Verpflichtungen aus der Steuergesetzgebung erfüllt werden (Pkt. 8.2 und 8.3).

### **Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren nach dem Verpflichtungsgesetz**

- Als Folge der Feststellungen der vorangegangenen überörtlichen Prüfung erfolgte zwar die Aufnahme der Inhalte einer Verpflichtung in der DA für das Vergabewesen, jedoch wurde versäumt, Verfahrensregeln festzulegen. Die erneute Stichprobenprüfung zeigte wiederum eine unzureichende Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften (Pkt. 9.).

### **Unternehmen und Beteiligungen**

- Die Stadt hat dem örtlichen RPA und dem Landesrechnungshof die Befugnisse nach § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen, bis auf eine Ausnahme, nicht eingeräumt (Pkt. 10.3.1).
- Bei der Umsetzung der gesetzlich geforderten ortsüblichen Bekanntmachung zum Jahresabschluss einzelner Gesellschaften bestehen erhebliche Rückstände (Pkt. 10.3.2).

- Die angespannte wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften birgt Risiken für den städtischen Haushalt (Pkt. 10.4).
- Die Aufarbeitung einzelner Geschäftsvorgänge des Jahres 2017 bei der Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH war noch nicht abgeschlossen (Pkt. 10.5).

### **Kassenwesen**

- Die Kassenaufsicht und unvermutete Kassenprüfungen durch das RPA wurden in der Stadtkasse wie auch in der Sonderkasse unzureichend wahrgenommen (Pkt. 12.1.2, 12.1.3, 12.1.5 und 12.2).
- Die Stadt hatte bisher keine Regelungen zum Liquiditätsmanagement getroffen. Es sollte eine DA mit Handlungsvorgaben zum Liquiditätsmanagement erlassen werden. Das Liquiditätsmanagement der Stadt ist durch eine mittelfristige Liquiditätsplanung zu erweitern und zu qualifizieren, um tagaktuell aussagefähig zu sein und um Voraussetzungen zu schaffen, die eine Reaktion auf unvorhergesehene Engpässe ohne Zusatzaufwand ermöglichen (Pkt. 12.1.4).
- Der gemäß dem Kontenrahmenplan im Tagesabschluss gesondert auszuweisende Kassenbestand an Brief- und ähnlichen Marken sowie das Guthaben auf Frankiergeräten war den Tagesabschlüssen nicht zu entnehmen. Dementsprechend sind diese Bestände künftig zu erfassen und mittels eines gesonderten Zahlweges im Tageskassenabschluss auszuweisen (Pkt. 12.1.5).
- Nach § 118 Abs. 1 i. V. m. § 121 Abs. 3 KVG LSA hat die Gemeinde für ihr Sondervermögen für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Demzufolge war für die Gemeinschaft von Separationsinteressenten eine Sonderkasse einzurichten. Die Stadt wies dieses Vermögen bisher im Verwahrgeld nach (Pkt. 12.1.5).
- Die zur Einrichtung einer Sonderkasse für den Eigenbetrieb erforderliche Beschlussfassung durch den Stadtrat lag weiterhin nicht vor. Demzufolge erfolgte auch keine Anzeige der Wahrnehmung der Kassengeschäfte außerhalb der Verwaltung bei der Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) (§ 107 GO/LSA/§ 117 KVG LSA). Bei der Einrichtung einer Sonderkasse handelt es sich um eine wesentliche Angelegenheit des Eigenbetriebes. Daher ist eine Festlegung in der Eigenbetriebsatzung unentbehrlich (Pkt. 12.2).

### **III. Prüfungsergebnisse**

#### **1. Haushaltswirtschaft**

##### **1.1 Haushalts- und Finanzlage**

Die Stadt führt ihren Haushalt seit dem Haushaltsjahr 2013 nach dem System der doppelten Buchführung. Ausgangspunkt für das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) war die Eröffnungsbilanz (EÖB) zum 01.01.2013. Der Stadtrat beschloss die EÖB am 14.12.2017 unter Berücksichtigung des Berichtes über die örtliche Prüfung vom 19.09.2017 und der Stellungnahme des Oberbürgermeisters.

Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert ist (§ 98 Abs. 1 KVG LSA). Hierzu ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen (§ 98 Abs. 3 KVG LSA).

Für die mittelfristige Finanzplanung gilt der Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA ebenso. Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen.

##### **1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes**

Die Daten zum Haushaltsvolumen 2012 bis 2018 sind in Anlage 1 dargestellt. Die Stadt stellte den letzten kameralen Haushaltsplan für das Jahr 2012 ausgeglichen auf.

Der Ergebnisplan 2013 wurde mit einem Fehlbedarf i. H. v. 920,4 T€ aufgestellt. 2014 und 2015 konnte die Stadt den Ergebnisplan ausgeglichen aufstellen. Von 2016 bis 2018 wurde für den Ergebnishaushalt ein Überschuss ausgewiesen. Im Zeitraum von 2013 bis 2018 (außer 2016) konnte der Finanzplan (siehe Zusammenfassung) nicht ausgeglichen aufgestellt werden. Der Fehlbedarf im Finanzplan lag zwischen 943,7 T€ und 2.397,0 T€. Insgesamt waren sowohl im Ergebnisplan als auch im Finanzplan erhebliche Schwankungen zu verzeichnen. Eine generelle Tendenz war nicht zu erkennen. Die fehlenden Jahresabschlüsse (vgl. Pkt. 2.2) erschwerten die Bewertung der Haushaltsplanungen.

## Zusammenfassung Finanzplanung

- Angaben in T€ -

HJ	lfd. Verwaltungstätigkeit	Investitionstätigkeit	Finanzierungstätigkeit	Finanzplan gesamt
2013	./. 191,1	./. 1.909,8	+ 1.057,2	./. 943,7
2014	./. 1.287,9	./. 1.293,3	+ 533,4	./. 2.047,8
1. NT 2014	./. 1.287,9	./. 1.642,5	+ 533,4	./. 2.397,0
2015	./. 1.161,4	./. 2.320,8	+ 1.359,4	./. 2.122,8
2016	+ 2.896,0	./. 3.172,2	+ 1.499,1	+ 1.222,9
2017	+ 311,8	./. 6.766,9	+ 4.670,5	./. 1.784,6
2018	+ 946,5	./. 4.127,3	+ 1.235,8	./. 1.945,0

**Der Landesrechnungshof schätzt trotz der fehlenden Jahresabschlüsse die Leistungskraft der Stadt aufgrund der Fehlbedarfe im Finanzplan als eingeschränkt ein.**

## 1.1.2 Kreditwirtschaft

*Kredite*

Mit den Haushaltssatzungen der Haushaltsjahre 2012 bis 2018 hat die Stadt folgende Ermächtigungen zur Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen veranschlagt/beansprucht:

- Angaben in Euro -

HJ	Plan/Genehmigung	Kreditaufnahmen	nicht in Anspruch genommen
2012	0	0	0
2013	1.812.700	673.700	1.139.000
2014	1.293.300	0	1.293.300
2015	2.320.800	1.600.000	720.800
2016	3.172.200	0	3.172.200
2017	6.766.900	0	6.766.900
2018	4.127.300	299.421,05	3.827.878,95
gesamt	19.493.200	2.573.121,05	16.920.078,95

Mit der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 bestanden für die Stadt Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen i. H. v. 22,8 Mio. Euro.

Der Anteil an der Bilanzsumme lag bei 18,1 v. H. Unter Berücksichtigung der Kredite zur Sicherung der Liquidität mit 0,2 Mio. Euro ergab sich eine Kreditverschuldung i. H. v. 23,0 Mio. Euro. Der Kreditverschuldungsgrad lag insgesamt bei 18,3 v. H. an der Bilanzsumme.

Im Berichtszeitraum plante die Stadt Kreditaufnahmen i. H. v. 19,5 Mio. Euro, von denen tatsächlich 2,6 Mio. Euro realisiert wurden. Die Genehmigungen zur Aufnahme von Krediten für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 galten bis zum Beschluss der

Haushaltssatzung 2019. Die vollumfängliche Inanspruchnahme wurde im Haushaltsplanentwurf 2019 berücksichtigt.

### *Bürgschaften*

Am 31.12.2017 bestanden lt. Zuarbeit der Serviceeinheit (SE) Finanzen Bürgschaften für folgende Gesellschaften:

- |  |                   |
|--|-------------------|
| - Umland Wohnungsbau GmbH Egeln        | 1.861.945,06 Euro |
| - Wohnungsgesellschaft mbH Förderstedt | 696.992,82 Euro.  |

Verpflichtungen aus Bürgschaften sollten auf der Grundlage von Saldenbestätigungen der betreffenden Bank im Jahresabschluss der Stadt nachrichtlich ausgewiesen werden. Die vorgelegten Nachweise über Bürgschaftsverpflichtungen waren im Detail nicht nachvollziehbar.

Die Gesellschafterversammlung der Umland Wohnungsbau GmbH Egeln (Vertreter der Stadt ist der Oberbürgermeister) fasste am 02.02.2011 folgenden Beschluss:

„Die Gesellschafter beschließen für den Zeitraum 01.01.2011 - 31.12.2020 die Tilgungsaussetzung der von ihnen verbürgten Darlehen entsprechend des Sanierungskonzeptes. Die daraus gewonnene Liquidität soll zur Tilgung anderer Kredite genutzt werden.“

**Der Landesrechnungshof hält in entsprechender Anwendung von § 45 Abs. 2 Nr. 10 KVG LSA eine Beschlussfassung des Stadtrates für erforderlich. Der Darlehensbetrag (1,9 Mio. Euro) und die Tilgungsaussetzung für insgesamt zehn Jahre sind erheblich.**

## **1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft**

### **1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne**

Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit soll die Haushaltssatzung vor Beginn des Haushaltsjahres rechtsgültig erlassen sein (§ 100 ff. KVG LSA). Wir sind uns dessen bewusst, dass durch teilweise sehr spät vorliegende Orientierungsdaten<sup>1</sup> eine frühzeitige Aufstellung und Beschlussfassung der Haushaltssatzungen erschwert wird.

Den Beschluss über die Haushaltssatzung des kommenden Jahres fasste der Stadtrat außer für die Haushaltsjahre 2012, 2015 und 2018 nicht so rechtzeitig, dass die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres in Kraft treten konnte. Rechtsgültig

<sup>1</sup> Jeweiliger Orientierungsdatenerlass des MF

und termingerecht zu Beginn des Haushaltsjahres kann eine Haushaltssatzung nur in Kraft treten, wenn sie der Kommunalaufsicht bis zum 30.11. vorliegt.

Die Stadt unterlag in den Haushaltsjahren 2013, 2014, 2016, 2017 und aktuell 2019 bis zu sechs Monate den Beschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 104 KVG LSA (siehe Anlage 2). In diesen Zeiträumen sind das Vorliegen der Voraussetzungen zur Leistung von Aufwendungen und Auszahlungen sowie das Eingehen von Verpflichtungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung aktenkundig zu dokumentieren. Dies dient der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin. Es empfiehlt sich, zu diesem Zweck die verwendeten (Anordnungs-)Formulare so zu gestalten, dass die zur Prüfung notwendigen Informationen abgefragt bzw. die Prüfung der Voraussetzungen des § 104 KVG LSA bestätigt werden.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt künftig die Haushaltssatzungen rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsicht zur Bestätigung vorlegt.**

### 1.2.2 Rechnungslegung (Jahresabschluss)

Die Jahresabschlüsse sind gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten aufzustellen. Der Oberbürgermeister hat den Jahresabschluss festzustellen (Datum und Unterschrift) und mit dem Schlussbericht des RPA dem Stadtrat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres vorzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Jahresabschluss erst vollständig vorliegt, wenn auch der Rechenschaftsbericht mit Datum und Unterschrift vorliegt.

Für den gesamten Berichtszeitraum wurde uns nur die Jahresrechnung 2012 abgeschlossen vorgelegt. Die Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 wurden bisher nicht abschließend aufgestellt.

Der erhebliche Terminverzug bei der Erstellung der Jahresabschlüsse beruht nach unserer Einschätzung darauf, dass die Stadt dieser Aufgabe noch nicht die nötige Bedeutung beigemessen hat. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Punkt 2.2. Die ausstehende Fertigstellung der Jahresabschlüsse seit der Einführung des NKHR und der Erstellung einer EÖB stellt eine nicht zulässige Ausweitung der gesetzlich vorgesehenen Frist dar. Diese Versäumnisse sind auch für eine verlässliche Haushaltsplanung nachteilig.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Verwaltung die ausstehenden Jahresabschlüsse zeitnah erstellt, das RPA diese prüft und der Stadtrat darüber beschließt.**

### 1.3 Haushaltsausführung

#### 1.3.1 Haushaltskonsolidierung

Die Stadt hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 98 Abs. 1 KVG LSA). Hierzu ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen (§ 98 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA). Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA ein Haushaltskonsolidierungskonzept (HKK) aufzustellen. Entsprechende Hinweise dazu ergingen vom Ministerium für Inneres und Sport mit Runderlass vom 24.09.2004.

Der Stadtrat beschloss am 23.06.2016 aufgrund des mittelfristig negativen Finanzmittelbestandes und einer entsprechenden Auflage der Kommunalaufsicht zur Haushaltssatzung 2015 ff. ein HKK zur Sicherung der zukünftigen dauernden Leistungsfähigkeit.

Nach den vorliegenden Haushaltssatzungen 2013 bis 2018 war außer für 2016 kein positives Ergebnis im Finanzplan zu verzeichnen. Mit dem Finanzplan 2018 wies die Stadt ein negatives Ergebnis i. H. v. 1,9 Mio. Euro aus.

Aufgrund der nicht vorliegenden Jahresabschlüsse für den Zeitraum 2013 bis 2017 und insbesondere der bisher nicht vorgenommenen Korrekturen der Eröffnungsbilanz konnte die tatsächliche Leistungskraft der Stadt nicht abschließend eingeschätzt werden (vgl. Pkt. 1.1.1).

Die Ergebnispläne 2014 bis 2018 wurden ausgeglichen bzw. mit einem Überschuss aufgestellt und veranlassten die Stadt, das HKK nicht weiter zu verfolgen.

In Auswertung der Feststellungen des örtlichen RPA zu Eröffnungsbilanzpositionen ist davon auszugehen, dass sich die Höhe der Eröffnungsbilanzrücklage durch notwendige Korrekturen ändern wird.

Die Anlage 6 zum „Bericht über die Prüfung der ersten Eröffnungsbilanz der Stadt Staßfurt“ des örtlichen RPA beinhaltet eine Auflistung notwendiger Korrekturen mit den jeweiligen Verantwortlichen, Terminvorgaben und dem folgenden Hinweis:

„Die Prüfung der vorgelegten Bilanz erfolgte einschließlich der übergebenen Nachweise in Stichproben. Daher ist davon auszugehen, dass auch nichtgeprüfte Unterlagen/Nachweise einer Überarbeitung/Korrektur bedürfen können. Aus diesem Grund müssen auch nichtgeprüfte Nachweise und Dokumentationen gemäß den Hinweisen und Anforderungen des RPA überarbeitet und geprüft werden (26.10.2017).“

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt aufgrund der nicht aufgearbeiteten Feststellungen und der damit bestehenden finanziellen Unsicherheiten, die Haushaltskonsolidierung kontinuierlich zu verfolgen.**

### 1.3.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben/Aufwendungen

Gemäß § 105 KVG LSA sind über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Mit der Hauptsatzung hat die Stadt Regelungen zur Zuständigkeit für über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen getroffen.

Wir haben uns bei der Prüfung auf die Nachweise für das Haushaltsjahr 2017 beschränkt. Im Ergebnis der Prüfung der genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben/Aufwendungen des Haushaltsjahres 2017 stellten wir fest, dass Anträge teilweise keine oder keine aussagekräftige Begründung bezüglich des Nachweises der zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit der Ausgabe/Aufwendung beinhalten.

Besonders kritisch ist anzumerken, dass die Verwaltung auch Aufträge ausgelöst und Lieferungen erhalten hat, für deren Ausführung der Antrag nachträglich gestellt wurde (z. B. Büromaterial). Teilweise wurden Anträge im November/Dezember ohne Angabe des Ausgabegrundes gestellt.

**Der Landesrechnungshof erwartet eine stärkere Beachtung des Ausnahmecharakters von über- und außerplanmäßigen Ausgaben/Aufwendungen und die konsequente Einhaltung der Begründungspflicht.**

### 1.3.3 Haushaltsüberwachung

Gemäß § 25 Abs. 4 KomHVO ist die Inanspruchnahme der Haushaltsansätze einschließlich der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen auf geeignete Weise zu überwachen. Die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln einschließlich über- und außerplanmäßiger Ausgaben war bereits Gegenstand der letzten überörtlichen Kommunalprüfung (Prüfungsbericht vom 16.11.2011).

Die DA - Überwachung der Haushaltswirtschaft - empfahl das Führen einer Haushaltsüberwachungsliste (HÜL) auf einem von der SE Finanzen zur Verfügung zu stellenden Muster. Die DA - Überwachung der Haushaltswirtschaft -, die das Führen einer HÜL nur empfiehlt, wird der o. g. rechtlichen Vorgabe nicht gerecht.

Nach wie vor wurde zur Überwachung der verfügbaren Haushaltsmittel das HKR-Programm nicht genutzt. Fachdienste führen die Haushaltsüberwachung manuell oder mittels Excel-Tabellen. Teilweise wurden Vormerkungen (erteilte Aufträge) erfasst. Den Budgetverantwortlichen wurden in regelmäßigen Abständen Ausdrucke vom Stand der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel durch die SE Finanzen zur Stellungnahme übergeben. In diesen Werten waren keine Vormerkungen enthalten. Eine

entsprechende Abstimmung mit den im Fachdienst geführten HÜL ist u. U. mit großem Aufwand verbunden.

**Der Landesrechnungshof erwartet eine dem § 25 Abs. 4 KomHVO entsprechende Überwachung der Budgets. Zur Verwaltungsvereinfachung sollten die Funktionen des HKR-Programms genutzt werden.**

#### 1.3.4 Erträge aus Steuern

Für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit ist die Steuerkraft der Kommune von besonderer Bedeutung.

Bei den Erträgen aus Steuern gehen wir davon aus, dass mit dem jeweiligen Jahresabschluss keine wesentlichen Veränderungen zu den vorläufigen Werten zu erwarten sind. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der eigenen Steuern der Stadt für den Berichtszeitraum:

- Angaben in Euro -

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grundsteuer A	292.635,13	278.109,19	304.419,73	345.587,22	355.369,43	360.115,48
Grundsteuer B	2.097.525,53	2.164.528,40	2.232.370,30	2.460.019,03	2.531.463,37	2.454.270,23
Gewerbsteuer	7.646.192,01	6.910.557,40	8.960.792,98	13.620.864,35	15.053.428,13	12.441.995,42
Vergnügungssteuer	0	0	0	0	0	0
Spielautomatensteuer	62.114,39	55.394,25	49.366,08	40.608,70	40.311,44	56.730,81
Übrige Vergnügungssteuer	130,00	0	0	520,30	0	0
Hundesteuer	85.659,31	89.853,67	91.784,58	96.384,27	101.592,66	106.757,85
<b>SUMME</b>	10.184.256,37	9.498.442,91	11.638.733,67	16.563.983,87	18.082.165,03	15.419.869,97
Haushaltsplan	11.331.400	10.680.600	13.158.300	16.205.700	15.476.200	15.314.100
Plan-/Istvergleich	./. 1.147.143,63	./. 1.182.157,09	./. 1.519.566,33	+ 358.283,87	+ 2.605.965,03 (Steuernachzahlungen)	+ 105.769,70

Seit 2016 wurden die geplanten Steuern erreicht. Die Mehrerträge i. H. v. 2,6 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2017 beruhen auf Steuernachzahlungen für Vorjahre. Insgesamt war nur bei den Gewerbesteuern im Berichtszeitraum eine deutliche Steigerung von 7,6 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2013 um 4,8 Mio. Euro auf 12,4 Mio. Euro zu verzeichnen.

Die übrigen Steuererträge unterliegen keinen wesentlichen Schwankungen.

Seit dem 01.01.2019 werden für die Stadt und alle Ortsteile gleiche Steuersätze für Grundsteuer A und B, Gewerbsteuer und Hundesteuer erhoben.

*Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer*

Auf der Grundlage der Vergnügungssteuersatzung (Stand 01.04.2012) hat die Stadt entsprechend § 1 Abs. 1 Steuern für gewerbliche Veranstaltungen von Vergnügungen an öffentlich zugänglichen Orten in der Stadt zu erheben.

Die Prüfung der Satzung ergab folgende Feststellungen:

- § 1 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a - Steuergegenstand -  
 „... mit denen Geld oder Gegenstände ausgespielt werden (Geldspielgeräte)“  
 Der Klammerzusatz umfasst nicht ausgespielte Gegenstände und sollte vervollständigt bzw. gestrichen werden.
- § 2 - Steuerbefreite Veranstaltungen - beinhaltet in sechs Unterpunkten eine sehr umfangreiche Auflistung. Die Beurteilung von Veranstaltungen auf eine eventuelle Steuerfreiheit entsprechend dieser Auflistung und unter Berücksichtigung der Steuergesetzgebung (u. a. Steuergeheimnis) stellt an die Bearbeiter hohe fachliche Anforderungen und sollte von der SE Finanzen erfolgen.

Im Berichtszeitraum nahm die Stadt diese Aufgabe nur teilweise wahr. Bisher wurden im Ordnungsamt gemeldete Veranstaltungen erfasst und teilweise dem Kulturamt zur Kenntnis gegeben. Eine weitere Bearbeitung erfolgte nicht.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Satzung zu überarbeiten. Die Aufzählung der steuerbefreiten Veranstaltungen sollte in den Punkten 1. und 2. konkreter gefasst werden. Außerdem muss die Stadt Festlegungen zu den Verantwortlichkeiten der betreffenden Fachdienste und der SE Finanzen zu den einzelnen Arbeitsschritten bis hin zur Erstellung des Steuerbescheides treffen.**

### 1.3.5 Haushaltskennzahlen-System

Die Stadt nahm weiterhin an der landesweiten Modellphase zum Haushaltskennzahlen-System (HKS) der doppisch buchenden Kommunen teil. Das HKS soll zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit anhand von doppischen Haushaltskennzahlen dienen.

Die Haushaltskennzahlen wurden anhand ausgewählter Beträge des Haushaltsplanes der Stadt ermittelt. Die jeweils ausgewiesenen Werte zeigten seit 2014 (+ 5 gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit) deutlich den negativen Trend der Entwicklung der Haushaltskennzahlen bis 2018 (./. 11 eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit).

2014 hat die Verwaltung den Stellenbestand der Kernverwaltung von 254,48 VbE im Berichtsbogen auf 118,99 VbE verändert, so dass sich der für diese Position ausgewiesene Wert von ./.. 3 auf Null verbesserte und das Gesamtergebnis positiv

beeinflusste. Fehler beim Ausfüllen des vorgegebenen Berichtsbogens im Berichtszeitraum 2015 (./. 10) und 2016 (./. 15) führten zu einem zu hohen negativen Gesamtwert. Hier wurde für die Stadt versehentlich die Rubrik „kreisangehörige Gemeinde“ und nicht „kreisangehörige Gemeinde mit Mittelzentrumfunktion“ gewählt. Im Berichtszeitraum 2017 wurde der Fehler beseitigt und es wurde ein Wert von ./. 3 ausgewiesen. Für 2018 stieg dieser Wert auf ./. 11 - eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit.

Im Teil Ergebnisrechnung/Finanzrechnung verwendete die Stadt im Berichtsbogen die Werte, die zuvor der Kassenstatistik gemeldet wurden. Für die bis zum Prüfungszeitraum nicht abgeschlossenen Haushaltsjahre 2013 bis 2017 wurden einzelne Geschäftsvorgänge (z. B. Steuererstattungen oder -nachzahlungen) wertmäßig unverändert erfasst.

Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 konnte die Spalte des Berichtsbogens „Istergebnis“ des Vorjahres nicht ausgefüllt werden und die im HKS vorgesehene Einschätzung der tatsächlichen Leistungskraft des Haushaltes demnach nicht erfolgen.

Das Ergebnis des HKS kann für die Stadt aufgrund fehlender Jahresabschlüsse (Istwerte) nur als grobe Orientierung herangezogen werden.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Verwaltung die ausstehenden Jahresabschlüsse zeitnah erstellt, das RPA diese prüft und der Stadtrat darüber beschließt.**

### **1.3.6 Verwendung einheitlicher Muster**

Gemäß § 161 Abs. 2 KomHVO werden die Muster zur Haushaltswirtschaft nach dem System der doppelten Buchführung für verbindlich erklärt (RdErl. des MI 32.2-10401/204).

Die Kommunalaufsicht hat mit Verfügung vom 24.01.2018 zum Haushaltsplan 2018 die Anpassung des Ergebnis- und des Finanzplanes an die verbindlichen Muster gefordert. Auch bei unserer Prüfung haben wir diesen Verstoß festgestellt. Dabei ist zu beachten, dass der Softwareanbieter ein für Sachsen-Anhalt zertifiziertes Programm zur Verfügung zu stellen hat. Gleichzeitig sollte überprüft werden, ob die für den Jahresabschluss anzuwendenden Muster den Vorschriften entsprechen.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Anpassung umgehend vornehmen zu lassen. Er empfiehlt die Anpassung der Software an die Rechtsvorschriften vor der Erstellung des ersten doppelten Jahresabschlusses.**

## **2. Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Stadt Staßfurt**

### **2.1 Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz**

Die Kommune hat gemäß § 114 Abs. 1 KVG LSA zu Beginn eines Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen und diese gemäß § 114 Abs. 6 KVG LSA örtlich prüfen zu lassen.

Die Stadt hat ihr Haushalts- und Rechnungswesen zum 01.01.2013 auf die doppelte Buchführung umgestellt. Die Eröffnungsbilanz hat die Stadt erst am 22.04.2016 aufgestellt und dem RPA zur Prüfung übergeben. Das RPA bestätigte (unter Einschränkungen) die EÖB mit Prüfbericht vom 19.09.2017.

Der Grund für die Einschränkung des Bestätigungsvermerkes durch das RPA liegt in den festgestellten und als Anlage zum Prüfbericht aufgelisteten wesentlichen Mängeln und Korrekturerfordernissen, insbesondere hinsichtlich der Bewertungsdokumentation. Das RPA bestätigte die EÖB der Stadt mit der Auflage, dass die festgestellten und im Anhang dokumentierten Korrekturerfordernisse bis zum 30.09.2018 durch die Stadt zu beheben waren. Nur unter dieser Voraussetzung vermittelte die EÖB mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt.

