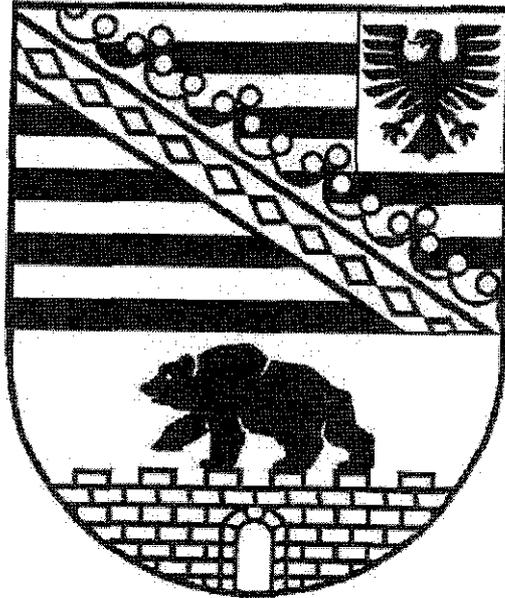


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht über die turnusmäßige überörtliche Prüfung der Hansestadt Stendal

AZ: 42-04316/90535/13

Dessau-Roßlau, 27. März 2014

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
I. Vorbemerkungen	5
II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	5
III. Prüfungsergebnisse	8
1. Haushaltswirtschaft	8
1.1 Haushalts- und Finanzlage	8
1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes	8
1.1.1.1 Haushaltsvolumen	8
1.1.1.2 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes	9
1.1.1.3 Entwicklung des Vermögenshaushaltes	14
1.1.2 Rücklagen- und Kreditwirtschaft	15
1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft	17
1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne	17
1.2.2 Anlagen zum Haushaltsplan	17
1.2.3 Rechnungslegung	18
1.2.3.1 Vermögensübersicht	18
1.3 Haushaltsausführung	18
1.3.1 Vorläufige Haushaltsführung	18
1.3.2 Haushaltswirtschaftliche Sperre	19
1.3.3 Verpflichtungsermächtigungen	19
1.3.4 Haushaltsausgabereste	19
1.3.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	20
1.3.6 Gewährtes Darlehen - FSV Lok Altmark e. V.	21
1.3.7 Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Hansestadt	21
2. Einnahmen aus Konzessionsabgaben und Wegenutzungsentgelten	24
3. Öffentliche Einrichtungen	25
4. Unternehmen und Beteiligungen der Hansestadt	27
4.1 Unternehmensformen und Umfang	27
4.2 Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht	28
4.3 Unternehmen in Privatrechtsform	31
4.3.1 Informations- und Prüfungsbefugnisse der Hansestadt und des Landesrechnungshofes	31
4.3.2 Abwassergesellschaft Stendal mbH (AGS)	32
4.3.3 Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH (SWG)	34
4.3.4 Altmark-Oase Sport- und Freizeit Stendal GmbH (AltOa)	35
4.3.5 Grundstücksverwaltung Uchtspringe GmbH (Uchtspringe GmbH)	37
4.3.6 Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH (BIC)	39

4.3.7	Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH (FSB)	42
4.3.8	Stadtwerke-Altmarkische Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke GmbH Stendal (SWS)	44
4.4	Eigenbetrieb Technologiepark Altmark	46
5.	Programmprüfung	48
5.1	Finanzsoftware der Stadtverwaltung	48
5.2	Buchhaltungssoftware des Eigenbetriebs	49
5.3	Abnahme- und Freigabeverfahren	49
6.	Vergabe- und Auftragswesen	51
6.1	Die Vergabeordnung der Hansestadt	51
6.2	Feststellungen	55
6.3	Empfehlungen und Hinweise	61
7.	Steuerabzug bei Bauleistungen	64
8.	Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren	65
9.	Kassenwesen	66
9.1	Die Stadtkasse	66
9.1.1	Bestellungen der Kassenverwalterin und deren Stellvertreterin	66
9.1.2	Kassenaufsicht über die Stadtkasse	66
9.1.3	Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes	68
9.1.4	Dienstanweisungen für das Kassenwesen	68
9.1.5	Verwaltung der Kassenmittel	68
9.1.6	Verwahrbuch	71
9.1.7	Vorschussbuch	76
9.1.8	Belegwesen	76
9.2	Die Sonderkasse des Eigenbetriebs	84
9.2.1	Einrichtung einer Sonderkasse	84
9.2.2	Kassenaufsicht über die Sonderkasse	84
9.2.3	Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes	85
10.	Zuwendungen	85
10.1	Allgemeiner Überblick	85
10.2	Hinweise	85

Abkürzungsverzeichnis

AAO	Auszahlungsanordnung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
A/KAE	Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung
BewertRL	Bewertungsrichtlinie Sachsen-Anhalt
DA	Dienstanweisung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
Epl.	Einzelplan
GEAB	Gemeinsamer Ausschuss Elektronik im Bauwesen
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
Gr.	Gruppe
HAR	Haushaltsausgabereste
HJ	Haushaltsjahr
HKK	Haushaltskonsolidierungskonzept
HPI	Haushaltsplan
Hast	Haushaltsstelle
HÜL	Haushaltsüberwachungslisten
InventRL	Inventurrichtlinie Sachsen-Anhalt
JR	Jahresrechnung
KAE	Konzessionsabgabenanordnung
LVG LSA	Landesvergabegesetz Sachsen-Anhalt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OLG	Oberlandesgericht
OT	Ortsteil
RL	Richtlinie
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
UA	Unterabschnitt
UGr.	Untergruppe
UStG	Umsatzsteuergesetz
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
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOL/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil B
VV	Verwaltungsvorschriften
WiPI	Wirtschaftsplan

I. Vorbemerkungen

Auf der Grundlage des § 126 GO LSA führte der Landesrechnungshof eine turnusmäßige überörtliche Kommunalprüfung bei der Hansestadt Stendal durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2007 bis 2011, die Haushaltsplanung für das Jahr 2012 sowie die Finanzplanung 2011 bis 2015.

Die Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vom RPA geprüft. Ein vom Stadtrat beschlossener Haushaltsplan 2013 lag noch nicht vor.

Im Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum 01.09.2010 wurden 13 Gemeinden in die Hansestadt eingegliedert. Per 31.12.2011 hatte die Hansestadt 41.925 Einwohner.

Die Hansestadt hat die Geschäftsvorfälle bis zum 31.12.2012 nach den für die Kammernalistik maßgeblichen Vorschriften gebucht. Zum 01.01.2013 erfolgte die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf das System der doppelten Buchführung.

Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf folgende Schwerpunkte:

- Haushalts- und Finanzlage,
- Grundlagen der Haushaltswirtschaft und des Kassenwesens,
- Einführung des NKHR,
- Öffentliches Auftragswesen,
- Unternehmen und Beteiligungen.

Die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen des Landesrechnungshofes und des örtlichen RPA sowie die Stellungnahme der Hansestadt vom 16.02.2009 zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes vom 24.06.2008 (vorangegangene Turnusprüfung) wurden in die Betrachtungen einbezogen.

Die örtlichen Erhebungen in der Hansestadt erstreckten sich auf den Zeitraum vom 12.02.2013 bis zum 29.04.2013.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Haushaltswirtschaft

- Haushaltspläne und Jahresrechnungen sind im gesamten Berichtszeitraum 2007-2011 ausgeglichen (Pkt. 1.1.1.1). Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Hansestadt ist nach Einschätzung des Landesrechnungshofes sichergestellt (Pkt. 1.1.1.2).
- Die Haushaltssatzungen wurden außer im Jahr 2008 nicht rechtzeitig erlassen (Pkt. 1.2.1) und die Jahresrechnungen außer im Jahr 2007 nicht fristgerecht aufgestellt.

- Die haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Bildung von HAR wurden bei der Aufstellung der Jahresrechnung 2011 nicht beachtet (Pkt. 1.3.4).
- Der Landesrechnungshof hält eine Zertifizierung und Freigabe der doppelten Finanzsoftware für erforderlich (Pkt. 1.3.7).

Einrichtungen, Unternehmen und Konzessionsabgaben

- Die Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen bindet erhebliche Mittel aus dem allgemeinen Haushalt der Hansestadt. Ein an den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtetes Handeln erfordert, dass die Hansestadt die Einrichtungen so bewirtschaftet, dass die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt reduziert wird. Dies umfasst insbesondere die Erhöhung der eigenen Einnahmen der Einrichtungen (Pkt. 3).
- Der Ausweis der von der Hansestadt geleisteten unterjährigen Betriebskostenzuschüsse für einzelne Unternehmen über die Kapitalrücklage ist nicht sachgerecht (Pkt. 4.2).
- Die Einräumung von Prüfungsbefugnissen für das örtliche Rechnungsprüfungsamt und den Landesrechnungshof über entsprechende Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag ist noch nicht abgeschlossen (Pkt. 4.3.1).
- Die Hansestadt hat ihren Anspruch auf eine Einnahme aus der Verzinsung des Gesellschaftervermögens gegenüber der Abwassergesellschaft Stendal mbH bisher nicht geltend gemacht (Pkt. 4.3.2).
- Die Unterhaltung des defizitären Sport- und Freizeitbades wird mit erheblichen Zuschüssen der Hansestadt als Gesellschafterin abgesichert. Die jährlichen Besucherzahlen liegen weit unter der Plangröße (Pkt. 4.3.4).
- Die Fortführung der im Bestand gefährdeten Grundstücksverwaltung Uchtspringe GmbH bedarf weitreichender unterstützender Maßnahmen der Hansestadt (Pkt. 4.3.5).
- Die von der Hansestadt im Jahr 1993 abgegebene Patronatserklärung für die Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH ist kommunalrechtlich nicht (mehr) zulässig (Pkt. 4.3.6).
- Die Abrechnung und Planung zweckgerichteter Zuschüsse der Gesellschafter für die Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH entsprechen nicht den haushaltswirtschaftlichen Erfordernissen (Pkt. 4.3.7).
- Die Hansestadt hat mit dem Verkauf von Gesellschaftsanteilen an den Stadtwerken zum einen die wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens mit abgesichert, zum anderen wird die kommunale Einflussnahme auf Entscheidungen im Unternehmensbereich begrenzt. Die Einwirkungsmöglichkeiten der

Hansestadt auf die Stadtwerke bezüglich der Sparte Fernwärme sind nicht ausreichend (Pkt. 4.3.8).

Programmprüfung

- Die erforderlichen Zertifizierungen einschließlich der Prüfberichte für die HKR-Programme der Hansestadt (Kameralistik und Doppik) und des Eigenbetriebes lagen nicht vollständig vor (Pkt. 5.1 und 5.2).

Vergabe- und Auftragswesen, Steuerabzug bei Bauleistungen

- Die Vergabeordnung enthält unzureichende organisatorische Festlegungen. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die Dokumentation der einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens gemäß §§ 20 VOL/A und VOB/A (Pkt. 6.1).
- Die Vergabeakten wurden nicht ordnungsgemäß geführt. Die vorgesehene Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hält der Landesrechnungshof für zweckmäßig (Pkt. 6.3).
- Die Hansestadt muss das Verfahren zum Steuerabzug bei Bauleistungen grundsätzlich neu ordnen (Pkt. 7).
- Die Verpflichtung der Architekten und Ingenieure beim Abschluss von Verträgen über Architekten-, Planungs- oder Ingenieurleistungen nach dem Verpflichtungsgesetz erfolgte bisher nicht (Pkt. 8).

Kassenwesen

- Die Wahrnehmung der Kassenaufsicht über die Stadtkasse entspricht nicht vollständig den geltenden Vorschriften (Pkt. 9.1.2).
- Die DA für die Stadtkasse (Kameralistik) wurde nicht überarbeitet. Eine DA für die Kassenführung nach doppischen Grundsätzen war noch nicht erlassen (Pkt. 9.1.4).
- Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine DA zum Liquiditätsmanagement zu erlassen (Pkt. 9.1.5).
- Hinsichtlich der rechtlich geforderten Verantwortlichkeiten, des Verwendungszwecks, der Verfahren sowie der Antrags- und Abrechnungsmodalitäten für Nachlassangelegenheiten (soziale bzw. gemeinnützige Maßnahmen im Sinne des Vermächtnisses des jeweiligen Erblassers) fehlten verbindliche Festlegungen. Diese sind vom Stadtrat zu treffen (Pkt. 9.1.6).

- Ausgaben für Veranstaltungen insbesondere in den Ortsteilen wurden ohne hinreichende Beachtung der haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften geleistet (Pkt. 9.1.8).
- Die unverbundene Sonderkasse für den Eigenbetrieb Technologiepark Altmark wurde nicht förmlich eingerichtet. Die Kassenaufsicht über die Sonderkasse wurde nicht wahrgenommen (Pkt. 9.2.1 und 9.2.2).

III. Prüfungsergebnisse

1. Haushaltswirtschaft

1.1 Haushalts- und Finanzlage

1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes

Zur Einschätzung der Leistungskraft des Haushaltes wurden die Rechnungsergebnisse der Haushaltsjahre 2007 bis 2011 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2015 sowie die vom Statistischen Landesamt bekannt gegebenen Vergleichszahlen herangezogen.

1.1.1.1 Haushaltsvolumen

Das veranschlagte Haushaltsvolumen entwickelte sich im Berichtszeitraum wie folgt:

HJ	VerwH			VermH		
	T€	Veränderung zum Vorjahr		T€	Veränderung zum Vorjahr	
		T€	v. H.		T€	v. H.
2007 Einnahmen	52.908,7	./. 633,7	./. 1,2	12.621,1	./. 2.064,4	./. 14,1
Ausgaben	52.908,7	./. 633,7	./. 1,2	12.621,1	./. 2.064,4	./. 14,1
2008 Einnahmen	53.858,7	+ 950,0	+ 1,8	15.216,6	+ 2.595,5	+ 20,6
Ausgaben	53.858,7	+ 950,0	+ 1,8	15.216,6	+ 2.595,5	+ 20,6
1. Nachtrag 2008 Einnahmen	54.183,7	+ 1.275,0	+ 2,4	20.555,1	+ 7.934,0	+ 62,9
Ausgaben	54.183,7	+ 1.275,0	+ 2,4	20.555,1	+ 7.934,0	+ 62,9
2009 Einnahmen	57.853,8	+ 3.670,1	+ 7,4	13.889,9	./. 6.665,2	./. 32,4
Ausgaben	57.853,8	+ 3.670,1	+ 7,4	13.889,9	./. 6.665,2	./. 32,4
2010 Einnahmen	57.184,5	./. 669,3	./. 1,2	21.121,8	+ 7.231,9	+ 52,1
Ausgaben	57.184,5	./. 669,3	./. 1,2	21.121,8	+ 7.231,9	+ 52,1
2011 Einnahmen	61.576,3	+ 4.391,8	+ 7,7	20.617,9	./. 503,9	./. 2,4
Ausgaben	61.576,3	+ 4.391,8	+ 7,7	20.617,9	./. 503,9	./. 2,4
2012 Einnahmen	61.665,0	+ 88,7	+ 0,1	20.654,6	+ 36,7	+ 0,2
Ausgaben	61.665,0	+ 88,7	+ 0,1	20.654,6	+ 36,7	+ 0,2

Die Hansestadt erfasste bisher ihre Geschäftsvorfälle nicht nach dem System der doppelten Buchführung. Dementsprechend ist gemäß § 56 GemHVO Doppik die

GemHVO in der derzeit gültigen Fassung anzuwenden. Nach § 156 Abs. 3 GO LSA muss der Haushalt in den Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

Der VerwH und der VermH wurden im gesamten Berichtszeitraum entsprechend § 156 Abs. 3 GO LSA ausgeglichen aufgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben des VerwH stiegen im Zeitraum 2007 bis 2009 um 4,9 Mio. Euro. Seit dem Vollzug der Eingemeindungen im Haushaltsjahr 2010 stiegen die Einnahmen und Ausgaben um weitere 4,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt lagen sie bei 57,6 Mio. Euro.

Erhebliche Schwankungen im VermH waren zu verzeichnen. Durchschnittlich wurden 18,2 Mio. Euro für Investitionen veranschlagt. Seit 2010 werden im Haushaltsplan jährlich mehr als 20,0 Mio. Euro für Investitionen eingeplant.

1.1.1.2 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes

Netto-Investitionsrate

Zur Beurteilung der Leistungskraft des VerwH ist die Netto-Investitionsrate eine wesentliche Größe. Sie gibt an, welcher Betrag dem VermH nach Abzug der ordentlichen Tilgung aus dem VerwH zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung steht. In der Anlage 1 ist die Entwicklung der Netto-Investitionsrate 2007 bis 2011 dargestellt und in der nachfolgenden Zusammenfassung aufgezeigt:

- Angaben in Mio. Euro -

HJ	2007	2008	2009	2010	2011
Netto-Investitionsrate	2,596	1,98	./ 0,06	0,495	0,597

Nach den Rechnungsergebnissen standen der Hansestadt im Berichtszeitraum 5,7 Mio. Euro zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

Zuführung zum VermH

HJ	Pflichtzuführung in Euro	Zuführung lt. Jahresrechnung/HPI. in Euro
2007	1.427.913,71	4.017.102,44
2008	1.506.460,86	3.543.306,39
2009	1.568.628,61	1.563.048,35
2010	1.739.133,47	2.245.512,14
2011	1.918.521,50	2.459.855,33
Plan 2012	2.173.000,00	1.164.500,00

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Hansestadt gilt dann als gesichert, wenn sie aus den laufenden Einnahmen alle zwangsläufigen Ausgaben einschließlich der Pflichtzuführung zum VermH leisten und das Vermögen erhalten kann.

Außer mit der Jahresrechnung 2009 wurde im gesamten Berichtszeitraum die Pflichtzuführung gemäß § 22 Abs. 1 GemHVO vorgenommen.

Mit dem Haushaltsplan 2012 ist eine deutlich niedrigere Zuführung zum VermH ausgewiesen als es nach der vg. Vorschrift erforderlich ist. Unter Berücksichtigung der Teilnahme am Teilentschuldungsprogramm STARK II toleriert die Kommunalaufsichtsbehörde, dass die Pflichtzuführung nicht vollumfänglich durch den VerwH zugeführt wird.