Wir weisen darauf hin, dass der EÖB dahingehend eine besondere Bedeutung zukommt, dass sie die Grundlage für die Umsetzung des NKHR darstellt. Sie bildet weiterhin die Grundvoraussetzung für die ordnungs- und fristgemäße Aufstellung der Jahresabschlüsse gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA.

Aus § 120 Abs. 1 KVG LSA ergibt sich somit nach unserer Auffassung die Frist für die Aufstellung und Prüfung der EÖB. Gemäß § 120 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA ist der Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Im Hinblick auf den ersten aufzustellenden Jahresabschluss sollte nach unserer Auffassung somit die EÖB spätestens am Ende des ersten Haushaltsjahres nach Umstellung auf die doppelte Buchführung aufgestellt und geprüft vorliegen.

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Eröffnungsbilanz der Stadt am 19.09.2017 und somit erst im fünften der Umstellung folgenden Haushaltsjahr örtlich geprüft vorlag. Mit der verspäteten Aufstellung der Eröffnungsbilanz verstieß die Stadt gegen § 120 Abs. 1 KVG LSA und gegen eine ordnungsgemäße Haushaltsführung, da die gesetzliche Vorgabe zur ordnungsgemäßen Aufstellung, Prüfung und Bestätigung der Jahresabschlüsse nicht mehr durch die Stadt erfüllt werden konnte.**

Wir weisen weitergehend darauf hin, dass wir unabhängig hiervon die Verfahrensweise des RPA, die Eröffnungsbilanz trotz bestehender wesentlicher Mängel und Korrekturerfordernisse zu diesem Zeitpunkt (eingeschränkt) zu bestätigen, als positiv einschätzen. Weitere systembedingte Verzögerungen für eine Aufstellung der Jahresabschlüsse und somit die Herbeiführung einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung wurden auf diesem Weg vermieden. Gleichzeitig stellt die Auflistung der Korrekturerfordernisse mit Frist zu deren Umsetzung sicher, dass die Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz zeitnah (im vorliegenden Fall bis zum 30.09.2018) hergestellt werden kann.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen legte die Stadt nach Anfrage zum Stand der Umsetzung der Korrekturerfordernisse zur EÖB eine Liste „Offene Korrekturerfordernisse gemäß Prüfbericht vom 19. September 2017“ vor. Gemäß dieser Auflistung waren bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die durch das RPA festgestellten Korrekturerfordernisse noch nicht umgesetzt. Diese betrafen auch wesentliche Feststellungen, wie insbesondere die bestehenden Mängel in der Bewertungsdokumentation. Aus unserer Sicht ist weiterhin festzustellen, dass für die offenen Korrekturerfordernisse kein konkreter Zeitpunkt durch die Verwaltung angegeben wurde, bis zu welchem die Korrekturen durchgeführt werden sollen.

Wir weisen darauf hin, dass das RPA den (eingeschränkten) Bestätigungsvermerk unter der Voraussetzung erteilt hat, dass die mit Prüfbericht festgestellten und dokumentierten Mängel der Eröffnungsbilanz bis zum vereinbarten Termin 30.09.2018 durch die Verwaltung zu korrigieren waren.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stadt die Korrekturen zum nächstmöglichen Zeitpunkt vornimmt. Hierbei sind zunächst die offenen noch nicht umgesetzten Korrekturen mit konkreten und zu kontrollierenden Umsetzungsterminen zu hinterlegen. Die Umsetzung der Korrekturerfordernisse stellte die Voraussetzung für die Erteilung des (eingeschränkten) Bestätigungsvermerks dar.**

Im Zuge der örtlichen Erhebungen hatten wir uns einen ersten Eindruck von der EÖB und der Dokumentation zur EÖB verschafft. In diesem Zusammenhang ließen wir uns die Festlegungen zur Erfassung (Inventurrichtlinie) und Bewertung (Bewertungsrichtlinie des Vermögens und der Schulden der Stadt) sowie zwei Bewertungsakten (bebaute Grundstücke und Infrastrukturvermögen) vorlegen.

Mit einer eigenen Bewertungsrichtlinie legt die Kommune zunächst verbindlich für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz (sowie anschließend für die Aufstellung der Folgebilanzen) fest, wie bei der erstmaligen Bewertung des kommunalen Vermögens (Aktiva) sowie der kommunalen Verbindlichkeiten (Passiva) vorzugehen ist.

Insbesondere sollte die Kommune verbindliche Festlegungen treffen,

- wie einzelne Vermögens- bzw. Schuldpositionen einheitlich zu bewerten sind, z. B. Abgrenzung von Herstellungskosten zu Erhaltungsaufwendungen,
- welche diesbezüglich eingeräumten Wahlrechte sie einheitlich ausüben will, z. B. Anwendung der Rückindizierung,
- zur Anwendung von Vereinfachungsverfahren und hiermit in Verbindung stehenden Wertgrenzen, z. B. Festlegungen, bis zu welcher Wertgrenze Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz zu erfassen und zu bewerten sind (3.000-Euro-Regel),
- zur Definition von Wesentlichkeiten, welche in den NKHR-Vorgaben enthalten sind und
- zur Dokumentation der Bewertung, wie z. B. Vorgabe von Formblättern oder Bewertungsmustern für die Gebäudebewertung oder Erläuterungen und Begründungen für ein bestimmtes Vorgehen bei der Bewertung.

Die Bewertungsrichtlinie gewährleistet somit die Sicherstellung der Vollständigkeit, von Bewertungsstetigkeit und Bilanzkontinuität. Sie dient den Verwaltungsmitarbeitern/-innen als verbindliche Arbeitsgrundlage für die Bewertung der Aktiva und Passiva und somit für die Bilanzaufstellung. Sie stellt einen wesentlichen Bestandteil des Internen Kontrollsystems zur Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanz dar und dokumentiert ein systematisches und einheitliches Vorgehen bei der erstmaligen Bewertung der kommunalen Aktiva und Passiva.

Die Wichtigkeit des Vorliegens einer eigenen Bewertungsrichtlinie bestätigte nach unserer Auffassung der Verordnungsgeber auch damit, dass er eine diesbezügliche Vorgabe zur Klarstellung der Erforderlichkeit nachträglich in § 37 Abs. 2 KomHVO aufnahm.

Aufgrund der Auswirkungen auf die Eröffnungsbilanz und die folgenden kommunalen Haushalte sowie als Grundlage von Einzelentscheidungen sollte die

Kommunalvertretung über die Bewertungsrichtlinie einen Beschluss fassen. Es handelt sich nach unserer Auffassung um eine für die Kommune wichtige Angelegenheit i. S. v. § 45 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA.

Wir stellten fest, dass die Stadt zwar verbindliche Festlegungen zur Erfassung und Bewertung getroffen hatte, jedoch waren Bewertungsfestlegungen bzw. eine eigene Bewertungsrichtlinie nur für das bewegliche Vermögen, für die Bewertung von Gebäuden sowie für das Infrastrukturvermögen in Form von DA vorhanden. Für die Bilanzpositionen des Umlaufvermögens, für das Finanzanlagevermögen sowie für alle Passiva (Eigenkapital, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten sowie Rechnungsabgrenzungsposten) hatte die Stadt keine verbindlichen Festlegungen zur Bewertung getroffen. Separate Festlegungen für die Erfassung dieser Bilanzpositionen lagen ebenfalls nicht vor.

Die vorliegenden Festlegungen zur Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden der Stadt waren als DA gefasst. Eine Kenntnisnahme bzw. Beschlussfassung durch den Stadtrat waren nicht dokumentiert.

Wir stellten fest, dass die Stadt zu wesentlichen Bilanzpositionen im Bereich der Aktiva sowie zu sämtlichen Bilanzpositionen im Bereich der Passiva keine verbindlichen Bewertungsfestlegungen zur Eröffnungsbilanz getroffen hat. Für die vorgelegten Bewertungsfestlegungen im Bereich des Sachanlagevermögens war kein Beschluss des Stadtrates dokumentiert. Ein systematisches, strukturiertes sowie einheitliches Vorgehen bei der Erstbewertung der Aktiva und Passiva der Stadt war somit nach unserer Auffassung nicht gewährleistet.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stadt zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine vollständige Bewertungsrichtlinie mit internen Bewertungsfestlegungen für alle Bilanzpositionen für die Eröffnungs- und Folgebilanzen erarbeitet. Diese ist nach Fertigstellung durch den Stadtrat zu beschließen.**

Neben diesen generellen Hinweisen zum System der Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden zur Eröffnungsbilanz trafen wir noch folgende allgemeine Feststellungen insbesondere zu der vorgelegten beispielhaften Bewertungsakte für die Bilanzposition „bebaute Grundstücke“. Diese sind teilweise auf die beispielhafte Bewertungsakte für das Infrastrukturvermögen übertragbar.

### *Bewertungsakte Grundschule Nord*

Bei der vorgelegten beispielhaften Bewertungsakte für ein bebautes Grundstück handelt es sich um eine Grundschule, die aus mehreren Einzelgebäuden (Hauptgebäude, Mehrzweckgebäude und Turnhalle) besteht. Diese wurden alle vor dem 01.01.1991 errichtet. Es fanden mehrere Teilsanierungen der Gebäude nach 1991 statt.

Zunächst stellen wir hinsichtlich der Bewertungsakte heraus, dass diese sehr umfangreich hinsichtlich der Anzahl der enthaltenen Daten, Nachweise, Bewertungsschritte ist. Hierbei sind auch wichtige Bewertungseinzeldaten, wie z. B. relevante allgemeine Gebäudedaten sowie Bewertungsschritte, Beschreibung der Gebäudehistorie und Gebäudebestandteile, Fotodokumentationen, Anlagennachweise, Auszüge Grundbuch, Korrespondenz mit RPA, stattgefundenen Sanierungen enthalten.

Es war jedoch nur eingeschränkt für uns als fachkundigen Dritten möglich, die Bewertung der Einzelgebäude und die letztlich in der Eröffnungsbilanz zum Ansatz gebrachten Werte insgesamt schlüssig nachzuvollziehen.

Den Grund hierfür sehen wir in

- einer mangelhaften bzw. fehlenden Struktur der Bewertungsakte,
- einer nicht schlüssigen Anordnung der Aktenbestandteile (Bewertungsschritte, Nachweise, Auszüge, Fotodokumentationen usw.) und der hieraus resultierenden Unübersichtlichkeit sowie
- der unzureichenden Aufbereitung der Bewertungsdaten.

Die Ursachen hierfür liegen nach unserer Auffassung u. a. in

- einer fehlenden durchgehenden Nummerierung der Seiten, einem nicht vorhandenen Inhaltsverzeichnis und einer somit nicht vorhandenen Zuordnung der Einzelblätter zu Bewertungsschritten und Einzelgebäuden,
- einem fehlenden Deckblatt mit den wichtigsten Daten/Informationen zum Gebäude,
- fehlenden Bewertungsangaben, wie gewähltes Bewertungsverfahren und Begründung hierfür sowie einen Hinweis auf zum Ansatz gebrachte korrespondierende Sonderposten,
- nicht vorhandenen Verweisen auf die verbindlichen Bewertungsfestlegungen der Stadt,
- teilweise handschriftlichen Notizen, Ergänzungen ohne Bearbeiter und ohne Datum der Änderung sowie
- insgesamt fehlenden Angaben zum Bearbeiter und zum Tag der Erstellung.

**Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die vorgelegte Bewertungsakte aufgrund mangelnder bzw. fehlender Struktur, Anordnung sowie Aufbereitung der**

**Bewertungsdokumentation nur eingeschränkt nachvollziehbar war. Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, dass die Stadt die Bewertungsakten aufarbeitet. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang der Stadt, eine Musterakte unter vorheriger Festlegung, welche Bewertungsdaten, -schritte und -nachweise in welcher Form und Reihenfolge enthalten sein sollen, zu erstellen und diese in die zu erstellende Bewertungsrichtlinie einfließen zu lassen.**

Wir konnten hinsichtlich der vorgenommenen Bewertung feststellen, dass die Einzelgebäude der Grundschule Nord im Ersatzwertverfahren nach NHK 2000 bewertet wurden. Der Bewertungsakte konnte er ferner entnehmen, dass im Jahr 2011 am Hauptgebäude der Grundschule eine umfangreiche Sanierungsmaßnahme durchgeführt wurde. Diese Sanierungsmaßnahme wurde mit Fördermitteln aus dem Konjunkturpaket II i. H. v. 981.290,00 Euro gefördert. Ferner verwies die Bewertungsakte auf weitere durchgeführte Sanierungsmaßnahmen nach 1991 am Schul- und am Mehrzweckgebäude sowie an der Turnhalle. Ob Sonderposten für die geförderten Maßnahmen zum Ansatz kamen, konnten wir der Bewertungsakte nicht entnehmen.

Die „Dienstanweisung zur Bewertung kommunaler Gebäude“ der Stadt legte hinsichtlich der Bewertung fest, dass bei Gebäuden, die vor dem 01.01.1991 hergestellt wurden, wesentliche Modernisierungsmaßnahmen über ein sogenanntes Punkteraster/Modernisierungstabelle berücksichtigt werden (Sprengnetter-Methode). Die DA enthielt darüber hinaus keine Festlegungen zur Berücksichtigung von nachträglichen Herstellungskosten bei der Bewertung von bebauten Grundstücken bzw. zur in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Abgrenzung von Herstellungskosten zu Instandhaltungsaufwendungen.

Die Stadt nahm entsprechend ihrer Festlegung die Bewertung der Gebäude der Grundschule ausschließlich im Rahmen des Ersatzwertverfahrens nach NHK 2000 vor. Die vorgenommenen Sanierungsmaßnahmen wurden ausschließlich über das Punkteraster „Modernisierungen“ mit einer Verlängerung der Restnutzungsdauer der Gebäude und somit mit einem höheren Restbuchwert berücksichtigt. Eine Prüfung, ob diese Sanierungsmaßnahmen zu nachträglichen Herstellungskosten auf Grundlage von § 11 KomHVO und des maßgeblichen Runderlasses des MI vom 12.01.2011 zur Abgrenzung von Herstellungskosten zum Erhaltungsaufwand führten, fand nicht statt.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Vorrang der Bewertung nach AHK auch für nachträgliche Herstellungskosten gilt. Die von der Stadt praktizierte Methode der Bewertung nach NHK 2000 unter Berücksichtigung des Modernisierungsgrades eines Gebäudes ist unzulässig. Der Landes-**

**rechnungshof hält daher eine Überprüfung und Korrektur der Bewertung für notwendig.**

Wir weisen darauf hin, dass es sich bei der Methode um die in Anlage 4 der Sachwertrichtlinie 2012 (SW-RL 2012) enthaltenen „Hinweise zur Ermittlung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer für Gebäude unter Berücksichtigung von Modernisierungen“ handelt. Dieses Modell dient gemäß Bezeichnung und Nr. 4.3.2 Abs. 2 SW-RL 2012 der Ermittlung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer von Wohngebäuden. Es kann gemäß Anmerkung 26 zu Anlage 4 der SW-RL 2012 auch analog für die Ermittlung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer von Verwaltungs-, Büro- und Geschäftsgebäuden und damit auch für typische kommunale Gebäude angewendet werden. Dagegen enthalten weder die SW-RL 2012 (bzw. deren Vorgänger WertRL 2006) noch die maßgeblichen kommunalen Bewertungsvorgaben des Landes Sachsen-Anhalt den Hinweis, dass bei Anwendung des Modells die tatsächlichen nachträglichen Herstellungskosten für Sanierungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der NHK 2000 nicht mehr zum Ansatz gebracht werden müssen und somit vom gesetzlichen Vorrang der Bewertung mit Anschaffungs- und Herstellungskosten abgewichen werden kann.

Die Anwendung des Modells für diese Zwecke ist daher nach unserer Auffassung bei Vorliegen von tatsächlichen nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten auszuschließen. Für diese Fälle sind die nachträglichen tatsächlichen Herstellungskosten im Rahmen des Ersatzwertverfahrens nach NHK 2000 für das Gebäude direkt zum Ansatz zu bringen. Für die Ermittlung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer und somit des fiktiven Baujahrs im Rahmen des Ersatz-/Sachwertverfahrens nach NHK 2000 ist das Modell hingegen sachgerecht und zulässig.

Wir empfehlen der Stadt für die ordnungsgemäße Berücksichtigung der nachträglichen Herstellungskosten im Rahmen der Gebäudebewertung nach NHK 2000:

- die durch entsprechende Rechnungen/Verwendungsnachweise belegten nachträglichen Herstellungskosten festzustellen,
- den Gebäudewert ohne die Maßnahmen, die zu nachträglichen Herstellungskosten geführt haben, nach NHK 2000 zu ermitteln und
- den aus beiden (fortgeschriebenen) Werten zusammengesetzten Gebäudewert zum Eröffnungsbilanzstichtag mit der neu festgesetzten Restnutzungsdauer zu berücksichtigen.

Eine derartige Herangehensweise sichert nach unserer Ansicht, dass

- dem Vorrang der Berücksichtigung von Herstellungskosten Rechnung getragen wird und

- die sich in den Sonderposten widerspiegelnden erhaltenen Zuwendungen auch im Vermögenswert entsprechend abgebildet werden.

Die Stadt hat im vorgelegten Beispiel wesentliche durch investive Fördermittel finanzierte Sanierungsmaßnahmen nur im Rahmen der NHK 2000 über eine Verlängerung der Restnutzungsdauer und somit des Restbuchwertes des Gebäudes und ohne Prüfung, ob es sich um nachträgliche Herstellungskosten handelt, berücksichtigt. Diese Bewertung ist auf Grundlage von § 114 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. mit dem RdErl. MI vom 12.01.2011 (Vorrang der Bewertung mit AHK) nicht zulässig.

**Der Landesrechnungshof hält eine Korrektur der Bewertung sowie die Aufnahme einer Festlegung zur Abgrenzung von AHK zu Instandhaltungsaufwendungen auf Grundlage des RdErl. MI vom 12.01.2011 in die Bewertungsrichtlinie der Stadt für erforderlich.**

## **2.2 Planung und Organisation der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse**

Die Kommune hat gemäß § 118 Abs. 1 KVG LSA für den Schluss eines Jahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Der Jahresabschluss ist gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und im Anschluss durch das RPA zu prüfen. Weiterhin hat die Vertretung diesen gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA bis zum 31.12. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen und mit dessen Bestätigung zugleich über die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten zu entscheiden.

Die Stadt hatte bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen im 1. Quartal 2019 und somit im sechsten Jahr nach der Umstellung auf das NKHR noch keinen Jahresabschluss aufgestellt. Die Stadt hätte gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA bis zu diesem Zeitpunkt die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2013 bis 2017 und somit insgesamt fünf Jahresabschlüsse aufgestellt, geprüft und vom Stadtrat beschlossen vorzuliegen haben müssen.

Auf Nachfrage informierte die Stadt darüber, dass sie derzeit den Jahresabschluss 2013 erstelle und dieser bis zum Ende des Jahres geprüft vorliegen solle. In den folgenden Haushaltsjahren erachte es die Stadt für realistisch, 2 Jahresabschlüsse pro Jahr aufzustellen und prüfen zu lassen. Auf dieser Grundlage plane die Stadt, die Lücke der noch nicht aufgestellten und geprüften Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2023 zu schließen und ab diesem Zeitpunkt die gesetzliche Vorgabe zur fristgemäßen Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse einzuhalten.

Wir weisen darauf hin, dass es sich um einen gravierenden Rechtsverstoß handelt, wenn Jahresabschlüsse über mehrere Jahre nicht vorliegen. Die zuständige Kommunalaufsicht beanstandete nach Auskunft der Stadt diesen Rechtsverstoß bislang noch nicht und gab auch keine diesbezüglichen Hinweise.

Das fristgemäße Vorliegen geprüfter Jahresabschlüsse stellt aus unserer Sicht sicher, dass

- die Vertretung und weitere Adressaten (Kommunalaufsicht) über den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug durch die Verwaltung sowie die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune informiert werden und somit die Verwaltung diesbezüglich Rechenschaft ablegt,
- der ordnungsgemäße Haushaltsvollzug und somit auch die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben durch die Vertretung kontrolliert und somit der Hauptverwaltungsbeamte entlastet werden kann,
- eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs durch die zuständige Kommunalaufsicht und die zuständige überörtliche Prüfungseinrichtung erfolgen kann,
- der Haushalt des Folgejahres ordnungsgemäß geplant werden kann,
- die kommunalen Entscheidungsträger belastbare Daten und Informationen für eine effektive Steuerung der Kommune erhalten und
- letztlich die erforderlichen validen Daten für die Finanzstatistik und weitere Statistiken sowie den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt werden können.

Diese Anforderungen konnte die Stadt nicht oder nur eingeschränkt aufgrund der erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse erfüllen.

Mit RdErl. vom 15.10.2020 „Erleichterungen zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse“ hat das MI Erleichterungen zugelassen. Die Voraussetzungen und das Verfahren sind in dem RdErl. klar geregelt. Ziel ist es, spätestens zum Stichtag 31.12.2021 die Mängel in der Aufstellung und Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse zu beheben.

In diesem Zusammenhang halten wir folgende Handlungsschritte für notwendig:

- das Vorliegen eines Konzeptes zur zeitnahen Aufarbeitung von noch offenen Jahresabschlüssen, z. B. Organisation als Projekt mit entsprechendem verbindlichen Zeit- und Personalplan und dessen Kontrolle,
- das Vorliegen eines Konzeptes zur fristgemäßen Aufstellung der Jahresabschlüsse, einschließlich Checklisten mit wesentlichen abzuarbeitenden Schritten/Vorgängen sowie eines verbindlichen Zeit- und Personalplans, welche zu kontrollieren sind (hierbei ist ebenfalls die Organisation als Projekt zu empfehlen),

- das Vorliegen von relevanten Richtlinien (RL)/DA als IKS-Bestandteil, insbesondere Inventurrichtlinie, Bewertungs-/Aktivierungsrichtlinie für alle relevanten Bilanzpositionen, DA Anlagenbuchhaltung, Kontierungsrichtlinie, DA zur Organisation des Rechnungswesens/Geschäftsbuchführung usw.,
- das Vorliegen von Vordrucken, Mustern, Prozessbeschreibungen und Arbeitshilfen für bestimmte Vorgänge, wie z. B. für die Meldung buchungsrelevanter Sachverhalte (z. B. Aktivierungsprotokolle),
- die dokumentierte Durchführung von Kontrollen zur Einhaltung der Terminpläne sowie Umsetzung der DA und RL,
- das Vorhalten des notwendigen fachlich geschulten Personals für die Aufgaben.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um zum Stichtag 31.12.2021 einen ordnungsgemäßen und fristgerechten Jahresabschluss aufzustellen. Spätestens zu diesem Stichtag sind auch die letzten Korrekturen der EÖB vorzunehmen.**

### **3. Programmprüfung in der Stadtverwaltung und im Eigenbetrieb**

#### **3.1 Bestandteile der Programmprüfung**

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik dürfen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur Fachprogramme verwendet werden, die die Anforderungen der Programmprüfung erfüllen. Gleiches gilt für die Verwendung dieser Fachprogramme nach wesentlichen Programmänderungen. Näheres ist dem Erlass des MI vom 27.05.2009 zu entnehmen.

Dabei sind die drei Bestandteile zu beachten:

1. Zertifizierung der angewendeten Softwarelösung durch eine vom Bundesamt für Sicherheit zugelassene Zertifizierungsstelle,
2. Anwendungsprüfung (Vor-Ort-Prüfung durch die Nutzer einschließlich dem Datenschutzbeauftragten und dem Beauftragten für IT) und
3. Freigabe durch den Oberbürgermeister oder durch einen von ihm beauftragten Bediensteten.

Die Prüfung der zum Einsatz kommenden Softwarelösung im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft muss Prüfungskriterien umfassen, die die allgemeinen, wie auch die fachlichen Anforderungen prägen und anhand von aufzustellenden Parametern (u. a. mittels Checklisten) diese erfüllen.

Des Weiteren unterliegen der Programmprüfung alle automatisierten Verfahren der Stadt, die personenbezogene Daten erheben, verwalten und nutzen. Dazu zählen insbesondere Softwarelösungen, die für die Buchführung zur Anwendung kommen bzw. zu dieser über eine Schnittstelle der Zahlbarmachung dienen.

Wir verweisen auf die Jahresberichte 2012 und 2016 (Teil 2). Den Kommunen ist es überlassen, wie sie sicherstellen, dass das jeweilige automatisierte Verfahren die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt.

### **3.2 Nachprüfungsverfahren - Feststellungen im Erhebungszeitraum 2012 bis 2018**

Bereits bei der vorangegangenen überörtlichen Prüfung im Jahre 2010 (Prüfungsbericht vom 16.11.2011) wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Vorgaben im Erhebungszeitraum 2005 bis 2010 nicht erfüllt wurden.

#### *Stadtverwaltung*

Für das NKHR-Programm wurden für keine der im Erhebungszeitraum angewandten Versionen der doppischen Softwarelösung „mpsNF“ die gesetzlichen Vorgaben erfüllt.

#### *Eigenbetrieb „Stadtpflegebetrieb“*

Infolge des Kaufmännischen Betriebsführungsvertrags erfolgt seit 01.01.1999 die Wahrnehmung der Buchführung durch die Stadtwerke Staßfurt GmbH. Es wurde im Erhebungszeitraum die Softwarelösung „Microsoft Dynamics NAV 2009 (Finanzbuchhaltung)“ genutzt.

Vom Eigenbetrieb wurden die Softwarebescheinigungen der Jahre 2009 und 2016 der BDO Deutsche Warentreuhand AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgelegt. Die Bescheinigung für 2013 lag nicht vor. Die BDO ist keine vom BSI zugelassene Zertifizierungsstelle. Die der Bescheinigung zugrunde liegenden Kriterien beinhalten die IDW-Prüfungsstandards, jedoch waren die zwingend zu beachtenden kassenrechtlichen Vorschriften Sachsen-Anhalts nicht Bestandteil der Prüfung.

Bei der Inanspruchnahme eines Dienstleisters müssen die gesetzlichen Vorgaben ebenso eingehalten werden. Der Eigenbetrieb kann sich durch Auslagerung der Kassengeschäfte nicht „aus der Verantwortung stehlen“.

Eine Dokumentation einer Anwendungsprüfung konnte die Stadt seit Einführung der Buchführungssoftware nicht nachweisen. Gleiches gilt für den Eigenbetrieb.

Die Stadtverwaltung und der Eigenbetrieb haben mit einer nicht die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllenden Software gearbeitet, da

- keine gültigen Zertifikate zu den einzelnen Versionen,
- keine Nachweise zur Dokumentation der Anwendungsprüfungen durch die zu beteiligenden Verantwortungsbereiche (Mitarbeiter des FD Finanzen und Beteiligungsmanagement, den Koordinator SB Organisation/Personal/IT sowie den Datenschutzbeauftragten, ggf. auch durch externe Dritte) sowie

- keine sich auf die landesspezifischen Rechtsgrundlagen stützenden Freigaben vorlagen.