Differenzierte freie Finanzspitze

Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Haushaltes wird u. a. anhand der differenzierten freien Finanzspitze beurteilt. Dabei werden die laufenden Einnahmen den laufenden Ausgaben gegenübergestellt, wobei diese um Positionen, die das Bild verfälschen würden, bereinigt werden.

- Angaben in Euro -

	Gr./UGr.	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamteinnahmen VerwH	0-2	53.943.146,72	56.734.458,01	56.772.846,61	57.058.749,50	61.126.031,14
<u>zuzüglich:</u> Rückflüsse Darlehen	32	38.672,63	35.488,79	37.979,05	1.649.881,29	1.104.861,55
Zuweisung für Investitionen	36	6.583.316,86	7.285.372,18	6.409.598,80	10.453.167,83	9.786.065,66
<u>abzüglich:</u> Zuführung v. VermH	28	39.221,92	152.925,11	570.265,15	48.143,66	25.202,69
Bedarfszuweisung	051	-	-	-	-	-
Laufende Einnahmen		60.525.914,29	63.902.393,87	62.600.159,31	69.113.654,96	71.991.755,66
Gesamtausgaben VerwH		53.943.146,72	56.734.458,01	56.772.846,61	57.058.749,50	61.126.031,14
<u>zuzüglich:</u> ordentliche Tilgung	97	1.427.913,71	1.506.460,86	1.568.628,61	1.739.133,47	1.918.521,50
Kreditbeschaffungskosten	990	-	-	-	-	-
Zuweisung f. Investitionen	98	8.672,05	25.493,00	22.704,19	712.301,63	385.117,31
<u>abzüglich:</u> Zuführung zum VermH	86	4.017.102,44	3.543.306,39	1.563.048,35	2.245.512,14	2.459.855,33
Deckung Fehlbetrag VerwH	89	-	-	-	-	-
laufende Ausgaben		51.362.630,04	54.723.105,48	56.801.131,06	57.264.672,46	60.969.814,62
laufende Einnahmen		60.525.914,29	63.902.393,87	62.600.159,31	69.113.654,96	71.991.755,66
laufende Ausgaben		51.362.630,04	54.723.105,48	56.801.131,06	57.264.672,46	60.969.814,62
Differenzierte freie Spitze		9.163.284,25	9.179.288,39	5.799.028,25	11.848.982,50	11.021.941,04

Im Berichtszeitraum überstiegen die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben sehr deutlich. Im Haushaltsjahr 2010 zeichnete sich neben der bisher bestehenden positiven finanziellen Situation eine um 6,0 Mio. Euro höhere differenzierte freie Finanzspitze im Vergleich zum Haushaltsjahr 2009 ab. Dabei ist zu erwähnen, dass im Berichtszeitraum das Haushaltsjahr 2009 trotz des sehr guten Ergebnisses (differenzierte freie Finanzspitze i. H. v. 5,8 Mio. Euro) deutlich geringere Deckungsmöglichkeiten der laufenden Ausgaben aufwies. Neben der Deckung der zwangsläufigen Ausgaben konnte die Hansestadt auch das Vermögen erhalten.

Schuldendienst

Die Belastungen aus dem Schuldendienst ergeben sich aus der Summe der Ausgaben für Kreditzinsen (Gr. 80) und der ordentlichen Kredittilgung (Gr. 97 ohne Umschuldungen und außerordentliche Tilgungen) abzüglich der Einnahmen aus Schuldendiensthilfen (Gr. 23). Die ordentliche Kredittilgung ist im VermH zu veranschlagen (§ 22 Abs. 1 GemHVO). Die Entwicklung des Schuldendienstes ist in nachfolgender Übersicht dargestellt:

- Angaben in Euro -

	2007	2008	2009	2010	2011
Kreditzinsen (Gr. 80)	1.283.430,49	1.259.763,34	1.197.595,59	1.165.781,27	1.040.635,64
Ordentliche Kredittilgung (Gr. 97)	1.427.913,71	1.506.460,86	1.568.628,61	1.739.133,47	1.918.521,50
./i. Schuldendiensthilfen (Gr. 23)	31.797,41	31.156,00	30.487,34	29.790,27	30.773,18
Summe Schuldendienst	2.679.546,79	2.735.068,20	2.735.736,86	2.875.124,47	2.928.383,96

Die Belastung des Haushaltes durch den Schuldendienst darf die Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen oder ernsthaft gefährden. Orientierungsmaßstab kann bei einem ausgeglichenen Haushalt eine Schuldendienstquote von 10 v. H. der allgemeinen Deckungsmittel sein (siehe Pkt. 1.1.2).

Einnahmen aus Steuern und die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel

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

Die Realsteuerhebesätze entwickelten sich wie folgt:

- Angaben in v. H. -

	Steuerart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stendal	Grundsteuer A	290	290	290	290	290	290
	Grundsteuer B	390	390	390	390	390	390
	Gewerbsteuer	390	390	390	390	390	390
OT Staats	Grundsteuer A				200	200	200*
	Grundsteuer B				300	300	300
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Wittenmoor	Grundsteuer A				300	300	300
	Grundsteuer B				320	320	320
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Vollenschieer	Grundsteuer A				300	300	300
	Grundsteuer B				320	320	320
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Volgfelde	Grundsteuer A				350	350	350*
	Grundsteuer B				330	330	330
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Nahrstedt	Grundsteuer A				350	350	350*
	Grundsteuer B				330	330	330
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Möringen	Grundsteuer A				300	300	300*
	Grundsteuer B				350	350	350
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Klein Möringen	Grundsteuer A				300	300	300*
	Grundsteuer B				350	350	350
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Buchholz	Grundsteuer A				350	350	350
	Grundsteuer B				325	325	325
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Uchtspringe	Grundsteuer A				280	280	280*
	Grundsteuer B				300	300	300
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Börgitz	Grundsteuer A				280	280	280*
	Grundsteuer B				300	300	300
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Wilhelmshof	Grundsteuer A				280	280	280*
	Grundsteuer B				300	300	300
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Heeren	Grundsteuer A				330	330	330*

	Steuerart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Grundsteuer B				330	330	330
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Groß Schwechten	Grundsteuer A				260	330	330*
	Grundsteuer B				320	320	320
	Gewerbsteuer				320	320	320
OT Neuendorf	Grundsteuer A				260	330	330**
	Grundsteuer B				320	320	320
	Gewerbsteuer				320	320	320
OT Peulingen	Grundsteuer A				260	260	260**
	Grundsteuer B				320	320	320
	Gewerbsteuer				320	320	320
OT Uenglingen	Grundsteuer A				335	335	335*
	Grundsteuer B				306	306	306
	Gewerbsteuer				350	350	350
OT Vinzelberg	Grundsteuer A					415	415
	Grundsteuer B					315	315
	Gewerbsteuer					350	350
Ø Land	Grundsteuer A	290	293	293	294	299	305
	Grundsteuer B	376	377	378	380	386	394
	Gewerbsteuer	323	333	348	350	357	361

*) bis 2014

**) bis 2013

Die Ortschaften Dahlen und Insel wurden im Haushaltsjahr 2011 der Hansestadt zugeordnet.

Die Grundsteuerhebesätze lagen im gesamten Berichtszeitraum im Rahmen des Durchschnitts vergleichbar großer Städte. Die Gewerbesteuerhebesätze lagen teilweise in den Ortsteilen der Hansestadt unter dem Durchschnitt. Für die Hansestadt galt für den gesamten Berichtszeitraum der Gewerbesteuerhebesatz i. H. v. 390 v. H. und lag deutlich über dem Durchschnitt. Bis zum Haushaltsjahr 2015 werden für alle Ortsteile die Gewerbesteuerhebesätze dem der Hansestadt angeglichen.

Übersicht über die Entwicklung der eigenen Steuern

- Angaben in T€ -

Steuerart	2007	2008	2009	2010	2011
Grundsteuer A	48,7	52,2	50,5	175,8	242,0
Grundsteuer B	2.934,2	2.794,0	2.985,3	3.208,3	3.212,2
Gewerbsteuer	6.761,3	7.247,9	6.211,7	6.662,9	7.264,5
Vergnügungssteuer	43,9	104,8	85,7	132,1	123,8
Hundsteuer	119,4	112,4	149,8	172,4	189,7
Summe eigene Steuern	9.907,5	10.311,3	9.483,0	10.351,5	11.032,2

Die Steuereinnahmen unterlagen keinen erheblichen Schwankungen. Ein Einbruch bei der Gewerbesteuer ist bei der Hansestadt nicht zu verzeichnen.

Übersicht über die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel

- Angaben in Mio. Euro -

HJ	2007	2008	2009	2010	2011
Real-, Hunde- und Vergnügungssteuer Gr. 00, 02, 03	9,9	10,3	9,5	10,3	11,0
./. Pauschalbereinigung Anteil Steuern Gr. 29	-	-	-	-	-
+ Gemeinschaftssteueranteile (USt, ESt) Gr. 01	6,0	7,2	6,5	7,3	8,4
+ Finanzausgleichszahlungen des Landes Gr. 04	13,1	13,6	13,9	13,7	15,1
+ Investitionshilfe im VerwH Gr. 06	-	-	-	-	-
./. Gewerbesteuerumlage Gr. 81	0,7	0,5	0,5	0,7	0,6
./. Kreisumlage UGr. 832	14,0	15,5	15,9	12,6	14,4
= Allgemeine Deckungsmittel	14,3	15,1	13,5	18,0	19,5

Die allgemeinen Deckungsmittel im Zeitraum 2007 bis 2011 (außer das Haushaltsjahr 2009) hatten eine steigende Tendenz und erreichten im Haushaltsjahr 2011 ihren höchsten Stand. Die zur Berechnung herangezogenen Gruppierungen waren über diesen Zeitraum relativ ausgeglichen. Statistische Ausreißer waren nicht erkennbar.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Hansestadt ist nach Einschätzung des Landesrechnungshofes sichergestellt.

1.1.1.3 Entwicklung des Vermögenshaushaltes

Zur Beurteilung des VermH wurde der Finanzbedarf den Finanzierungsquellen für den Zeitraum 2007 bis 2011 gegenübergestellt.

- Angaben in Mio. Euro -

Ausgaben	Gesamt	v. H.	Finanzierung	Gesamt	v. H.
Investitionsmaßnahmen, davon - Baumaßn. (Gr. 94, 95, 96) - Erwerb von Anlagevermögen (Gr. 93)	46,5 8,9	59,9 11,5	Zuführung vom VerwH (Gr. 30)	13,8	17,8
			Entnahmen aus Rückl. (Gr. 31)	5,3	6,8
			Rückflüsse aus Darlehen (Gr. 32)	2,9	3,8
Investitionsförderung (Gr. 98)	1,2	1,6	Rückflüsse von Kapitaleinlagen (Gr. 33)	7,1	9,1
Rücklagenbildung (Brutto) (Gr. 91)	5,6	7,2	Vermögensveräußerungen (Gr. 34)	1,5	1,9
Zuführung zum VerwH (Gr. 90)	0,8	1,0	Beiträge (Gr. 35)	2,4	3,1
Tilgung von Krediten (Gr. 97)	13,6	17,5	Zuweisungen und Zuschüsse (Gr. 36)	40,5	52,2
Gewährung von Darlehen (Gr. 92)	1,0	1,3	Kredite (Brutto) (Gr. 37)	4,1	5,3
Summe	77,6	100	Summe	77,6	100

Die Einnahmen und Ausgaben im VermH unterlagen erheblichen Schwankungen. Nach den Rechnungsergebnissen lagen sie zwischen 11,9 und 19,8 Mio. Euro. Ursächlich dafür sind die Schwankungen bei Zuweisungen und Zuschüssen (Gr. 36). Sie lagen zwischen 6,4 und 10,4 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2008 war neben der Gr. 36 auch die Gr. 33 (Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse aus Kapitaleinlagen) mit 7,0 Mio. Euro entscheidend für den Anstieg der Einnahmen verantwortlich.

Aus eigenen Mitteln konnte die Hansestadt 42,5 v. H., aus Zuweisungen und Zuschüssen 52,2 v. H. und aus Kreditmitteln 5,3 v. H. der Ausgaben finanzieren.

1.1.2 Rücklagen- und Kreditwirtschaft

Rücklage

Die Hansestadt weist folgende Bestände der allgemeinen Rücklage und Sonderrücklagen nach:

- Angaben in T€ -

	2007	2008	2009	2010	2011
Allgemeine Rücklage	3.946	5.464,0	4.660,0	6.650,0	7.712,0
zweckgebundene Rücklage	1.955,0	1.930,0	815,0	2.312,0	3.216,0
Sonderrücklagen	296,0	189,0	81,0	53,0	28,0
Summe	6.197,0	7.583,0	5.556,0	9.015,0	10.956,0

Der nach § 20 Abs. 2 GemHVO vorzuhaltende Sockelbetrag i. H. v. mindestens 1 v. H. der Ausgaben des VerwH nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre war im Berichtszeitraum stets vorhanden. Neben dem Sockelbetrag i. H. v. 584,6 T€ standen der Hansestadt am 31.12.2011 ca. 10,4 Mio. Euro zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

Kredite

Die Kreditverpflichtungen zum 31.12.2011 liegen mit 20,2 Mio. Euro im Vergleich zu den Gemeinden der entsprechenden Größenklasse wesentlich unter dem Durchschnitt.

Im Berichtszeitraum entwickelte sich die Pro-Kopf-Verschuldung wie folgt:

	2007	2008	2009	2010	2011
Schuldenstand am 31.12. in T€	27.724	26.218	24.649	22.972	20.177
Einwohner am 30.06.	36.482	36.095	35.746	42.509	42.203
Pro-Kopf-Verschuldung Hansestadt in Euro	760	726	690	540	478
Pro-Kopf-Verschuldung Gemeinden von 20.000 bis 50.000 Einwohner in Euro	906	892	864	839	noch nicht bekannt

Im Berichtszeitraum erteilte die Kommunalaufsichtsbehörde insgesamt Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten i. H. v. 11,5 Mio. Euro. Kreditaufnahmen erfolgten auch im Rahmen von Umschuldungen.

Eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune ist die Schuldendienstquote. Sie drückt das Verhältnis zwischen den Ausgaben für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) und den Einnahmen, die keiner Zweckbindung unterliegen (allgemeine Deckungsmittel), aus.

Die Zins- und Tilgungsleistungen entwickelten sich im Verhältnis zu den als allgemeine Deckungsmittel (Einnahmen VerwH) zur Verfügung stehenden Einnahmen wie folgt:

- Angaben in Mio. Euro -

Einnahmeart	Gruppe	2007	2008	2009	2010	2011
Eigenes Steueraufkommen	00-03	15,8	17,4	16,0	17,6	19,4
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1	14,4	15,1	16,0	19,6	19,6
Sonstige Finanzeinnahmen	2	4,1	4,2	4,4	3,8	5,0
Einnahmen VerwH (allgemeine Deckungsmittel)		34,3	36,7	36,4	41,0	44,0
Zinsen	80	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0
Tilgung (ordentlich + Tilgungszuschuss STARK II)	97	1,4	1,5	1,6	2,4	2,9
Zwischensumme		2,7	2,8	2,8	3,6	3,9
Anteil Zinsen an Deckungsmitteln v. H.		3,8	3,5	3,3	2,9	2,3
Anteil Tilgung an Deckungsmitteln v. H.		4,1	4,1	4,4	5,9	6,6
Schuldendienst/Deckungsmittel v. H.		7,9	7,6	7,7	8,8	8,9
Schuldendienstgrenze (Orientierungsmaßstab) v. H.		10	10	10	10	10

1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft

1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne

Der zeitliche Ablauf der Festsetzungen bis zur öffentlichen Bekanntmachung ist in der Anlage 2 aufgezeigt.

Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit soll die Haushaltssatzung vor Beginn des Haushaltsjahres rechtsgültig erlassen sein (§ 158 ff. GO LSA - Übergangsvorschriften zur kameralistischen Haushaltsführung). Diesem Grundsatz entsprach die Hansestadt im gesamten Berichtszeitraum (außer im Haushaltsjahr 2008) nicht.

Rechtsgültig kann eine Haushaltssatzung mit Beginn des Haushaltsjahres nur in Kraft treten, wenn sie der Kommunalaufsichtsbehörde bis zum 30.11. des Vorjahres vorliegt.

Künftig hat die Hansestadt die konsequente Einhaltung der Vorgaben der GO LSA zu sichern.

1.2.2 Anlagen zum Haushaltsplan

Die Hansestadt war bis zur Anwendung der Vorschriften des NKHR ab dem Haushaltsjahr 2013 nach § 2 Abs. 2 Ziff. 5 GemHVO i. V. m. den VV-GemHVO verpflichtet, die Wirtschaftspläne und die neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen mit einer städtischen Beteiligung sowie des Eigenbetriebes als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen. Dies gilt auch für Unternehmen, bei denen die Beteiligung der Hansestadt 50 v. H. nicht übersteigt und Auswirkungen auf den städtischen Haushalt erwartet werden.

Mit der Einführung des NKHR zum 01.01.2013 ergibt sich die Verpflichtung, dem Haushaltsplan Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit und seiner Sondervermögen mit Sonderrechnung beizufügen. Dies folgt künftig aus den Vorgaben des § 1 Abs. 2 Nr. 6 GemHVO Doppik.

Die Anlagen zum Haushaltsplan 2012 waren unvollständig:

- Die mehrjährige Finanzplanung, der Vermögensplan und die Investitionsplanung der Wohnungsbaugesellschaft fehlten.
- Die geplanten Investitionsausgaben der Sport- und Freizeitbad GmbH und des Eigenbetriebes Technologiepark waren nicht beigefügt.
- Die Wirtschafts- und Finanzplanung der Stadtwerke Stendal GmbH und der Gesellschaft für Arbeitsförderung lagen dem Haushaltsplan nicht bei.

Der Landesrechnungshof hat bereits im Ergebnis der vorangegangenen überörtlichen Prüfung (Prüfungsbericht vom 24.06.2008) die Hansestadt auf die Verpflichtung hingewiesen, die jährlichen Planungen der Stadtwerke Stendal GmbH dem städtischen Haushalt beizufügen.

Die Hansestadt hat künftig die Anlagen zum Haushaltsplan zu vervollständigen.

1.2.3 Rechnungslegung

Die Jahresrechnung 2007 wurde entsprechend § 170 Abs. 1 und 2 GO LSA innerhalb von vier Monaten aufgestellt und vom Oberbürgermeister festgestellt. Seit Erstellung der Jahresrechnung 2008 hatte die Hansestadt die Jahresrechnungen nicht mehr fristgerecht auf- und festgestellt. Die örtliche Prüfung, die Stellungnahme des Oberbürgermeisters, die Entlastung bis hin zur öffentlichen Auslegung der Jahresrechnung verzögerten sich seit 2007 immer weiter. Die Jahresrechnung 2011 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im April 2013 noch nicht geprüft.

Im Hinblick auf die Einführung des NKHR und die damit verbundenen umfangreichen Arbeiten sollte eine weitere Verzögerung der vorgegebenen Termine bezüglich der Jahresrechnungen vermieden werden.

1.2.3.1 Vermögensübersicht

Die Hansestadt war bis zur Einführung des doppisch geführten Haushalts- und Rechnungswesens nach § 44 Abs. 1 GemHVO verpflichtet, das Vermögen der kostenrechnenden Einrichtungen (§ 39 Abs. 2 GemHVO) nach vorgegebenem Muster als Anlage zur Jahresrechnung darzustellen.

Die Vermögensübersichten zu den Jahresrechnungen 2010 und 2011 erfassten das Vermögen der Einrichtungen - Altmärkisches Museum, Tiergarten, Theater, Musik- und Kunstschule, Volkshochschule, Friedhof, Regenwasser und Bauhof.

Für weitere vorgehaltene kostenrechnende Einrichtungen (u. a. Kindertageseinrichtungen, Marktwesen, Sporthallen und Stadtarchiv) war das Vermögen allerdings nicht dargestellt.

Die nach den kameralistischen Haushaltsvorschriften aufzustellende Jahresrechnung 2012 wird, inhaltlich angelehnt an die Jahresrechnungen der Vorjahre, die Erfassung des Vermögens der kostenrechnenden Einrichtungen unvollständig abbilden.

1.3 Haushaltsausführung

1.3.1 Vorläufige Haushaltsführung

Aufgrund der, mit Ausnahme des Jahres 2008, jährlich verspätet erlassenen Haushaltssatzungen unterlag die Hansestadt jeweils den Beschränkungen gemäß § 161 GO LSA.

Der Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung erstreckte sich teilweise bis zum Ende des ersten Halbjahres. Der Landesrechnungshof verzichtete auf eine Prüfung

der Ausgaben für diesen Zeitraum und legte größeres Augenmerk auf Ausgaben während der haushaltswirtschaftlichen Sperre (siehe Pkt. 1.3.2).

1.3.2 Haushaltswirtschaftliche Sperre

Für das Haushaltsjahr 2010 ordnete der Oberbürgermeister entsprechend den Erfordernissen eine haushaltswirtschaftliche Sperre an. Folgende Festlegungen wurden getroffen:

„5 v. H. des Haushaltsansatzes der Betriebs- und Geschäftsausgaben (Gr. 5 + 6 des VerwH) und 10 v. H. des Haushaltsansatzes Beschaffungen im VermH sind gesperrt und dienen der Deckung von bereits bekannten Mehrausgaben“.

Die Gegenüberstellung der Minderausgaben durch die gesperrten Haushaltsansätze mit den bekannten Mehrausgaben ergab eine Deckungslücke von ca. 153,5 T€.

Mit dem Rechnungsergebnis konnte die Hansestadt ein deutlich positiveres Ergebnis bei diesem Vergleich erreichen. Die nach den Planangaben ausgewiesene Deckungslücke trat mit dem Jahresergebnis nicht ein. Hier konnte eine Minderausgabe von 500 T€ erreicht werden.

1.3.3 Verpflichtungsermächtigungen

Die Hansestadt hat in den Haushaltssatzungen 2007 bis 2012 folgende Verpflichtungsermächtigungen, die zur Leistung von Investitionsausgaben im folgenden Haushaltsjahr berechtigen, festgesetzt:

HJ	Betrag in Euro
2007	2.243.600
2008	1.297.000
2009	1.753.200
2010	6.494.200
2011	2.207.300
2012	160.100

Den Nachweis der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen entsprechend § 26 Abs. 3 GemHVO (unter Verwendung des verbindlichen Musters - Beiblatt zur Haushaltsüberwachungsliste) erbrachten die Fachämter nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht.

1.3.4 Haushaltsausgabereste

Ausgaben im VermH bleiben gemäß § 19 Abs. 1 GemHVO bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Für Baumaßnahmen und Beschaffungen bleiben sie jedoch längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres verfü-

bar, in dem der Gegenstand oder der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann.

Die Prüfung der gebildeten HAR wurde auf Stichproben beschränkt, da das örtliche RPA jährlich sehr präzise diese Prüfung vornimmt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass weiterhin erhebliche Verstöße gegen das Haushaltsrecht bestehen.

Für die im Haushaltsjahr 2011 gebildeten HAR stellte der Landesrechnungshof gleichartige Verstöße wie das örtliche RPA für die Jahresrechnung 2010 fest. Insbesondere sind folgende Feststellungen zu nennen:

- Begründungen der Fachämter waren nicht ausreichend.
- Vertragliche oder gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von HAR lagen nicht vor.
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben wurden als HAR übertragen (s. Pkt. 1.3.5).
- Übertragene HAR wurden in sehr großem Umfang im Folgejahr nicht beansprucht.

Aufgrund der Vielzahl der Einzelfälle verzichtet der Landesrechnungshof auf diese Darstellung und verweist auf den o. g. Prüfbericht des örtlichen RPA, in dem sehr ausführlich die Problematik dargestellt wird und der für das Jahr 2011 ebenso zutrifft.

Künftig hat die Hansestadt die Vorgaben des § 19 GemHVO zur Bildung von HAR uneingeschränkt zu beachten.

1.3.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die Hansestadt hat mit § 3 der Hauptsatzung Regelungen für die Zuständigkeit für über- und außerplanmäßige Ausgaben getroffen und Erheblichkeitsgrenzen festgelegt. Diese werden in der Regel auch eingehalten. Feststellungen traf der Landesrechnungshof bei der Einhaltung von § 11 Nr. 2 GemHVO, wonach über- und außerplanmäßige Ausgaben nicht als HAR übertragen werden dürfen (siehe auch Prüfungsbericht des örtlichen RPA zur Jahresrechnung 2010).

Dies betraf die Beschaffung

- | | |
|---------------------------------------------|----------------|
| - von Festzeltgarnituren (Gemeinde Staats) | 3.794,48 Euro, |
| - von sechs handgeschnitzten Krippenfiguren | 9.000,00 Euro, |
| - einer Buswartehalle (Vinzelberg) | 1.500,00 Euro, |
| - eines Kühlschranks (Jarchau) | 865,73 Euro. |

1.3.6 **Gewährtes Darlehen - FSV Lok Altmark e. V.**

Der Landesrechnungshof traf zum Darlehen an den FSV Lok Altmark e. V. ausführliche Feststellungen bereits mit dem Prüfungsbericht vom 02.07.2002 über die überörtliche Prüfung. In der Vermögensübersicht war das Darlehen an den FSV Lok Altmark e. V. i. H. v. 273,5 T€ nach wie vor ausgewiesen.

Nach Angaben der Hansestadt ist das Verfahren abgeschlossen und der Ausweis in der Vermögensübersicht irrtümlich erfolgt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war die Prüfung der Jahresrechnung 2011 nicht abgeschlossen und diese damit noch vorläufig.

Unter Berücksichtigung der Vorbereitungen zur Eröffnungsbilanz (Bewertung des Vermögens) hat der Landesrechnungshof bereits im abschließenden Gespräch empfohlen, die Korrektur umgehend vorzunehmen.

1.3.7 **Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in der Hansestadt**

§ 1 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt (KomHEG LSA) verpflichtet die Kommunen, ihre Geschäftsvorfälle spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013 nach dem System der doppelten Buchführung zu erfassen und zum Stichtag 01.01.2013 eine Eröffnungsbilanz nach § 104 b GO LSA aufzustellen.

Die Hansestadt stellte ihr Haushalts- und Rechnungswesen fristgemäß zum 01.01.2013 auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um. Seit diesem Zeitpunkt werden alle Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst.

Der Verpflichtung, zum Stichtag eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, ist die Hansestadt bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht nachgekommen. Als einen Grund für die Verzögerung teilte das zuständige Amt für Finanzwesen dem Landesrechnungshof mit, dass die Hansestadt Eingemeindungen im Jahr 2010 vorzunehmen hatte. Diese hatten zunächst auch im Hinblick auf die Erstellung eines gemeinsamen Haushalts Priorität. Hinzu kam, dass auch für die Eingemeindungen alle Vermögensgegenstände und Schulden einheitlich erfasst und bewertet werden mussten sowie entsprechend in die Eröffnungsbilanz einzuarbeiten sind. Als Termin für die Erstellung der Eröffnungsbilanz teilte das Amt für Finanzwesen den 01.09.2013 mit. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt prüft die Eröffnungsbilanz begleitend zur Erstellung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Eröffnungsbilanz die Grundlage für das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen und insbesondere auch für die Erstellung der nachfolgenden Jahresabschlüsse darstellt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt er der Hansestadt, die Erstellung der Eröffnungsbilanz einschließlich der örtlichen Prüfung zeitnah abzuschließen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat sich der Landesrechnungshof einen Überblick über den Umstellungsprozess und die hiermit verbundene Aufstellung der Eröffnungsbilanz in der Hansestadt verschafft. Die organisatorischen Voraussetzungen für eine einheitliche Erfassung und Bewertung aller Vermögensgegenstände und Schulden der Hansestadt liegen vor. Das zuständige Fachamt stellte dem Landesrechnungshof die Inventurrichtlinie, die Inventarordnung, die Bewertungsrichtlinie und einzelne stichprobenartig durch den Landesrechnungshof ausgewählte Bewertungsakten der Hansestadt zur Verfügung. Diese entsprechen den gesetzlichen Vorgaben (InventRL; BewertRL) und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Insbesondere die Bewertungsakten entsprechen dem Dokumentationsgrundsatz. Auf ihrer Grundlage konnte der Landesrechnungshof nachvollziehen, wie einzelne Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz erfasst und bewertet wurden. Einzelne Hinweise des Landesrechnungshofes wurden mit dem zuständigen Fachamt ausgewertet und werden in die Bewertungsdokumentation eingearbeitet. Diese betrafen u. a. ein durch ein externes Ingenieurbüro bewertetes Brückenbauwerk. Hier war den Unterlagen nicht nachvollziehbar zu entnehmen, ob die Bewertung auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten oder auf Basis des Sachwertverfahrens durchgeführt wurde.

Mit Fertigstellung der Eröffnungsbilanz geht der Landesrechnungshof aufgrund der vorgefundenen systematischen und organisatorischen Voraussetzungen davon aus, dass der Übergang von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in der Hansestadt reibungsarm verlaufen wird.

Unabhängig hiervon hat der Landesrechnungshof noch die nachfolgenden Hinweise zur Bewertungsrichtlinie und zur Zertifizierung und Freigabe der doppischen Finanzsoftware:

Bewertungsrichtlinie

Die Bewertungsrichtlinie der Hansestadt lag dem Landesrechnungshof mit Stand vom April 2009 vor. Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass es zwischenzeitlich Änderungen in den Bewertungsvorgaben des Landes gab, von denen die Hansestadt nach Auskunft des Fachamtes Gebrauch gemacht hat. Dies betrifft beispielsweise die Bewertungsvereinfachung gemäß § 53 Abs. 7 GemHVO Doppik, wonach bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz auf eine Bewertung und Erfassung von Vermögensgegenständen bis zu einem Wert von 3.000 Euro verzichtet werden kann. In Bezug auf die Erfassung ist zusätzlich ein gesonderter Beschluss des Gemeinderates Voraussetzung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die überarbeitete Fassung der Bewertungsrichtlinie durch den Stadtrat der Hansestadt beschließen zu lassen, da es sich bei dieser um eine wesentliche Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz im Sinne einer wichtigen Gemeindeangelegenheit gemäß § 44 Abs. 2 GO LSA handelt.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Bewertungsrichtlinie der Hansestadt keine Ausführungen bzw. Festlegungen zur Überleitung bestimmter kameraler Rechnungsinhalte in das NKHR, insbesondere deren Berücksichtigung bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz, beinhaltet. Auch eine diesbezügliche Dokumentation in anderer Form ist in der Hansestadt nach Auskunft des Fachamtes nicht vorhanden.

Der Landesrechnungshof verweist diesbezüglich auf die Überleitungsempfehlungen des Ministeriums des Innern, Bekanntmachung vom 08.11.2006 - 32.3-10401/1-5, zur Überleitung vom kameralem Haushaltswesen in das NKHR. Der Landesrechnungshof erachtet hierauf basierende Festlegungen im Rahmen der Bewertungsrichtlinie oder in anderer Form für zweckmäßig, um eine einheitliche Überleitung (Erfassung und Bewertung) von bestimmten kameralistischen Rechnungsinhalten in das NKHR zu gewährleisten. Dieses betrifft beispielsweise Festlegungen zur Behandlung von Kassen- und Haushaltsresten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt, eine diesbezügliche Dokumentation in der Bewertungsrichtlinie oder in anderer Form zu prüfen.

Softwarezertifizierung:

Mit der Umstellung des Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens von Kameralistik auf Doppik ist im IT-Bereich die Anschaffung einer neuen doppelischen Finanzsoftware verbunden, die die alte kameralistische Finanzsoftware ersetzt. Die Hansestadt beschloss im Jahr 2007, die doppelische Finanzsoftware „OK.FIS 4.0“ der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) anzuschaffen. Die nachfolgende Realisierung der Beschaffung des Programms basierte unter anderem auf der Erfahrung mit dem Anbieter in der Kameralistik. Hier wird das kamerale HKR-Programm seit dem Jahr 2000 eingesetzt. Des Weiteren handelt es sich nach Auskunft des Fachamtes um einen Anbieter aus dem kommunalen Raum, mit entsprechenden Zertifizierungen für seine Produkte. Über eine Zertifizierung für das Land Sachsen-Anhalt verfügte „OK.FIS 4.0“ nicht.

Der Landesrechnungshof hält eine Zertifizierung und Freigabe von doppelscher Finanzsoftware auf Grundlage von § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik und einheitlichen Prüfkriterien für das NKHR für erforderlich. Er verweist diesbezüglich auf die Bewertungen und Empfehlungen im Pkt. 5 des Prüfungsberichtes.

2. **Einnahmen aus Konzessionsabgaben und Wegenutzungsentgelten**

Die Hansestadt einschließlich der Ortsteile hat aus der Gewährung von Wegerechten für die Stadtwerke Stendal GmbH und die E.ON Avacon AG zum Zweck der Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Fernwärme folgende Einnahmen erzielt:

- Angaben in T€ -

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Konzessionsabgaben/ Wegenutzungsentgelte	1.837	1.568	1.704	1.716	2.039	1.800

* Ansatz laut HPI.

Die Einnahmen werden unter der Haushaltsstelle 81700.22000 verbucht. Eine Aufteilung nach den o. g. Sparten erfolgt nicht. Eine haushaltsrechtliche Verpflichtung zur Aufteilung besteht zwar nicht. Der Landesrechnungshof empfiehlt dennoch, aus Transparenzgründen die Einnahmen getrennt nach Sparten über mehrere Haushaltsstellen abzubilden.

Der Konzessionsvertrag für Strom, Gas und Wasser und der Gestattungsvertrag für Fernwärme wurden zwischen der Hansestadt und den Stadtwerken am 02.08.2001 abgeschlossen. Der Landesrechnungshof hat die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen in Teilen geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Schlussabrechnungen der Stadtwerke erfolgten abweichend von der vertraglichen Bestimmung, diese spätestens 3 Monate nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungsjahres vorzulegen, nicht fristgerecht. Die Stadtwerke rechneten für 2009 am 06.05.2010, für 2010 am 29.06.2011 und für 2011 am 15.06./09.07.2012 ab.

Die Vertragsparteien haben sich darauf verständigt, die Schlussabrechnungen erst nach Feststellung des Jahresabschlusses der Stadtwerke vorzunehmen. Eine Vertragsänderung/-ergänzung hierzu ist nicht vorgesehen.

- Die Abschlagszahlungen auf die Konzessionsabgaben wurden von dem Unternehmen in den Jahren 2009 bis 2012 entsprechend den vertraglichen Bestimmungen (vierteljährlich mit Ablauf des jeweiligen Vierteljahres) fristgerecht und in der vereinbarten Höhe gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt in Anbetracht der hohen Quartalsbeträge (z. B. 2011: rd. 416 T€) bereits während der örtlichen Erhebungen empfohlen, auf monatliche Abschlagszahlungen hinzuwirken.

- Die Stadtwerke legen bei der Be- und Abrechnung der Konzessionsabgabe Wasser ordnungsgemäß die hier geltenden Rechtsvorschriften, Konzessionsabgabenverordnung KAE vom 04.03.1941 und die Ausführungsanordnung A/KAE vom 27.02.1943 zu Grunde.

Der Konzessionsvertrag benennt dementsgegen als Rechtsgrundlage für die Erhebung dieser Abgaben die Konzessionsabgabenverordnung (KAV) vom 09.01.1992.

3. Öffentliche Einrichtungen

Die Hansestadt unterhält verschiedene öffentliche Einrichtungen, die von den Einwohnern und den Umlandbewohnern genutzt werden. Die Finanzierung der Einrichtungen erfolgt vorrangig aus dem allgemeinen Haushalt der Hansestadt. Hinzu kommen die Einnahmen aus der Erhebung von Benutzungsentgelten und Zuschüssen Dritter (u. a. Land Sachsen-Anhalt und weitere kommunale Gebietskörperschaften).