Wir vertreten darüber hinaus die Auffassung, dass eine Anwendungsprüfung vor Ort zwingend erforderlich ist, da Zertifikate bzw. Prüfungsmitteilungen Dritter aus externen Programmprüfungen diese nicht ersetzen können.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt dafür Sorge trägt, dass durch die Programmprüfung neben den landesspezifischen Rechtsgrundlagen die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit interner Prozesse (z. B. Mehr-Augen-Prinzip, Trennung von Anordnung und Vollzug) ausreichend Beachtung finden.**

**Es ist eine grundlegende Aufgabe des Oberbürgermeisters, das Nähere über die Sicherung der im Finanzwesen eingesetzten ADV-Verfahren zu regeln (§ 12 Abs. 1 letzter Satz GemKVO Doppik). Dabei ist sicherzustellen, dass**

- **in die automatisierten Verfahren nicht unbefugt eingegriffen werden kann,**
- **die gespeicherten Daten nicht verloren gehen und**
- **diese nicht unbefugt verändert werden können (§ 12 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 GemKVO Doppik). Hierzu zählt auch der Schutz vor unerlaubten Eingriffen Dritter.**

### 3.3 Hinweise und Empfehlungen zur Programmprüfung

#### *Zertifizierung*

Die Zertifizierungen werden durch die Programmanbieter finanziert, welche diese Kosten auf die Anwender umlegen. Die Anwender sind gemäß den o. g. Rechtsvorschriften gezwungen, gültige Zertifikate (einschl. dem dazugehörigen Prüfbericht) zu erwerben und müssen in diesem Zusammenhang auf die Erfüllung der bundeslandspezifischen Anforderungen drängen.

#### *Anwendungsprüfung*

Die Anwendungsprüfung soll über die Zertifizierung hinaus die internen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Funktion des HKR-Programms innerhalb der bestehenden und somit spezifische Anforderungen aufweisenden Organisations- und IT-Struktur der Kommune sicherstellen. Dieses sollte in der Umsetzung z. B. dadurch gewährleistet werden, dass die fachlich zuständige Stelle oder ein externer Dritter Testfälle für typische Vorgänge mit den zu erwartenden Ergebnissen erarbeitet und diese im Programmeinsatz testet. Daraufhin erfolgt ein Abgleich zwischen berechnetem und erwartetem Ergebnis, wodurch die Korrektheit der Software belegt werden

soll. Des Weiteren müssen für den Anwender geeignete Benutzerhandbücher vorliegen.

Zur Anwendungsprüfung gehören ferner aus unserer Sicht:

- Prüfung der Verfahrensinhalte (Berücksichtigung der gesetzlichen und fachlichen Anforderungen unter Mitwirkung der entsprechenden SE/FD),
- Prüfung der Funktionalität (das Programmsystem muss die erforderlichen Verarbeitungsfunktionen unterstützen und diese für den Benutzer erkennbar und nachvollziehbar darstellen, Schnittstellenfunktion, Mandantenverwaltung, ausreichende Reports oder Protokolle, Archivierungskonzept),
- Prüfung der Datenqualität (vollständige und sichere Datenerfassung, Verarbeitung und Speicherung, falsche Eingaben müssen abgewiesen werden - Plausibilitätskontrollen, Fehleranalyse und Lösungshinweise), die Dialogfolge muss so gestaltet sein, dass sie logisch der Aufeinanderfolge der einzelnen Arbeitsschritte entspricht und damit die Durchführung der Verarbeitungsvorgänge erleichtert,
- Prüfung der Datensicherheit (Zugangsberechtigungen, Sicherung der Datenbestände, Prüfung durch einen behördlichen Datenschutzbeauftragten - siehe DSGVO LSA),
- Prüfung der Dokumentation (Verfahrensbeschreibung, Benutzerhandbuch, Informationsunterlagen zu fachlichen Dokumentationen),
- Dokumentation des Umfangs und der Ergebnisse der Prüfungen durch die SE/FD und durch die Rechnungsprüfung, bei fortlaufenden Prüfungsaktivitäten werden die Teilergebnisse festgehalten bzw. fortgeschrieben.

Das Prüfungsverfahren ist durch einen abschließenden Prüfungsvermerk zu dokumentieren, in dem der Prüfungsgegenstand (Programmversion, Einsatzbedingungen) beschrieben sowie nicht umgehend ausgeräumte Beanstandungen darzustellen sind. Bei Bedarf sollten ergänzende Hinweise zu einer ordnungsmäßigen Programmanwendung gegeben werden.

Während der Anforderung der Programmprüfung relativ unproblematisch durch den Nachweis entsprechender Zertifikate des Programmanbieters für das NKHR Sachsen-Anhalt entsprochen werden kann, bereitet nach unseren Prüfungserfahrungen insbesondere die Anwendungsprüfung den Kommunen Schwierigkeiten. Ursachen hierfür sind nicht ausreichende personelle Ressourcen und teilweise fehlendes Problembewusstsein.

#### *Freigabe*

In § 50 der DA für das Finanzwesen (in Kraft ab 01.01.2013) ist geregelt: „Die notwendige Freigabe von Programmen erfolgt durch den Oberbürgermeister.“ Diese

Festlegung steht im Widerspruch zu der Festlegung in der DA Datenschutz (in Kraft ab 01.05.2014): „Die Serviceeinheit Verwaltungssteuerung und Service bzw. die Leiter der OE erteilen die Freigabe zur Nutzung von Hard- und Software.“

Der Kaufmännische Betriebsführungsvertrag für den Eigenbetrieb enthält keine Festlegungen zu Maßnahmen und Verfahrensweisen bzgl. Zertifizierung, Anwendungsprüfung und Freigabeverfahren zur Softwarelösung der Finanzbuchhaltung gemäß den geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften Sachsen-Anhalts (§ 43 i. V. m. § 12 GemKVO Doppik).

Nach § 6 DSGVO LSA (technische und organisatorische Maßnahmen) ist im Rahmen der Transparenz die **Dokumentation der Freigabe** nach § 14 Abs. 2 DSGVO LSA (Neufassung vom 13.01.2016) verpflichtend vorgeschrieben.

Gemäß den Informationen des BSI sollte die Freigabeerklärung Folgendes umfassen:

- Bezeichnung und Versionsnummer der Software und ggf. des IT-Verfahrens,
- Bestätigung, dass die Abnahme (Ergebnis der Anwendungsprüfung) ordnungsgemäß vorgenommen wurde,
- Einschränkungen für die Nutzung (u. a. Benutzerkreis),
- Freigabedatum, ab wann die Software eingesetzt werden darf und
- die eigentliche Freigabeerklärung.

Zu Inhalt und Umfang des Freigabeverfahrens gab es bisher in den DA der Stadt und des Eigenbetriebes keine Regelungen. Wir empfehlen in Ergänzung der bisherigen Festlegungen Folgendes zu berücksichtigen:

- Beim Einspielen neuer Versionen bzw. der Vorlage von Folge-Zertifikaten (Gültigkeitszeitraum beachten!) ist ein erneutes Freigabeverfahren erforderlich. Im Vorfeld ist die Anwendungsprüfung, in verkürztem Umfang gegenüber einer Software-Neueinführung, aber mit allen beteiligten SE und FD bzw. Sachgebieten durchzuführen und zu dokumentieren.
- Enthalten Updates, Upgrades oder neue Versionen GOB-relevante Veränderungen, muss eine erneute Zertifizierung vorliegen. Gleiches gilt, wenn das Zertifikat seine Gültigkeit verliert. Das bedeutet, dass bei größeren technischen und/oder funktionalen (rechnungslegungsrelevanten) Erweiterungen bzw. Fehlerbehebungen der testierten Version im Rahmen einer **Folgeprüfung** die Ordnungsmäßigkeit zu untersuchen und zu bestätigen ist. Diese baut auf den Ergebnissen der ursprünglichen Zertifizierung auf und berücksichtigt grundsätzlich nur die Änderungen.
- Um den Verfahrensablauf und die Vollständigkeit zu gewährleisten, wird die Erarbeitung eines Formulars zur Anwendungsprüfung, welches gleichzeitig als Leitfaden dient, empfohlen.

- Auch nach intensiven Abnahmetests kann es vorkommen, dass im laufenden Einsatz Fehler in der Software festgestellt werden. Daher ist festzulegen, wie in einem solchen Fehlerfall verfahren werden soll (Ansprechpartner, Fehlerbeseitigungsablauf, Beteiligung der fachlich zuständigen Stelle, Wiederholung der Abnahme und Freigabe, Versionskontrolle).
- Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass Berichtigungen der Bücher zu protokollieren und diese Protokolle wie Belege aufzubewahren sind.
- Das Führen eines elektronischen Tagebuchs zur Dokumentation der auftretenden Problemfelder und deren Behebung (Post-/E-Mail-Verkehr mit Softwareanbieter, Protokolle und Vermerke der beteiligten Mitarbeiter unter Wahrung des Mehr-Augen-Prinzips) wird empfohlen.

Wir verweisen auf die Jahresberichte 2012 und 2016 (Teil 2). Den Kommunen ist es überlassen, wie sie sicherstellen, dass das jeweilige automatisierte Verfahren die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt.

Der Auszug aus unserem Jahresbericht 2016 zur Programmprüfung sowie der Erlass des MI vom 27.05.2009 wurden während der örtlichen Erhebungen auf elektronische Weise dem FD Finanzen sowie dem Eigenbetriebsleiter übergeben.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass von der Stadt zu prüfen ist, welche weiteren Softwarelösungen einer Programmprüfung unterliegen, um die gesetzlichen Regelungen auch für diese Fälle umzusetzen.**

#### **4. Ortsrecht und interne Regelungen**

##### **4.1 Satzungen**

Im Rahmen der Prüfung der Stadt wurde eine Stichprobe der Satzungen bezüglich der folgenden Fragestellungen erhoben:

- Liegt die Originalsatzung vor?
- Erfolgte die Einstellung ins Laufwerk bzw. Veröffentlichung im Internet?
- Mit Außerkrafttreten der GO LSA am 01.07.2014 findet seither das KVG LSA Anwendung. Erfolgte eine Anpassung der Satzungen an das KVG LSA?

Die vorgelegten Unterlagen zum Thema Satzungen bewerten wir positiv. Es handelte sich durchweg um Originaldokumente, die thematisch zusammenhängend sowie mit Deckblatt und laufender Nummerierung abgelegt waren. Die Originalunterlagen waren fast vollständig abgelegt. Teilweise fehlten die Amtsblätter, die im Inhaltsverzeichnis angegeben waren.

Im Laufwerk fehlte zum Teil die Angabe vom Datum der Satzung (z. B. bei der Satzung zur Anpassung örtlicher Satzungen vom 01.10.2009, der Vergnügungssteuersatzung vom 26.03.2012 und der Feuerwehrsatzung vom 27.04.2015). Wir halten die Datumsangabe für unabdingbar, da bei den Lesefassungen im Laufwerk und Internet generell auf die Angabe des Inkrafttretens verzichtet wurde. Damit fehlte ein Anhaltspunkt, ab wann die Satzung gültig war.

Darüber hinaus waren Satzungen im Laufwerk zum Teil nicht aktuell. Als Beispiel ist hier die Benutzersatzung für die Stadt- und Regionalbibliothek der Stadt zu nennen. Der aktuelle Stand der Satzung war lediglich im Internet auffindbar. Im Laufwerk war nur die vorherige Satzung hinterlegt.

Im Internet fehlte zum Teil die Angabe, dass die Satzung bereits eine Änderungssatzung ist (z. B. die 3. Änderung der Satzung des Seniorenbeirats).

Weiterhin ist anzumerken, dass die Übersicht aller Satzungen im Internet nicht vollständig war. Beispielsweise war die Haushaltssatzung in der Übersicht der Satzungen nicht mit aufgeführt. Die Satzung war zwar im Salzlandboten auf der Homepage zu finden, jedoch mit Mehraufwand gegenüber den in der Übersicht aufgeführten Satzungen.

Die Prüfung der Anpassung der Satzungen an das KVG LSA ergab, dass die Anpassung nicht vollumfänglich erfolgt war. Als Beispiele sind die Satzung zur Anpassung örtlicher Satzungen, die Vergnügungssteuersatzung und die Satzung für den Eigenbetrieb „Stadtpflegebetrieb Staßfurt“ zu nennen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Titel der Satzungen bzgl. der Datumsangabe und ggf. der Angabe der Änderungssatzungen anzupassen.**

**Er hält es für notwendig, die Übersicht der Satzungen im Internet zu vervollständigen, die Satzungen im Laufwerk auf den aktuellen Stand zu bringen sowie alle Satzungen an das KVG LSA anzupassen.**

## **4.2 Dienstanweisungen**

Nach der letzten Prüfung der Stadt durch den Landesrechnungshof im Jahr 2010 erfolgte eine Aktualisierung sowie Systematisierung des Dienstrechts bei der Stadt.

Die wesentlichen Änderungen sind nachfolgend dargestellt.

Die Stadt hat kein Intranet in dem Sinne, sondern eine zentrale Serverstruktur. Im Laufwerk unter dem Fachordner „Verwaltung“ - „Allgemeines Dienstrecht und Informationen“ waren alle relevanten Dokumente zum Dienstrecht, wie z. B. DA, Dienstvereinbarungen und Verfügungen, eingestellt. Sämtliche Mitarbeiter hatten darauf Zugriff. Die Änderungen zum Dienstrecht wurden per Rundmail mit entsprechendem Link an alle Mitarbeiter der Stadt gesandt und der Zentrale Dienst der Stadt

stellte die jeweiligen Änderungen ein. Der Vorteil dieser Vorgehensweise besteht darin, dass die Mitarbeiter über Aktualisierungen sofort und zeitgleich informiert sind.

Des Weiteren wurden bezüglich der Systematisierung der DA die Titel der DA angepasst. Die DA waren nicht mehr nummeriert und die Titel wurden gekürzt sowie präziser gefasst.

Dadurch entsteht eine gewisse Übersichtlichkeit und entsprechende DA sind durch Mitarbeiter schneller im Laufwerk zu finden.

Neu war ebenfalls, dass jede DA ein Deckblatt hat. Darauf waren der Titel und die „Verantwortliche Struktureinheit“ notiert. Vorteilhaft ist hierbei, dass die Recherche nach dem entsprechenden Ansprechpartner zur DA erleichtert wird.

Während der örtlichen Erhebungen bei der Stadt wurde die neue Systematisierung des Dienstrechts geprüft. Im Rahmen der Prüfung des Laufwerks der Stadt war im Bereich „Verwaltung“ - „Allgemeines Dienstrecht und Informationen“ der Fachordner zu den DA auffällig.

In dem Fachordner war eine Excel-Datei „Inhaltsverzeichnis DA“ hinterlegt. Diese Übersicht aller DA war jedoch veraltet. Aus der Übersicht konnte man DA entnehmen, die laut Liste in Kraft waren, jedoch bereits außer Kraft gesetzt respektive geändert wurden. Als Beispiel sei die „DA zum Umgang mit Anfragen und Anregungen aus den Sitzungen des Stadtrates, seiner Ausschüsse und der Ortschaftsräte“ genannt. Laut Liste hatte die DA den Stand vom 01.02.2005. Dabei wurde diese DA mit der DA vom 04.11.2009 außer Kraft gesetzt, und diese wiederum mit der DA vom 19.04.2018.

Des Weiteren war die Übersicht nicht vollständig. Es gab gültige DA der Stadt, die in der Liste gänzlich fehlten (u. a. die „DA zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption vom 28.07.2017“).

Darüber hinaus irritierte die Nummerierung bei der Übersicht aller DA. Alle DA wurden nummeriert, wobei Nummern mehrmals vergeben wurden.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Liste aller DA im Laufwerk dem aktuellen Stand anzupassen.**

Außerdem wurde festgestellt, dass die DA im Laufwerk nicht nach Organisationseinheiten erfasst waren.

**Eine Gliederung der DA nach Organisationseinheiten würde zur Übersichtlichkeit der DA beitragen. Empfehlenswert ist ebenfalls, in der Übersicht „Inhaltsverzeichnis aller DA“ eine Spalte mit dem verantwortlichen Bereich zur**

**jeweiligen DA zu ergänzen. So sind für die Mitarbeiter auch die Ansprechpartner auf den ersten Blick ersichtlich.**

Weiterhin enthielt der Ordner DA zum einen den Ordner „Archiv“ und zum anderen den Ordner „DA aktuell“. Im Ordner „DA aktuell“ befand sich jedoch ebenfalls ein Ordner „Archiv“. Die Inhalte der beiden Archiv-Ordner stimmten wiederum nicht überein. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die aktuelle Ablageart der DA verwirrend und unübersichtlich für Mitarbeiter ist.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Fachordner zu den DA zu aktualisieren und übersichtlicher zu gestalten. Sinnvoll ist, nur einen Archivordner einzustellen und neu zu archivierende DA in den bestehenden Archivordner einzupflegen.**

Die DA für den kommunalen Sitzungsdienst der Stadt vom 31.05.2011 sowie die dazugehörigen Muster „Mitteilungsvorlage“ und „Beschlussvorlage“ waren noch nicht an das KVG LSA angepasst.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Anpassung an das KVG LSA unverzüglich vorzunehmen.**

#### **4.3 Dienstvereinbarungen**

Im Rahmen der Prüfung der Dienstvereinbarungen stellten wir fest, dass die Verwaltung die neue Systematisierung des Dienstrechts der Stadt nicht eingehalten hat. Die Arbeitsgruppe zur Neuordnung des Dienstrechts legte am 22.05.2013 fest, dass keine Nummerierung der Dokumente mehr erfolgen solle und dies u. a. auch für die Dienstvereinbarungen gelte. Diese Regelung wurde nicht umgesetzt. Die Dienstvereinbarungen sind nummeriert.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die neue Systematisierung des Dienstrechts auch bei den Dienstvereinbarungen konsequent umzusetzen.**

## 5. Fraktionsfinanzierung

Die derzeit gültige RL zur Fraktionsfinanzierung stammt vom 11.09.2008.

Pkt. 4 der RL beinhaltet die Abrechnung der Fraktionsmittel: „... Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionsmittel erfolgt durch die Stadt Staßfurt, Fachbereich I, Serviceeinheit Verwaltungssteuerung und Service. ...“ Die RL zur Fraktionsfinanzierung ist zu überarbeiten, da die SE laut Verwaltungsgliederungsplan vom 01.01.2018 nicht mehr zum Fachbereich I gehört.

Im Rahmen der Prüfung zur Fraktionsfinanzierung wurde eine Stichprobe zum Verfahren der Finanzierung, zu den Abrechnungen der Fraktionen sowie zur entsprechenden Bearbeitung durch die Stadt durchgeführt. Die Stichprobe erstreckte sich auf das Jahr 2017. Folgende Auffälligkeiten, gegliedert nach den einzelnen Fraktionen, haben wir festgestellt:

### CDU-Fraktion:

- Vorlage von Rechnungen

Gemäß Punkt 4 der RL zur Fraktionsfinanzierung müssen die prüfungsfähigen Unterlagen bis zum 31.03. des darauffolgenden Jahres der zuständigen Stelle vorgelegt werden. Der Verwendungsnachweis der CDU-Fraktion ist auf den 10.04.2018 datiert. Die Frist wurde von der CDU-Fraktion somit nicht eingehalten.

Im Bescheid der Stadt vom 08.05.2018 wurde Punkt 4 der RL nur kurz zitiert, aber nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Fraktion die Frist zukünftig zu wahren hat. Nach der RL müssen die prüfungsfähigen Unterlagen bis zum 31.03. vorgelegt werden. Es handelt sich nicht um eine Kann-Regelung. Die Frist zur Abgabe der Unterlagen liegt nicht im Ermessen der Fraktion.

- Anmietung und Nutzungsentgelt für Büroräume

Die CDU-Fraktion hat für das Jahr 2017 insgesamt 600 Euro Nutzungsentgelt für Büroräume erstattet bekommen. Den zahlungsbegründenden Unterlagen der Fraktion war kein Vertrag über die Nutzung eines Raumes für die Fraktionsarbeit oder -sitzungen zu entnehmen. Lediglich aus den Kontoauszügen war ersichtlich, dass Nutzungsentgelt für Büroräume gezahlt wurde. Mit wem ein Nutzungsvertrag abgeschlossen wurde und die genauen vertraglichen Regelungen waren aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Stadt kostenlose Räumlichkeiten gemäß Punkt 3 der RL zur Fraktionsfinanzierung sowie der Verfügung der Stadt zur Bereitstellung von Räumlichkeiten für Fraktionssitzungen zur Verfügung hätte stellen können.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, immer alle zahlungsbegründenden Unterlagen vorlegen zu lassen bzw. ggf. nachzufordern. Die Stadt sollte prüfen, ob Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden können.**

- Zahlung von Rechnungen

Die CDU-Fraktion hat in den zahlungsbegründenden Unterlagen fünf Rechnungen von Brandt's Vitaminquelle aufgeführt. Jedoch war weder aus den Rechnungen noch aus den Kontoauszügen ersichtlich, ob die CDU-Fraktion die Rechnungen tatsächlich bezahlt hat. Die Kosten wurden durch die Stadt ohne weitere Nachfrage übernommen.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, zukünftig von der Fraktion konkrete, nachvollziehbare Zahlungsbelege abzufordern. Die Fraktion muss nachweisen, dass sie tatsächlich gezahlt hat. Ansonsten werden die Kosten dafür nicht übernommen.**

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass nur Kosten für kleinere Erfrischungen aus Anlass von Fraktionssitzungen zu übernehmen sind. Aus diesem Grund sind auch der Zusammenhang zu Sitzungen und die Angemessenheit der Kosten durch die Fraktion nachzuweisen und von der Verwaltung zu prüfen.

- Rückforderung nicht verbrauchter Fraktionsmittel

Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht ersichtlich, ob die CDU-Fraktion die nicht verbrauchten Mittel auch tatsächlich zurückgezahlt hatte. Die SE „Verwaltungssteuerung und Service“ konnte erst nach mehrmaliger Recherche mitteilen, dass die Zahlung getätigt wurde. Einen Überblick über die eingegangenen Rückforderungen und die Wahrung der Frist hatte die SE nicht. Auch ein Schreiben an die Fraktion über eine ordnungsgemäße Abrechnung erfolgte bei der CDU-Fraktion nicht.

An dieser Stelle der Prüfung wurde besonders deutlich, dass die entsprechende Kontrolle fehlte. Die SE forderte Rückzahlungen, kontrollierte aber nicht, ob diese ordnungsgemäß und fristgerecht eingegangen waren.

**Der Landesrechnungshof hält die Kontrolle bei der Rückforderung nicht verbrauchter Fraktionsmittel und die Vervollständigung der Unterlagen zur Fraktionsfinanzierung, z. B. durch**

- **Wiedervorlagen zu den Rückforderungen,**
- **Rücksprachen mit der Kasse,**
- **entsprechende Aktennotizen und**

**- Abschluss des Vorgangs durch ein Schreiben an die entsprechende Fraktion über die ordnungsgemäße Abrechnung der Fraktionsmittel für erforderlich.**

- Angemessenheit der Mittelverwendung

Laut eingereicherter Rechnungen hatte die CDU-Fraktion im Jahr 2017 über 31 Kisten und einzelne Flaschen bzw. Pakete Flaschen im Wert von rund 240 Euro (knapp 1/3 der Ausgaben der CDU-Fraktion) gekauft. Die CDU-Fraktion hatte im Zeitraum der Stichprobe insgesamt 11 Fraktionsmitglieder (in einem Monat waren es 12 Mitglieder). Aus den eingereichten Unterlagen der Fraktion waren durchgeführte Sitzungstermine und entsprechende Teilnehmerlisten zu jeder Sitzung nicht zu entnehmen. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verwenden (gemäß Punkt 4 der RL zur Fraktionsfinanzierung). Einen Nachweis, dass die erworbenen Getränke dem Grundsatz der Angemessenheit entsprechen, hat die Fraktion nicht erbracht. Dieser möglicherweise unangemessen hohe Aufwand für Bewirtung wurde jedoch keiner Prüfung durch die Stadt unterzogen.

**Um mehr Transparenz zu schaffen empfiehlt der Landesrechnungshof, die RL zur Fraktionsfinanzierung um eine Anlage „Vordruck Teilnehmerliste je Fraktionssitzung“ zu erweitern. Das Ausfüllen der Liste ist für jede Fraktion pro Sitzung verbindlich. Damit sind exakt die Anzahl der Sitzungen pro Jahr und die gesamte Teilnehmeranzahl offengelegt.**

Wir weisen ergänzend darauf hin, dass die Mitglieder des Stadtrates für ihre ehrenamtliche Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung erhalten. Unter Berücksichtigung dieser Aufwandsentschädigung sollte der Stadtrat zur Selbstbindung einen Beschluss darüber fassen, was unter „kleinere Erfrischung“ im Rahmen von Fraktionssitzungen zu verstehen sein soll.

FDP/offene Liste-Fraktion:

- Vorlage von Rechnungen

Auch diese Fraktion hat die prüfungsfähigen Unterlagen nicht bis zum 31.03. des darauffolgenden Jahres der zuständigen Stelle vorgelegt (gemäß Punkt 4 der RL).

- Büronutzungsvertrag für Fraktionssitzungen

Die Stadtratsfraktion FDP/offene Liste führte ihre Fraktionssitzungen in unregelmäßiger Zeitfolge in Räumlichkeiten durch, die von der Ehefrau des Fraktionsvorsitzenden angemietet waren. Hierzu bestand ein Büronutzungsvertrag vom 01.06.2014. Die Kosten pro Nutzungstag betragen pauschal 40 Euro. Insgesamt hatte die Fraktion 280 Euro für die Nutzung des Raums für das Jahr 2017 gezahlt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob Räumlichkeiten der Stadt zur Verfügung gestellt werden können.**

- Bezeichnung der Verwendung der Fraktionsmittel

Die Fraktion FDP/offene Liste hat eine Rechnung vom 22.12.2017 für Büromaterial in Höhe von 126,12 Euro vorgelegt. Der Begriff „Büromaterial“ ist sehr weit gefasst und kann vieles beinhalten. Jedoch muss für die Stadt nachvollziehbar sein, wofür genau die Mittel zur Fraktionsfinanzierung verwendet wurden. Die Rechnung nur mit dem Oberbegriff „Büromaterial“ ist nicht detailliert genug.