Der Zuschussbedarf ausgewählter öffentlicher Einrichtungen im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

Einrichtung	Jahresrechnung					HPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
32100 - Altmarkmuseum ¹⁾	110	127	121	117 ²⁾	171 ²⁾	192
32101 - Winkelmann Museum	155	158	154	154	154	154
32104 - Stadtarchiv	159	178	190	184	192	192
33200 - Katharinenkirche	80	94	100	76 ³⁾	19 ³⁾	32
32300 - Tiergarten ¹⁾	404	459	472	470	479	489
33110 - Theater der Altmark ¹⁾	1.184	1.173	1.677	1.361	1.317	1.250
33300 - Musik-Kunstschule ¹⁾	373	413	399	362	383	360
35000 - Volkshochschule ¹⁾	73	93	104	102	82	99
35200 - Bibliotheken	306	293	287	288	367	356
46400 - Kindertagesstätten	1.836	1.841	1.873	2.531	2.915	3.227
79020 - Stendal-Information	173	220	154	197	222	203
Gesamtsumme	4.753	5.049	5.531	5.842	6.301	6.554

- 1) Bei der Ermittlung des Zuschussbedarfes wurden die kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Verzinsung) berücksichtigt.
 2) Personalaufstockung: Personalausgaben von rd. 64,7 T€ (2010) auf rd. 121,2 T€ (2011)
 3) Personalreduzierung: Personalausgaben von rd. 65,5 T€ (2010) auf Null (2011)

Die Eingemeindungen zur Hansestadt zum 01.01.2010 und zum 01.01.2011 haben mit der Übernahme der Tageseinrichtungen für Kinder zum Anstieg des Finanzbedarfes geführt. Einzelne Einrichtungen (u. a. Tiergarten) weisen einen ansteigenden Zuschussbedarf aus. Das Theater der Altmark ist hiervon nicht auszuschließen, da die geplante Absenkung des Zuschusses auf 1.250 T€ im Jahr 2012 (vgl. Tabelle) nicht eintritt. Die vom Stadtrat am 17.12.2012 beschlossene überplanmäßige Ausgabe i. H. v. 195,1 T€ (VerwH) lässt den Zuschuss (inkl. kalkulatorische Kosten) für das Theater im Jahr 2012 auf 1.445 T€ ansteigen.

Die gute Haushaltslage (vgl. Pkt. 1.1) ermöglicht der Hansestadt, die i. d. R. ansteigenden Personal- und Sachkosten der Einrichtungen ohne einnahmeverbessernde Maßnahmen (z. B. Erhöhung der Benutzungsentgelte) aufzufangen. Die Entgelte für einen Tiergartenbesuch, festgesetzt vom Stadtrat am 25.06.2007, sind seit dem 01.08.2007 unverändert. Beim Theater der Altmark wurden die Eintrittspreise aus der Spielzeit 2007/2008 beibehalten. Des Weiteren wurde ein Hoch- und Niedrigseilgarten in den Jahren 2010/2011 eingerichtet, der sich voraussichtlich nicht über eigene Einnahmen (Benutzungsgebühren) tragen wird. Hinzu kommt, dass der Landkreis Stendal gleichfalls eine Volkshochschule und eine Musikschule unterhält. Finanzielle Risiken aus den breit aufgestellten öffentlichen Einrichtungen bestehen derzeit für die Hansestadt nicht. Allerdings könnte eine negative Entwicklung der Haushaltslage dazu führen, dass Einschnitte in den freiwilligen Aufgabenbereich vorgenommen werden müssen, die nach außen schwer vermittelbar sind.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die Hansestadt öffentliche Einrichtungen mit ansprechenden Angeboten vorhält. Ein an den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtetes Handeln erfordert, dass die Hansestadt die Einrichtungen so bewirtschaftet, dass die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt reduziert wird. Dies umfasst insbesondere die Erhöhung der eigenen Einnahmen der Einrichtungen.

Bezüglich des Standes der Erfüllung der haushaltsrechtlichen Vorgaben, nach §§ 12, 39 Abs. 2 und § 44 Abs. 1 GemHVO Anlagenachweise für die kostenrechnenden Einrichtungen aufzustellen, wird auf Pkt. 1.2.3.1 verwiesen.

Eine weitergehende Bewertung der Einrichtung „Theater der Altmark“ ist dem Ergebnis der vom Landesrechnungshof im Jahr 2012 durchgeführten Schwerpunktprüfung vorbehalten.

4. Unternehmen und Beteiligungen der Hansestadt

4.1 Unternehmensformen und Umfang

Die Betätigung der Hansestadt in Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts weist zum 01.01.2013 folgenden Stand aus:

<u>Gesellschaften mit beschränkter Haftung</u>	<u>Stammeinlage</u>
<i>Abwassergesellschaft Stendal mbH (AGS)</i>	
- Hansestadt Stendal	30.000,00 € (100 v. H.)
<i>Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH (SWG)</i>	
- Hansestadt Stendal	2.556.459,41 € (100 v. H.)
<i>Altmark-Oase Sport- und Freizeitbad Stendal GmbH (AltOa)</i>	
- Hansestadt Stendal	51.150,00 € (100 v. H.)
<i>Grundstücksverwaltung Uchtspringe GmbH (Uchtspringe GmbH)</i>	
- Hansestadt Stendal	25.600,00 € (100 v. H.)
<i>Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH (BIC)</i>	
- Hansestadt Stendal	11.000,00 € (44 v. H.)
- Landkreis Stendal	11.500,00 € (46 v. H.)
- Förderkreis FH Magdeburg – Stendal e. V.	2.500,00 € (10 v. H.)
<i>Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH (FSB)</i>	
- Hansestadt Stendal	10.225,84 € (40 v. H.)
- Landkreis Stendal	14.060,52 € (55 v. H.)
- AERO-Club Stendal e. V.	1.278,23 € (5 v. H.)

*Stadtwerke-Altmarkische Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke GmbH**Stendal (SWS)*

- Hansestadt Stendal	1.255.000,00 € (25,10 v. H.)
- Städtische Werke Magdeburg GmbH & Co. KG	1.872.500,00 € (37,45 v. H.)
- Gelsenwasser 3. Beteiligungs GmbH	1.872.500,00 € (37,45 v. H.)

*Gesellschaft für Arbeitsförderung und Sanierung des Landkreises Stendal mbH**(Arbeitsförderung mbH)*

- Hansestadt Stendal	2.471,00 € (5 v. H.)
- Landkreis Stendal	24.216,00 € (49 v. H.)
- Weitere kommunale Gebietskörperschaften	12.849,00 € (26 v. H.)
- Eigene Anteile des Unternehmens	9.884,00 € (20 v. H.)

Darüber hinaus ist die Hansestadt im Umfang von 0,1 v. H. an der Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH & Co. KG beteiligt und hält Stückaktien an der E.ON Avacon AG, die aus der Eingemeindung (Ortsteile Heeren, Möhringen, Staats, Uchtspringe und Uenglingen) resultieren.

EigenbetriebStammkapital*Technologiepark Altmark*

55.000,00 €

4.2 Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht

Kommunale Gebietskörperschaften, welche unmittelbar und mittelbar an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts beteiligt sind, haben nach § 118 Abs. 4 GO LSA mittels einer geeigneten Stelle ein effektives Beteiligungsmanagement zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat bereits im Rahmen der vorangegangenen überörtlichen Prüfung der Hansestadt (Prüfungsbericht vom 24.06.2008) festgestellt, dass die Hansestadt dieser Verpflichtung nachgekommen ist. Aufgezeigte Rückstände bei der Erledigung von Aufgaben des Tagesgeschäftes, u. a. Aktenführung einschl. Aktualisierung, wurden durch eine zeitlich befristete Personalaufstockung im Folgezeitraum aufgearbeitet.

Ohne personelle Veränderungen werden derzeit die Aufgaben im Sachgebiet Beteiligungscontrolling erfüllt. Der hierfür zuständige Mitarbeiter ist dem Oberbürgermeister direkt unterstellt und nimmt die Vertretung der Geschäftsführungen der AGS und der BIC sowie der Betriebsleitung des Eigenbetriebes wahr.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass diese übertragenen Aufgaben dem Mitarbeiter eine detaillierte Einsichtnahme in die Geschäftsabläufe dieser Unternehmen

ermöglichen. Bei den örtlichen Erhebungen wurde aber auch festgestellt, dass die bereits eingangs genannten Alltagsgeschäfte vermehrt in den Hintergrund rücken und die Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit der Aktenführung gefährdet ist.

Das Sachgebiet Beteiligungscontrolling ist so zu organisieren, dass die Aufgaben im Tagesgeschäft gleichfalls erfüllt werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Beschäftigten des Beteiligungsmanagements regelmäßig eine Zugangsberechtigung zum gemeinsamen (kostenpflichtigen) Handelsregisterportal aller Bundesländer haben sollten. Damit wird sichergestellt, dass eintragungspflichtige Tatbestände verfolgt werden können und Informationen zu einzelnen Unternehmen abrufbar sind.

Eine derartige Zugangsberechtigung hat das „Beteiligungscontrolling“ der Hansestadt nicht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt, dass diesem Sachgebiet eine entsprechende Berechtigung zur Einsichtnahme ins Handelsregister eingeräumt wird.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung (Beteiligungscontrolling) bereits vor Ort, an Hand der Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der Unternehmen, auf folgenden Sachverhalt hingewiesen:

Das Handelsrecht bestimmt in § 272 Abs. 2 HGB, welche Art von Beträgen und Zuzahlungen, die Gesellschafter geleistet haben, im Bilanzposten „Kapitalrücklage“ auszuweisen sind.

Zahlungen der Gesellschafter i. S. des § 272 Abs. 2 Nr. 4 HGB in die Kapitalrücklage dürften nur dann zulässig sein, wenn die Vermögenseinlage dauerhaft sein soll und zur Stärkung des Eigenkapitals führt. Unterjährige Betriebskostenzuschüsse der Gesellschafter zur Sicherung der Liquidität, die in der Folge Vorauszahlungen auf den zu erwartenden Verlust darstellen, fallen nicht darunter.

Die Hansestadt als Gesellschafterin der Unternehmen AltOa, BIC und FSB leistet regelmäßig unterjährige Zahlungen an diese Unternehmen zur Sicherung der Liquidität und Deckung der laufenden Betriebsausgaben. In den Jahresabschlüssen dieser GmbHs werden die Zahlungen der Gesellschafterin über die Kapitalrücklage ausgewiesen. Die Jahresfehlbeträge (vgl. Pkt. 4.3.4, 4.3.6 und 4.3.7) der Unternehmen werden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlungen mit der Kapitalrücklage verrechnet.

Der Landesrechnungshof hält diese Verfahrensweise für nicht sachgerecht. Der Ausweis dieser Art der Zuzahlungen der Stadt über einen Passivposten „Verbind-

lichkeiten gegenüber Gesellschafter“ dürfte der o. g. handelsrechtlichen Vorgabe eher entsprechen. Jahresfehlbeträge sind, vorbehaltlich der Beschlussfassung der jeweiligen Gesellschafterversammlung, mit diesem Posten zu verrechnen.

Die Hansestadt sollte eine Überprüfung der bisherigen Praxis der Bilanzierung der unterjährigen Betriebskostenzuschüsse veranlassen.

Die Hansestadt ist nach § 118 Abs. 2 und Abs. 3 GO LSA verpflichtet, mit dem Entwurf der Haushaltssatzung dem Stadtrat einen jährlichen Beteiligungsbericht vorzulegen, diesen in öffentlicher Sitzung zu erörtern und die Einwohner über den Bericht in geeigneter Form zu unterrichten. Nach § 50 Abs. 2 GO LSA ist es zulässig, die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn wirtschaftliche Interessen der Gemeinde oder der Unternehmen dies erfordern.

Der Beteiligungsbericht 2010 wurde dem Stadtrat am 27.02.2012 im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltplan 2012 als Anlage zur Kenntnis gegeben. Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung 2012 erfolgte ordnungsgemäß im Amtsblatt vom 02.05.2012. Die geforderte Information an die Einwohner zur Einsichtnahme in den Beteiligungsbericht wurde allerdings nicht nachgewiesen. Die vom Gesetzgeber gewollte inhaltliche Auseinandersetzung (Erörterung) mit dem Beteiligungsbericht ist den Stadtratsunterlagen nicht zu entnehmen.

Der nunmehr vorliegende Beteiligungsbericht 2011 wird der Öffentlichkeit erst mit Abschluss der Beratungen zum Haushaltsplan 2013 zur Verfügung stehen.

Die Hansestadt hat künftig im Rahmen der ortsüblichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung auf die Auslegung des Beteiligungsberichtes gesondert hinzuweisen. Die gesetzlich vorgesehene Erörterung des Beteiligungsberichtes ist sicherzustellen.

Bei der Aufstellung des Beteiligungsberichtes hat die Gemeinde die gesetzlich geforderten Mindestangaben (§ 118 Abs. 2 GO LSA) zu berücksichtigen. Daneben bleibt es der Gemeinde belassen, weitere Informationen und Kennzahlen in den Bericht aufzunehmen. Die Gemeinden können sich diesbezüglich u. a. an dem vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt herausgegebenen Leitfaden Nr. 3 vom Januar 2005 und dem Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt orientieren.

Die o. g. Beteiligungsberichte der Hansestadt entsprechen, bis auf die fehlenden Informationen zur Besetzung der Gesellschafterversammlung der Unternehmen, der gesetzlichen Vorschrift. Auch der Erstattungsbetrag der AGS (vgl. Pkt. 4.3.2) i. H. v.

2.053.796,36 Euro im Jahr 2010 hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofes angegeben werden sollen.

Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung (Beteiligungscontrolling) empfohlen, den Beteiligungsbericht künftig um folgende Angaben zu ergänzen:

- **Angabe des wertmäßigen Umfanges der Kommunalbürgschaften für Kredite der Grundstücksverwaltung Uchtspringe GmbH,**
- **Information zu den Ergebnissen der erweiterten Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG,**
- **Hinweis auf die Beschlussfassungen der Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses, zur Ergebnisverwendung und über die Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat,**
- **Benennung der Vertretungsbefugnisse der Geschäftsführer i. V. m. § 181 BGB (Insichgeschäft),**
- **Hinweis auf den Handelsregistereintrag der Gesellschaften und deren Gesellschaftsvertrag.**

4.3 Unternehmen in Privatrechtsform

4.3.1 Informations- und Prüfungsbefugnisse der Hansestadt und des Landesrechnungshofes

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind nach § 176 Abs. 3 GO LSA/§ 129 Abs. 3 GO LSA verpflichtet, bei einer Unternehmensbeteiligung in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang dafür zu sorgen, dass den für die Körperschaften zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Darüber hinaus dürfte es regelmäßig im Interesse der Körperschaften liegen, dass die Prüfbefugnisse für die Rechnungsprüfungseinrichtungen auch gegenüber den Unternehmen mit einer geringeren kommunalen Beteiligungsquote durchgesetzt werden (§ 176 Abs. 4 GO LSA/§ 129 Abs. 4 GO LSA). Dies schließt auch die mittelbaren Beteiligungen mit ein.

Der Landesrechnungshof und die kommunalen Aufsichtsbehörden teilen die Auffassung, dass dem gesetzlichen Erfordernis nur ausreichend Rechnung getragen wird, wenn eine entsprechende Regelung in die Gesellschaftsverträge aufgenommen wird. Dies umfasst auch die Eigengesellschaften einer kommunalen Gebietskörperschaft. Gesonderte Gesellschafterbeschlüsse zur Einräumung von Prüfungsbefugnissen bei Unternehmen ohne entsprechende Satzungsregelung stellen allenfalls eine Zwischenlösung dar, um aus Kostengründen die nächste Änderung des Gesellschaftsvertrages abzuwarten. Grundsätzlich gilt, dass eine kommunale Gebietskörperschaft die gesetzliche Vorgabe ohne Verzug zu erfüllen hat.

Die Gesellschaftsverträge der Unternehmen mit einer Beteiligung der Hansestadt enthalten nur teilweise entsprechende Bestimmungen.

Gesellschaft/Anteil der Hansestadt	Prüfungsbefugnisse	
	RPA	LRH
AGS / 100 v. H.	Offen	Offen
SWG / 100 v. H.	Offen	Offen
AltOa / 100 v. H.	Erfüllt	Offen
Uchtsprünge GmbH / 100 v. H.	Offen	Offen
BIC / 44 v. H.	Erfüllt	Erfüllt
FSB / 40 v. H.	Erfüllt	Erfüllt
SWS / 25,1 v. H.	Offen	Offen
Arbeitsförderung mbH / 5 v. H.	Erfüllt	Offen

Die Hansestadt sollte dafür sorgen, dass die Gesellschaftsverträge aller eingetragenen Gesellschaften um eine Bestimmung zu den Prüfungsbefugnissen für das RPA und den Landesrechnungshof ergänzt werden. Bei der Arbeitsförderung mbH, einer Gesellschaft mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung, sollte die Hansestadt darauf hinwirken.

Die Durchsetzung bei den Stadtwerken steht in Abhängigkeit von der Zustimmung der Mitgesellschafter.

4.3.2 Abwassergesellschaft Stendal mbH (AGS)

Die Gesellschaft wurde im Ergebnis der Abspaltung der Abwassersparte von den Stadtwerken mit Wirkung zum 01.01.2002 gegründet.

Die Hansestadt bedient sich der AGS als Erfüllungsgehilfe und Konzessionär bei der Schmutzwasserbeseitigung. Die Aufgabenübertragung erfolgte mit der Abwasserbeseitigungssatzung vom 06.06.2006. Für die Leistungen werden privatrechtliche Entgelte erhoben.

Die AGS hält kein eigenes Personal vor. Die technische und kaufmännische Betriebsführung wird auf der Grundlage des Vertrages vom 23.08.2002, letzte Änderung vom 17.12.2010, von der SWS wahrgenommen.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Das Unternehmen hat, bis auf das Jahr 2008, die Wirtschaftsjahre 2007 bis 2011 mit Gewinnen abgeschlossen.

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss AGS					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(+) 180,4	(-) 121,7	(+) 711,5	(+) 932,6	(+) 1.208,8	(+) 1.153,0
Eigenkapitalquote ¹⁾	12,5 %	12,4 %	13,3 %	17,3 %	21,2 %	k. A.

1) Ohne Sonderposten Investitionszuschüsse

Die Gewinne wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung regelmäßig auf neue Rechnung vorgetragen. Einschließlich des Überschusses 2011 wird zum 31.12.2011 ein Gesamtgewinn von rd. 3,32 Mio. Euro ausgewiesen. Obwohl das Unternehmen mit einer Verzinsung des Eigenkapitals kalkuliert und diese auch erlöst, werden an die Gesellschafterin keine Gewinnanteile ausgekehrt. Über die Bilanzpositionen gezeichnetes Kapital und Kapitalrücklage wird zum 31.12.2011 ein Gesellschaftervermögen von rd. 3,85 Mio. Euro ausgewiesen. Der Landesrechnungshof hatte bereits im Ergebnis der überörtlichen Prüfung im Jahr 2007 (Prüfungsbericht vom 24.06.2008) auf den Sachverhalt der Eigenkapitalverzinsung hingewiesen. Die Hansestadt hat mit der Stellungnahme vom 16.02.2009 vorgetragen, mit der Nichtabführung von Gewinnen aus der AGS die Vermögenslage (höhere Eigenkapitalquote) dieser Gesellschaft zu verbessern. Mit dem Übertrag der Gewinne der Jahre 2007, 2009, 2010 und 2011 auf neue Rechnung wurde diesem Anliegen der Gesellschafterin Rechnung getragen. Die mit dem Wirtschaftsplan 2012 abgegebene Gewinnprognose wirkt dem nicht entgegen. **Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt, künftig vom Unternehmensgewinn einen Teilbetrag in Höhe einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung an den städtischen Haushalt abzuführen.**

Die in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 bei der Hansestadt verbuchten Einnahmen von der AGS im Gesamtumfang von rd. 2,3 Mio. Euro (Haushaltsstelle 81700.15010 und 81710.33000) stehen nicht im Zusammenhang mit einer Gewinnausschüttung.

Die AGS hatte in den Jahren 2003/2004 Steuerverbindlichkeiten durch Entnahmen aus der Kapitalrücklage (Gesellschaftervermögen) ausgeglichen. Das Unternehmen hatte gegen die Steuerfestsetzung geklagt. Das Finanzgerichtsverfahren wurde im Jahr 2009 abgeschlossen und eine geringere Steuerlast zuerkannt. Mit den Steuer-rückzahlungen war die von der Gesellschafterin geleistete Vorfinanzierung vom Unternehmen auszugleichen.

Von dem zum 31.12.2011 ausgewiesenen Kreditbestand der AGS i. H. v. rd. 21,5 Mio. Euro sind rd. 11,9 Mio. Euro durch Ausfallbürgschaften der Hansestadt besichert. Eine Inanspruchnahme der Hansestadt für diese Verbindlichkeiten ist nicht zu erwarten, solange die Investitionen über kostendeckende Entgelte refinanziert werden.

4.3.3 Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH (SWG)

Die Gesellschaft wurde am 20.11.1990 gegründet. Es gilt der Gesellschaftsvertrag i. d. F. vom 17.03.2003.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Mit der Umsetzung des Sanierungskonzeptes vom 21.06.2002 (Laufzeit: 2002 bis 2010) und der sich anschließenden Sanierungsvereinbarung mit den Banken vom 27.09.2010 setzt das Unternehmen die wirtschaftliche Stabilisierung fort. Hinzu kommen Landesmittel und Darlehen der Gesellschafterin, die die Finanzierung der Investitionen (Modernisierung, Rückbau und Abriss) in den vorgehaltenen Wohnungsbestand absichern. Die Jahresergebnisse und besondere Geschäftsvorfälle mit Auswirkungen auf den Unternehmenserfolg stellen sich wie folgt dar:

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss SWG					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(+) 1.527	(+) 77	(+) 210	(+) 881	(+) 2.310	(+) 1.400
Außerpl. Abschreibungen	2.854	1.588	1.300	1.167	0	k. A.
Außerordentlicher Ertrag ¹⁾	2.501				921	k. A.
Darlehen der Stadt ²⁾	800,0	237,5	-	-	-	k. A.
Leerstandquote	12,8 %	13,9 %	13,3 %	12,1 %	8,5 %	k. A.
Eigenkapitalquote	20,8 %	21,1 %	21,5 %	22,9 %	24,8 %	k. A.

1) Ertrag aus Altschuldenentlastung

2) Stand der Verbindlichkeiten der SWG aus Darlehen der Hansestadt zum 31.12.2011: 2.501 T€

Die Gewinne 2007 bis 2011 wurden gemäß den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung in die Gewinnrücklagen des Unternehmens eingestellt. Die entsprechende Bilanzposition „Andere Gewinnrücklage“ weist unter Berücksichtigung des Ergebnisses 2011 zum 01.01.2012 einen Bestand von rd. 7,9 Mio. Euro aus. Der Kassenbestand zum 31.12.2011 beträgt rd. 5,7 Mio. Euro.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Unternehmen in der Lage, verstärkt Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen einzusetzen oder/und Schulden gegenüber den Banken bzw. der Hansestadt abzulösen. Die Wirtschafts- und Finanzplanung der SWG trägt dem bisher nicht Rechnung.

Die Hansestadt sollte darauf hinwirken, dass freie Liquidität vom Unternehmen verstärkt zum Abbau der Schulden bzw. zur Mitfinanzierung von Investitionen eingesetzt wird.

4.3.4 Altmark-Oase Sport- und Freizeit Stendal GmbH (AltOa)

Die Gesellschaft betreibt das am 07.10.2002 in Betrieb genommene und für rd. 8,42 Mio. Euro errichtete Sport- und Freizeitbad. Der Gesellschaftsvertrag vom 23.10.2003, geändert am 08.03.2005, ist Grundlage der Unternehmenstätigkeit.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Das Unternehmen benötigt zur Deckung der laufenden Betriebsausgaben und für investive Maßnahmen Haushaltsmittel der Gesellschafterin. Eigene Erlöse (u. a. Eintrittsentgelte und Nutzungsentgelt für den Schul- und Vereinssport) und sonstige Erträge reichen hierfür nicht aus.

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss AltOa					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(-) 502,4	(-) 585,5	(-) 358,4	(-) 574,9	(-) 528,7	(-) 523,2
Zuschüsse Stadt (HR/HPI 2012)						
VerwH - HSt 57020.71500	180,0	150,0	180,0	230,0	200,0	150,0
VermH - HSt 57020.93000	0	10,0	0	49,0	30,0	10,0
Besucherzahl - Gesamt	122.637	123.894	129.746	122.022	129.607	k. A.
Davon Schul- und Vereins- sport	26.663	24.524	26.465	25.527	26.300	25.206

Die Besucher pro Jahr bleiben weit hinter der nach dem Planungskonzept vom 10.01.2000 erwarteten Besucherzahl (170.000 pro Jahr/ohne Schul- und Vereinssport) zurück. Eine Entlastung des Haushalts der Hansestadt ist daher nicht zu erwarten. Eine Beteiligung der Badbesucher an den im Zeitraum von 2007 bis 2011 gestiegenen Sach- und Personalkosten des Unternehmens erfolgt mit der Anhebung der Eintrittsentgelte zum 01.01.2012. Die ab dem 01.01.2010 wirksame Änderung der Eintrittsentgelte betraf nur die Änderung des Tariffsystems (Stunden- und Wochenendtarif).

Die städtischen Zuschüsse führen nicht zum vollständigen Ausgleich der Jahresverluste (vgl. obige Tabelle). Erst zusätzliche Entnahmen aus dem Gesellschaftervermögen (Kapitalrücklage) führten zum Ausgleich. In der Folge wurde das Vermögen des Unternehmens weiter geschmälert. Der Bestand der Kapitalrücklage betrug zum 31.12.2006 rd. 5,6 Mio. Euro und am 31.12.2011 nur noch rd. 4,0 Mio. Euro.

Die Hansestadt als Alleingesellschafterin bleibt weiterhin in der Pflicht, die laufenden Betriebsausgaben des Sport- und Freizeitbades mitzufinanzieren. Hinzu kommt, dass die vom Unternehmen geplanten höheren Ausgaben (2013: 30 T€; 2014: 30 T€) für Ersatz- und Neuinvestitionen über Haushaltsmittel der Stadt zu decken sind.

Nutzungsvertrag mit der Hansestadt

Die Hansestadt hat mit der ehemaligen Betreiberin des Sport- und Freizeitbades, der Palm Springs Stendal GmbH und Co. KG, am 02.02.2001 einen Nutzungsvertrag zur Sicherstellung des Schul- und Vereinssportes mit einer Laufzeit bis zum 31.12.2023 geschlossen. Die Hansestadt bezahlt seit Vertragsbeginn, unter Berücksichtigung des jeweils gültigen Mehrwertsteuersatzes, ein jährliches Nutzungsentgelt. Im Zeitraum ab 2007 bis dato beträgt das Entgelt einschließlich der Mehrwertsteuer jährlich 409.033,50 Euro. Die vereinbarten Bezugsgrößen für die Entgeltbemessung gelten unverändert fort. Der Vertrag geht diesbezüglich von jährlich 40.000 Nutzern im Rahmen des Schul- und Vereinssportes und einem Kostenansatz von 20,00 DM/10,23 Euro) je Einzelnutzer aus.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt bereits im Ergebnis der überörtlichen Prüfung 2007 (Prüfungsbericht vom 24.06.2008) empfohlen, die Höhe des Nutzungsentgeltes zu überprüfen. Die Hansestadt ist dem bisher nicht gefolgt, da steuerliche Mehrbelastungen nicht auszuschließen sind.

Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass die Hansestadt und die Geschäftsführung der AltOa verpflichtet sind, die Entgeltbemessung zumindest intern zu überprüfen. Dies ist erforderlich, da die o. g. Benutzerzahl (40.000/Jahr) in keinem Jahr erreicht wurde. Die tatsächliche Nutzerzahl betrug im Zeitraum von 2007 bis 2012 im Durchschnitt 25.781/Jahr. Des Weiteren erfordern die Kostenveränderungen im Unternehmen eine Neukalkulation des o. g. Kostenansatzes. Auch aus steuerlicher und beihilferechtlicher Sicht ist eine Nachkalkulation des Nutzungsentgeltes und ggf. eine Vertragsänderung angezeigt, um sicherzustellen, dass der Leistungsaustausch zwischen der Hansestadt als Gesellschafterin und dem Unternehmen zu angemessenen Konditionen erfolgt und die Zahlungen der Hansestadt einem Fremdvergleich standhalten.

Die Hansestadt sollte im Benehmen mit der Gesellschaft die Bemessung des Nutzungsentgeltes für den Schul- und Vereinssport überprüfen und ggf. neu vereinbaren.

4.3.5 Grundstücksverwaltung Uchtsprunge GmbH (Uchtsprunge GmbH)

Das Unternehmen, gegründet am 24.04.1991, war bis 31.12.2009 im Eigentum der Gemeinde Uchtsprunge. Die Hansestadt ist in Folge der Gebietsreform ab dem 01.01.2010 in das Gesellschafterverhältnis, als Rechtsnachfolgerin der Gemeinde Uchtsprunge, eingetreten.

Gesellschaftsvertrag

Die Gemeinden sind nach § 121 Abs. 1/§ 175 Abs. 1 GO LSA u. a. angehalten, über Regelungen im Gesellschaftsvertrag sicherzustellen, dass bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften Anwendung finden.

Der Gesellschaftsvertrag der Uchtsprunge GmbH i. d. F. vom 11.04.2002 enthält diesbezüglich keine hinreichenden Bestimmungen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass folgende Sachverhalte ebenfalls in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen sind:

- Verpflichtung der Geschäftsführung zur Aufstellung einer Wirtschafts- und Finanzplanung mit inhaltlichen Vorgaben,
- ortsübliche Bekanntmachung zum Jahresabschluss,
- Prüfungsbefugnisse für das RPA und den Landesrechnungshof (vgl. Pkt. 4.3.1),
- Frist für die Feststellung des Jahresabschlusses.

Empfehlungen für Gemeinden bezüglich der Abfassung eines Gesellschaftsvertrages geben an Hand eines Musters das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt¹ und der Ostdeutsche Sparkassenverband².

Die Hansestadt sollte dafür sorgen, dass die Erfüllung kommunalrechtlicher Vorschriften über Regelungen im Gesellschaftsvertrag der Uchtsprunge GmbH dauerhaft abgesichert wird.

Vermögenslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Der städtische Beteiligungsbericht 2011 und der Prüfbericht zum Jahresabschluss 2011 der Uchtsprunge GmbH weisen insbesondere auf die angespannte wirtschaftliche Lage der Gesellschaft hin. Kreditverbindlichkeiten i. H. v. rd. 4,1 Mio. Euro zum 31.12.2011 und ein erheblicher Leerstand (14,9 % eigener Bestand/30,3 % fremder Bestand) der bewirtschafteten Wohnungseinheiten belasten das Unternehmen. Hinzu kommen die Rückstände bei der Instandhaltung des Wohnraumes im Umfang von rd. 600 T€ (Stand zum 01.01.2012). Außerplanmäßige Abschreibungen auf den

¹ Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt

² Beteiligungsmanagement in Kommunen, 2002

Wohnungsbestand i. H. v. 830 T€ im Jahr 2011 führten zum Jahresverlust von rd. 886 T€. Die Gesellschaft weist zum 31.12.2011 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 687,2 T€ aus. Die Jahresergebnisse im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss Uchtspringe GmbH					WIPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(+) 50,1	(-) 17,9	(-) 11,2	(-) 21,2	(-) 885,6	(+) 13,2
Ergebnisverwendung	Auf neue Rechnung	Auf neue Rechnung	Auf neue Rechnung	Auf neue Rechnung	Per 04/2013 noch offen	

Die Hansestadt hat mit dem Zeitpunkt der Eingemeindung Bürgschaften i. H. v. rd. 2.318,7 T€ zur Besicherung von Krediten des Unternehmens übernommen. Nach der Schuldenübersicht zur Jahresrechnung 2011 der Hansestadt beträgt das Bürgschaftsvolumen noch rd. 2.236 T€. Ein Abgleich dieser Angaben mit den Jahresabschlüssen der Uchtspringe GmbH war nicht möglich. Abweichend von der gesetzlichen Vorgabe (§§ 251, 268 Abs. 7 HGB), im Jahresabschluss derartige Haftungsverhältnisse anzugeben, ist dies in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen unterblieben. Die Verwaltung (Beteiligungscontrolling) wurde bereits während der örtlichen Erhebungen über diesen Sachverhalt informiert.

Die Hansestadt hat Maßnahmen ergriffen, um die Vermögens- und Ertragslage sowie die Wirtschaftsführung des Unternehmens zu verbessern. Hierzu zählen:

- Umschuldung und Ablösung eines Kredites i. H. v. 726.140,17 Euro im Jahr 2012,
- Übernahme der kaufmännischen Betriebsführung durch die SWG ab dem 01.05.2012,
- Austausch der Geschäftsführung im Jahr 2012,
- Modernisierung und Abriss (geplant) von Wohnungseinheiten,
- Überlassung der Mieterlöse für verwaltete städtische Wohnungen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass über die Finanzplanung 2013 bis 2015 das Unternehmen keine Ausgaben für Investitionen und Modernisierung ausweist.

Die Hansestadt als Alleingesellschafterin hat sich der Aufgabe gestellt, die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft zu stabilisieren.

Die Ertragskraft des Unternehmens ist zu gering, um den Kapitaleinsatz für die Kredite aufzubringen, die Erlösschmälerungen aus dem Wohnungsleerstand auszugleichen und die erforderlichen Mittel für die Instandhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestandes zu erwirtschaften.

4.3.6 Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH (BIC)

Das Unternehmen, gegründet am 14.10.1992, betreibt vorrangig die Wirtschaftsförderung in der Region Altmark. Vom Eigenbetrieb Technologiepark Altmark angemietete Gewerbeflächen werden von der Gesellschaft weiter vermarktet. Es gilt der Gesellschaftsvertrag i. d. F. vom 23.02.2007.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Der Fortbestand des Unternehmens wird abgesichert über Gesellschafter- und Landeszuschüsse.

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss BIC					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(+) 0,4	(+) 0,2	(-) 237	(-) 230	(-) 226	(-) 242
Zuschuss Land ³⁾	42	80	133	217	331	
Zuschüsse Gesellschafter	202 ¹⁾	232 ¹⁾	215 ²⁾	207 ²⁾	239 ²⁾	242 ²⁾
davon Hansestadt Stendal	111	105	99	101	117	119

- 1) Gesellschafterzuschüsse wurden in den Jahren 2007 und 2008 als sonstige betriebliche Erträge in der Erfolgsrechnung erfasst.
- 2) Gesellschafterzuschüsse ab 2009 über die Kapitalrücklage gebucht
- 3) Gesonderte Übersicht vom 25.03.2013

Das Unternehmen erwartet bis 2015 ebenfalls Verluste i. H. v. 242 T€ pro Jahr. Der städtische Anteil am Verlustausgleich wird sich daher auf dem Niveau der Vorjahre bewegen.

Bei der Beurteilung der Ertragslage der Gesellschaft ist zu berücksichtigen, dass das wirtschaftliche Risiko aus der Vermietung der Gewerbeflächen allein bei der BIC liegt. Der Mietvertrag zwischen Eigenbetrieb und BIC vom 14.02.1994 und die Nachträge vom 22.01.1998 und 26.08.2003 sichern dem Eigenbetrieb fixe Einnahmen unabhängig vom Grad der Vermietung. Neben den Nebenkostenvorauszahlungen (7.118,79 Euro/Monat) erhält der Eigenbetrieb von der BIC einen fixen monatlichen Nettomietzins (ohne Nebenkosten und Umsatzsteuer) von 17.158,11 Euro.

Das BIC konnte im Zeitraum von 2007 bis 2011 diesen jährlichen Aufwand (rd. 206 T€/Jahr) über Erlöse aus der Vermietung nicht decken

	Geschäftsjahr				
	2007	2008	2009	2010	2011
Mieterlöse (Netto) der BIC (ohne Nebenkosten)	160 T€	146 T€	160 T€	168 T€	160 T€
Vermietungsquote (Lageberichte der BIC)	77 %	75 %	80 %	71 %	70 %

Der Landesrechnungshof hatte die Hansestadt bereits mit dem Prüfungsbericht vom 24.06.2008 über diesen Sachverhalt informiert. Die Geschäftsführung der BIC hat im Jahr 2010 eine Anpassung der Mietkonditionen im Vertragswerk angestrebt, um den Eigenbetrieb an den Erlösausfällen aus Nichtvermietung zu beteiligen. Der Betriebsausschuss des Eigenbetriebes ist dem Anliegen der BIC auf der Sitzung vom 31.05.2010 nicht gefolgt.