**Bei den Mitteln für die Fraktionsfinanzierung handelt es sich um öffentliche Mittel. Der Landesrechnungshof erwartet entsprechend den haushalts- und kas senrechtlichen Vorschriften, dass Ausgaben/Auszahlungen nachvollziehbar belegt sind.**

UBvS-Fraktion:

- Art und Weise der Finanzierung

Gemäß Pkt. 2 der RL zur Fraktionsfinanzierung werden die gewährten finanziellen Mittel auf ein von der Fraktion zu benennendes Konto jeweils zum ersten des Monats für den laufenden Monat überwiesen. Die prüfungsfähigen Unterlagen müssen bis zum 31.03. des darauffolgenden Jahres der zuständigen Stelle vorgelegt werden (Pkt. 4 der RL).

Die UBvS-Fraktion hingegen erhielt auf eigenen Wunsch ihre verauslagten Kosten erst nach Abrechnung des jeweiligen Jahres.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Möglichkeit der Fraktionsfinanzierung in die RL der Stadt aufzunehmen ist.**

- Vorlage von Rechnungen

Die Fraktion hatte ebenso die prüfungsfähigen Unterlagen nicht bis zum 31.03. des darauffolgenden Jahres der zuständigen Stelle vorgelegt (gemäß Pkt. 4 der RL).

#### SPD/Die Grünen-Fraktion:

- Rückforderung nicht verbrauchter Fraktionsmittel

Auch bei der Fraktion SPD/Die Grünen wurde die fehlende Kontrolle bei der Rückforderung nicht verbrauchter Fraktionsmittel deutlich. Wie bei der CDU-Fraktion kontrollierte die Stadt den Eingang der Rückzahlung nicht und machte keine entsprechenden Vermerke in den abgelegten Unterlagen.

- Bezeichnung der Verwendung der Fraktionsmittel

Die Fraktion SPD/Die Grünen hat eine Quittung vom 28.09.2017 für Bürobedarf i. H. v. 56,40 Euro vorgelegt. Es erfolgten keine genaueren Erläuterungen oder Belege, um welchen Bürobedarf es sich genau handelt. Somit war nicht nachvollziehbar, wofür genau die Mittel zur Fraktionsfinanzierung verwendet wurden. Die Rechnung nur mit dem Oberbegriff „Bürobedarf“ ist zu ungenau.

- Fehlende Kontrolle bei den übernommenen Kontogebühren

Aus den eingereichten Unterlagen war zu entnehmen, dass die SPD/Die Grünen-Fraktion ein Geschäftsgirokonto bei der Salzlandsparkasse unterhielt und Kontoführungsentgelt i. H. v. 6,00 Euro jeden Monat, ab September 2017 sogar 9,00 Euro je Monat zahlte. Im gesamten Jahr 2017 wurden demnach 84,00 Euro für Kontoführungsgebühren gezahlt. Im Vergleich dazu war den Kontobelegen der CDU-Fraktion zu entnehmen, dass die CDU Kontoführungsentgelt i. H. v. 1,50 Euro pro Monat ebenfalls für ein Geschäftsgirokonto bei der Salzlandsparkasse zahlte. Im September 2017 erfolgte keine Erhöhung. Im Vergleich wendete die SPD-Fraktion somit 4-mal so hohe Kontoführungsgebühren wie die CDU-Fraktion (18,00 Euro) auf.

Weitere Unterschiede waren wie folgt:

	SPD/Die Grünen	CDU
Kosten Zahlungseingänge	0,20 € (ab September 0,25 €)	0,05 €
Kosten Überweisungen	0,60 € (ab September 0,70 €)	0,45 €

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, auf einheitliche günstige Kontoführungsentgelte bei der Salzlandsparkasse hinzuwirken.**

DIE LINKE/offene Liste-Fraktion:

- Anmietung von Büroräumen

Die Stadtratsfraktion DIE LINKE/offene Liste hatte einen Untermietvertrag bei der Fraktion DIE LINKE/UWG im Kreistag des Salzlandkreises und zahlte 100,00 Euro Raummiete pro Monat.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob Räumlichkeiten der Stadt zur Verfügung gestellt werden können.**

Ergebnis und Empfehlung zur Fraktionsfinanzierung insgesamt:

**Insgesamt stellt der Landesrechnungshof fest, dass dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Fraktionsfinanzierung mehr Bedeutung beigemessen werden muss. Die Fraktionen müssen ihre Nachweise pünktlich und vollständig erbringen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass außerdem die Verwaltung ihre Kontrolle über die Verwendung der Mittel erweitern muss. Zu jeder einzelnen Fraktion sollte pro Jahr ein entsprechender Prüfvermerk zu den eingereichten Unterlagen erstellt werden, in dem nachvollziehbar dargestellt wird, auf welcher Grundlage der Fraktion Gelder gewährt werden oder nicht und in welchen Punkten die Fraktion Dokumente/Belege/Erläuterungen nachreichen muss.**

## 6. Örtliches Prüfungswesen

Die Regelungen des KVG LSA zum örtlichen Prüfungswesen sind für das RPA der Stadt maßgebend. Nähere Bestimmungen, z. B. durch den Erlass einer Rechnungsprüfungsordnung, waren nicht getroffen. Einen Stadtratsbeschluss zur Übertragung weiterer Aufgaben an das RPA gemäß § 140 Abs. 2 KVG LSA gab es ebenfalls nicht.

Nach Rücksprache mit dem RPA fehlten für die Durchführung seiner Aufgaben wesentliche Regelungen, z. B. in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Ausschüssen (Was dürfen Ausschüsse für Aufträge an das RPA erteilen? Was muss das RPA den Ausschüssen vorlegen? Wer bekommt die fertigen Berichte?), oder in Bezug auf die Übertragung weiterer Aufgaben nach § 140 Abs. 2 KVG LSA (beispielsweise Durchführung von Betätigungsprüfungen).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Rechnungsprüfungsordnung zu erlassen und dort u. a. die Stellung und Aufgaben des RPA sowie die Zusammenarbeit zwischen dem RPA und der Verwaltung/den Ausschüssen zu regeln.**

Die Fraktionsfinanzierung wurde durch das RPA in den Jahren 2012 und 2014 geprüft. Aufgrund der umfangreichen o. g. Erläuterungen zum Punkt „Fraktionsfinanzierung bei der Stadt Staßfurt“ empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das RPA die Fraktionsfinanzierung im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses als Schwerpunkt einbezieht.

## **7. Vergabe- und Auftragswesen**

### **7.1 Organisation des Vergabewesens**

Der Geltungsbereich der bis 2018 gültigen DA für das Vergabewesen umfasste die Stadtverwaltung einschl. der nachgeordneten Einrichtungen. Obwohl der Eigenbetrieb bei Bauleistungen als Dienstleister für die SE und FD der Stadt an Vergabeverfahren beteiligt war, wurde dieser nicht zur Anwendung der DA verpflichtet.

Der Hinweis zur entsprechenden Erweiterung des Geltungsbereiches um den Eigenbetrieb wurde bei der Neufassung der DA berücksichtigt. Der Eigenbetrieb selbst hatte keine gesonderten Festlegungen erlassen, auch nicht die konsequente Anwendung der DA der Stadt festgeschrieben, orientierte sich aber an dieser.

Die Stadt hat Ende 2016 zur Trennung von Planung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung eine ZVS eingerichtet. Sie ist mit zwei Stellen ausgestattet (ca. 1,95 VbE), so dass auch die Vertretungsregelung gewährleistet ist. So ist nach unserer Einschätzung auch die Abwicklung der elektronischen Vergabe wirtschaftlich möglich.

Die ZVS war gemäß dem Verwaltungsgliederungsplan (Stand 01.01.2018) dem Büro des Oberbürgermeisters zugeordnet. Hingegen war sie in dem Organigramm der Verwaltung der Stadt (Stand 2018), welches auch auf der Homepage der Stadt einzusehen war, nicht ausgewiesen. Aufgrund ihrer Außenwirkung sollte die ZVS im Organigramm erscheinen.

Die ZVS war für Verfahren über 5.000 Euro (Netto-Auftragswert) zuständig. Unter dieser Wertgrenze obliegt den Beschaffungsstellen die selbstständige Vergabe von Aufträgen.

Die ZVS nimmt insbesondere Einfluss auf die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren. Neben der Gewährleistung des Mehr-Augen-Prinzips erfolgt an zentraler Stelle die Bündelung entsprechender Fachkompetenz. Gleichzeitig ist dies eine wesentliche Maßnahme der Korruptionsprävention.

Der Eigenbetrieb nahm trotz fehlender verbindlicher Regelung bei Bedarf die ZVS in Anspruch.

Bei Vergabeverfahren von einem Netto-Auftragswert von über 5.000 Euro (Lieferungen und Leistungen) bzw. 25.000 Euro (Bauleistungen) war bis 2018 das RPA zu

beteiligen. Der Entwurf für die Neufassung der DA für das Vergabewesen (Bearbeitungsstand 08.11.2018) sah vor, dass das RPA grundsätzlich Vergabeverfahren, deren Finanzierung durch Fördermittel gesichert wird, prüft. Alle anderen Vergabeverfahren werden nach einer Ermessensentscheidung des RPA geprüft, d. h. die bisherige Pflichtvorlage zur Prüfung ab einer bestimmten Wertgrenze entfällt gänzlich. Entscheidend sind für ein Eingreifen des RPA die durch Information der ZVS übergebenen Informationen zu den einzelnen Vergabeverfahren. Inwieweit diese für eine Wertung bzgl. der Entscheidung, Prüfungen durchzuführen oder nicht, ausreichen, bleibt abzuwarten.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, diese neue Verfahrensweise zu überprüfen. Das RPA sollte Informationen zu allen Vergabeverfahren ab einer bestimmten Wertgrenze erhalten.**

Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass die Mitarbeiter der ZVS regen Einfluss auf die Verfahrensweisen der Beschaffungsvorgänge nehmen, um insbesondere mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu erreichen.

Der Aufbau einer Firmendatei zur Beteiligung an Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben, für deren Eintrag sich Unternehmen mittels Selbstauskunft über die Homepage der Stadt bewerben können, war noch nicht erfolgt, bedarf aber der schnellstmöglichen Umsetzung. Dazu sollte auch eine „Planerdatenbank“ gehören.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt den Aufbau entsprechender Datenbanken bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben sowie bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen, um ein Mehr an Transparenz und Wettbewerb zu erreichen.**

## **7.2 Wesentliche Feststellungen zum Beschaffungswesen**

Die vergaberechtlichen Regelungen sind sowohl als Ordnungsvorschriften als auch als Ausfluss der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei jeder Beschaffung zu beachten.

Oftmals wird die Beachtung des Vergaberechts eher als Hindernis bei der Verfolgung wirtschaftlicher Ziele verstanden. Diese Vorbehalte sowie die Komplexität des Vergaberechts führen häufig zu Fehlern.

Die Stadt sollte unsere wesentlichsten Feststellungen in der künftigen Vergabetätigkeit beachten. Die Ergebnisse aus den Stichprobenprüfungen zeigten, dass in den

Fällen, in denen die ZVS eingebunden war, deren Einfluss erhebliche Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe und die Dokumentation hatte.

Aus den uns zur Verfügung gestellten Vergabeverfahren ergaben sich folgende Feststellungen:

- Vor der Durchführung einer Freihändigen Vergabe oder Beschränkten Ausschreibung (ohne Teilnahmewettbewerb) - einstufiges Verfahren - forderte die ZVS von den am Verfahren zu beteiligenden Unternehmen zur Beurteilung der Eignung eine Eigenerklärung (Versand Formblatt 124 VHB Bund). Diese Form der Abforderung der Eigenerklärung ist vergleichbar einer Markterkundung, da das Formblatt 124 nicht Bestandteil der Verdingungsunterlagen war.

Wenn die Vergabestelle ohne vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb doch noch eine „Runde“ zur Eignungsprüfung einlegt, bevor zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird, müsste mit Blick auf Wettbewerb und Transparenz ein vorgeschalteter Teilnahmewettbewerb (zweistufiges Verfahren) durchgeführt werden.

Diese Verfahrensweise kann aufgrund des fehlenden Aufrufs zum Teilnahmewettbewerb nicht Grundlage für die Eignungsprüfung nach § 6 VOL/A bzw. § 6 Abs. 3 VOB/A sein. Die Eignungsprüfung kann nur im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens erfolgen. Selbst der bloße Verweis auf das Formblatt 124 in einer Vergabebekanntmachung würde eine unzureichende Transparenz der Eignungskriterien darstellen.

Die Teilnahme an dem sich daran anschließenden Vergabeverfahren von der Vorlage der Eigenerklärung abhängig zu machen, ist nicht zulässig. Die Eignungsprüfung, die die Prüfung der Eigenerklärung bzw. des Nachweises der Präqualifizierung beinhaltet, ist Bestandteil der Angebotswertung (2. Wertungsstufe). Die Durchführung von Vergabeverfahren zur Markterkundung ist ebenso nicht zulässig (§ 2 Abs. 3 VOL/A und § 2 Abs. 4 VOB/A).

Das OLG München führt dazu aus: „Die Schwelle von der bloßen Markterkundung zum Beginn eines Vergabeverfahrens im materiellen Sinn wird dann überschritten, wenn der öffentliche Auftraggeber seinen internen Beschaffungsbeschluss objektiv erkennbar nach außen durch Maßnahmen umsetzt, welche konkret zu einem Vertragsschluss mit einem auszuwählenden Unternehmen führen sollen.“ - Beschluss vom 19.07.2012 - Verg 8/12.

Selbst der Verweis auf das Formblatt ist keine wirksame Eignungsanforderung (VK Südbayern, Beschluss vom 12.09.2013 - Z3-3-3194-1-21-08/13).

- Die Vergabedokumentationen genügten nicht den Anforderungen des Haushaltsrechts, da darin keine Aussage zur tatsächlichen Haushaltssituation gegeben wurden (siehe „Vergabevermerk - Wahl der Vergabeart“). Es erfolgte lediglich der

Vergleich der zur Verfügung stehenden Mittel mit der als Betrag angegebenen Kostenschätzung.

Zur ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Dokumentation ist die Fertigung eines vergabevorbereitenden Vermerks (nachvollziehbare Kostenschätzung, Ausführungen zur Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel, Wahl Vergabeart, bei Freihändiger Vergabe und Beschränkter Ausschreibung Vorschlag der aufzufordernden Unternehmen durch die Beschaffungsstelle, Entscheidung über die tatsächlich aufgeforderten Unternehmen durch die ZVS) unumgänglich. Zum Nachweis der Finanzierbarkeit der Beschaffung sind vollständige Angaben zu den für die Beschaffungsmaßnahme geplanten Mitteln zu dokumentieren (Ansatz im Haushaltsplan bzw. Nachtragshaushalt - Sicherung durch außer- oder überplanmäßige Ausgaben - bereits beanspruchte Haushaltsmittel einschließlich der aus den immer noch manuell geführten HÜL zu übernehmenden Vormerkungen für bereits in Auftrag gegebene Lieferungen und Leistungen), um die zum Zeitpunkt der Beschaffung tatsächlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nachvollziehbar zu dokumentieren.

Vorrangiges Ziel des Vergaberechts ist es, durch die wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln den Beschaffungsbedarf zu decken. Daher muss die Sicherung der Haushaltsmittel vor Einleitung eines Vergabeverfahrens sorgfältig und nachvollziehbar dokumentiert sein. Eine gesicherte Finanzierung ist neben der Feststellung des tatsächlichen Bedarfs die entscheidende Voraussetzung, um überhaupt ein Vergabeverfahren durchführen zu dürfen. Ein Verstoß gegen die Regelung zur Schätzung des Auftragswerts kann zur Überprüfung der Vergabe im Wege des vergaberechtlichen Rechtsschutzes und bei geförderten Maßnahmen zur (teilweisen) Rückforderung von Zuwendungen führen. Daher muss der Auftraggeber den Auftragswert gewissenhaft und sachgerecht ermitteln.

- Die Führung der Vergabeakten zeigte, dass bei den in Eigenregie der SE/FD durchgeführten Vergaben überwiegend eine unstrukturierte, insbesondere unvollständige und z. T. nicht nachvollziehbare, Dokumentation vorlag. Die Vorgänge unterschieden sich erheblich von der Aktenführung der Vergabevorgänge, die unter Einbeziehung der ZVS erfolgten. Eine mangelnde Vergabedokumentation kann zu einer Rückforderung/Nichtauszahlung von bis zu 100 % der Fördermittel führen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren muss fortlaufend und zeitnah erfolgen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> VK Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2013, VK 1-34/12

- Den Vergabeakten der einzelnen Lose/Gewerke von Hochbaumaßnahmen waren nur die Kostenberechnungen des zu vergebenden Loses/Gewerks, jedoch nicht die zusammenfassende Übersicht der Kostenberechnungen aller Lose/Gewerke beigelegt.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass gemäß § 3 Abs. 3 Vergabeverordnung (VgV) Kostenschätzungen bzw. Kostenberechnungen zu datieren und diese im Fall einer Öffentlichen Bekanntmachung am Tag der Absendung nochmals zu überprüfen sind. Diese Überprüfung ist zu dokumentieren.

Der für die Wahl der Vergabeart ausschlaggebende Netto-Gesamtauftragswert nach § 3 VgV war in den Einzelvergaben nicht dokumentiert.

Bei Baumaßnahmen, die in diverse Gewerke und Bauabschnitte unterteilt werden, sollte der Nachweis der Kostenschätzung der Gesamtmaßnahme durch einen zusammenfassenden Vermerk (d. h. Auflistung des kalkulierten Nettowertes je Gewerk/Los, im Ergebnis der saldierte Gesamt-Auftragswert) jedem Einzelvorgang beigelegt werden. Dieser wird dann jeweils durch die konkrete Kostenkalkulation des jeweiligen Einzelvorgangs/Gewerks ergänzt.

- Kostenschätzungen sind nachprüfbar und anhand maßgeblicher Vorschriften vorzunehmen. Bei den Verfahren nach VOL/A lagen i. d. R. keine nachvollziehbaren Kostenschätzungen vor. Es waren ohne weitere Erläuterungen Beträge vermerkt (Beispiele: Lieferung von zwei Mannschaftstransportwagen - 148-32-17 VOL; Lieferung und Aufbau von Außenspielflächen - 105-40-17 VOL; Vernichtung von Datenträgern - 175-10-18 VOL). Im Fall fehlender Haushaltsmittel darf keine Aufhebung eines Vergabeverfahrens erfolgen, da keine ausreichende Begründung vorliegt. Die Rechtsprechung<sup>3</sup> hält eine Aufhebung des Vergabeverfahrens für unzulässig, wenn diese auf Fehler des Auftraggebers zurückzuführen ist.

Die objektive Überschreitung der Ansätze der eigenen Kostenschätzung genügt dem Anspruch des Vergaberechts nicht, wenn diese nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Im Weiteren kommen bei einer rechtswidrigen Aufhebung einer Ausschreibung wegen einer objektiven Überschreitung des Haushaltsansatzes Schadensersatzansprüche wegen des negativen Interesses für mehrere Bieter in Betracht.

- Nach §§ 20 VOB/A und VOL/A sowie nach § 8 Abs. 1 VgV sind Vergabeverfahren fortlaufend zu dokumentieren. Am Verfahren unbeteiligte Stellen (u. a. Nachprüfungsinstanzen, wie das RPA und Bewilligungsstellen von Zuwendungen) müssen

<sup>3</sup> OLG Celle, Beschluss vom 10.03.2016, 13 Verg 5/15; OLG Naumburg, Urteil vom 27.11.2014, 2 U 152/13; BGH, Urteil vom 20.11.2012, X ZR 108/10

ohne Zusatzaufwand eine nahtlose Dokumentation des Verfahrens vorfinden. Die Führung und Archivierung der Vergabeakten obliegt dem zuständigen SE/FD bzw. dem Eigenbetrieb. Die Ablage der Vergabevorgänge in zeitlicher Folge war nicht gewährleistet (beginnend mit Blanko-Exemplar der Vergabeunterlagen, vergabevorbereitende Vermerke einschl. Nachweis der Kostenschätzung bis hin zur Auftragserteilung).

Das OLG Naumburg hat sich in seinem Beschluss vom 20.09.2012, 2 Verg 4/12, zu der Frage geäußert, wann und wie eine Vergabeakte zu führen ist und ob sie auch noch rückschauend ergänzt werden kann. So geht das OLG davon aus, dass ein aus rückschauender Betrachtung gefertigter, den Verlauf des Vergabeverfahrens zusammenfassender Vergabevermerk nicht den Anforderungen genügt.

- Die Vergabegrundsätze fairer Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung gelten für jeden Beschaffungsvorgang, unabhängig von der Wahl der Vergabeart. Den Vergabevorgängen zu Freihändigen Vergaben, die in Eigenregie der SE/FD oder des Eigenbetriebes durchgeführt wurden, lagen mehrfach unzureichende bzw. keine Leistungsbeschreibungen vor. Weiterhin waren die Vorgänge unvollständig und demzufolge nicht nachvollziehbar (Beispiele: Beschaffung von Stahl-schränken und Stühlen für eine Grundschule - 3-2017-GS; Pflanzgut für die jährliche Frühjahrs- und Sommerbepflanzung durch den Eigenbetrieb; Bedarf des jährlichen Auftausalzes durch den Eigenbetrieb).

Damit geht der öffentliche Auftraggeber das Risiko ein, nicht vergleichbare Angebote zu erhalten. Es gelten auch bei Freihändigen Vergaben die allgemeinen Vergabegrundsätze, wie zum Beispiel das Gleichbehandlungsgebot. Die Ausschreibungsreife einer Beschaffung setzt u. a. neben einer hinreichend belastbaren Kostenschätzung voraus, dass die nachgefragte Leistung hinreichend eindeutig und erschöpfend beschrieben wird. Auch wenn bei der Freihändigen Vergabe keine solche Formstrenge herrscht, muss eine Vergabeakte angefertigt werden, in der nachvollziehbar die Entscheidungsfindung im Vergabeprozess festgehalten wird. Die Freihändige Vergabe ist grundsätzlich nachrangig gegenüber der Öffentlichen und der Beschränkten Ausschreibung. Bei diesem Verfahren ist der Wettbewerb am geringsten ausgeprägt. Daher ist die Freihändige Vergabe nach den Regelungen der VOB/A und VOL/A nur in Ausnahmefällen zulässig. Es gilt auch hier das Wettbewerbsgebot.

- Preisabfragen ersetzen kein Vergabeverfahren und stehen einem fairen Wettbewerb entgegen. Eine Ausnahme bilden gemäß § 3 Abs. 6 VOL/A Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Netto-Auftragswert von 500,00 Euro. In diesen Fällen

können unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne ein Vergabeverfahren Lieferungen und Leistungen beschafft werden (Direktkauf). Zum Nachweis einer wirtschaftlichen und sparsamen Beschaffung genügt die Vorlage einer Marktrecherche bzw. eines Preisvergleichs von drei Anbietern (z. B. Internet-/Baumarktangebote, Angebote aus Prospekten/Katalogen), worüber ein Vermerk zu fertigen ist.

Der Bedarf an Büromaterial einschließlich Kopierpapier betrug anhand der Rechnungslegungen der Haushaltsjahre 2016 bis 2018 (Buchungsstelle 1.1.1.5.5431000 - vorläufiges Rechnungsergebnis) im Durchschnitt 11,6 T€ pro Jahr (Nettowert). Demzufolge war mindestens eine Freihändige Vergabe durchzuführen. Bei wirtschaftlicher Betrachtung käme eher die Vergabe eines Rahmenvertrages für maximal vier Jahre in Betracht, so dass eine Beschränkte Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb (Wertgrenzen-Erlass vom 16.12.2013 - GVBl. LSA 2013, S. 561) durchzuführen wäre.

Bei der Wahrnehmung der Postdienstleistungen für die Stadt wurde der Leistungsbedarf auf zwei Unternehmen verteilt, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Bei der Beschaffung von Kraftstoffen unter Verwendung von Tankkarten (Stichprobenprüfung in den Bereichen Verwaltung, Brandschutz und im Eigenbetrieb) wurden die bestehenden Vertragsbeziehungen ohne ein vorangegangenes Vergabeverfahren eingegangen. Demzufolge gab es keine Nachweise zur Leistungsbestimmung.

Im Rahmen der Beschaffung von Sand- und Fallschutzkies sowie der Frühjahrs- und Sommerbepflanzung der Grünanlagen wurde das Pflanzgut wiederum durch Preisabfragen (Eigenbetrieb) beschafft.

Die Stückelung von Aufträgen führt unweigerlich zur Erhöhung des Verwaltungsaufwandes. Des Weiteren entfallen Mengenrabatte.

Bei wirtschaftlicher Betrachtung waren die sich regelmäßig wiederholenden Beschaffungen als Jahresvergaben der gesamten Stadtverwaltung einschließlich aller Einrichtungen durchzuführen. Für die Ermittlung des Auftragswertes ist nicht die konkrete Befristung von wenigen Monaten maßgeblich, sondern die Summe innerhalb eines Jahres (OLG Brandenburg, Beschluss vom 06.03.2012 - Verg W 15/11). Die Vergabe von Rahmenverträgen wäre im Einzelfall zu prüfen.

- Der vorzunehmende Bieterwechsel bei Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb blieb in einigen Fällen unbeachtet (z. B. bei den in den Jahren 2015 bis 2019 erfolgten vier Verfahren zur Beschaffung eines Dienstwagens für den Oberbürgermeister).

- Die Zahlungsbedingungen der öffentlichen Hand bei Vergaben nach VOL/A, d. h. die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der öffentlichen Auftraggeber - die VOL/B - wurden insbesondere bei Freihändigen Vergaben vielfach nicht eingebunden, obwohl nach § 9 VOL/A die Verpflichtung hierzu besteht.
- Nach der formellen Prüfung der Angebote durch die ZVS folgte die fachliche Wertung durch die SE/FD bzw. den Eigenbetrieb, welche im Bereich der Lieferungen und Leistungen mehrfach unzureichend waren. Nur anhand der Wertungsübersicht mittels VHB-Formblatt 321 ist eine umfängliche Wertung nicht gewährleistet (z. B. Reparatur und Neubeschaffung von Sportgeräten für 10 Turnhallen - 40-19-16). In einigen Fällen führte erst die Prüfung des RPA zu einer vollumfänglichen und aussagefähigen Wertung.

Allein aus diesem Grund halten wir die Abschaffung der Vorlagepflicht aller Vergabevorgänge beim RPA gemäß einer Wertgrenzenregelung für nicht zweckmäßig. Die Beschaffungsstelle muss künftig eine vollumfängliche und nachvollziehbare Dokumentation der fachlichen Prüfung der Angebote nachweisen.

Die ZVS nimmt u. a. die Aufgaben der Beratung, der Plausibilitätsprüfung in der Phase der Vergabevorbereitung, die formelle Prüfung der Angebote sowie die Steuerung des Verfahrensablaufs wahr.