Das wirtschaftliche Risiko aus der Vermietung der Gewerbeflächen trägt weiterhin allein die BIC.

Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen

Nach § 321 HGB ist der Abschlussprüfer u. a. angehalten, mit der gebotenen Klarheit zu berichten sowie die Posten des Jahresabschlusses aufzugliedern und ausreichend zu erläutern. Letzteres hat zu erfolgen, wenn die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wesentlich verbessert wird und diese Angaben im Anhang nicht enthalten sind.

Bei der Prüfung der Jahresabschlüsse der BIC wurde, beginnend mit der Rechnungslegung zum Geschäftsjahr 2009, ein Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vollzogen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Berichterstattung über die Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 der Gesellschaft zweckmäßige Erläuterungen und Darstellungen nicht mehr umfasst. Hierzu zählen:

- Keine Untersetzung der Rückstellungen,
- Keine Erläuterungen zum Mietvertrag mit dem städtischen Eigenbetrieb und fehlender Verweis auf die Vertragsergänzung vom 26.08.2003,
- Eingeschränkte Erläuterungen zu einzelnen Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung.

Im Ergebnis wird die Vergleichbarkeit mit den Berichten über die Vorjahresabschlüsse eingeschränkt. Der Landesrechnungshof hat das Beteiligungscontrolling der Hansestadt bereits während der örtlichen Erhebungen auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Die Gesellschafterversammlung der BIC sollte bei der Wahl und Bestellung des Abschlussprüfers darauf Einfluss nehmen, dass eine ausführlichere Berichtserstattung erfolgt.

Patronatserklärung der Gesellschafter

Die Gesellschafter der BIC haben im Zusammenhang mit dem Aufbau des Technologiezentrums auf Anforderung der Zuwendungsgeber (EG und Land Sachsen-Anhalt) Finanzierungszusagen erteilt. Neben so genannten „Kofinanzierungserklärungen“ der Gesellschafter gegenüber der EG haben die Gesellschafter auf Anforderung der Bewilligungsstelle der Landeszuwendung eine am 25.01.1993 gemeinsam gezeichnete Patronatserklärung abgegeben. Hiernach haben sich die Gesellschafter gegenüber dem Unternehmen unbefristet verpflichtet, jederzeit für eine ausreichende Liquidität zu sorgen und etwaige Verluste auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hat bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Landkreises Stendal (Mitgesellschafter der BIC) im Prüfungsbericht vom 29.06.2010 diesen Sachverhalt bewertet. Die Gesellschafter der BIC wurden aufgefordert, die Patronatserklärung aus folgenden Gründen zurückzunehmen:

1. Ein Festhalten der kommunalen Gesellschafter an der Patronatserklärung führt in Anwendung des § 117 Abs. 1 Nr. 6 GO LSA zur Rechtswidrigkeit der weiteren Unterhaltung der Beteiligung am Unternehmen. Die Rechtsnorm verpflichtet die Gemeinden, Zusagen an eine Beteiligungsgesellschaft zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe zu unterlassen. Die Patronatserklärung vom 25.01.1993 war allerdings durch die Auflagen aus der Landesförderung bis zum Ablauf der Zweckbindung gerechtfertigt und nicht zu umgehen. Die mit Zuwendungsbescheid vom 07.12.1995 festgelegte 10-jährige Zweckbindung ist zum 09.01.2007 ausgelaufen.
2. Für die Gesellschafter besteht mit dieser Erklärung das Risiko, durch Gläubiger des Unternehmens direkt in Anspruch genommen zu werden. Auch wenn die Patronatserklärung keinen Bezug auf die Gläubiger nimmt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Unternehmen diese Erklärung ohne Kenntnis der Gesellschafter gegenüber seinen Gläubigern verwendet. Die Erklärung enthält für diesen Fall keinen Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafter.

Im weiteren Verlauf des Prüfverfahrens hat der Landkreis Stendal, nach Aufforderung durch die Aufsichtsbehörde, mit Schreiben vom 29.05.2013 Folgendes mitgeteilt: „Ich möchte Ihnen mitteilen, dass die Gesellschafter der IGZ BIC Altmark GmbH auf der nächsten Gesellschafterversammlung im Juni 2013 die Aufhebung

der am 25. Januar 1993 geschlossenen Patronatserklärung zum 01.07.2013 beschließen werden“.

Da der Landesrechnungshof die örtlichen Erhebungen bei der Hansestadt am 29.04.2013 abgeschlossen hat, ist das Ergebnis der Gesellschafterversammlung vom Juni 2013 nicht bekannt,

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die städtischen Vertreter in der Gesellschafterversammlung der BIC der Aufhebung der Patronatserklärung zugestimmt haben.

Der Stadtrat ist in diesen Vorgang einzubinden.

4.3.7 Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH (FSB)

Das Unternehmen, gegründet mit Gesellschaftsvertrag vom 28.02.1997, betreibt einen Flugplatz für den zivilen Luftverkehr sowie für den Luftsport. Die Hansestadt ist seit dem 01.11.2008 Eigentümerin des Flugplatzgeländes. Der Kaufvertrag mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wurde hierzu am 30.09.2008 geschlossen. Auf der Grundlage des Mietvertrages mit der Hansestadt vom 13.10.2009 und der 1. Vertragsergänzung vom 21.03.2011 ist die FSB weiterhin Mieterin des Flughafens.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Das Unternehmen hat die Geschäftsjahre 2007 bis 2011 jeweils mit einem Verlust abgeschlossen. Die Gesellschafterzuschüsse für konsumtive und investive Zwecke sind erforderlich, um die jährlichen Defizite auszugleichen.

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss FSB					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(-) 105	(-) 102	(-) 64	(-) 88	(-) 93	(-) 105
Gesellschafterzuschüsse Gesamt						
Konsumtiv	105	105	105	105	105	105
Investiv	25 ¹⁾	15 ¹⁾	75 ¹⁾	25 ¹⁾	25 ¹⁾	10
Stadt Stendal						
VerwH - HSt 79100.71530	31,5	31,5	31,5	31,5	31,5	41,5
VermH - HSt 79100.93030	10,5	10,0	10,0	10,0	6,3	10,0

1) Angaben aus dem jährlichen Bericht über die erweiterte Jahresabschlussprüfung – Fragenkreis 12 „Finanzierung“

Der jährliche Anteil der Hansestadt zum Ausgleich der erwarteten Jahresverluste wird nach der Finanzplanung der FSB bis 2015 42 T€ betragen. Eigene Erlöse der Gesellschaft (u. a. Landeentgelte, Provisionen und Pachteinnahmen) werden auch künftig die Aufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb nicht decken.

Die Hansestadt sollte gemeinsam mit den Mitgesellchaftern der FSB auf eine Erweiterung des Gesellchafterkreises hinwirken, um den Unterhaltungsaufwand breiter zu verteilen.

Verwendung der Gesellchafterzuschüsse

Die Gesellchafter und das Unternehmen haben im Rahmen einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung dafür zu sorgen, dass die Ausgabe und der Zufluss der Gesellchafterzuschüsse sowie deren Verwendung transparent abgebildet werden.

Die FSB hat im Zeitraum von 2007 bis 2011 jährlich aus dem VerwH der Gesellchafter finanzielle Mittel für konsumtive Zwecke erhalten. Diese Mittel wurden in den Jahren 2008 bis 2011 nicht vollständig für diesen Zweck verwendet. U. a. wurden 11,6 T€ vom Gesamtzuschuss des Jahres 2011 (105 T€) nicht verbraucht. Entsprechend einem Beschluss der Gesellchafterversammlung im Folgejahr wurden die nicht verbrauchten konsumtiven Mittel dem Unternehmen für investive Zwecke belassen. Die Gesellchafterzuschüsse für Investitionen der Jahre 2008 bis 2011 wurden in der Folge um diese Überhänge aufgestockt.

Der Landesrechnungshof hält diese Verfahrensweise haushaltsrechtlich für nicht zulässig. Eine korrigierende Veranschlagung in den Teilhaushalten der Gesellchafter und in der Wirtschaftsplanung des Unternehmens erfolgte nicht.

Im vorliegenden Fall wäre eine Rückzahlung der nicht verbrauchten konsumtiven Zuschüsse nach Abschluss des jeweiligen Geschäftsjahres durch das Unternehmen erforderlich gewesen. Ein Ausweis dieser Verbindlichkeiten gegenüber den Gesellchaftern auf der Passivseite der jährlichen Bilanz der FSB hätte die Grundlage hierfür gebildet. Bestand im Unternehmen, abweichend von der jährlichen Vermögensplanung, tatsächlich ein höherer Investitionsbedarf, dann war der Mehrbedarf i. d. R. über einen aktualisierten Vermögensplan den Gesellchaftern zur Entscheidung vorzulegen. Dies ist hier nicht erfolgt.

Bei einer Mitfinanzierung der aufgestockten Investitionen durch die Gesellchafter hätte im weiteren Verfahren das zuständige Organ (Oberbürgermeister/Landrat, Ausschuss, ggf. Stadtrat/Kreistag) abschließend über die erforderliche überplanmäßige (ggf. außerplanmäßige) Ausgabe im VerwH und deren Deckung entscheiden müssen. Auf dieser Grundlage hätte dann die Auszahlung an das Unternehmen oder die Verwendung der im Unternehmen verbliebenen Mittel erfolgen können.

Die Hansestadt sollte dafür sorgen, dass die veranschlagten und ausgezahlten Zuschüsse an die FSB ordnungsgemäß nach ihrem Verwendungszweck

abgerechnet und in der Rechnungslegung des Unternehmens und in der Haushaltsrechnung abgebildet werden.

4.3.8 Stadtwerke-Altmarkische Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke GmbH Stendal (SWS)

Gesellschafterstruktur - kommunale Einflussnahme

Die Hansestadt ist seit der Teilprivatisierung zum 01.01.2002 mit 25,1 % an der Stammeinlage der SWS beteiligt. Die für die Hansestadt eingeräumten Stimmrechte entsprechen der Beteiligungsquote. Der Landesrechnungshof hat bereits im Prüfungsbericht vom 24.06.2008 zur überörtlichen Prüfung der Hansestadt (örtliche Erhebungen am 02.10.2007 abgeschlossen) darauf hingewiesen, dass die städtische Einflussnahme über ihre Vertreter in den Unternehmensorganen (Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat) eingeschränkt ist. Hierzu wurde Bezug genommen auf den Gesellschaftsvertrag i. d. F. vom 26.08.2004.

Die Hansestadt hat mit dem Kauf- und Abtretungsvertrag vom 18.12.2007 mit Wirkung zum 31.12.2007 die von der E.ON Avacon AG an der SWS gehaltenen Gesellschaftsanteile i. H. v. 25 % erworben und unmittelbar an die Gelsenwasser 3. Beteiligungs GmbH weiterveräußert. Im Ergebnis bleibt der Umfang der städtischen Beteiligung (25,1 v. H) an der SWS unverändert.

Der Gesellschaftsvertrag der SWS i. d. F. vom 09.06.2008 belässt der Hansestadt Mitspracherechte bei wichtigen Entscheidungen (u. a. Änderung des Gesellschaftsvertrages und Erwerb von Beteiligungen) der Gesellschafterversammlung, die eine qualifizierte Mehrheit (3/4 der abgegebenen Stimmen) erfordern. Die einseitige Durchsetzung von städtischen Interessen gegen den Willen der Mitgesellschafter ist allerdings nicht möglich. Bei Entscheidungen des Aufsichtsrates, die mit einfacher Mehrheit oder einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen gefasst werden, ist die Einflussnahme der Hansestadt stärker eingeschränkt. Die Hansestadt hat 2 von 7 Aufsichtsratsmandaten inne, so dass bei einheitlicher Stimmausübung der privaten Gesellschafter die Hansestadt überstimmt werden kann.

Hinzu kommt, dass die mittelbare Beteiligung der Landeshauptstadt Magdeburg an der SWS über die direkte Beteiligung (54 v. H.) an den Städtischen Werken Magdeburg (Mitgesellschafterin der SWS) nicht ausreicht, um die Kriterien einer kommunalen Mehrheitsbeteiligung i. S. des § 53 HGrG zu erfüllen.

Die Hansestadt hat mit der Weiterveräußerung von Gesellschaftsanteilen der SWS im Jahr 2007 die Einbindung privater Unternehmen fortgesetzt. Die Einflussnahme der Hansestadt auf die Gesellschaft bleibt entsprechend dem Umfang der ihr verbliebenen Gesellschaftsanteile eingeschränkt.

Der Landesrechnungshof hat bereits die Verwaltung während der örtlichen Erhebungen darauf hingewiesen, dass im Bereich der Fernwärmeversorgung mit Hilfe der SWS besonderer Handlungsbedarf besteht.

In den Fällen, in denen sich kommunale Gebietskörperschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritter bedienen, bleiben sie für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung verantwortlich. Dies gilt insbesondere, wenn ein Anschluss und Benutzungszwang per Satzung vorgegeben ist. Wegen der Aufgabenverantwortung muss sich die Körperschaft in dem Gesellschafts- und/oder Betreibervertrag entsprechende Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte vorbehalten³. Bei privaten Unternehmen, bei denen die Körperschaft Alleingesellschafterin ist, wäre dies bereits durch die Eigentümerstellung der Körperschaft gewährleistet. Bei einer Teilbeteiligung an Unternehmen sind allerdings vertragliche Regelungen erforderlich, um eine hinreichende Einflussnahme und Kontrolle sicherzustellen. Hierzu zählen insbesondere die Verpflichtung des Unternehmens zur regelmäßigen Information, Zutritts- und Einsichtnahmerechte beim Unternehmen und die Kontrolle über die Preisgestaltung. Die Hansestadt hat mit der Fernwärmesatzung vom 04.10.1993 u. a. bestimmt, dass die Hansestadt die Versorgung von Grundstücken als öffentliche Einrichtung betreibt, sich zur Aufgabenerfüllung der Stadtwerke Stendal bedient und die Grundstückseigentümer zum Anschluss an das öffentliche Fernwärmeversorgungsnetz verpflichtet sind.

Darüber hinaus haben die Hansestadt und die SWS keine gesonderten Vereinbarungen abgeschlossen, die einen herausgehobenen Einfluss und Kontrollrechte der Hansestadt erkennen lassen.

Die Hansestadt sollte im Bereich der Fernwärmeversorgung auf gesonderte Vereinbarungen mit der SWS hinwirken, um der Aufgabenverantwortung zu genügen.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Das Unternehmen, tätig in den Sparten Strom, Gas, Wärme, Trinkwasser und Abwasser, hat die Wirtschaftsjahre 2007 bis 2011 mit einem Gewinn abgeschlossen. Entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung wurden die Gewinne, bis auf einen Betrag von rd. 96 T€, vollständig an die Gesellschafter ausgeschüttet. Die Hansestadt hat zusätzlich zu diesen Einnahmen rd. 3 Mio. Euro aus der Weiterveräußerung der Gesellschaftsanteile im Jahr 2008, nach Abzug der Ausgaben für dieses Geschäft, vereinnahmt.

³ BVerwG Urt. vom 06.04.2005 Az. 8 CN 1.04

Die Geschäftsjahre im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss SWS					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresüberschuss	1.567	2.096	3.334	5.442	3.898	4.054
Einnahmen Hansestadt Stendal ¹⁾						
- Gewinnausschüttung	338	331	423	688	1.274	950
- Veräußerung Beteiligung		7.000				
Ausgaben Hansestadt Stendal ¹⁾						
- Erwerb Beteiligung		3.900				
- Transaktionskosten		94				

1) HR 2007 bis 2011/HPI 2012 der Hansestadt Stendal

Die SWS erwartet nach der Finanzplanung bis 2015 einen jährlichen Gewinn auf dem Niveau des Planjahres 2012. Geplant ist die volle Ausschüttung an die Gesellschafter.

Die Hansestadt wird auch mittelfristig in Anbetracht der geordneten Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der SWS an den erwarteten Gewinnen beteiligt. Hinzu kommen die Einnahmen aus Konzessionsabgaben und Wegenutzungsentgelten (vgl. Pkt. 2.).

4.4 Eigenbetrieb Technologiepark Altmark

Der Eigenbetrieb, gegründet 1992, ist Eigentümer der Grundstücke und Gebäude des Technologieparks und vermietet die Büro- und Gewerbeflächen an die Innovations- und Gründerzentrum GmbH (vgl. Pkt. 4.3.6). Es gilt die Eigenbetriebssatzung i. d. F. vom 21.05.2001.

Ertragslage und Auswirkungen auf den Haushalt der Hansestadt

Der Eigenbetrieb ist in der Lage, mit den Mieteinnahmen und den Zuschüssen der Hansestadt als Träger des Eigenbetriebes den Betriebsaufwand zu decken und die Tilgung der Kredite (rd. 474 T€ zum 31.12.2011) zu bedienen. Die Geschäftsjahre 2007 bis 2011 schließen in der Gesamtrechnung mit einem positiven Ergebnis ab.

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss Eigenbetrieb					WiPI 2012
	2007	2008	2009	2010	2011	
Jahresergebnis	(-) 0,8	(-) 20,4	(+) 13,8	(+) 2,0	(+) 17,5	(+) 1,0
Umsatzerlöse	298	311	312	310	307	310
Zuschuss Hansestadt - VermH	107,0	107,0	16,7	16,7	16,7	16,8
Bankguthaben z. 31.12. d. J.	584	602	594	561	548	k. A.

Die Jahresergebnisse 2007 bis 2011 wurden jeweils auf neue Rechnung vorgetragen.

Die hohe Liquidität des Eigenbetriebes (Bankguthaben von rd. 0,55 Mio. Euro zum 31.12.2011) lässt den Schluss zu, dass die städtischen Zuschüsse über den notwendigen Finanzbedarf hinausgehen. Bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Hansestadt (Prüfungsbericht vom 24.06.2008) hat der Landesrechnungshof eine derartige Wertung vorgenommen. Die Hansestadt hat das zum Anlass genommen, ab dem Jahr 2009 den jährlichen Zuschuss von 107 T€ auf 16,7 T€ zu senken.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt, die Zahlung des Zuschusses vorläufig einzustellen. Kassenwirksame Ausgaben sollte der Eigenbetrieb über die vorgehaltenen liquiden Mittel abdecken.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Beschlussfassung des Stadtrates über die Feststellung des Jahresabschlusses, über die Ergebnisverwendung und die Entlastung der Betriebsleitung die Frist von einem Jahr einzuhalten ist (§ 19 Abs. 4 EigBG).

Diese Vorgabe wurde bezüglich der Jahresabschlüsse **2009** (Feststellung am 14.02.2011), **2010** (Feststellung am 20.02.2012) und **2011** (Feststellung am 04.03.2013) nicht erfüllt.

Investitionsplanung des Eigenbetriebes

Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes einschl. einer Investitionsplanung ist Aufgabe der Betriebsleitung.

Der Landesrechnungshof hat beim Abgleich der Planansätze für Investitionen mit dem Ist der Jahre 2007 bis 2011 festgestellt, dass die Ansätze nicht sachgerecht waren. Für diesen Zeitraum wurden Investitionen im Gesamtvolumen von 200 T€ veranschlagt. Nach den jährlichen Übersichten zur Entwicklung des Anlagevermögens des Eigenbetriebes gem. § 268 Abs. 2 HGB wurden in diesem Zeitraum allerdings nur 5,7 T€ in Betriebs- und Geschäftsausstattungen investiert.

Diese Entwicklung dürfte sich auch im Folgezeitraum fortsetzen. Im Investitionsplan 2012 des Eigenbetriebes werden Investitionen im Umfang von 60 T€ veranschlagt. Eine Unterbrechung dieses Ansatzes mit konkreten Vorhaben erfolgte nicht.

Der Betriebsausschuss sollte dafür sorgen, dass von der Betriebsleitung künftig eine sachlich begründete Investitionsplanung aufgestellt wird.

5. Programmprüfung

5.1 Finanzsoftware der Stadtverwaltung

Aufgrund der Gewährleistung der Kassensicherheit kommt dem HKR-Programm eine besondere Bedeutung zu. Gemäß §§ 12 GemKVO und GemKVO Doppik muss sichergestellt sein, dass gültige Programme verwendet werden. Eine Programmprüfung vor Ort ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes zwingend. Zertifikate bzw. Prüfungsmittelungen Dritter aus externen Programmprüfungen können diese nicht ersetzen.

Die derzeit genutzte Software wurde im Jahr 2000 beschafft. Der heutige Stand der Buchführungssoftware (Kameralistik) basiert auf umfangreichen Updates bzw. Upgrades (Aktualisierung bzw. Erweiterung der vorhandenen Software, d. h. Änderungen auf eine höherwertige Konfiguration oder Version).

Die umfangreichen Veränderungen bzw. Ergänzungen der HKR-Software bei der Umstellung auf die Doppik verlangten ein erneutes Vergabeverfahren. Die Hansestadt entschied sich 2007 für eine De-facto-Vergabe (Auftragserteilung ohne Zulassen eines vorherigen Wettbewerbs).

Für den Prüfungszeitraum waren folgende Nachweise erforderlich:

- Zertifikat zu OK.FIS (Kameralistik), Version 4.0 für den Programmteil Veranlagung und der dazugehörige Prüfbericht vom 05.12.2008,
- Zertifikat zu OK.FIS (Kameralistik), Version 4.0 für die Programmteile Haushaltsplanung und -überwachung sowie für die Kasse aus dem Jahr 2008 einschl. des dazugehörigen Prüfberichtes,
- Zertifikat zu OK.FIS NKFV (Finanzsoftware-Doppik), Version 4.0 und der dazugehörige Prüfbericht vom 31.03.2008,
- Nachweise zu Vor-Ort-Prüfungen und die Freigabe durch den Oberbürgermeister bzw. einen von ihm Beauftragten zu den einzelnen Programmteilen bzw. -versionen.

Die Hansestadt hat die erforderlichen gültigen Zertifizierungen einschließlich der dazugehörigen Prüfberichte für die angewendete Software OK.FIS für die Kameralistik und für die Doppik nicht vollständig vorgelegt.

Lediglich für den Programmteil Veranlagung (Kameralistik) lag ein bis zum 07.12.2012 gültiges Zertifikat, jedoch ohne den Prüfbericht, vor. Dieses Zertifikat gilt nur für den Einsatz innerhalb des Freistaates Sachsen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ein Zertifikat nur in Verbindung mit dem dazugehörigen Prüfbericht gültig ist.

Der Fachbereich ADV versuchte, während der örtlichen Erhebungen in den Besitz der Prüfberichte zu gelangen. Dies scheiterte an der fehlenden Zuarbeit des Vertragspartners.

Die Anwendungsprüfung (Nachweise zu Vor-Ort-Prüfungen), die Freigabe und die Anwendungsgenehmigung durch den Oberbürgermeister bzw. durch einen von ihm Beauftragten lagen nicht vor.

Die Zertifizierung der Software muss durch eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anerkannte Prüfstelle erfolgen. Dabei ist die Prüfung anhand der Vorschriften des Landes Sachsen-Anhalt zu dokumentieren. Notwendige Voraussetzung für die Freigabe und Anwendungsgenehmigung durch den Oberbürgermeister ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes entweder eine gültige Zertifizierung i. V. m. einer Anwendungsprüfung oder eine den Anforderungen entsprechende eigene Prüfung durch die Hansestadt.

Der Oberbürgermeister hat umgehend dafür Sorge zu tragen, Verantwortlichkeiten beteiligter Ämter und einen Handlungsrahmen festzulegen, um künftig die kassenrechtlichen Vorschriften umzusetzen. Einen hohen Stellenwert nimmt dabei die IT-Sicherheit in der kommunalen Informationsverarbeitung ein.

5.2 **Buchhaltungssoftware des Eigenbetriebs**

Der Eigenbetrieb Technologiepark Altmark wendet die Software des vertraglich gebundenen Steuerbüros an (Softwarelösung von DATEV). Die Nachweise zur Zertifizierung (Zertifikat einschließlich Prüfbericht), zur Anwendungsprüfung, zur Freigabe und zur Anwendungsgenehmigung durch den Oberbürgermeister lagen nicht vor.

Vom Steuerbüro sind derartige Nachweise zur Zertifizierung und Anwendungsprüfung zu fordern, um die Voraussetzungen für die Freigabe und Anwendungsgenehmigung durch den Oberbürgermeister bzw. durch einen von ihm bestimmten Vertreter zu erhalten.

Dies sollte bei künftigen vertraglichen Änderungen bzw. Verträgen zur Durchführung der Buchhaltung für den Eigenbetrieb als Vertragsbestandteil aufgenommen werden.

5.3 **Abnahme- und Freigabeverfahren**

Das Programmfreigabeverfahren für die Stadtverwaltung einschließlich des Eigenbetriebes ist in der Hansestadt bisher nicht gesondert geregelt. Damit obliegt die

Freigabe dem Oberbürgermeister. Sie umfasst die datenschutzrechtliche sowie fachliche Freigabe und letztendlich die Anwendungsverfügung.

Für das Land Sachsen-Anhalt existiert nunmehr ein landesspezifischer Kriterienkatalog⁴, auf den zugelassene Zertifizierungsstellen zurückgreifen könnten.

Neben der fachlichen Aufteilung gibt es Unterschiede in der regionalen Anwendbarkeit der Kriterienkataloge. Insbesondere im Bereich des Kassenwesens und der Buchhaltung spielen **bundeslandspezifische** Gesetze und sonstige Regelungen eine große Rolle. Ein Kriterienkatalog basiert auf den bundeslandspezifischen Rechtsgrundlagen. Unterschiede der Rechtsgrundlagen führen zu Unterschieden bei den Software-Kriterien.

Softwareabnahme

Zunächst muss geprüft werden, ob die Software den Anforderungen der Leistungsbeschreibung vollständig entspricht (z. B. Kompatibilität zu anderen Produkten). Es sind Testfälle durch die fachlich zuständige Stelle zu entwickeln und gleichzeitig die zu erwartenden Ergebnisse zu erarbeiten. Es erfolgt ein Abgleich zwischen berechnetem und erwartetem Ergebnis, wodurch die Korrektheit der Software belegt werden soll. Des Weiteren müssen Benutzerhandbücher in ausreichender Qualität vorliegen. Die Ergebnisse der Abnahme sind schriftlich festzuhalten.

Freigabeverfahren

Ist die Abnahme der Software erfolgt, muss diese für die Nutzung freigegeben werden.

Die Freigabeerklärung sollte Folgendes beinhalten:

- Bezeichnung und Versionsnummer der Software,
- Bestätigung, dass die Abnahme ordnungsgemäß erfolgte,
- Einschränkungen für die Nutzung (u. a. Benutzerkreis),
- Freigabedatum und die eigentliche Freigabeerklärung.

Selbst nach intensiven Abnahmetests können im laufenden Einsatz Fehler in der Software festgestellt werden. Für diesen Fall sind entsprechende Verfahrensregeln festzulegen (u. a. Ansprechpartner, Fehlerbeseitigungsablauf, Wiederholung der Abnahme und Freigabe).

⁴ Anforderungskatalog für Fachprogramme in der Öffentlichen Verwaltung
Teilbereich: Doppisches Finanzwesen (Kriterien DP.xx)
Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
Version 6.01 (DP.xx; xx=NW, SH, HE, TH, MV, ST) für OKKSA e. V., Stand 28.07.2011

Die derzeitigen Erfahrungen anderer Kommunen bei der Einführung der Doppik zeigen, dass die zwischenzeitlich erfolgte Erarbeitung eines landesspezifischen Kriterienkataloges und eine darauf aufbauende Verpflichtung zur Zertifizierung einschließlich der Vor-Ort-Testierung (u. a. Lauffähigkeit auf der eingesetzten Hardware, Feinabstimmung mit Schnittstellen) unerlässlich sind. Hinzu kommt die Einhaltung von Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften.

Daher weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass bei Auftreten von programmbedingten „Schwachstellen“, welche nur in Zusammenarbeit mit dem Softwareanbieter ausgeräumt werden können, der Bereich Finanzen die Unregelmäßigkeiten sachkundig und nachvollziehbar dokumentieren muss. Dabei sollte das Vier-Augen-Prinzip beachtet werden. Des Weiteren sind manuelle Korrekturen dokumentenecht auszuführen sowie mit Datum und Unterschrift zu versehen.

Der Landesrechnungshof hält eine ordnungsgemäße Programmprüfung für notwendig. Welche Stelle diese durchführt, hat nach derzeitiger Rechtslage die Hansestadt selbst zu entscheiden.

6. Vergabe- und Auftragswesen

6.1 Die Vergabeordnung der Hansestadt

Mit der Einleitung einer Reform des Vergaberechts im Jahr 2009 befindet sich dieses im ständigen Wandel, was die ständige Anpassung der DA an die Rechtsvorschriften erfordert. Dies beachtete die Hansestadt durch den Erlass entsprechender Änderungen oder Neufassungen der Vergabeordnung.

Innerhalb des Prüfungszeitraums waren daher folgende Vergabeordnungen zu berücksichtigen:

- Vergabeordnung vom 10.04.2003 mit allen Änderungen
- Vergabeordnung Nr. 2007/10 in Kraft ab 01.01.2008
- Vergabeordnung Nr. 2011/01 in Kraft ab 01.03.2011 (Anlage 1 trat zum 31.12.2011 außer Kraft).

Ab dem 01.01.2013 ist die Neufassung der Vergabeordnung (VergO) Nr. 2013/01 anzuwenden, daher beziehen sich nachfolgende Hinweise und Empfehlungen auf diese Fassung.

- Pkt. 1.2 und 1.3 beziehen sich auf die Übertragung von Befugnissen für Geschäfte der laufenden Verwaltung. Weder § 63 Abs. 1 GO LSA noch die Hauptsatzung bestimmen den Begriff „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ näher.

Zur eindeutigen Zuordnung sollte in der Hauptsatzung oder in der VergO dieser Begriff definiert werden.

- Bei der Aufzählung der Vorschriften (Pkt. 2) sollte eine klare Trennung zwischen den europäischen (oberhalb der Schwellen) und den nationalen (unterhalb der Schwellen) Vorschriften erfolgen.

Zur Vermeidung von ständigen und unwesentlichen Änderungen der DA sollte nur ein allgemeiner Bezug auf die „jeweils gültige Fassung“ erfolgen.

- Die unter Pkt. 3 genannten Vergabestellen sind gleichzeitig zentrale Beschaffungsstellen und führen oftmals auch die Beschaffung für den eigenen Bedarf (Bedarfsstelle) durch. Dies führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu Problemen bei der Durchsetzung des Vier-Augen-Prinzips.
- Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass nur das Amt 10 als sog. „Hauptvergabestelle“ für Lieferungen und Leistungen zeitnah die geforderten schrittweisen Vermerke über das gesamte Vergabeverfahren fertigte. Bei den weiteren zentralen Beschaffungs- und Vergabestellen (gemäß Pkt. 3 der VergO) ergab die Stichprobenprüfung erhebliche Mängel in der Dokumentation (s. Pkt. 6.2 des Berichtes).

Einen wichtigen Beitrag für mehr Rechtssicherheit könnte ein entsprechend den Verdingungs- und Vertragsordnungen, dem LVG LSA und der eigenen VergO entwickeltes Formblatt für den Vergabevermerk leisten. Letztendlich setzt sich die Vergabedokumentation gemäß §§ 20 VOL-A/2009 und VOB-A/2009 aus den Einzelvermerken zu den Verfahrensschritten zusammen.

- Unter Pkt. 4.1 werden „bis zu einer Wertgrenze von 1.000 Euro netto im VOB-Bereich und bis zu 500 Euro netto im VOL-Bereich“ sog. Quittungskäufe eingeräumt.

Leistungen bis 500 Euro können unter Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne ein Vergabeverfahren beschafft werden (§ 3 Abs. 6 VOL/A). Geeignete Preisvergleiche sollten aus Wirtschaftlichkeitsgründen vorgenommen werden.

Die Möglichkeit einer Direktvergabe ist in der VOB/A bislang nicht vorgesehen, so dass die Regelungen für die Freihändige Vergabe auch für Kleinstaufträge gelten.

- Die Vergabe von Honoraraufträgen (Pkt. 4.2 der VergO) hat bei Nichterreichen der Wertgrenze gem. § 2 Abs. 2 VgV im Rahmen einer freihändigen Vergabe zu erfolgen. Auch bei Freihändiger Vergabe ist Wettbewerb sicherzustellen. Ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro sind für Dienstleistungsaufträge die Bestimmungen des LVG LSA zu beachten (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 LVG LSA).

- Der unter Pkt. 5.1 dargelegte Beschaffungsgrundsatz der Gleichartigkeit, welcher die Orientierung an Normen und Typisierungen fordert, verstößt gegen den Grundsatz der Produktneutralität.

Das vergaberechtliche Gebot der Produktneutralität von Ausschreibungen soll gewährleisten, dass bei den technischen Anforderungen nicht auf eine bestimmte Produktion, Herkunft, ein besonderes Verfahren, auf Marken, Patente oder Typen verwiesen werden darf, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden, soweit dies nicht ausnahmsweise durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist (*VK Bund, Beschluss vom 27.08.2012 - VK 2-65/12*).

- Gem. Pkt. 5.8 sind (bei Bauleistungen) bzw. können (bei Lieferungen und Leistungen) die Formblätter des VHB verwendet werden. Dabei ist grundsätzlich auf deren Aktualität zu achten. Des Weiteren sollten neben der Anlage A weitere Formulare erarbeitet werden, die durch Festlegung in der VergO ebenso verbindlich anzuwenden sind. Die Feststellungen aus der Stichprobenprüfung ergaben ein erhebliches Defizit bei der Vergabedokumentation. Daher hält es der Landesrechnungshof für unerlässlich, entsprechende einheitliche Formblätter für die Vergabedokumentation bereitzustellen. Diese würden gleichzeitig als Leitfaden bei der Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte dienen, so dass keine Versäumnisse entstehen können. Darüber hinaus sollten entsprechend den Besonderheiten des Einzelfalls Zusatzvermerke gefertigt werden.
- Bezüglich der Aufbewahrung der Vergabeakten wird nur auf die Fälle eingegangen, die im Zusammenhang mit Fördermitteln stehen (Festlegung: 5 Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises). Diese sollte um eine generelle Regelung zur Aufbewahrung der Auftragsvergaben ergänzt werden. Der Landesrechnungshof verweist auf den KGSt-Bericht Nr. 4/2006 über die Aufbewahrungsfristen für Kommunalverwaltungen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte die VergO alle internen Angelegenheiten, die mit der Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens im Zusammenhang stehen, regeln. Daher sollten folgende Ergänzungen erfolgen:

- Querverweise auf die im engen Zusammenhang mit der VergO stehenden Satzungen und DA der Hansestadt sind unerlässlich (wie: ADA Nr. 2006/02.4 und Verwaltungskostensatzung einschl. Kostentarif), um den Mitarbeitern eine sachgerechte Grundlage zu geben,
- eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Bedarfs- und Beschaffungsstelle und der in der VergO benannten Vergabestellen, die bis zu den örtlichen Erhebungen

- auch gleichzeitig Beschaffungsstellen waren (wie der Bereich Zentrale Verwaltung und Organisation),
- Benennung der Angebotseingangsstelle und Festlegungen zu Form und Inhalt des Eingangsvermerks auf den Angebots-Briefumschlägen,
 - der Ort der verschlussicherten Verwahrung der eingegangenen Angebote förmlicher Verfahren bis zur Öffnung ist festzulegen,
 - Festlegungen bezüglich der Zuständigkeiten für die Kennzeichnung der Angebote (Vergabe der lfd. Nummer) sowie Art und Weise der Kennzeichnung der Angebote (u. a. Pilzlochung, Verplomben),
 - Zugangsberechtigungen für die Kennzeichnungsgeräte (Stanzgerät, Plomben einschl. Zange) und deren sichere Verwahrung sind zu bestimmen,
 - Festlegung des Personenkreises der für die Submission bzw. Eröffnung zuständig ist (z. B. nahmen Mitarbeiter des Hochbauamtes diese Aufgabe für die Vergaben des Tiefbauamtes wahr),
 - zur Einleitung eines jeden Vergabeverfahrens sollte von der Bedarfsstelle in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel an die zuständige Beschaffungsstelle der Auftrag zur Beschaffung ausgelöst werden (z. B. per E-Mail), wobei die Bedarfsstelle gleichzeitig Beschaffungsstelle sein kann,
 - durch die Beschaffungsstelle ist zu jeder Vergabe eine Vergabeanzeige (vergabebevorbereitender Vermerk einschließlich der bekanntmachungsreifen Verbindungsunterlagen) an eine noch festzulegende Stelle zu übergeben, die nicht an der Vergabe beteiligt ist (z. B. eine zentrale Vergabestelle); erst nach deren Prüfung ist das Vergabeverfahren einzuleiten.