- Es wurde bei Beschaffungen nach VOL/A zugelassen, Aufträge ohne Durchführung eines nationalen Vergabeverfahrens zu erteilen, obwohl die Jahresbedarfe die gemäß § 3 Absatz 6 VOL/A eingeräumte Möglichkeit des Direktkaufs bei Kleinaufträgen bis zu einem Netto-Auftragswert von 500,00 Euro (formloses Verfahren) erheblich überschritten. Damit wurden Stückelungen des Auftragsvolumens sowie die Umgehung der Einbindung der ZVS und ggf. des RPA gebilligt. Gleichzeitig gewinnt die Zuständigkeit für die Auftragserteilung gemäß der Festlegung des Oberbürgermeisters (Pkt. 12.2 der DA vom 20.04.2017) an Bedeutung.
- Zur Beschaffung von Heizöl enthielt die DA die Festlegung, dass die Heizölbeschaffung bis zu einem Netto-Auftragswert von 25,0 T€ mittels Freihändiger Vergabe unter Beobachtung der Preisentwicklung sowie der Einholung von Angeboten von mindestens drei Lieferanten zu erfolgen hat. Eine Einbindung der ZVS war nicht vorgesehen.  
Für fünf Gebäude der Stadt erfolgte die Beschaffung von Heizöl durch den Eigenbetrieb, für ein weiteres Gebäude (Friedhofsgebäude Hecklinger Straße in Staßfurt) erfolgte die Beschaffung durch FD 66. Eine Bündelung der Heizölbeschaffung für alle in städtischer Nutzung befindlichen Gebäude erfolgte nur für die

in Verantwortung des Eigenbetriebes stehenden Objekte. Aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen wurde ersichtlich, dass der Eigenbetrieb das Heizöl mittels Freihändiger Vergabe beschaffte. Dabei erfolgten über das Jahr verteilt in den Jahren 2016 bis 2018 vier bis fünf Einzelvergaben, so dass i. d. R. drei bis vier Verbrauchsstellen bei der jeweiligen Heizölbeschaffung berücksichtigt wurden (in Abhängigkeit von den vorhandenen Tankkapazitäten). Entgegen den Jahren 2016 und 2017 erfolgte bei den fünf Beschaffungen im Jahr 2018 kein Bieterwechsel, d. h. es wurden immer die gleichen drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Für die durch den Eigenbetrieb bewirtschafteten Gebäude wurden beispielsweise im Jahr 2018 Heizöllieferungen i. H. v. 45.500 Liter in Auftrag gegeben.

Das in der DA festgelegte Verfahren entspricht nicht den vergaberechtlichen Vorschriften. Selbst die Einzelvergaben überschritten die Wertgrenze von 5.000,00 Euro bzgl. der Einbindung der ZVS sowie des RPA. Die Abhängigkeit von Tagespreisen rechtfertigt ein Abweichen vom Mehr-Augen-Prinzip nicht. Künftig muss der verpflichtende Bieterwechsel bei Freihändigen Vergaben Beachtung finden.

Aufgrund der am Markt bestehenden Abhängigkeit von Tagespreisen und Mengen muss aus wirtschaftlicher Sicht die Deckung des Heizölbedarfs durch Sammelbestellung erfolgen. Das Abweichen von einer Sammelbestellung sowie die Wahl der Heizölart sind zu dokumentieren.

Um effizienter auf Marktpreise reagieren zu können, sollte in Zukunft der Einkauf so optimiert werden, dass Sammelbestellungen für möglichst alle Objekte in Abhängigkeit von Lagerkapazitäten und Verbrauch durchgeführt werden.

Da sich das Verfahren wegen der starken Preisschwankungen am Tagespreis orientiert, ist es an einen engen Zeitrahmen gebunden. Daher sollte ausnahmsweise ein entsprechend zugeschnittenes (vereinfachtes) Verfahren für schnelle Entscheidungen unter Einbindung der ZVS und ggf. des RPA zugelassen werden. Weiterhin gilt es zu prüfen, inwiefern das durch den FD 66 zu bewirtschaftende Gebäude in die Bündelung der Beschaffung einbezogen werden kann. Die Begründung der Abweichung von einer Sammelbeschaffung für alle Gebäude sowie von der Beschaffung des Jahresbedarfs ist zu dokumentieren. Die Festlegungen der DA sind umgehend zu überarbeiten, um ein transparentes Verfahren zu sichern.

- Bei der technischen Überprüfung der ortsveränderlichen Geräte (elektrische Arbeitsmittel) erfolgten getrennte Vergaben (Stückelung von Aufträgen), u. a. durch die SE 10 und den FD 40 (Stichproben).

Der Eigenbetrieb hat Fachpersonal, welches über die Zulassung für die fachgerechte technische Überprüfung verfügt. Daher erfolgte die technische Überprüfung der vorhandenen Geräte im Eigenbetrieb durch das eigene Personal. Die SE und FD vergeben diese Leistung für die von Ihnen unterhaltenen Objekte getrennt voneinander, d. h. sie beauftragen Unternehmen am Markt.

Beispielsweise wurden von der SE 10 im Jahr 2018 unter Aufforderung nur eines Bieters zur Abgabe eines Angebots für die drei Verwaltungsgebäude drei Einzelaufträge (insgesamt ca. 1.340 Geräte) ausgelöst. Entsprechend der Unfallverhütungsvorschrift "Elektrische Anlagen und Betriebsmittel" ergibt sich die Verpflichtung zur Durchführung wiederkehrender Prüfungen ortsveränderlicher elektrischer Betriebsmittel nach DGUV Vorschrift 3.

Grundsätzlich war der Gesamtbedarf der Stadt auszuschreiben.

Die Verwaltung sollte analysieren, in welchem Umfang (Gerätebestand) und in welchen Zeitintervallen die technische Überprüfung der ortveränderlichen Geräte der gesamten Verwaltung einschließlich der nachgeordneten Einrichtungen (gemäß GUV-V A3) zu erfolgen hat, um eine wirtschaftliche Lösung herbeizuführen (Fremdvergabe oder Beauftragung des Eigenbetriebes). Dabei sind schnelle Reaktionszeiten vor dem Einsatz von Neugeräten und die technische Überprüfung feststehender Geräte und Anlagen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht sollte analysiert werden, ob die Beauftragung des Eigenbetriebes die wirtschaftlichste Lösung wäre, um insbesondere bei Ersatzbeschaffungen die gesetzlichen Anforderungen zeitnah vor dem Ersteinsatz der Geräte (dürfen nur mit gültigem Prüfsiegel zum Einsatz kommen) zu erfüllen.

- Im Rahmen der jährlichen Beschaffung von Auftausalz durch den Eigenbetrieb waren wiederum Preisabfragen die Grundlage für die Auftragserteilungen. Demzufolge gab es keinerlei Vergabedokumentation (angefangen von der Bedarfsermittlung über die Kostenschätzung, Leistungsbeschreibung bzw. die die Verfahrensweise begründenden Vermerke).

Die Analyse der vorhandenen Lagerkapazitäten, Bestände und Erfahrungswerte ist von entscheidender Bedeutung. Anhand der Rechnungslegung der zurückliegenden Jahre sind der tatsächliche finanzielle Bedarf und der Mengenverbrauch zu analysieren sowie eine ordnungsgemäße Kostenberechnung vorzunehmen. In der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung sind Qualitätsparameter für das zu liefernde Auftausalz (u. a. durch Abforderung der Laboranalyse) festzulegen. Des Weiteren muss die Losbildung beachtet werden (§ 3 Abs. 2 LVG LSA).

Die öffentlichen Auftraggeber setzen nach unseren Prüfungserfahrungen das Instrument der Rahmenvereinbarung nur zurückhaltend ein. Gerade die Möglichkeit der Vergabe der Einzelleistungen unter Einbeziehung eines überschaubaren Bewerberkreises bietet die erforderliche Flexibilität, um Beschaffungsvorgänge schnell und effizient durchzuführen.

Alle an der Rahmenvereinbarung beteiligten Unternehmen haben hierbei die Chance, bei Einzelaufträgen zum Zuge zu kommen. Bei der Vergabe von Streugut und Auftausalz bilden Jahresbedarfe in Anlehnung an Perioden die Grundlage (z. B. Winter 2017/18).

Der Eigenbetrieb muss das öffentliche Vergaberecht einhalten und insbesondere Wettbewerb und Transparenz gewährleisten. Abweichungen von der Losbildung sind nachvollziehbar zu begründen. Es waren mindestens Jahresbedarfe auszu-schreiben.

- Bei der Freihändigen Vergabe zur Überprüfung von Sportgeräten sowie die Prüfung der Absturzsicherung (25-40-17 VOL) leitete ein zur Angebotsabgabe aufgefordertes Unternehmen die von der Stadt übersendeten Unterlagen an dessen Tochtergesellschaft weiter, welche in der Folge ein Angebot einreichte. Der Auftraggeber wandte sich an ausgewählte Unternehmen. Der Kreis der Bieter ist im Hinblick auf die Durchführung dieses Verfahrens von vornherein auf die ausgewählten Unternehmen beschränkt.

Die Stadt hat nach Aufforderung des von ihm festgelegten Bieterkreises das Angebot eines nicht aufgeforderten Bieters berücksichtigt und ihn in die Wertung einbezogen (und ihm im o. g. Fall den Auftrag erteilt). Dieses Vorgehen stellt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes dar, da diejenigen Bieter, welche zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden, benachteiligt wurden.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VOL/A sind geeignete Unternehmen aufzufordern. Dies erfordert im Vorfeld auch bei Freihändiger Vergabe eine Eignungsprüfung, welche bei einer nachträglichen Berücksichtigung nicht erfolgt sein kann. Des Weiteren sind die Vergabeunterlagen an Unternehmen, die vom Auftraggeber ausgewählt wurden, zu übermitteln (§ 12 Abs. 3 Buchstabe c VOL/A).

Bei einer nachträglichen Berücksichtigung eines nicht aufgeforderten Unternehmens wären die beiden o. g. Punkte nicht erfüllt.

Nur diejenigen Bieter waren berechtigt, sich im Wettbewerb mit denjenigen Bietern zu messen, welche zuvor als geeignete Bieter ausgewählt worden waren. Die Stadt hätte dieses Angebot ausschließen müssen. Ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum bestand nicht (vgl. OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 27.08.2008 - 11 Verg 12/08).

Des Weiteren war der Nachweis zur Sicherung der Finanzierung der geschätzten Vergabesumme von 5.000,00 Euro (ohne Vorliegen einer nachvollziehbaren Kalkulation) nur durch Verweis auf „Budget FD 40“ in der Zeile „Verfügbare Mittel / Verpflichtungsermächtigungen“ im Vergabevermerk dokumentiert.

Die Dokumentation zur Sicherung der Haushaltsmittel eines Vergabeverfahrens muss nachvollziehbar und nachprüfbar sein (OLG Naumburg, Beschluss vom 27.11.2014 - 2 U 152/13).

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt bei der Beschaffung von Bauleistungen, Dienstleistungen und Gütern die geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen einhält. Nur so kann sie Transparenz und Wettbewerb sichern und ihre Beschaffungen wirtschaftlich und sparsam durchführen.**

### 7.3 Hinweise und Empfehlungen zum Beschaffungswesen

Die Stadt hat sicherzustellen, dass der das gesamte Vergaberecht prägende Grundsatz, wonach öffentliche Auftraggeber alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nicht diskriminierend zu behandeln und in transparenter Weise vorzugehen haben, beachtet wird. Zur Beachtung geben wir ergänzend folgende Hinweise:

- Nur durch eine konsequente Aufgabentrennung innerhalb eines Vergabeverfahrens kann dem Mehr-Augen-Prinzip und somit der Korruptionsprävention entsprochen werden. Dabei muss Fachkompetenz genutzt werden und dort die Bündelung von Beschaffungen erfolgen. Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass die Zuständigkeiten der zentralen Beschaffungsstellen (FD 40 u. a. zuständig für Beschaffungen der Grundschulen und Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft) nicht ausreichend bekannt waren (nachgeordnete Einrichtungen führten eigenständig Beschaffungen durch). Daher empfehlen wir, diese in der DA festzulegen. Dazu gehören beispielsweise:
  - SE 10 (u. a. allg. Fuhrpark, Postdienst, Büromaterial, Aktenvernichtung),
  - IT-Koordinator (IT-Bedarf einschl. Wartungsleistungen in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister der Stadt),
  - Festlegung einzelner SE/FD, die in Zusammenarbeit mit dem Eigenbetrieb Hochbaumaßnahmen vergeben (Unterhaltung und Investitionen der städtischen Gebäude),
  - Benennung einzelner SE/FD für die Vergabe von Dienstleistungen (Aufgaben des Gebäudemanagements, wie Reinigungsleistungen, Beschaffung von Mobiliar),
  - der Eigenbetrieb, um evtl. für die technische Überprüfung ortsveränderlicher und feststehender Geräte und Anlagen in der gesamten Stadt zuständig zu sein

(verfügt über das fachliche Knowhow und insbesondere über die Flexibilität bei der Überprüfung von Neuanschaffungen) und

- FD 66 bzgl. der Unterhaltung und für Investitionen in Straßen und Plätze.

Die Beschaffungsstellen sind neben den eigenen Beschaffungen auch für die ihnen nachgeordneten Einrichtungen (Bedarfsstellen) tätig, soweit nicht eine zentrale Beschaffungsstelle zuständig ist.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die zentralen Beschaffungsstellen in der DA ausdrücklich zu benennen.**

- Im Bereich der Waren- und Dienstleistungen können Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 Euro (netto) unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne ein förmliches Vergabeverfahren beschafft werden (vgl. § 3 Abs. 6 VOL/A). Sofern die Verwaltung bei Freihändigen Vergaben die Angebote fermündlich einholt, sind das Datum und die Uhrzeit im Vergabevermerk zu dokumentieren. Dies gilt für Angebotsaufforderungen per Fax bzw. per E-Mail entsprechend. Die Einhaltung dieser Grundsätze ist in einem Aktenvermerk zu belegen. Bezüglich der Ablage des Vermerks sollten entsprechende Festlegungen in die DA einfließen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt die Ablage unmittelbar an der AAO.**

- Bis zum 31.12.2015 bestand die Verpflichtung, dass der Vergabe von Aufträgen, die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen fallen (nationale Vergaben unterhalb der Schwellenwerte zur europaweiten Ausschreibung), eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen hat, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe rechtfertigen<sup>4</sup>.  
Unabhängig von der Verpflichtung nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften besteht nach Auffassung der für das Vergaberecht (MW) und Kommunales (MI) zuständigen obersten Landesbehörden seit Einführung des Landesvergabegesetzes mit § 1 Abs. 2 eine generelle, für alle öffentlichen Auftraggeber im Land geltende Regelung, die die grundsätzliche Anwendung der Vergabeordnungen vorsieht<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> § 29 Abs. 1 GemHVO Doppik

<sup>5</sup> Die Auffassung, von einer Anwendung der Vergabeordnungen erst ab den Schwellenwerten in § 1 Abs. 1 LVG auszugehen, wird von der Mehrheit der maßgeblichen Rechtsanwender nicht vertreten. Vielmehr gilt nach h. M. (MW, MI, MLV, Vergabekammern) der § 1 Abs. 2 LVG unabhängig von den Eingangsschwellenwerten in Absatz 1 „bis auf Null“. vgl.: [http://foren.sachsen-anhalt.de/mi\\_eu/forum/main-category/vergaberecht-isa/landesvergabegesetz/C2%A7-1-sachlicher-anwendungsbereich/654-vob-2012-mit-lvg-eingef%C3%BChrt](http://foren.sachsen-anhalt.de/mi_eu/forum/main-category/vergaberecht-isa/landesvergabegesetz/C2%A7-1-sachlicher-anwendungsbereich/654-vob-2012-mit-lvg-eingef%C3%BChrt)

- Gemäß Anlage 4 der DA legt die/der zuständige SE/FD unter Beteiligung der ZVS die im Rahmen von Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufzufordernden Unternehmen fest.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, um einer Bevorzugung von Bietern entgegen zu wirken, dass die ZVS die endgültige Entscheidung über die zu beteiligenden Unternehmen trifft. Die Beschaffungsstellen sollten künftig einen Vorschlag erarbeiten, der von der ZVS ergänzt, abgeändert oder bestätigt wird.**

- Ein Instrument zur Verbesserung der Transparenz der Vergabepaxis stellen kommunale Vergabeberichte dar, d. h. letztendlich die Verwendung dieser Erhebungen für eine jährliche Berichterstattung gegenüber dem Stadtrat (Informationsvorlage).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt die Erarbeitung jährlicher Informationsvorlagen über die Vergabetätigkeit der Stadt durch die ZVS. Die Vergabeübersichten sollten nicht nur der Registrierung dienen, sondern auch ausreichend Informationen für Analysen und Einschätzungen geben.**

- Bei Abschluss von Architekten-, Ingenieur- oder Fachplanerverträgen sollte vom jeweiligen Planer eine schriftliche Erklärung über die Beteiligung Dritter, auch stiller Teilhaber, an seinem Büro bzw. über seine Beteiligung an Unternehmen gefordert werden. Nur durch eine derartige Verfahrensweise wären Interessenkonflikte auszuschließen.
- Im Fall, dass Mitarbeiter außerhalb der ZVS zum Verhandlungsleiter oder Beisitzer der Submission/Eröffnung berufen werden, sollten deren Unterschriften bezüglich Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit in der Niederschrift/im Submissionsprotokoll durch den Zusatz des Namens ergänzt werden.
- Die Laufzeiten von Verträgen, u. a. von Rahmenvereinbarungen, Verträgen mit mehrjähriger Laufzeit bzw. Verlängerungsoptionen, sind zu überwachen, um rechtzeitig eine Neuausschreibung vorbereiten zu können.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein Vertragsmanagement aufzubauen (Vertragsregister), um rechtzeitig die Neuvergabe von wiederkehrenden**

**Lieferungen und Leistungen einzuleiten. In die Vertragsdatenbank sollten alle bestehenden Liefer- und Dienstleistungsverträge eingestellt werden, um die Rahmenverträge sowie alle Dauerschuldverhältnisse regelmäßig auf weitere Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.**

- An das Vorliegen einer „besonderen Dringlichkeit“ werden hohe Anforderungen gestellt, die der öffentliche Auftraggeber prüfen und ordnungsgemäß belegen muss. Als zwingende und dringende Gründe kommen zunächst vor allem akute Gefahrensituationen und Umstände höherer Gewalt in Betracht. Bloße finanzielle Gründe oder wirtschaftliche Erwägungen reichen nicht aus. Ein wichtiger Anwendungsbereich von Dringlichkeitsvergaben ist aber die sog. Interimsvergabe. Sie kann insbesondere in Betracht kommen, wenn ein Zuschlagsverbot aufgrund eines Nachprüfungsverfahrens im „eigentlichen“ Vergabeverfahren besteht und der ursprünglich geplante Leistungsbeginn nicht eingehalten werden kann. In diesem Fall kann die zwischenzeitliche Dringlichkeitsvergabe für einen begrenzten Zeitraum (insbesondere bis zum voraussichtlichen Abschluss eines Nachprüfungsverfahrens) in Erwägung gezogen werden.

**In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die ungenaue oder unvollständige Dokumentation des Auftraggebers zu einer Beweislastumkehr führen kann (vgl. 3. VK Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15.06.2018, 3 VK LSA 32/18; VG Würzburg, Urt. v. 18.03.2019 - 8 K 18.1161).**

Die Vergabe öffentlicher Aufträge stellt in der Praxis immer neue Anforderungen, so dass die Komplexität des öffentlichen Auftragswesens und Vergaberechts, welches ständigen Änderungen und Rechtsanpassungen unterliegt, zum regen Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung zwingt. Daher empfehlen wir, das Informationsportal für die Beschaffer der Stadt im Laufwerk :H weiter zu entwickeln, um den Zugriff auf die ständig aktuell zu haltenden Rechtsgrundlagen, interne Festlegungen und Hinweise sowie auf anzuwendende Formblätter, Checklisten, ggf. Merkblätter zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollte rechtzeitig an den Aufbau eines Dokumentenmanagements in Umsetzung von E-Government und elektronischer Vergabe gedacht werden.

Wir verweisen ergänzend auf das am 19.06.2019 vom Landtag beschlossene E-Government-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt, das den entsprechenden Auftrag aus § 3 Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt (OrgG LSA) umsetzt.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt für die Beschaffung von Bauleistungen, Dienstleistungen und Gütern ihre eigenen Verwaltungsabläufe und Verfahren besser strukturiert.**

## **8. Steuerabzug bei Bauleistungen**

Bereits bei der Turnusprüfung im Jahr 2010 (Prüfungsbericht vom 16.11.2011) hatten wir das Verfahren der Stadt beim Steuerabzug bei Bauleistungen umfassend geprüft und umfangreiche Hinweise gegeben. Die Umsetzung der Hinweise und Empfehlungen war daher ein Schwerpunkt unserer aktuellen Prüfung.

### **8.1 Organisation des Verfahrens**

Mit dem Gesetz zur Eindämmung der illegalen Betätigung im Baugewerbe vom 30.08.2001 (BGBl. I S. 2267) wurde zur Sicherung von Steueransprüchen bei Bauleistungen ein neuer Steuerabzug eingeführt. Die Regelungen hierzu sind in den §§ 48 bis 48 d EStG zu finden. Damit sollen die Konkurrenzfähigkeit „seriöser“ Bauunternehmen gestärkt und die Steueransprüche bei Bauleistungen auch gegenüber „unseriösen“ Unternehmern gesichert werden.

Daher sind seit 01.01.2002 unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen (Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen) verpflichtet, bei Nichtvorlage einer gültigen Freistellungsbescheinigung (FSB) 15 Prozent des Rechnungsbetrages einzubehalten und an das für den Einzelfall zuständige Finanzamt abzuführen.

Unsere aktuelle Prüfung zeigte, dass die gesetzlichen Vorschriften weiterhin nicht hinreichend umgesetzt wurden.

Zunächst war festzustellen, dass für eine Vielzahl von Leistungen in der Stadt nicht eindeutig geregelt war, wer für die Sicherstellung des Verfahrens organisatorisch zuständig war. Dies betraf insbesondere die Leistungen, die in Bezug auf Gebäude der Stadt erbracht wurden.

Am 25.11.2010 beschloss der Stadtrat „Die Integration der Aufgaben des Gebäudemanagements in den Eigenbetrieb ...“ (BV 344/2010). Die durch den Eigenbetrieb zu erbringenden gebäudewirtschaftlichen Dienstleistungen waren weder einem Stadtratsbeschluss noch der Zielvereinbarung zwischen Stadt und Eigenbetrieb zu entnehmen (Leistungsumfang der Aufgabenübertragung). Anhand des Aufgabengliederungsplans (Stand 01.11.2018) und der Informationen aus den SE/FD und dem Eigenbetrieb stellten wir fest, dass

- der SE 10 und diversen FD u. a. die Bewirtschaftung und Unterhaltung einzelner Gebäude übertragen wurde,

- der Eigenbetrieb durch Einzelbeauftragung der SE/FD die Bauleistungen in Eigenregie erbrachte bzw. die Vergabe gemeinsam mit der/dem zuständigen SE/FD vorbereitete und die Bauausführung überwachte (u. a. Einleitung des Vergabeverfahrens und Zuschlagserteilung durch zuständige/n SE/FD, Erarbeitung der Vergabeunterlagen und Vorprüfung der Rechnungslegung durch den Eigenbetrieb),
- Regelungsdefizite zur Erledigung von Pflichtaufgaben der Stadt bei der Überprüfung des Steuerabzugs bei Bauleistungen vorlagen.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Oberbürgermeister die organisatorischen Zuständigkeiten, soweit erforderlich gemeinsam mit dem Stadtrat, klar regelt.**

## 8.2 Einzelfeststellungen zum Steuerabzug

Eine DA zur Festlegung von Zuständigkeiten und zur Steuerung von Verfahrensabläufen hat die Stadt bisher nicht erlassen.

- Vor Ort bestanden nach unseren Feststellungen Zuständigkeitsprobleme bei der Abfrage zum Verfahren der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften zum Steuerabzug bei Bauleistungen (*Stichprobenprüfungen*: SE 10, FD 32, FD 40 und FD 66).
- Die Zuarbeiten gemäß Fragebogen kamen mit Ausnahme des FD 66 (Tiefbau) nur zögerlich bzw. mussten angemahnt werden. Letztendlich wurde für die Hochbaumaßnahmen der SE 10, FD 32 und 40 die Überprüfung des Steuerabzugs bei Bauleistungen nicht wahrgenommen. Für den Erhebungszeitraum (ab 2012) konnte die Verwaltung weder die ordnungsgemäße Sammlung der FSB noch deren fristgerechte Aufbewahrung (*gültige und abgelaufene FSB*) nachweisen.
- Der FD 66 überwachte die Vorlage einer FSB, prüfte jedoch vor Zahlungsanweisung nicht deren Gültigkeit (bisher keine Registrierung beim BZSt zur Wahrnehmung der Online-Überprüfung).
- Der Eigenbetrieb überwachte die Vorlage einer FSB nur für die eigenen Bauleistungen, nahm jedoch bisher die Online-Überprüfung nicht wahr, da sich die Auftragswerte unterhalb der Bagatellgrenze befanden. Eine Registrierung beim BZSt, um die Online-Überprüfung wahrnehmen zu können, erfolgte bisher nicht.
- Die einzelnen SE/FD waren in Zusammenarbeit mit dem Eigenbetrieb für die Bauleistungen an den Gebäuden der Stadt verantwortlich. Es bestand jedoch keine Kenntnis (trotz der Prüfungsfeststellungen der vorangegangenen Prüfung) über das zwingend durchzuführende Besteuerungsverfahren.
- In der aktuellen Zielvereinbarung der Stadt mit dem Eigenbetrieb vom 28.06.2018 (einschl. der Anlagen 1 bis 16) war nicht festgeschrieben, dass der Eigenbetrieb

für Aufgaben bei der Durchführung von Hochbaumaßnahmen, insbesondere bei Investitionen, verantwortlich ist.

**Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Hinweise und Empfehlungen aus dem Prüfungsbericht vom 16.11.2011 nicht umgesetzt wurden. Er hält es für notwendig, umgehend eine DA zu erlassen sowie Zuständigkeiten und Verfahrensweisen zu regeln.**

Nach Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz ist die Verwaltung an das geltende Recht (Gesetze und Rechtsverordnungen) gebunden und muss die ordnungsgemäße Aufgabenwahrung sichern. Dies erfüllt die Stadt seit Einführung des Gesetzes im Jahr 2002 nicht.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt unverzüglich das Verfahren zur Eindämmung illegaler Betätigungen im Baugewerbe in der eigenen Verwaltung und in den Eigenbetrieben umsetzt. Der Leistungsempfänger (die Stadt) muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, um das Haftungsrisiko zu minimieren.**

### **8.3 Empfehlungen und Hinweise zum Steuerabzug**

Im Jahresbericht 2017, Teil 2, hat der Landesrechnungshof Hinweise zum Umgang mit dem Steuerabzug bei Bauleistungen gegeben (S. 103 ff./ [www.lrh.sachsen-anhalt.de](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de)).

Der Leistende muss die FSB dem Leistungsempfänger nur einmal für den darin ausgewiesenen Zeitraum vorlegen, d. h. die vorliegende FSB ist für alle zuständigen Bereiche der Stadt einschließlich des Eigenbetriebs zu nutzen. Dementsprechend muss i. S. eines möglichst wirtschaftlichen Verwaltungshandelns ein Verfahrensweg für alle SE/FD/Eigenbetrieb festgelegt werden.

Dazu gehören u. a.:

- Die Verantwortlichkeiten und personelle Zuständigkeiten einschließlich der Benennung der jeweiligen Vertreter sind festzulegen.
- Die in der Verwaltung und dem Eigenbetrieb eingehenden FSB sind an die festzulegende zuständige (zentrale) Stelle weiterzuleiten.
- Jede FSB sollte mit einem Eingangsvermerk und einer Registriernummer (Aktenzeichen) versehen werden, um eine Verbindung zur zentral geführten Übersicht bzw. zur Dokumentation der Überprüfung herzustellen.
- Für die zentrale Sammlung (z. B. digitalisiert durch ersetzendes Scannen) wird eine alphabetische Ablage empfohlen. Die Fertigung einer zusammenfassenden

Übersicht mittels Excel-Tabelle mit allen relevanten Daten durch die zentrale Stelle und deren ständige Aktualisierung ist zu empfehlen (schreibgeschützte Datei).

- Des Weiteren sollte für jede Bauleistung die FSB abgefordert werden. Der Aufwand für die Überwachung der Überschreitung der Bagatellgrenze von 5.000 Euro durch die Summe von Einzelaufträgen innerhalb eines Haushaltsjahres an den einzelnen Auftragnehmer für die gesamte Stadt wäre nicht vertretbar.
- Für die beteiligten Bereiche/Mitarbeiter, die die Überweisungen der in den Baurechnungen ausgewiesenen Beträge veranlassen, sind Leseberechtigungen für die o. g. Datei einzuräumen.
- Der Mitarbeiterkreis, der die Online-Überprüfung durchzuführen hat, ist festzulegen und beim BZSt<sup>6</sup> zu registrieren.
- Wir empfehlen die Fertigung eines Feststellungsvermerks, z. B. durch gesonderten Stempel („Gültige Freistellungsbescheinigung liegt vor.“), ergänzt durch Datum, Unterschrift und Registriernummer, gut sichtbar auf der AAO.
- Die Online-Überprüfung ist durch elektronische Ablage (Bestätigung des Ergebnisses aus der Online-Überprüfung) nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Für die abgelaufenen FSB sind die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen zu beachten (mindestens 6 Jahre gemäß §§ 140 ff. AO sowie § 147 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 AO). Dies gilt auch für die Nachweise der Online-Überprüfung.

Um eine den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Lösung bei geringem Verwaltungsaufwand zu gewährleisten, sollten die betroffenen SE/FD und der Eigenbetrieb in die Erarbeitung der DA einbezogen werden. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hatten wir der Verwaltung einen strukturierten Fragebogen übergeben. Dieser bietet eine Grundlage, um den Regelungsbedarf für das gesamte Verfahren zu erkennen und insbesondere bei minimalem Aufwand (Vermeidung von Doppelerfassungen in der Verwaltung einschließlich Eigenbetrieb und von Mehrfachabforderungen vom Auftragnehmer) das Überprüfungsverfahren umzusetzen.

**Der Landesrechnungshof hält eine verbindliche Regelung durch eine DA für unerlässlich, um einen den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Verfahrensablauf zu gewährleisten.**

## **9. Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren nach dem Verpflichtungsgesetz**

Werden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausschreibung (Vergabe, Überwachung und Abrechnung) auf Dritte übertragen, sollen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung

<sup>6</sup> [https://www.bzst.de/DE/Steuern\\_National/Bauabzugsteuer/Bauabzugsteuer\\_node.html](https://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Bauabzugsteuer/Bauabzugsteuer_node.html)

diese nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet werden. Insbesondere die Beauftragung freiberuflich tätiger Architekten und Fachingenieure mit Leistungen, wie

- Erstellung von Leistungsverzeichnissen,
- Mitwirkung bei Ausschreibungen und Vergaben,
- Bauüberwachung

sind wegen der möglichen Absprachen zwischen Planungsbüros und Dritten zu Lasten des Auftraggebers als besonders manipulations- und korruptionsgefährdet anzusehen.

Aufgrund der Feststellungen der überörtlichen Prüfung im Jahre 2010 erfolgte die Ergänzung der DA zum Vergabewesen um die Festlegungen zu förmlichen Verpflichtungen von Architekten und Ingenieuren nach dem Verpflichtungsgesetz (siehe Pkt. 18 der DA für das Vergabewesen vom 20.04.2017). Diese beinhalten jedoch keine Festlegungen bzgl. Zuständigkeiten und Verfahrensablauf. Die Vorlage für die Niederschrift (Anlage 2 der DA) entspricht dem mit Gem. RdErl. des MJ, der StK, der übr. Min., des Präs. des LT und des Präs. des Landesrechnungshofes vom 21.11.2002 gegebenen Muster - MBI. LSA 2001, S. 1185.

Die Nachprüfung erfolgte stichprobenartig im FD 66 und im Eigenbetrieb.

Vom *FD 66* erhielten wir die Auskunft, dass das Verpflichtungsgesetz i. d. R. in das Vertragswerk mit dem Architekten/Ingenieur eingebunden wurde. Der Bitte um Bereitstellung von je einem Beispiel aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 folgte neben einem Musterbeispiel aus dem Jahr 2015 die Vorlage eines Vertragsentwurfs (Exemplar aus 2018 ohne Datum und Unterschriften) mit einer unter § 9 Abs. 3 des Vertrages enthaltenen Verpflichtung des Auftragnehmers. Für die Verpflichtung des für die Maßnahme eingesetzten Architekten/Ingenieurs war das nach unserer Ansicht nicht ausreichend.

Vom *Eigenbetrieb* wurde nur ein Muster aus dem Jahr 2018 bereitgestellt, welches keine Verpflichtung des unmittelbar tätigen Architekten/Ingenieurs nach dem Verpflichtungsgesetz beinhaltete.

Das Ergebnis der Stichprobenprüfung zeigte eine unzureichende Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften. Im Falle strafrechtlicher Ermittlungen gegen einen beauftragten Architekten oder Ingenieur würde die Verpflichtung strafverschärfend wirken. Insofern ist aus Gründen der Korruptionsprävention sicherzustellen, dass die Verpflichtung zukünftig konsequent vorgenommen wird.

Sofern es sich um ein Planungsbüro mit einer Vielzahl angestellter Architekten oder Ingenieure handelt, sollte neben dem Auftragnehmer selbst derjenige verpflichtet

werden, der nach Benennung des Auftragnehmers für die Ausführung der Maßnahme verantwortlich ist. Die Niederschrift über die Verpflichtung ist den Vertragsunterlagen beizufügen.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, das Verfahren klar zu regeln, Verantwortlichkeiten festzulegen und die Verpflichtungen rechtskonform durchzuführen. Auf die beabsichtigte Verpflichtung aller beteiligten Personen sollte bereits in Ausschreibungstexten hingewiesen werden.**

## 10. Unternehmen und Beteiligungen

### 10.1 Unternehmensformen und Umfang der städtischen Beteiligungen

Die Stadt betätigt sich als Gesellschafterin in privatrechtlich organisierten Unternehmen. Des Weiteren ist die Stadt an Unternehmen mittelbar beteiligt, ist Trägerin eines Eigenbetriebes, Mitglied einer Genossenschaft und Zweckverbandsmitglied.

Die Unternehmen im Einzelnen:

Stand 31.12.2018

Unternehmen/ <u>unmittelbare</u> Beteiligung	Anteil am Stammkapital (Betrag)
<i>Technische Werke Staßfurt GmbH (TWS)</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	100 % (25.000,00 €)
<i>Wohnungs- und Baugesellschaft mbH Staßfurt</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	100 % (10.225.837,62 €)
<i>Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH Egehn</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	40,90 % (367.300,00 €)
Gemeinde Börde-Hakel	13,50 % (121.200,00 €)
Stadt Egehn	10,80 % (97.300,00 €)
Gemeinde Bördeau	10,40 % (93.600,00 €)
Stadt Hecklingen	9,40 % (84.300,00 €)
Stadt Gröningen	7,10 % (63.900,00 €)
Gemeinde Wolmirsleben	4,70 % (42.050,00 €)
Stadt Kroppenstedt	3,20 % ( <u>28.500,00 €</u> )
	<u>898.150,00 €</u>
<i>Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	6,00 % (18.000,00 €)
Wohnungs- und Baugesellschaft mbH Staßfurt	94,00 % ( <u>282.000,00 €</u> )
	<u>300.000,00 €</u>
<i>Beschäftigungsförderungs-, Qualifizierungs- und Innovationsgesellschaft mbH Schönebeck (BQI)</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	2,50 % (2.556,46 €)
<i>KOWISA Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH</i> <u>Stadt Staßfurt</u>	0,119 % (17.200,00 €)
<i>SALEG Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH</i>	0,0268 % (2.556,46 €)

Unternehmen/ <u>unmittelbare</u> Beteiligung	Anteil am Stammkapital (Betrag)
Stadt Staßfurt	
Kommunale IT-Union eG (KITU) Magdeburg Stadt Staßfurt	Genossenschaftsanteil (5.000,00 €)

Unternehmen/ <u>mittelbare</u> Beteiligung	Beteiligungsquote der Stadt Staßfurt
Stadtwerke Staßfurt GmbH	100 % über Technische Werke Staßfurt GmbH
Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH	94 % über Wohnungs- und Baugesellschaft mbH
AERMA Wartungs- und Reparaturgesellschaft für Elektro- Sanitär- und Heizungsanlagen mbH (AERMA mbH)	40,90 % über die Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH Egelh (Alleingesellschafterin der AERMA mbH)
Kommunale Informationsdienste Magdeburg GmbH	Kommunale IT-Union eG ist Mitgesellschafterin (1 % des Stammkapitals)

Eigenbetrieb	Stammkapital
Stadtpflegebetrieb Staßfurt	Nicht festgesetzt

Mitgliedschaft der Stadt Staßfurt in Zweckverbänden
Wasser- und Abwasserzweckverband „Bode-Wipper“ - Staßfurt Abwasserzweckverband „Bodeniederung“ - Groß-Börmecke Wasserversorgungszweckverband - Schönebeck

## 10.2 **Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht**

### *Organisation und Aufgabenwahrnehmung*

Die kommunalen Gebietskörperschaften bedienen sich zur Erfüllung der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierter Unternehmen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben verbleibt bei den Gebietskörperschaften. Die Mitglieder in der Vertretung der Kommune und die Verwaltung haben daher dafür Sorge zu tragen, dass eine hinreichende Einflussnahme auf die Unternehmen und Beteiligungen sichergestellt ist. Nach § 130 Abs. 4 KVG LSA sind die Kommunen verpflichtet, ein effektives Beteiligungsmanagement einzurichten. Diese Organisationseinheit dient der Beteiligungssteuerung und umfasst im Wesentlichen die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Beratung der Vertreter der Kommune in den Unternehmensorganen. Mit dem Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt<sup>7</sup> steht den Kommunen eine detaillierte Arbeitshilfe zur Verfügung.

<sup>7</sup> Herausgeber: Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt

Das Beteiligungsmanagement der Stadt ist unverändert zentral dem Fachbereich I zugeordnet. Die Steuerung und Kontrolle der städtischen Beteiligungen obliegt nach dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan einer Bediensteten. Diese Aufgabe umfasst neben der Verwaltung unternehmensbezogener Unterlagen insbesondere das Berichtswesen und das Beteiligungscontrolling.

Wir haben dem Beteiligungsmanagement bereits während der örtlichen Erhebungen Hinweise zu einzelnen Vorgängen gegeben. Dies betrifft u. a. die Versäumnisse bei der gesetzlich geforderten ortsüblichen Bekanntmachung zu den Jahresabschlüssen der Gesellschaften (siehe Pkt. 10.3.2) und zur Abfassung des Beteiligungsberichtes. Des Weiteren hatten schon die Wirtschaftsprüfer in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen 2016 und 2017 der Wohnungs- und Baugesellschaft mbH Staßfurt und der Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH darauf hingewiesen, dass sie bei der inneren Organisation dieser Unternehmen Verbesserungsbedarf sehen. Im Übrigen verweisen wir auf die weiteren Hinweise in Punkt 10.6.

Das Personal des Beteiligungsmanagements verfügt über keine Zugangsberechtigung zum gemeinsamen (kostenpflichtigen) Handelsregisterportal aller Bundesländer. Wir halten es für zweckmäßig, dass für diese Organisationseinheit der Zugang zu diesem Portal eingerichtet wird. Eine Zugangsberechtigung ermöglicht insbesondere den Abruf aktueller Unternehmensdaten und die Nachverfolgung eintragungspflichtiger Tatbestände.

#### *Beteiligungsbericht*

Die Kommune ist nach § 130 Abs. 2 und Abs. 3 KVG LSA verpflichtet, mit dem Entwurf der Haushaltssatzung der Vertretung einen jährlichen Beteiligungsbericht vorzulegen und diesen in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Nach § 52 Abs. 2 KVG LSA ist es zulässig, die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn wirtschaftliche Interessen der Stadt oder der Unternehmen dies erfordern. Die Einwohner der Stadt sind über den Bericht in geeigneter Form zu unterrichten. Die Unterrichtung erfolgt in der Regel zusammen mit der ortsüblichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung im amtlichen Verkündungsblatt.

Der „Beteiligungsbericht 2014“ und der „Beteiligungsbericht für das Wirtschaftsjahr 2016“ der Stadt wurden vom Stadtrat i. V. m. der Haushaltssatzung 2017 und der Haushaltssatzung 2018 am 23.06.2016 bzw. am 30.11.2017 beschlossen. Die Bekanntmachung der Haushaltssatzungen im Amtsblatt der Stadt vom 21.06.2017 und vom 09.02.2018 verweisen nicht auf den Beteiligungsbericht und dessen Auslegung. Eine gesonderte Bekanntmachung zu den Beteiligungsberichten erfolgte nicht.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die gesetzliche Vorgabe zur Bekanntmachung und Auslegung des Beteiligungsberichtes künftig beachtet.**

Der Beteiligungsbericht hat sich inhaltlich an den Vorgaben des § 130 Abs. 2 KVG LSA auszurichten. Neben den geforderten Mindestangaben kann die Kommune weitere Informationen und Kennzahlen zu den Unternehmen in den Bericht aufnehmen. Hinweise zur Erstellung des Beteiligungsberichtes enthalten die vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt herausgegebenen Arbeitshilfen<sup>8</sup>.

Die Berichterstattung der Stadt zu den Unternehmen hat die gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt. Wir empfehlen der Stadt, in Auswertung der o. g. Beteiligungsberichte die Angaben zu den Unternehmen zu ergänzen.

Hierzu zählen:

- eine Information zum Gesamtergebnis der erweiterten Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG und ggf. die Wiedergabe von Anmerkungen des Abschlussprüfers zu bedeutsamen Geschäftsvorgängen,
- die Benennung der Vertretungsbefugnisse der Geschäftsführer [(Insich-) Geschäfte/§ 181 BGB],
- Angaben zu den Zweckverbänden und deren Finanzbeziehungen zum städtischen Haushalt.

### **10.3 Unternehmen in Privatrechtsform**

#### **10.3.1 Informations- und Prüfungsbefugnisse der Stadt und des Landesrechnungshofes**

Die Kommunen sind nach § 140 Abs. 3 KVG LSA verpflichtet, bei einer Unternehmensbeteiligung in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang dafür zu sorgen, dass den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Darüber hinaus dürfte es regelmäßig im Interesse der Kommunen liegen, dass die Prüfungsbefugnisse für die Rechnungsprüfungseinrichtungen auch gegenüber den Unternehmen mit einer geringeren kommunalen Beteiligungsquote durchgesetzt werden (§ 140 Abs. 4 KVG LSA). Dies schließt die mittelbaren Beteiligungen ein.

Der Landesrechnungshof und die kommunalen Aufsichtsbehörden teilen die Auffassung, dass dem gesetzlichen Erfordernis ausreichend Rechnung getragen wird, wenn in der Regel eine entsprechende Bestimmung in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen wurde. Dies umfasst auch die Eigengesellschaften einer Kommune. Bei einer

---

<sup>8</sup> - Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt  
- Leitfaden Nr. 3 „Beteiligungsmanagement Inhalt eines Beteiligungsberichtes“ vom Januar 2005

fehlenden Satzungsregelung ist ein Einzelbeschluss des zuständigen Unternehmensorganes erforderlich. Nach unserer Auffassung stellt ein Einzelbeschluss über die Einräumung der Prüfungsbefugnisse bei Unternehmen allenfalls eine Zwischenlösung dar, um aus Kostengründen die nächste Änderung des Gesellschaftsvertrages abzuwarten. Grundsätzlich gilt, dass eine Kommune die gesetzliche Vorgabe ohne Verzug zu erfüllen hat.

Die Stadt vertrat bisher insbesondere die Eigengesellschaften betreffend die Auffassung, dass ein gesonderter Beschluss der Gesellschafterversammlung für die Einräumung von Prüfungsbefugnissen ausreicht. Eine Bestimmung im Gesellschaftsvertrag sei nicht erforderlich. Das führt die Stadt in ihrer Stellungnahme zu unserem Prüfungsbericht vom 16.11.2011 aus. Entsprechend wurden die Gesellschaftsverträge der städtischen Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften nicht geändert.

Gesellschaften <i>Unmittelbare Beteiligung der Stadt</i>	§ 140 Abs. 3 KVG § 54 HGrG		§ 140 Abs. 4 KVG § 54 HGrG	
	RPA	LRH	RPA	LRH
Technische Werke Staßfurt GmbH	Nein	Nein		
Wohnungs- und Baugesellschaft mbH	Nein	Nein		
Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH	Nein	Nein		
Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH	Nein	Nein		
Beschäftigungsförderungs-, Qualifizierungs- und Innovationsgesellschaft mbH <sup>1)</sup>			Nein	Nein
SALEG- mbH			Nein	Ja
<i>Mittelbare Beteiligung der Stadt</i>				
Stadtwerke Staßfurt GmbH	Nein	Nein		

<sup>1)</sup> Prüfungsbefugnisse für das RPA des Salzlandkreises eingeräumt.

Die Stadt hat dem örtlichen RPA und dem Landesrechnungshof die Befugnisse nach § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen, bis auf eine Ausnahme (SALEG mbH), nicht eingeräumt. Prüfungen durch die für die Stadt zuständigen Prüfungseinrichtungen bedürfen in diesen Fällen eines gesonderten Beschlusses der Gesellschafter.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt ihre aus § 140 Abs. 2 und 3 KVG LSA erwachsenden Pflichten umsetzt.**

#### *Anmerkungen zur Prüfung der Unternehmen durch das örtliche RPA*

Die kommunalen RPA sind nach § 140 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA verpflichtet, die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Maßgabe § 142 KVG LSA zu prüfen. Darüber hinaus kann die Vertretung der Kommune

dem RPA die Prüfung der Betätigung der Kommune als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Beschluss übertragen (§ 140 Abs. 2 Nr. 4 KVG LSA).

Das RPA kann bei der Festlegung von Prüfungsschwerpunkten und Prüfinhalten einer Betätigungsprüfung auf mehrere Arbeitshilfen<sup>9</sup> zurückgreifen.

Der Stadtrat hat dem RPA der Stadt die Betätigungsprüfung bisher nicht als Aufgabe übertragen. Auch gesonderte Prüfaufträge mit einem Bezug zu den Unternehmen hat der Stadtrat dem RPA nicht erteilt.

**Der Landesrechnungshof hält in Anbetracht des Umfanges der von der Stadt unterhaltenen Unternehmensbeteiligungen und deren Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt eine Betätigungsprüfung durch das örtliche RPA für zweckmäßig.**

### **10.3.2 Ortsübliche Bekanntmachungen zu den Jahresabschlüssen der Gesellschaften**

Die Stadt hat nach § 133 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA u. a. dafür zu sorgen, dass die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Ergebnisses sowie das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes der Unternehmen der Stadt ortsüblich bekannt gegeben werden. Liegt keine Mehrheitsbeteiligung i. S. des § 53 HGrG vor, dann soll die Stadt diese Vorgabe, soweit ihr Interesse dies erfordert, auch bei diesen Unternehmen durchsetzen (§ 133 Abs. 2 KVG LSA).

Wir stellten fest, dass die Wohnungsgesellschaften die vorstehende Bekanntmachungsvorschrift nicht erfüllt haben. Des Weiteren waren die Bekanntmachungen zu den Jahresabschlüssen 2015 und 2016 der Technischen Werke Staßfurt GmbH und der Stadtwerke Staßfurt GmbH im Amtsblatt der Stadt vom 11.01.2017 und vom 08.12.2017 inhaltlich unvollständig. Angaben zur Höhe und Verwendung des Jahresergebnisses, zum Ergebnis der Jahresabschlussprüfung und zum Feststellungsdatum des Jahresabschlusses fehlten.

Die Gesellschaftsverträge der Wohnungsgesellschaften geben für die Bekanntmachung des Jahresabschlusses den Bundesanzeiger vor. Bei der Umland-Wohnungsgesellschaft mbH wird darüber hinaus satzungsrechtlich die Bekanntmachung in einer regionalen Tageszeitung bestimmt.

<sup>9</sup> Ministerium für Inneres und Sport  
 - Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt  
 - Leitfäden zu kommunalen Beteiligungen vom Januar 2005  
 KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement:  
 - Bericht Nr. 3/2012 „Steuerung kommunaler Beteiligungen“  
 - Bericht Nr. 15/1998 „Kommunale Beteiligungen V. Prüfung der Beteiligungen“

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt die Erfüllung der kommunalen Bekanntmachungsvorschrift des § 133 Abs. 2 KVG LSA durch die Gesellschaften durchsetzt. Eine entsprechende Regelung in den Gesellschaftsverträgen ist zweckmäßig, um die Erfüllung dieser Verpflichtung abzusichern.

#### 10.4 Auswirkungen der Unternehmensbeteiligungen auf den städtischen Haushalt

Die Erträge der Stadt aus ihren Unternehmensbeteiligungen und die Aufwendungen der Stadt für den Verlustausgleich bei Unternehmen der Haushaltsjahre 2013 bis 2018 sind im Folgenden im Einzelnen dargestellt:

Tabelle 1

- Angaben in T€ -

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Erträge (Gewinne/Dividenden)</b>						
Technische Werke GmbH	21,0	21,0	21,0	336,7	589,2	589,2
KOWISA GmbH	10,3	10,3	17,4	22,6	21,9	21,9
SALEG mbH	0,2	0,2	0,2	0	0,2	0,2
<b>Erträge (Konzessionsabgaben) <sup>2)</sup></b>	<b>946,8</b>	<b>848,4</b>	<b>875,9</b>	<b>868,8</b>	<b>881,9</b>	<b>883,7</b>
<b>Summe Erträge</b>	<b>978,3</b>	<b>879,9</b>	<b>914,5</b>	<b>1.228,1</b>	<b>1.493,2</b>	<b>1.495,0</b>
<b>Aufwand - Verlustausgleich</b>						
Eigenbetrieb „Stadtpflegebetrieb“	118,9 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	-

Quelle: Ergebnisrechnung-Sachkonten der Stadt Staßfurt

<sup>1)</sup> Ausgleich des Jahresfehlbeträge 2011 (21.354,59 €) und 2012 (97.511,44 €)

<sup>2)</sup> Die Erträge der Sparten Strom, Gas und Fernwärme im Einzelnen →Pkt. 7

Die ansteigenden Abführungen von der Technische Werke Staßfurt GmbH (TWS) ab dem Jahr 2016 haben zu höheren Erträgen bei der Stadt geführt. Hierbei ist zu beachten, dass die Gewinne der TWS aus den Jahresüberschüssen der Stadtwerke Staßfurt GmbH (Stadtwerke) resultieren. Die Stadtwerke führen auf Grundlage des Ergebnisabführungsvertrages vom 19.09.2011 ihre Gewinne an die TWS ab. Die Erträge der TWS aus den Gewinnabführungen im Einzelnen:

Tabelle 2

- Angaben in T€ -

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (WiPI)
Ertrag	1.615	1.106	1.723	2.074	2.245	802	1.052

Teile dieser Erträge wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung der TWS an die Stadt ausgeschüttet (siehe Tabelle 1).

Der städtische Haushalt wurde von den privatrechtlich organisierten Unternehmen im vorstehenden Zeitraum nicht beansprucht. Allerdings könnte die angespannte Ertrags- und Finanzlage der Wohnungsgesellschaften mittelfristig zu Belastungen bei

der Stadt führen. Erlösschmälerungen in Folge von Wohnungsleerstand und der Aufwand für außerplanmäßige Abschreibungen haben die wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften in den Jahren 2012 bis 2017 belastet. Der Wohnungsleerstand zum 31.12.2017 betrug bei der Wohnungs- und Baugesellschaft mbH 29,7 %, bei der Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH 28,2 % und bei der Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH 40,1 %. Des Weiteren sind Teilbeträge der Kreditverbindlichkeiten der Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH und der Wohnungsgesellschaft Förderstedt mbH durch Bürgschaften der kommunalen Gesellschafter abgesichert. Die Stadt bürgt per 31.12.2017 mit einem Betrag i. H. v. 2.558.937,88 Euro.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass künftig Belastungen des städtischen Haushaltes durch die Wohnungsgesellschaften nicht auszuschließen sind. Hierfür sollte die Stadt Vorsorge treffen.**

#### **10.5 Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH - Geschäftsvorgänge des Jahres 2017**

Wir haben durch Information von der Kommunalaufsicht (Salzlandkreis) und durch den Prüfbericht zum Jahresabschluss 2017 der Gesellschaft Kenntnis von folgenden Geschäftsvorgängen erhalten:

*1. Erwerb der Unternehmensanteile der AERMA Wartungs- und Reparaturgesellschaft für Elektro-, Sanitär- und Heizungsanlagen mbH (AERMA GmbH)*

Die Kommune ist nach § 135 Abs. 2 Nr. 2 KVG LSA verpflichtet, die Entscheidung über eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen einschließlich des Gesellschaftsvertrages bzw. der Satzung der Kommunalaufsicht mindestens 6 Wochen vor deren Vollzug vorzulegen. Die Anzeigepflicht besteht nicht, wenn die Entscheidung weniger als den 20. Teil der Anteile des Unternehmens betrifft. Die Entscheidung über eine mittelbare Beteiligung treffen die Gemeinderäte/Stadträte der Kommune (§ 45 Abs. 2 Nr. 9 KVG LSA). Eine Übertragung dieser Entscheidung auf einen beschließenden Ausschuss oder den Hauptverwaltungsbeamten sowie auf die Unternehmensorgane eines Beteiligungsunternehmens ist kommunalrechtlich nicht zulässig.

Die Umland-Wohnungsbaugesellschaft mbH (Umland GmbH), vertreten durch die Geschäftsführung, hat 2017 sämtliche Geschäftsanteile (Nennbetrag: 51.200,00 Euro) an der AERMA GmbH mit Wirkung zum 01.12.2017 erworben. Die Anschaffungskosten betragen hierfür 52.063,46 Euro. Der Gesellschaftsvertrag der AERMA GmbH wurde am 04.12.2017 neu gefasst. Die Gesellschafterversammlung der Umland GmbH (Bürgermeister der beteiligten Kommunen) wurde auf der Sitzung vom

29.11.2017 über den Kauf der Unternehmensanteile informiert. Die nach § 9 Abs. 5 Buchst. e des Gesellschaftsvertrages erforderliche Zustimmung zum Anteilskauf hat der Aufsichtsrat der Umland GmbH am 04.04.2018 nachträglich erteilt.

Die Stadt- und Gemeinderäte der kommunalen Gesellschafter der Umland GmbH haben über den Erwerb der AERMA GmbH nicht beschlossen. Die Anzeige gegenüber der Kommunalaufsicht beschränkte sich auf eine Mitteilung der Stadt vom 29.05.2018. Die Kommunalaufsicht hat mit Schreiben vom 10.10.2018 zum Kauf der Unternehmensanteile Stellung genommen. Die Bedenken der Kommunalaufsicht betreffen die Zulässigkeit dieser mittelbaren Beteiligung und die Entscheidungsfindung der Organe der Umland GmbH.

Wir haben im Rahmen der Turnusprüfung festgestellt, dass die Stadt die Einwendungen der Kommunalaufsicht zum Anlass genommen hat, diesen Vorgang aufzuarbeiten und abzuschließen. Die Stadt hat mit Schreiben vom 27.11.2018 gegenüber der Kommunalaufsicht Versäumnisse der Gesellschaft eingeräumt und beabsichtigt, eine Änderung des Gesellschaftsvertrages und der Zusammensetzung des Aufsichtsrates der Umland GmbH herbeizuführen.

Letzteres wurde bereits in der Form umgesetzt, dass die Stadt künftig durch den Oberbürgermeister im Aufsichtsrat der Umland GmbH vertreten wird. Die Wahl des Oberbürgermeisters zum Aufsichtsratsvorsitzenden erfolgte auf der Sitzung von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat am 14.11.2018.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der anstehenden Änderung des Gesellschaftsvertrages der Umland GmbH zu berücksichtigen ist, dass die Zuständigkeit für den Verkauf und den Erwerb von Unternehmen und Beteiligungen bei den Stadt- und Gemeinderäten der kommunalen Gesellschafter liegt.**

Für die Anpassung des Gesellschaftsvertrages weisen wir auf die weiteren Hinweise und Empfehlungen in Punkt 10.6 ausdrücklich hin.

Zum Erwerb der AERMA GmbH ist noch anzumerken, dass der Prüfbericht zum Jahresabschluss 2017 der Umland GmbH (Anlage IX) Angaben zur Vermögenslage der AERMA GmbH enthält. Die Gesellschaft weist in der Bilanz zum 31.12.2017 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag i. H. v. 500 Euro aus. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass auf den o. g. Sitzungen von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat der Umland GmbH nach den vorliegenden Protokollen keine Informationen zur wirtschaftlichen Lage der AERMA GmbH erfolgten.

## 2. Abfindungsvereinbarung mit der Geschäftsführung

Die Zuständigkeiten der Unternehmensorgane für die Angelegenheiten einer GmbH regeln das Gesetz, der Gesellschaftsvertrag, der Geschäftsführeranstellungsvertrag und weitere Organisationsregelungen. Der Abschluss einer rechtswirksamen Vereinbarung zwischen dem Aufsichtsratsvorsitzenden und der Geschäftsführung setzt voraus, dass der Aufsichtsrat als Gremium in Vorbereitung des Abschlusses der Vereinbarung einen Beschluss fasst. Der Aufsichtsratsvorsitzende kann im Anschluss aufgrund einer besonderen Bevollmächtigung durch Gesellschaftsvertrag oder durch interne Regelungen des Aufsichtsrates allein oder mit einem weiteren Vertreter die Vereinbarung abschließen<sup>10</sup>.

Der Anstellungsvertrag des Geschäftsführers der Umland GmbH wurde zum 31.01.2018 beendet. Der Aufsichtsratsvorsitzende der Gesellschaft hat mit dem Geschäftsführer am 19.04.2017 eine Abfindungsvereinbarung abgeschlossen. Die Vereinbarung regelt u. a., dass die Pensionsansprüche des Geschäftsführers in Form einer Einmalzahlung (700.000 Euro) ausgeglichen werden. Die Auszahlung des Betrages erfolgte im Januar 2018. Der Gesellschaftsvertrag vom 21.04.2010 regelt unter § 9 Nr. 4 Folgendes:

„Die Gesellschaft schließt, vertreten durch den Aufsichtsratsvorsitzenden, mit den Geschäftsführern Dienstverträge, die das Anstellungsverhältnis der Geschäftsführer zur Gesellschaft im Einzelnen regeln. Die Kündigung des Anstellungsverhältnisses obliegt der Gesellschafterversammlung.“

Eine Bestimmung, die explizit Bezug nimmt auf den Abschluss einer derartigen Vereinbarung, ist nicht Gegenstand des Gesellschaftsvertrages.

Ein Aufsichtsratsbeschluss zur Abfindungsvereinbarung konnte während der örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt werden. Wir sind der Auffassung, dass diese Vereinbarung nicht rechtswirksam abgeschlossen wurde, wenn die erforderliche Beschlussfassung durch den Aufsichtsrat tatsächlich unterblieben ist.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Gesellschafterversammlung der Umland GmbH diesen Vorgang einer Prüfung unterzieht. Die rechtswidrig gewährten Zahlungen sind zurückzufordern und Regressansprüche zu prüfen.**

---

<sup>10</sup> BGH, Urteil vom 17.03.2008 – II ZR 239/06

## 10.6 Weitere Hinweise zur Beteiligungssteuerung

Die Feststellungen zeigen, dass das Beteiligungsmanagement der Stadt weiter gestärkt werden muss, um die kommunalrechtlichen Bindungen der Unternehmen und die Interessen der Stadt stärker durchsetzen zu können.

Wir empfehlen zur Sicherstellung des „angemessenen Einflusses“ im Sinne von § 129 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA und eines effektiven Beteiligungsmanagements in den Gesellschaftsverträgen mindestens zu regeln, dass

- bei fakultativen Aufsichtsräten der Stadtrat den von der Stadt entsandten Vertretern Weisungen erteilen darf und die Vertreter im Stadtrat über wesentliche Angelegenheiten der Gesellschaft berichten müssen,
- bei fakultativen Aufsichtsräten die zuständigen Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements das Recht haben, an Aufsichtsratssitzungen teilzunehmen,
- die zuständigen Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements ein eigenes Unterrichtsrecht gem. § 51 a Abs. 1 GmbHG gegenüber der Geschäftsführung zu allen Angelegenheiten der Gesellschaft haben und
- gem. § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA dem RPA und dem Landesrechnungshof Unterrichtungsbefugnisse in den Gesellschaften im Zusammenhang mit der Prüfung der Betätigung der Stadt als Gesellschafterin eingeräumt werden.

Zur Aufgabenerfüllung nach § 130 Abs. 4 KVG LSA sollte die Stadt

- das Beteiligungsmanagement personell stärken sowie
- die Interaktion der beteiligten Entscheidungs-, Aufsichts- und Unterstützungsorgane schriftlich in Form einer Beteiligungsrichtlinie regeln.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt als Gesellschafterin die entsprechende Anpassung der Gesellschaftsverträge durchsetzt, um die Erfüllung der kommunalrechtlichen Verpflichtungen der Stadt sicherzustellen.**

## 11. Konzessionsabgaben und Wegenutzungsentgelte

### *Erträge für den Stadthaushalt*

Die Stadt einschließlich der Ortsteile hat aus Gewährung von Wegerechten zum Zweck der Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung durch die Stadtwerke Staßfurt GmbH, der Avacon AG und der Erdgas Mittelsachsen GmbH folgende Erträge erzielt:

- Angaben in T€

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Strom	827,0	793,8	723,2	744,6	759,8	739,3	785,1
Gas	215,5	107,1	81,5	89,3	66,9	102,8	89,7
Fernwärme	47,2	45,9	43,7	42,0	42,1	39,8	8,9
<b>Gesamt</b>	<b>1.089,7</b>	<b>946,8</b>	<b>848,4</b>	<b>875,9</b>	<b>868,8</b>	<b>881,9</b>	<b>883,7</b>

Quelle: Ergebnisrechnung - Sachkonten der Stadt Staßfurt

Der zum 01.01.2018 in Kraft getretene Fernwärme-Gestattungsvertrag zwischen der Stadtwerke GmbH und der Stadt hat im Vergleich zu den Vorjahren im Jahr 2018 zu geringeren Erträgen geführt (siehe Tabelle). Der Maßstab für das vereinbarte Gestattungsentgelt ist nicht mehr der Umsatz, sondern die Trassenlänge. Über die Laufzeit des Vertrages (20 Jahre) ändert sich die Entgelthöhe jeweils nach 5 Jahren.

Den Erträgen liegen folgende Verträge zwischen der Stadt und den Versorgungsunternehmen zu Grunde.

Strom → Vertrag Stadt Staßfurt - Stadtwerke Staßfurt GmbH vom 31.05.2011;  
→ Vertrag Stadt Staßfurt/OT Glöthe - Avacon AG vom 18.11./  
30.11.2015;

Gas → Vertrag Stadt Staßfurt - Erdgas Mittelsachsen GmbH vom 14.08.2009;

Fernwärme → Vertrag Stadt Staßfurt - Stadtwerke Staßfurt GmbH vom 24.01.1996  
(letzte Änderung vom 01.01.2017) in Kraft bis 31.12.2017;  
→ Vertrag Stadt Staßfurt - Stadtwerke Staßfurt GmbH vom 10.12./  
23.11.2018 in Kraft ab 01.01.2018.

*Anmerkungen zum Fernwärme-Gestattungsvertrag vom 10.12./23.11.2018*

Konzessions- und Wegenutzungsverträge sind grundsätzlich von der Vertretung der Kommune zu beschließen (§§ 45 Abs. 1, 45 Abs. 2 Nr. 7 KVG LSA). Die Zuständigkeiten des Stadtrates, seiner Ausschüsse und des Hauptverwaltungsbeamten für einzelne Angelegenheiten bestimmt die Hauptsatzung. Den Geschäftsgang des Stadtrates und seiner Ausschüsse regelt die Geschäftsordnung (§ 59 KVG LSA).

Die Geschäftsordnung des Stadtrates und seiner Ausschüsse wurde am 18.09.2014 beschlossen. Die Hauptsatzung vom 30.03.2015/Anlage I bestimmt u. a., dass Verhandlungsgegenstände, deren Entscheidung dem Stadtrat vorbehalten sind, vom Ausschuss für Finanzen, Rechnungsprüfung und Vergaben vorberaten werden.

Wir stellten fest, dass der Fernwärme-Gestattungsvertrag nicht das förmliche Beschlussverfahren entsprechend der Geschäftsordnung und der Vorgaben der Hauptsatzung durchlaufen hat. Der Entwurf des Vertrages war nicht Gegenstand einer Beschlussvorlage für den o. g. Ausschuss und den Stadtrat. Der Oberbürgermeister hat auf der Sitzung des Stadtrates vom 22.11.2018 im nicht öffentlichen Teil (TOP 27: Informationen des Oberbürgermeisters) den Stadtrat über den anstehenden Vertragsabschluss in Kenntnis gesetzt. Der Schwerpunkt lag hierbei auf Angaben zum Gestattungsentgelt. Der Oberbürgermeister hat auf dieser Sitzung (TOP 28: Anfragen und Anregungen) um ein Votum des Stadtrates zum Thema „Gestattungsvertrag“

gebeten. Gemäß der Sitzungsniederschrift gab es von Seiten der Mitglieder des Stadtrates diesbezüglich keinen Widerspruch.

Eine Abstimmung und Beschlussfassung erfolgte in dieser Angelegenheit durch den Stadtrat nicht. Den Vertrag hat der Oberbürgermeister am 10.12.2018 unterzeichnet.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Verwaltung den unterzeichneten Fernwärme-Gestattungsvertrag dem Stadtrat zwecks nachträglicher Zustimmung vorlegt.**

Wir haben die Verwaltung (FB I) nach Einsicht in den Vertragsentwurf am 06.12.2018 darauf hingewiesen, dass bezüglich des zu zahlenden Gestattungsentgeltes steuerliche Bedenken bestehen. Die Höhe des Entgeltes ist im Grundsatz frei verhandelbar. Allerdings ist zu beachten, dass die gezahlten Entgelte nicht zu einer verdeckten Gewinnausschüttung führen dürfen. Dem Versorgungsunternehmen ist ein Mindestgewinn zu belassen. Bei der Festlegung der Höhe des Entgeltes sollten sich die Vertragsparteien, in Übereinstimmung mit der Auffassung der Finanzbehörden, deshalb an den preisrechtlichen Regelungen<sup>11</sup> bezüglich der Höhe der Konzessionsabgabe im Bereich der Wasserversorgung orientieren.

Die Festlegung und Bemessung des Gestattungsentgeltes in diesem Vertrag lässt dies nicht erkennen.

Wir wurden darüber informiert, dass nach Rücksprache mit der Stadtwerke Staßfurt GmbH die Verwaltung diese Bedenken nicht teilt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, zur Risikominderung eine verbindliche Auskunft bei der Finanzverwaltung einzuholen.**

## **12. Kassenwesen**

### **12.1 Die Stadtkasse**

#### **12.1.1 Bestellungen von Kassenverwalter, Stellvertreter und Kassenaufsicht**

Im Prüfungsbericht vom 16.11.2011 hatten wir bereits auf notwendige Entscheidungen des Oberbürgermeisters und deren Dokumentation hingewiesen. Der Oberbürgermeister nahm die Bestellungen gemäß § 106 Abs. 2 GO LSA/§ 116 Abs. 2 KVG LSA mittels persönlicher Legitimation (Urkunde) vor.

---

<sup>11</sup> Konzessionsabgabenanordnung (KAE) vom 04.03.1941 und Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung (A/KAE) vom 27.02.1943

*Bestellung der Kassenverwalterin und deren Stellvertreterin*

Für den Erhebungszeitraum ab 2010 wurde die Bestellung der Kassenverwalterin durchgängig, die der stellvertretenden Kassenverwalterin erst ab 12.12.2014 nachgewiesen.

*Bestellung der/des Kassenaufsichtsbeamtin/-beamten*

Nach § 116 Abs. 6 KVG LSA (bis 30.06.2014 in § 106 Abs. 6 GO LSA geregelt) i. V. m. § 39 GemKVO Doppik obliegt dem Oberbürgermeister die Aufsicht über die Stadtkasse. Erst am 12.12.2014 wurde eine Bedienstete der Stadt zur Kassenaufsichtsbeamtin bestellt.

**Der Landesrechnungshof bewertet den Zeitraum bis zur Umsetzung der notwendigen Entscheidungen des Oberbürgermeisters als zu lang.**

**12.1.2 Wahrnehmung der Kassenaufsicht**

Für die Art der Wahrnehmung der Kassenaufsicht gibt es keine ausdrücklichen rechtlichen Regelungen. Aufgabe des Kassenaufsichtsbeamten ist es insbesondere, sich laufend über den Zustand und die Führung der Stadtkasse zu informieren, Kassenprüfungen vorzunehmen und Unregelmäßigkeiten in der Stadtkasse durch geeignete Maßnahmen auszuräumen.

Die Wahrnehmung der Kassenaufsicht wurde im Prüfungszeitraum 2010 bis 2018 lediglich durch eine unvermutete Kassenprüfung am 02.11.2016 dokumentiert. Weder durch den Oberbürgermeister noch durch die mit Wirkung vom 12.12.2014 bestellte Kassenaufsichtsbeamtin wurden die Anforderungen der Kassenaufsicht nach §§ 40 GemKVO/GemKVO Doppik erfüllt.

Die laufende Überwachung der Stadtkasse wurde im Prüfungszeitraum völlig unzureichend wahrgenommen. Da das RPA in den Jahren 2012 bis 2017 lediglich eine Bestandsaufnahme bei der Barkasse der Stadtkasse vornahm, war eine laufende Überwachung der Stadtkasse durch das RPA nicht gegeben, so dass vom Kassenaufsichtsbeamten in diesen Jahren mindestens eine weitere unvermutete Kassenbestandsaufnahme der Stadtkasse erforderlich war. Selbst wenn der Oberbürgermeister aufgrund Übertragung nach § 116 Abs. 6 KVG LSA die Kassenaufsicht nicht selbst wahrnimmt, ergibt sich aus § 66 KVG LSA die Verpflichtung, sich laufend über den Zustand und die Führung der Kommunalkasse unterrichten zu lassen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass**

- **die bestellte Kassenaufsichtsbeamtin die Kasse laufend überwacht und ihre Überwachungs-/Prüfungshandlungen dokumentiert sowie**

- **der Oberbürgermeister sich von der Wahrnehmung der Kassenaufsicht überzeugt.**

**Bei der Feststellung von Mängeln sind diese unverzüglich zu beseitigen.**

Die Pflicht zur Wahrnehmung der Kassenaufsicht besteht unabhängig von den Kassenprüfungen durch das RPA. Mit der Umstellung auf die Doppik sind die Arbeitsprozesse komplexer geworden und somit auch die Aufgaben der Kassenaufsicht.

**Der Landesrechnungshof hält es für die Ordnungsmäßigkeit der Finanzverwaltung für essentiell, dass die Kassenaufsicht tatsächlich wahrgenommen und die Erfüllung der Aufgaben dokumentiert wird.**

**Eine wesentliche Aufgabe eines jeden Kassenaufsichtsbeamten besteht in der kritischen Analyse der hinterlegten Berechtigungen in den Arbeitsprozessen. Demzufolge muss der Abgleich der für den Zahlungsverkehr notwendigen Rechte regelmäßig erfolgen, um bereits an dieser Stelle Manipulationen auszuschließen. Anwendern sind nur die Rechte einzuräumen, die zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigt werden.**

Die Kassenprüfung durch den Kassenaufsichtsbeamten besteht in einer laufenden Überwachung und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Stadtkasse (§ 41 GemKVO Doppik). Die Kassenaufsicht prüft die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und das Zusammenwirken mit der Verwaltung.

Die Abstimmung der Finanzmittelkonten ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer jeden Kassenprüfung. Ergänzend zu den o. g. Feststellungen sind künftig folgende Schwerpunkte zu beachten:

- Aufnahme aller Bestände der Stadtkasse (d. h. der Zahlwege und Haushalte, der Kassenbestandsverstärkung und des Verwahrgelegtes),
- Vollständigkeitserklärung des/der Kassenverwalters/-in,
- Wahrnehmung der Aufgaben und Organisation der Kreiskasse,
- Prüfung der Kassenanordnungen, des Zahlungsverkehrs sowie der Verwaltung der Kassenmittel und Wertgegenstände,
- Vorlage der aktuellen Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse mit den Namen und den Unterschriften in der Finanzbuchhaltung,
- Ordnungsmäßigkeit der Annahme von Einzahlungen und der Leistung von Auszahlungen sowie der zahlungsorientierten Buchhaltung (Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung, zahlungsrelevante Bearbeitung durchlaufender und fremder Zahlungsmittel, Bankbuchhaltung, buchmäßiger Abschluss der Finanzrechnung),

- Abstimmung der Finanzmittelkonten (Tagesabschluss - Abstimmung des Saldos der Finanzrechnungskonten mit dem Ist-Bestand der Geldbestände und der von verwalteten Bankkonten und Zahlungsmitteln),
- Verwaltung der liquiden Mittel einschließlich einer nachvollziehbaren Dokumentation (Liquiditätsplanung; Geldanlagen, Liquiditätskredite, gewährte Darlehen an Dritte),
- Einhaltung des mit der Haushaltssatzung festgeschriebenen Höchstbetrages der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (Summe der aufgenommenen Kontokorrent- und Festbetragskredite),
- ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Kassengeschäfte (u. a. unverzügliche Abwicklung der Verwahrgelder und Vorschüsse),
- Umgang mit Geld-/Kreditkarten (Befugnisse),
- unverzügliche Bearbeitung ungeklärter Zahlungseingänge,
- Vorliegen von Buchungsrückständen,
- ordnungsgemäße Verwahrung der Kassenbücher und Belege einschließlich der Ordnungsmäßigkeit bei der Führung des Schecküberwachungsbuches (u. a. im Rahmen der Auffüllung der Einnahmekassen und Handvorschüsse) und des Quittungsbuches,
- Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen (Verwahrgelass),
- Beachtung der Kassensicherheit bei der Zahlungsabwicklung, d. h. Vorlage der erforderlichen persönlichen, sachlichen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen,
- Überwachung der Mahn- und Vollstreckungsläufe,
- Einhaltung von Aufbewahrungsfristen (u. a. Beachtung der Besonderheiten beim Online-Banking-Verfahren, Anforderungen an elektronische Kontoauszüge),
- Einhaltung interner Festlegungen (z. B. DA, Unterschriftsbefugnisse) sowie
- Einbeziehung der Prüfberichte des RPA.

Aufgabe eines jeden Kassenaufsichtsbeamten muss es sein, die hinterlegten Berechtigungen (Zugriffsrechte) kritisch mit den Arbeitsprozessen der Kommune abzugleichen und die notwendigen Rechte zuzuordnen. Grundlage bildet ein unmissverständlich ausgearbeitetes IT-Berechtigungskonzept (klare Aufgabendefinition für jeden Mitarbeiter der Finanzbuchhaltung, um die Zugriffsrechte sinnvoll zusammenfassen zu können).

Die Prüfung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

**Der Landesrechnungshof weist nochmals ausdrücklich auf die pflichtgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben hin.**

### 12.1.3 Kassenprüfungen durch das örtliche RPA

Die örtliche Prüfung ist ein unverzichtbares Instrument für eine zeitnahe Kontrolle der Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit aller finanzwirtschaftlichen Verwaltungsvorgänge. Daher obliegt dem RPA ferner die Aufgabe, regelmäßig und unvermutet Kassenprüfungen vorzunehmen (§ 140 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA).

Dazu zählen die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege (dient der Erleichterung der Prüfung der Jahresabschlüsse) sowie die Überwachung des Zahlungsverkehrs.

Das RPA führte im Erhebungszeitraum nur im Haushaltsjahr 2018 eine unvermutete Kassenprüfung durch, in den Jahren 2012 bis 2017 erfolgten lediglich unvermutete Bestandsaufnahmen bei der Barkasse der Stadtkasse.

Da die Kassenaufsicht nicht vollumfänglich wahrgenommen wurde, sehen wir diese Handlungsweisen insgesamt sehr kritisch, zumal jede Prüfung auch präventive Wirkungen entfaltet.

Ziel der genannten Prüfungstätigkeit ist nicht nur die "Fehlersuche". Es werden zugleich Ursachen etwaiger Mängel ergründet und Vorschläge zur Verbesserung gemacht. Zunehmend gewinnt die begleitende Prüfung an Bedeutung. In der Folge fließen die Kenntnisse und Auffassungen des Rechnungsprüfungsamtes in Entscheidungsprozesse ein. Daher ist die kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung durch unvermutete Kassenprüfungen zu gewährleisten.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das RPA seine Pflichtaufgaben erfüllt und dies nachvollziehbar dokumentiert.**

Zu Inhalt und Umfang der Kassenprüfung verweisen wir beispielhaft auf eine Handreichung der Kommunalen Spitzenverbände und der Gemeindeprüfungsanstalt in Baden-Württemberg.<sup>12</sup>

### 12.1.4 Das Liquiditätsmanagement

Das Liquiditätsmanagement sorgt dafür, dass die Stadt jederzeit ihren Zahlungsverpflichtungen termingerecht und vollständig nachkommen kann.

Ziel ist es, die Instrumente und die Lösungen für ein kommunales Liquiditätsmanagement durch kurz- bis langfristige Liquiditätsplanung im Sinne des Gemeindehaushalts- und Kassenrechts (§ 19 Abs. 1 GemKVO Doppik) darzustellen.

<sup>12</sup> Hrsg. Kommunale Spitzenverbände in Baden-Württemberg und Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg: Kassenführung der Gemeinden und Landkreise - Prüfung der Kassenführung - Handreichung für die kommunale Prüfung [https://www.gpabw.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Handreichungen/Pruefung\\_der\\_Kassenfuehrung.pdf](https://www.gpabw.de/fileadmin/user_upload/pdf/Handreichungen/Pruefung_der_Kassenfuehrung.pdf)

Bisher lag die Sichtweise eher auf der kurzfristigen Liquiditätsdisposition und im strategischen Bereich vor allem in der Haushaltsplanung. Insbesondere durch steigende Kassenkreditvolumina haben sich die Rahmenbedingungen für den Umgang mit dem Liquiditätsmanagement stark geändert.

Die Liquiditätsplanung ermöglicht eine effiziente Verwaltung der liquiden Mittel und sonstigen Bankeinlagen. Ausgehend von einer mittelfristigen Vorschau auf Basis der Werte des Finanzhaushaltes bis hin zu einer taggenauen Berechnung der verfügbaren Kassenmittel stellt die Liquiditätsplanung ein solides Werkzeug für das Management der Bankbestände und Liquiditätskredite dar.

Folgende Verfahrensweisen lagen vor:

- Eine DA wurde zur Regelung der Verfahrensabläufe und Verantwortlichkeiten nicht erlassen.
- Im Prüfungszeitraum wurde nur eine kurzfristige Liquiditätsbetrachtung durchgeführt (*Deckung der Verbindlichkeiten durch liquide Mittel für einen Zeitraum von 30 Tagen*).
- Eine Unterstützung durch die NKHR-Software (Modul für das Liquiditätsmanagement) bzw. eine andere Softwarelösung mittels Schnittstelle war nicht vorhanden. Alle Eingaben erfolgen manuell (mittels einfacher Excel-Lösung). Dabei sind Schreib- bzw. Übertragungsfehler nicht auszuschließen.
- Von den SE/FD erfolgten i. d. R. zum Monatsende Meldungen für den Folgemonat.
- Es wurden keine Vordrucke (Meldebögen) verwendet.
- Auswertungen in Form von Plan-Ist-Vergleichen erfolgten bisher nicht.

### **Der Landesrechnungshof hält die Einrichtung eines qualifizierten Liquiditätsmanagements für notwendig.**

Das Liquiditätsmanagement muss auch sicherstellen, dass der gemäß Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag der Liquiditätskredite nicht überschritten wird.

Mit Inkrafttreten des KVG LSA zum 01.07.2014 wurde ein gesetzlich festgelegter Höchstbetrag für die Aufnahme von Liquiditätskrediten wieder eingeführt (gemäß § 110 Abs. 2 KVG LSA i. H. v. maximal einem Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan).

Die in der Haushaltssatzung festgeschriebenen Höchstbeträge wurden bis auf das Haushaltsjahr 2014 hinsichtlich der vertraglich vereinbarten maximalen Kredithöhe der Rahmenkreditlinie (variabel verzinslichen Kreditrahmen, der bei Bedarf gezogen und zurückgeführt werden kann) eingehalten.

Die Haushaltssatzung 2014 wies einen Höchstbetrag für die Aufnahme von Liquiditätskrediten i. H. v. 8.000.000 Euro aus. Mit der Nachtragshaushaltssatzung vom 10.12.2014 erfolgte eine Reduzierung auf 7.183.600 Euro. Am 17.12.2014 wurde die Kreditlinie von bisher 8.000.000 Euro auf 7.186.600 vermindert, jedoch nicht dem Höchstbetrag angepasst. Damit wurde der Festlegung in der Nachtragshaushaltssatzung nicht entsprochen.

Im Prüfungszeitraum erfolgte die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten ausschließlich durch die Kontokorrentkredite (gemäß Rahmenkreditlinie mit der Hausbank).

- Angaben in Euro -

Haushaltsjahr	Kontobestand auf Girokonten zum 31.12.	Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite
2012	+486.380,64	6.188,60
2013	+524.062,59	3.188,32
2014	./772.913,96	6.176,64
2015	./1.329.480,93	11.628,41
2016	./1.111.721,93	7.777,42
2017	+1.087.742,29	768,48
2018	./3.464.752,86	5.145,84

Ein erheblicher Liquiditätsbedarf zeichnete sich im Vergleich der Bedarfe zum 31.12. der Haushaltsjahre 2017 und 2018 ab. Insgesamt ist eine Steigerung von rund 4,5 Mio. Euro zu verzeichnen. Allein dies zeigt, dass eine kurzfristige Liquiditätsplanung nicht ausreicht, um den Schuldenabbau voranzubringen. Zu Gute kommt der Stadt die derzeitige Niedrigzinsphase.

Die Zunahme der zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen kommunalen Liquiditätskredite ist ein alarmierendes Zeichen für die finanzielle Situation der Stadt. Das künftige Zinsrisiko wird derzeit eher ausgeblendet. Eine belastbare Liquiditätsplanung zur Absicherung des Liquiditätsrisikos muss stets im Vordergrund stehen. Nur auf der Basis der Jahresabschlüsse können die Ist-Finanzzahlen den Planwerten aus dem Haushalt gegenübergestellt werden. Erst dann werden Finanzierungsabweichungen deutlich. Daher muss die Stadt umgehend die Haushaltsjahre ab 2013 abschließen.

Ziele des Liquiditätsmanagements sind:

- Die Steuerung der Zahlungsfähigkeit, um rechtzeitig den neuen Finanzmittelbedarf durch Aufträge oder Bankkredite erkennen zu können.

- Der Überbestand an Liquidität ist entweder für Tagesgeld- oder Festgeldanlagen bzw. vorrangig zum Schuldenabbau zu verwenden. Letzteres gewinnt aufgrund der von der Stadt in den Jahren 2017 und 2018 zu zahlenden Negativzinsen (Aufwendungen für negative Guthabenverzinsung) mehr an Bedeutung.
- Für unvorhersehbare Zahlungsnotwendigkeiten, die nicht im Liquiditätsplan Eingang gefunden haben, sollte eine geringe Liquiditätsreserve vorgehalten werden.
- Zur Realisierung einer zielführenden Liquiditätsplanung ist die Umstellung auf eine kurz- und mittelfristige Liquiditätssteuerung erforderlich.

Künftig ist eine kurz- und mittelfristige Liquiditätsplanung anzustreben, d. h. die Aufstellung einer Prognose im Dezember eines jeden Jahres für das gesamte Folgejahr (in Monatsscheiben) bei laufender Aktualisierung bei erkennbaren Abweichungen.

Die Stadt hatte keine Regelungen zum Liquiditätsmanagement getroffen. Es erscheint sinnvoll, in diese DA Handlungsvorgaben zum Liquiditätsmanagement aufzunehmen. Als Orientierungshilfe wurde eine Muster-DA des Deutschen Städtetages (Stand 2015) übergeben.

Wir weisen darauf hin, dass ein Herunterbrechen der Liquiditätsplanung bis auf Projektebene (größere Baumaßnahmen) sinnvoll ist, um frühzeitig über die Projektfinanzierung Einfluss auf drohende Unterdeckung zu nehmen. Dabei ist anzumerken, dass die Planung der Zahlungseingänge auf Projektebene i. d. R. für ein Haushaltsjahr und dann fortlaufend für zwölf Monate durchgeführt wird.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die Einhaltung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite überwacht und sicherstellt.**

#### **12.1.5 Weitere Feststellungen und Hinweise zur Stadtkasse**

##### *Quittungsblöcke*

Die Stadtkasse reichte ordnungsgemäß vordrucknummerierte Quittungsblöcke aus.

Im Rahmen unserer örtlichen Erhebungen wurde bekannt, dass Quittungsblöcke mit einem oder zwei Durchschlägen ausgegeben wurden.

Im Fall der Quittungsblöcke mit zwei Durchschriften (Vollstreckung) erfolgte die Rückgabe verbrauchter Blöcke an die Stadtkasse, bei denen mit einer Durchschrift (Barkasse, Einzahlungskassen und Handvorschüsse) erübrigt sich das, da im Quittungsblock keine Durchschrift verbleibt. Demzufolge ist auch keine Nachkontrolle anhand der abgerechneten Quittungsblocks (sog. Rückwärtskontrolle des Vorgangs) möglich.

**Der Landesrechnungshof erwartet die Einhaltung der zwingenden Vorschriften.**

**Die Stadt sollte umgehend auf Quittungsblöcke mit zwei Durchschlägen umstellen. Nur so sind Zahlungsvorgänge für Einzahlungen nachvollziehbar.**

*Frankierguthaben - Abbildung im Tagesabschluss*

Gemäß dem Kontenrahmenplan umfasst der Kassenbestand auch den Bestand an Brief- und ähnlichen Marken sowie das Guthaben auf Frankiergeräten. Dementsprechend sind diese Bestände in den Tageskassenabschluss mittels eines gesonderten Zahlweges einzubeziehen.

Aus den vorläufigen Tagesabschlüssen per 31.12. der Jahre 2013 bis 2018 war der Ausweis des Bestandes des Frankierguthabens infolge der durch die Stadtverwaltung genutzten Frankiermaschine nicht zu entnehmen. Das Buchwerk wies beispielsweise im Haushaltsjahr 2018 viermal den Kauf von Porto für die Frankiermaschine i. H. v. jeweils 5,0 T€ aus (Buchungsstelle 1115.543100).

Da es sich beim Bestand an Postwertzeichen um Geldwerte handelt, muss dem Tagesabschluss der tagaktuelle Bestand des Frankierguthabens zu entnehmen sein. Daher sind der Kauf und Verbrauch der Postwertzeichen über einen gesonderten Zahlweg zu buchen (Empfehlung der Einrichtung von Unterkonten zum Konto 1831).

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, den Bestand der Frankiermaschine als Bestandteil der liquiden Mittel im Tagesabschluss auszuweisen.**

*Gemeinschaft von Separationsinteressenten*

Nach § 118 Abs. 1 i. V. m. § 121 Abs. 3 KVG LSA hat die Gemeinde für ihr Sondervermögen für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Im Jahresabschluss sind, soweit durch Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist, sämtliche Vermögensgegenstände, Verbindlichkeiten, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde darzustellen.

Das Vermögen im Eigentum der Gemeinschaft von Separationsinteressenten (siehe Anlage 3) stellt kein wirtschaftliches Eigentum der Kommune dar. Nach § 111 GO LSA/§ 122 KVG LSA ist für Vermögen, das die Gemeinde nach besonderem Recht treuhänderisch zu verwalten hat, ein besonderer Haushaltsplan aufzustellen und eine Sonderrechnung zu führen. Im Weiteren ist ein Jahresabschluss (eine Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung) aufzustellen, welcher durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern ist (§ 118 Abs. 2 und 3 KVG LSA).

Aus diesen Gründen war eine Sonderkasse „Gemeinschaft von Separationsinteressenten“ zu bilden (s. auch Kommentar zu § 123 KVG LSA<sup>13</sup>).

Die Stadt führte diese Kassengeschäfte bisher als Verwahrgeld (Buchungsstelle VW1003).

**Der Landesrechnungshof hält den Nachweis von Separationsvermögen als Treuhandvermögen mit Sonderrechnung (§ 122 Abs. 2 KVG LSA) für notwendig. Nur so kann eine sachgerechte und praktikable Dokumentation erfolgen.**

### *Kassation*

Gegenstand der Erhebungen war die Beurteilung des Ablaufs beim Abgabe-/Übernahmegeschäft zwischen der SE Finanzen/Beteiligungsmanagement und dem Verwaltungsarchiv sowie die Fristenwahrung bei der Kassation von Kassenbelegen und -büchern, d. h. ob die zwischen Vernichtung oder dauerhafter Aufbewahrung des Archivguts nachvollziehbar und gesetzeskonform erfolgte.

Dazu muss für das nicht dauerhaft aufzubewahrende Archivgut eine Kassationsliste erstellt werden. Darin muss festgehalten werden, warum welche Unterlagen im Altpapier, im „Reißwolf“ oder in der professionellen Aktenvernichtung zu entsorgen sind. Das dient der späteren Nachvollziehbarkeit.

Im Weiteren ist die ordnungsgemäße Vernichtung durch den in Anspruch genommenen Dienstleister zu belegen.

Gemäß § 36 Abs. 2 GemKVO Doppik sind die Bücher zehn, die Belege sieben Jahre aufzubewahren. Ergeben sich Zahlungsgrund und Zahlungspflichtige oder Empfangsberechtigte nicht aus den Büchern, sind die Belege ebenfalls 10 Jahre aufzubewahren. Die Fristen beginnen am 01.01. des der Beschlussfassung über den Jahresabschluss folgenden Haushaltsjahres.

Das Verwaltungsarchiv befindet sich in Verantwortung des FD 40 (Schule, Jugend und Kultur). Die Anfragen zum Nachweis der bisher veranlassten Kassation der Kassenbelege und -bücher wurden nicht beantwortet. Daher wurde im abschließenden Gespräch mit dem Oberbürgermeister der Sachverhalt ausgewertet und eine Nachreichung der Nachweise eingeräumt. Diese Möglichkeit wurde von der Stadt nicht genutzt. Demzufolge gehen wir davon aus, dass Unzulänglichkeiten vorliegen.

<sup>13</sup> Kommentar zum KVG LSA von Detlef Bücken-Thielmeyer und Dr. Michael Grimberg, Oberregierungsrat und Hochschuldozent an der Hochschule Harz, Dr. Manfred Miller, Regierungsdirektor und Dozent an der Hochschule Harz, Peter Schneider, Richter am Obergericht des Landes Sachsen-Anhalt in Magdeburg und Dr. jur. Bernd Wiegand, Oberbürgermeister der Stadt Halle - Ausgabe 8.2017

Der Landesrechnungshof kann ein derartiges Verwaltungshandeln nicht nachvollziehen.

Diese Feststellungen zeigen, dass die bisher nicht wahrgenommene laufende Überwachung der Stadtkasse durch die Kassenaufsicht und durch das RPA Versäumnisse zugelassen hat und bestärken deren Notwendigkeit.

## 12.2 Sonderkasse des Eigenbetriebes „Stadtpflegebetrieb“

### *Allgemeines*

Grundsätzlich gelten die Vorschriften der GemKVO Doppik auch für die Sonderkassen, wobei sich aus der Anwendung der kaufmännischen Buchführung zwangsläufig Abweichungen ergeben (§§ 43 und 44 GemKVO Doppik unter Verweis auf § 263 HGB).

### *Nachprüfung zu den Feststellungen der vorangegangenen überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofes*

Mit der Einrichtung einer Sonderkasse wurde der gesetzliche Grundsatz der Einheitskasse durchbrochen. Aus diesem Grund muss der Stadtrat über die Einrichtung einer Sonderkasse entscheiden. Bereits bei unserer vorangegangenen überörtlichen Prüfung wurde das Fehlen dieser Grundlage für die für den Eigenbetrieb geführte - von der Stadtkasse losgelösten (unverbundenen) - Sonderkasse beanstandet.

Die Nachprüfung zeigte, dass keine Heilung des nicht gesetzeskonformen Zustandes durch entsprechende Satzungsergänzung erfolgte.

**Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die zur Einrichtung einer Sonderkasse erforderliche Beschlussfassung durch den Stadtrat weiterhin nicht vorlag. Demzufolge erfolgte auch keine Anzeige der Wahrnehmung der Kassengeschäfte außerhalb der Verwaltung bei der Kommunalaufsicht (§ 107 GO LSA/ § 117 KVG LSA). Bei der Einrichtung einer Sonderkasse handelt es sich um eine wesentliche Angelegenheit des Eigenbetriebes. Daher ist eine Festlegung in der Eigenbetriebssatzung unentbehrlich.**

### *Erledigung der Kassengeschäfte durch Dritte*

Seit dem 28.08.1998 ist der Kaufmännische Betriebsführungsvertrag mit der Stadtwerke Staßfurt GmbH in Kraft. Das jährlich zu zahlende Betriebsführungsentgelt (Pauschalvergütung) wurde in den Jahren 2005 und 2011 angepasst (52.000 bzw. 72.400 Euro zzgl. USt).

Zahlungsbedingungen (u. a. Zahlungstermin, ob Raten- oder Einmalzahlung, Festlegungen bei Zahlungsverzug) wurden im Vertrag nicht vereinbart, sollten jedoch aus unserer Sicht noch vereinbart werden.

Die unter § 4 enthaltenen Unterrichtungspflichten und Kontrollrechte sollten dahingehend ergänzt werden, dass das RPA im Rahmen der unvermuteten Kassenprüfung sowie der Jahresabschlussprüfung tätig werden kann, ohne erst die Genehmigung des Eigenbetriebes einzuholen (derzeit gilt: „Der Eigenbetrieb ist jederzeit berechtigt ... selbst oder durch Dritte zu prüfen.“).

Gleiches gilt für die Befugnisse des Oberbürgermeisters bzgl. der gesetzlich vorgeschriebenen Kassenaufsicht bzw. für den von ihm bestellenden Kassenaufsichtsbeamten.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Betriebsführungsvertrag entsprechend der Hinweise zu ergänzen.**

### *Barkasse - Einzahlungskasse und Handvorschuss (Handkasse)*

Der Eigenbetrieb unterhält keine Barkasse, sondern bedient sich einer sog. Handkasse.

Es erfolgt demzufolge keine Trennung hinsichtlich der Einzahlungen (Einzahlungskasse) und Auszahlungen (Handvorschuss) gemäß § 4 GemKVO Doppik.

Die Aufsicht über die Handkasse obliegt gemäß Nr. 1 der Kassenordnung über die Handkasse dem Betriebsleiter.

Die Stichproben zeigten, dass im Rahmen der Erteilung einer Quittung, z. B. für die Empfangsbestätigung der Einzahlung der Eigenbeteiligung eines Mitarbeiters an der Arbeitskleidung, ein unnummerierter Quittungsblock verwendet wurde (keine vorgedruckte Nummerierung). Die vorgenommene manuelle Nummerierung ist nicht ausreichend.

Wir empfehlen aus Gründen der ordnungsgemäßen Nachweisführung sowie aus wirtschaftlicher Sicht den Bezug von vornummerierten Quittungsblöcken mit zwei Durchschriften von der Stadtkasse (den Originalbeleg erhält der Einzahler, die 1. Durchschrift ist für die Belegablage und die 2. Durchschrift verbleibt im Quittungsblock - diese wird für Kontrollzwecke archiviert).

Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass im Kassenbuch der die Zahlung begründende und der Nachvollziehbarkeit dienende vollumfängliche Ausweis des Zahlungsgrundes zwingend erforderlich ist. So zeigten die Stichproben in den Kassenbuchblättern, dass bei den Einzahlungen mit dem Zahlungsgrund „Arbeitsjacke Herr ...“ (Bsp. Kassenbuchblatt 2017, S. 12) der fehlende Zusatz „Eigenbeteiligung“ erst Aufschluss über den tatsächlichen Grund der Zahlung geben würde.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Verwendung unnummerierter Quittungsblöcke nicht zulässig ist. Aufgrund der nicht wahrgenommenen laufenden Prüfung der Sonderkasse durch den Kassenaufsichtsbeamten, wie auch durch das RPA wurden diese Mängel bisher nicht bekannt.**

#### *Wahrnehmung der Kassenaufsicht*

Nach § 117 KVG LSA können die Kassengeschäfte ganz oder teilweise von einer Stelle außerhalb der Verwaltung besorgt werden, wenn die ordnungsgemäße Erledigung und Prüfung nach den für die Stadt geltenden Vorschriften gewährleistet wird. Für die Überwachung der Sonderkasse ist im Rahmen der Kassenaufsicht der Oberbürgermeister zuständig. Eine Bestellung eines Bediensteten zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgte nicht.

Aufgrund der nicht laufenden Überwachung der Kassengeschäfte durch das RPA war neben der jährlich durchzuführenden unvermuteten Kassenprüfung mindestens eine weitere Kassenbestandsaufnahme durchzuführen.

Bezüglich der Inhalte der Kassenprüfung wird auf die Hinweise unter Pkt. 11.1.2 verwiesen.

**Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Stadt für den gesamten Erhebungszeitraum die Wahrnehmung der Kassenaufsicht nicht nachweisen konnte. Der Oberbürgermeister muss umgehend seinen Pflichten nachkommen, um die kassenrechtlichen Vorgaben zu erfüllen.**

#### *Unvermutete Kassenprüfungen durch das RPA*

Die laufende Kontrolle der Sonderkasse, d. h. die Durchführung unvermuteter Kassenprüfungen einschließlich einer Kassenbestandsaufnahme, erfolgte trotz unserer Feststellungen und Hinweise im Jahre 2010 weiterhin nicht.

Erst nach Ankündigung unserer aktuellen überörtlichen Prüfung erfolgten Ende 2018 erste Aktivitäten (Bestandsaufnahme) des RPA bezüglich der eingerichteten Sonderkasse. Von einer unvermuteten Kassenprüfung kann aufgrund des Prüfungsumfanges nicht die Rede sein. Die o. g. Bestandsaufnahme war Bestandteil des Berichtes über die Kommunalkasse der Stadt vom 13.12.2018 (siehe Pkt. 4.6).

Wir halten es für nicht akzeptabel, dass seit der Gründung des Eigenbetriebes im Jahre 1998 die Sonderkasse dem Selbstlauf überlassen ist. Im Rahmen der durchzuführenden Kassenprüfungen nimmt neben der Feststellung der Einhaltung der kassenrechtlichen Vorschriften auch der fachliche Austausch einen wesentlichen Stellenwert ein.

Da es sich um eine Sonderkasse mit eigenem Bankkonto handelt, ist künftig die Niederschrift über die unvermutete Kassenprüfung bzw. unvermutete Kassenbestandsaufnahme in einem gesonderten Bericht zu dokumentieren.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das RPA die sich aus §§ 140 ff KVG LSA ergebenden Pflichten wahrnimmt, zumal die Kassenaufsicht vom Oberbürgermeister bisher nicht wahrgenommen wurde. Es muss eine vollumfängliche Kassenprüfung erfolgen.**

**Neben der Überprüfung i. S. d. kassenrechtlichen Vorschriften dient das Mehr-Augen-Prinzip auch der Prävention.**

### 13. Schlussbemerkungen

Die Stadt hat wesentliche Beanstandungen aus dem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes vom 16.11.2011 noch nicht bzw. erst verspätet umgesetzt. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf.

Darüber hinaus ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die wichtigste Aufgabe der Stadt Staßfurt darin besteht, dass sie die Haushaltskonsolidierung ernsthaft und systematisch vollzieht, um die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt zu erhalten. Die Stadt muss deshalb umgehend eine systematische und flächendeckende Aufgaben- und Produktkritik durchführen und wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung entwickeln und umsetzen.

In einem weiteren Schritt muss die Stadt wichtige Maßnahmen der Verwaltungsorganisation umsetzen. Hierzu zählt insbesondere, die Dienstanweisungen und die Verwaltungsorganisation an die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes anzupassen. Dies betrifft z. B. den Umgang mit dem Steuerabzug bei Bauleistungen und das Kassenwesen sowohl in der Stadtkasse als auch im Eigenbetrieb.

Für die Durchführung einer konsequenten Haushaltskonsolidierung im gesamten Konzern Stadt ist ein wirksames Beteiligungsmanagement unverzichtbar. Aufgrund einer fehlenden Beteiligungsrichtlinie und der daher nicht geregelten Rechte des Beteiligungsmanagements gegenüber den Unternehmen besteht in der Stadt Staßfurt

Optimierungspotential. Hierzu gehört auch die Einräumung von Unterrichtsrechten in den Beteiligungen für die zuständigen Prüfungsbehörden (Rechnungsprüfungsamt der Stadt und Landesrechnungshof).



Barthel  
Präsident



Philipp  
Mitglied des Senats

Haushaltsvolumen

HJ	VerwH T€	VermH T€
2012 Einnahmen	37.442,3	4.904,3
Ausgaben	37.442,3	4.904,3

HJ	Ergebnis- plan T€	Finanzplan	
			T€
2013 Erträge  Aufwendungen Fehlbedarf	38.233,4  39.153,8 ./. 920,4	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	35.455,7
		Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	35.646,8
		Fehlbedarf	./. 191,1
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	6.270,8
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	8.180,6
		Fehlbedarf	./. 1.909,8
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	1.812,7
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	755,5
		Überschuss	+ 1.057,2
	Ergebnis Finanzplan	./. 943,7	
2014 Erträge  Aufwendungen Ausgleich	40.444,5  40.444,5 0	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	35.822,0
		Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	37.109,9
		Fehlbedarf	./. 1.287,9
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3.766,5
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	5.059,8
		Fehlbedarf	./. 1.293,3
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	1.293,3
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	759,9
		Überschuss	+ 533,4
	Ergebnis Finanzplan	./. 2.047,8	
1. Nachtrag 2014 Erträge Aufwendungen Ausgleich	40.540,6  40.540,6 0	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	35.918,1
		Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	37.206,0
		Fehlbedarf	./. 1.287,9
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3.766,5
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	5.409,0
		Fehlbedarf	./. 1.642,5
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	1.293,3

HJ	Ergebnis- plan T€	Finanzplan	
			T€
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	759,9
		Überschuss	533,4
		Ergebnis Finanzplan	/./ 2.397,0
2015 Erträge	41.768,8	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	37.189,7
Aufwendungen	41.768,8	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	38.351,1
Ausgleich	0	Fehlbedarf	/./ 1.161,4
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	5.853,1
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	8.173,9
		Fehlbetrag	/./ 2.320,8
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	4.284,7
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	2.928,3
		Überschuss	+ 1.359,4
		Ergebnis Finanzplan	/./ 2.122,8
2016 Erträge	46.635,7	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	42.888,4
Aufwendungen	43.689,3	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	39.992,4
Überschuss	2.946,4	Überschuss	+ 2.896,0
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	5.156,6
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	8.328,8
		Fehlbedarf	/./ 3.172,2
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	4.699,5
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	3.200,4
		Überschuss	+ 1.499,1
		Ergebnis Finanzplan	+ 1.222,9
2017 Erträge	46.303,2	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	42.778,0
Aufwendungen	46.108,2	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	42.466,2
Überschuss	195,0	Überschuss	+ 311,8
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	8.140,2
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	14.907,1
		Fehlbedarf	/./ 6.766,9
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	7.967,2
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	3.296,7
		Überschuss	+ 4.670,5
		Fehlbedarf	/./ 1.784,6
2018 Erträge	48.727,5	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	44.801,5
Aufwendungen	48.478,9	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	43.855,0
Überschuss	268,6	Überschuss	+ 946,5

HJ	Ergebnis- plan T€	Finanzplan	
			T€
		Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	6.684,0
		Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	10.811,3
		Fehlbedarf	./ 4.127,3
		Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	9.484,0
		Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	8.248,2
		Überschuss	+ 1.235,8
		Ergebnis Finanzplan	./ 1.945,0

**Haushalts- und Nachtragssatzungen Stadt Staßfurt 2012 - 2018**

Haushaltssatzungen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Beschluss des Rates	24.11.2011	06.06.2013	22.05.2014	04.12.2014	23.06.2016	20.04.2017	30.11.2017
Genehmigung	19.12.2011	15.07.2013	09.07.2014	05.02.2015	18.07.2016	09.06.2017	24.01.2018
Öffentliche Bekanntmachung	30.12.2011	26.07.2013	18.07.2014	04.03.2015	27.07.2016	21.06.2017	09.02.2018
Auslegung	02.01.- 09.01.2012	29.07.- 06.08.2013	21.07.- 29.07.2014	05.03.- 13.03.2015	28.07.- 05.08.2016	10.07.- 20.07.2017	12.02.- 22.02.2018
<b>1. Nachtragshaushaltssatzungen</b>							
Beschluss des Rates			23.10.2014				
Genehmigung			27.11.2014				

Anlage 3

**Übersicht zur Entwicklung der Bestände der Gemeinschaft der Separationsinteressenten 2012 bis 2017**

- Angaben in Euro -

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2012
VW01003	Separationsinteressenten Förderstedt	189.328,55
VW01005	Separationsinteressenten Löbnitz	59.510,98
VW01007	Separationsinteressenten Atzendorf	30.876,32
VW01030	Separationsinteressenten Brumby	19.692,08
VW01070	Separationsinteressenten Glöthe	27.342,57
<b>VW0 gesamt</b>	<b>Separationsinteressenten</b>	<b>326.750,50</b>

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2013*
VW1003	Separationsinteressenten	340.447,07

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2014*
VW1003	Separationsinteressenten	346.289,26

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2015*
VW1003	Separationsinteressenten	352.796,82

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2016*
VW1003	Separationsinteressenten	358.113,19

	Bezeichnung	Bestand 31.12.2017*
VW1003	Separationsinteressenten	371.493,07

\* Für die Haushaltsjahre 2013 bis 2017 sind die vorläufigen Rechnungsergebnisse ausgewiesen.