Die §§ 20 VOL/A und VOB/A der Ausgaben 2009 regeln umfangreicher die Anforderungen an die Dokumentation der Vergabeverfahren. Aufgrund der in der bisherigen Praxis festgestellten Mängel muss die Vergabedokumentation einen wesentlichen Schwerpunkt der internen Kontrolle darstellen.

Die VergO sollte aufgrund der o. g. Hinweise überarbeitet und durch die Erarbeitung verbindlicher Muster für den Vergabevermerk ergänzt werden. Dabei müssen die zwingend anzuwendenden Formblätter und Formulare ständig angepasst und gepflegt werden.

Für eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der Vergabeverfahren empfiehlt der Landesrechnungshof, die Zuordnung der Verantwortlichkeiten zu den einzelnen Verfahrensschritten unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips in Form einer Tabelle zu dokumentieren und die VergO um diese Anlage zu ergänzen.

Ziel ist es, eine praxisnahe, effektive Organisation und die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips im Beschaffungsmanagement zu erreichen.

6.2 Feststellungen

Die Stichprobenprüfungen erfolgten anhand von Einzelfällen aus den Bereichen Zentrale Verwaltung und Organisation (sog. Hauptvergabestelle), Hoch- und Tiefbauamt, Bauhof, Friedhof und Grünflächen sowie dem Eigenbetrieb „Technologiepark Altmark“.

Es ergaben sich folgende Feststellungen:

- Bei Öffentlichen Ausschreibungen gemäß §§ 20 VOL/A und VOB/A wurden Kostenbeiträge für die Vervielfältigung der Verdingungsunterlagen erhoben. Dies erfordert den Nachweis der Kalkulation des Kostenersatzes sowie die ordnungsgemäße Dokumentation der Beitragseingänge der Bewerber (z. B. durch Ergänzung der Bewerberliste um den Bestätigungsvermerk des zuständigen Mitarbeiters für den Haushalt der bewirtschaftenden Stelle). Diese Nachweise fehlten in allen Vergabeakten der entsprechenden Stichprobenvorgänge (Bsp.: Schlaglochprogramm 2012 – TAST 11/2011).

Die VK bei der Oberfinanzdirektion Magdeburg hat mit Beschluss vom 06.03.2000, Az.: VK-OFD LSA- 01/00, entschieden, dass der exakte Umfang der Verdingungsunterlagen (getrennt nach weißen und farbigen Seiten) auf der Grundlage der Einzelblattpreise (tatsächliche Selbstkosten der Vervielfältigung gemäß Verwaltungskostensatzung) nachzuweisen ist und nur dieser Kostenbeitrag erhoben werden darf.

- Die VergO der Hansestadt regelt keine Anforderungen an Form und Inhalt des Eingangsvermerks. Die Angebote waren i. d. R mit Eingangsvermerken versehen (wenn die Ablage der Umschläge erfolgte), jedoch enthielten diese nicht in jedem Fall die Uhrzeit des Eingangs sowie Unterschrift oder Signum des dafür zuständigen Mitarbeiters (z. B.: Brandschutztüren für das Verwaltungsgebäude Markt 7 – 11/10, Sanierung der Hauptwege im Ostpark – 13/2011, Bestattungsdienstleistungen für drei Jahre – Az. 10 – 107502 – 2012/07). Aufgrund der Fertigung des Eingangsvermerks durch die Poststelle sollte eine einheitliche Form, die jede formelle Anforderung erfüllt, festgelegt werden. Allein zum Nachweis der Fristenwahrung ist die Uhrzeit unabhängig von der gewählten Vergabeart von entscheidender Bedeutung.

Nach dem Beschluss des OLG Naumburg vom 27.05.2010 (1 Verg 1/10) führt ein versehentlicher „Vermerksfehler“ bei der Eintragung von Datum und Uhrzeit sowie eines Kürzels bei der Entgegennahme der Angebote un-

geachtet sonstiger Mängel im Verfahren regelmäßig zur Wiederholung des Verfahrens, auch wenn das Submissionsprotokoll ergibt, dass sämtliche Angebote zu Beginn desselben verschlossen waren. Daher ist auf eine vollständige Eingangskennzeichnung der Angebote einschließlich Unterschrift oder Kürzel des entgegennehmenden Mitarbeiters zu achten. Der Landesrechnungshof verweist gleichzeitig auf den Beschluss des OLG Naumburg vom 31.03.2008, Az.: 1 Verg 1/08.

Die VK Halle ergänzt mit Beschluss vom 26.01.2012 (Az.: 2 VK LSA 33/11) unter Berufung auf die Rechtsprechung des OLG Naumburg wie folgt: „Ein Vermerk ... dient der Beweissicherung. Er muss daher in einem förmlichen Verfahren den Aussteller erkennen lassen. Der Eingangsvermerk soll sicherstellen, dass der Wettbewerb zwischen den Bietern unter gleichen Voraussetzungen stattfindet und nicht einzelne Bieter ihr Angebot nachträglich verändern. Er soll dokumentieren, dass die Angebote fristgemäß eingegangen sind. Der Verhandlungsleiter soll aufgrund der Eingangsvermerke dies unkompliziert prüfen können.

Nicht fristgerecht eingegangene Angebote sind nach § 16 Abs. 3 Buchstabe e VOL/A und § 16 Abs. 1 Buchstabe e VOB/A zwingend auszuschließen.

Um bei Vertretungs- und Mehrfachvertretungsfällen eindeutig festzustellen, wer die Sendung entgegen genommen und verwahrt hat, ist ein Namenszug unabdingbar. Schließlich soll gewährleistet sein, dass mit dem Namenszeichen eine konkrete Person die Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit des gefertigten Vermerks und die Authentizität der Posteingänge übernimmt und im Bedarfsfalle hierfür auch in Verantwortung genommen werden kann.“

- Die Beschaffungs- und Vergabestellen waren gemäß VergO (Nr. 2011/01) ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro (vorher ab 2.500 Euro) verpflichtet, mittels der Anlage A das RPA über alle Aufträge zu informieren (der Zeitpunkt der Mitteilungspflicht ist nicht bestimmt).

Die Anlage A sollte ab dem Inkrafttreten der VergO Nr. 2011/01 gem. Pkt. 4.1 einen verkürzten Vergabevermerk für Aufträge bis 5.000 Euro darstellen. Damit wurden, mit Ausnahme der Vergabeverfahren des Bereiches Zentrale Verwaltung und Organisation, keine vergabebegleitenden Vermerke gefertigt. Die Inhalte waren selbst für einen verkürzten Vergabevermerk (als Mindestanforderung an die Dokumentation bei Kleinaufträgen und Freihändige Vergaben) unzureichend.

Der geschätzte Auftragswert (Kostenschätzung) wurde i. d. R. nur als Gesamtbeitrag in der Anlage A ausgewiesen oder war nur der Dokumentation zur Wertung der Angebote bei Beauftragung eines Planungsbüros zu entnehmen.

- In einigen Fällen war die Anlage A der Vergabeakte nicht beigefügt, so dass die Niederschrift zur Öffnung der Angebote und deren Wertung die ersten Vermerke in der Vergabeakte waren.

Der vergabevorbereitende Vermerk ist von den Beschaffungs- und Vergabestellen (unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips) vor Einleitung des Verfahrens zu erarbeiten.

Das OLG Naumburg hat sich in seinem Beschluss vom 20.09.2012, Az: 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. Das Gericht geht davon aus, dass ein aus rückschauender Betrachtung gefertigter, den Verlauf des Vergabeverfahrens zusammenfassender Vergabevermerk nicht den Anforderungen des § 20 Abs. 1 VOB/A 2009 genügt (weitere Hinweise unter Pkt. 2.5.3).

- Die Schritte bis zur Vorlage der Angebote waren i. d. R. nicht dokumentiert (u. a. Kostenschätzung und deren Nachweis, Wahl der Vergabeart, Vorschlag und Entscheidung über den Bieterkreis, Nachweis zur Sicherung der Haushaltsmittel, Entscheidung zur Losvergabe). Es fehlten mehrfach ein Leerexemplar der Verdingungsunterlagen (Bsp.: Brandschutztüren für Verwaltungsgebäude Markt 7 – 11/10), die Zweitschrift der Aufforderung der Unternehmen zur Angebotsabgabe und die daraus zu erstellende Unternehmer-/Bieterliste (Bsp.: Vergabe von Stadtreinigungsleistungen mittels Großkehrmaschine ab Mai 2012 – TSt.04/2012).

Die Vergabeakte muss lesbar sein. Dazu sind alle Schritte des Verfahrens zeitnah und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- Vermerke zum Vergabeverfahren sind mit Datum und Unterschrift zu versehen, um diese in den zeitlichen Verlauf einzuordnen und bezüglich der Beachtung des Vier-Augen-Prinzips eine klare Zuordnung vornehmen zu können. Nur so sind die Vorgänge durch Dritte prüfbar.
- Nachweise zur Kostenschätzung (Kalkulation) waren in den Vergabeakten mehrfach nicht enthalten (z. B.: Energetische Sanierung Grundschule Nord, Spannboden und Prallwand i. H. v. 53,1 T€ – Nr. 11/11; Lieferung einer Kleinkehrmaschine über 98,6 T€; Lieferung Spielanlage für Spielplatz Brauhaus i. H. v. 26,7 T€ – Nr. 66.5-12-Kr; alle Angaben als Brutto-Auftragswert).

Eine ordnungsgemäße Kostenschätzung muss z. B. vorliegen, um eine Ausschreibung aufheben zu können, wenn kein wirtschaftliches Ergebnis vorliegt (VK Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.08.2009 - VK 1-39/09). Ein Bieter muss grundsätzlich darauf vertrauen können, dass der Auftraggeber nur Leistungen ausschreibt, von denen der Ausschreibende bei pflichtgemäßer Ermittlung der voraussichtlichen Kosten annehmen kann,

sie mit den hierfür zur Verfügung stehenden Mitteln auch bezahlen zu können (Bundeskartellamt-VK1, Beschluss vom 11. Juni 2008 - 63/08). Hat der Auftraggeber den Kostenbedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt, könnten dem Bieter Ersatzansprüche auf das negative Interesse zustehen.

- Im Fall der Öffentlichen Ausschreibung für die Maßnahme der „Energetischen Sanierung der Grundschule Nord – Sportboden, Geräte und Prallwand“ (Vergabenummer 11/11) enthielt die Niederschrift über die Öffnung der Angebote vom 08.03.2011 auf S. 2 ff insgesamt 14 lfd. Angebotsnummern und die Benennung von 14 Unternehmen, obwohl nur 6 Unternehmen ein Angebot abgaben. Gleiches traf auf die Beschränkte Ausschreibung von Tischlerarbeiten für die Maßnahme „Sporthalle Haferbreite“ (Vergabenummer 31/10) zu.

In die Niederschrift über die Öffnung der Angebote sind nur die tatsächlich eingegangenen Angebote aufzunehmen.

- Während der örtlichen Erhebungen wurden die im Jahr 2012 für den Spielplatz JFZ Mitte veranlassten Einzelvergaben aufgrund der im Sachbuch (HSt. 46010.94009) nachgewiesenen Ausgaben (Gesamtausgaben 29,9 T€) abgefordert. Diese Mittel wurden vom Bauhof bewirtschaftet. Die übergebene Akte war eine Sammlung diverser Unterlagen (darunter Lagepläne, Protokolle über operativer Inspektionen und Montageanleitungen ab 2001).

Zu den Vergabevorgängen des Haushaltsjahres 2012 waren jedoch keine Unterlagen enthalten.

Aufgrund der Nichtvorlage der geforderten Vergabevorgänge konnte durch den Landesrechnungshof keine Prüfung erfolgen. Das RPA sollte diese Vorgänge in die Prüfung der Jahresrechnung 2012 einbeziehen.

- Die Vergabe der Tischler- und Trockenbauarbeiten im Rahmen der Sanierung des MAD-Clubs erfolgte im Jahr 2009 mittels Freihändiger Vergabe. Der Auftragswert betrug 12,7 T€ (Bruttowert ohne Nachträge). Der Vorgang war unvollständig. Er begann erst mit der Ablage von drei Angeboten. Selbst die Anlage A zur Vorlage beim RPA, die ab einem Auftragswert von 2,5 T€ beizufügen war, lag nicht vor. Die Wertung der Angebote vom 20.11.2009 gab lediglich den Vergabevorschlag wieder.

Auch der Vergabevorgang zur Errichtung eines Kleinkinderspielplatzes im Kranichweg (HJ 2012, HSt. 46010.94006 – Baumaßnahmen) war unvollständig dokumentiert, so dass die einzelnen Verfahrensschritte nicht nachvollziehbar waren. U. a. war nicht erkennbar, ob bei der Beschaffung der Spielgeräte ein Wettbewerb stattfand.

Der Auftraggeber hat alle vergaberechtlich relevanten Entscheidungen und Schritte sorgfältig zu dokumentieren. Die Vergabeakte ist zeitaktuell zu führen und muss alle relevanten Dokumente enthalten (OLG Naumburg, Beschluss vom 20.09.2012, Az.: 2 Verg 4/12). Diese Regeln ergeben sich aus dem Transparenzgebot (vgl. § 97 Abs. 1 GWB).

- Die Beschaffung von Auftausalz für die Winter 2011/12 und 2012/13 erfolgten mittels Freihändiger Vergabe unter Aufforderung von nur zwei Bietern. Die Wertung erfolgte z. T. anhand von Preislisten dieser Bieter, da eine eindeutige Leistungsbeschreibung nicht vorlag. Die Vermerke zur Angebotswertung enthielten Einschätzungen, die anhand der Beschaffungsvorgänge nicht nachvollziehbar waren.

Auch wenn die Winter und deren Schneewetter nicht voraussehbar sind, sind die Ausschreibung von und die Belieferung mit Tausalzen planbar. Öffentliche Auftraggeber können, wenn sie die vergaberechtlichen Gestaltungsspielräume nutzen, eine optimale Bedarfsdeckung sicherstellen. Vor allem bieten Rahmenvereinbarungen dafür gute Möglichkeiten. Sie könnten durch Einzelabrufe bis zu einer bestimmten Menge genutzt werden, müssen dies jedoch nicht, wenn sich der maximale Bedarf nicht innerhalb eines Winters realisiert. Dabei tragen i. d. R. gestaffelte Preise zur wirtschaftlichen Beschaffung bei. Schon im Vorfeld sind Qualitätsparameter für das zu liefernde Tausalz (u. a. durch Abforderung der Laboranalyse) festzulegen.

Das beschaffte Tausalz wurde unter der HSt. 77100.57600 – Baumaterial für Vorratshaltung - verbucht. Die Beschaffungsstelle muss neben der Feststellung der vorhandenen Lagerkapazitäten und Bestände anhand der Rechnungslegung der zurückliegenden Jahre den tatsächlichen finanziellen Bedarf und letztendlich den Mengenverbrauch analysieren. Diese Erfahrungswerte sind die Grundlage für die Erarbeitung einer eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung.

Der Auftraggeber hat die zu vergebende Leistung nach Art und Umfang klar und eindeutig zu bestimmen, damit der Bieter ordnungsgemäß kalkulieren kann und vergleichbare Angebote eingehen.

- Bei der Vergabe des Auftrages zur Lieferung einer Spielanlage für den Spielplatz Brauhaus-Wendtstraße im Haushaltsjahr 2012 (Brutto-Auftragswert 26,7 T€) hätte das Angebot des Bieters, der den Zuschlag erhalten hat, ausgeschlossen werden müssen. Der Bieter bezog sich mit seinem Angebot auf seine beiliegenden Verkaufs- und Lieferbedingungen.

Diese Vorgehensweise wird nach geltender Rechtsprechung als Änderung an den Verdingungs-/Vertragsunterlagen (§ 13 Abs. 4 VOL/A) gewertet (VK

Bund, Beschluss vom 06.06.2013 - VK 3-35/13; OLG Naumburg, Beschluss vom 24.06.2010 – Az.: 1 Verg 4/10).

- Vielfach wurde bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen versäumt, die VOL-B als AGB der Öffentlichen Hand einzubinden (entspricht der Forderung in § 9 VOL/A-2009).

Die VOL-B ist bei Lieferungen und Leistungen zwingend zu vereinbaren.

- Zur Beschaffung von Büromaterial einschl. Kopierpapier wurden in den Jahren 2011 und 2012 keine Vergabeverfahren durchgeführt. Die Beschaffung erfolgte nach vorangegangenen Preisabfragen bei den gleichen drei Händlern. Diese flossen in eine Übersicht aller benötigten Büromaterialien ein, um einen Preisvergleich durchzuführen. So wurden bei Bedarf die jeweiligen Artikel vom preisgünstigsten Unternehmen bezogen.

Die Ausgaben für Bürobedarf (UGr. 65016) betragen im Haushaltsjahr 2011 27,4 T€ (vorläufiges Ergebnis).

Künftig ist auf der Grundlage der Erfahrungswerte zurückliegender Jahre der Kauf von Büromaterial und Kopierpapier im Wettbewerb zu vergeben. Dabei sind Lose zu bilden. Eine Lagerhaltung wird durch zu vereinbarende Teillieferungen des ausgeschriebenen Jahresbedarfs vermieden (Bestandteil der Vertragsbedingungen). Auch die in Trägerschaft der Hansestadt befindlichen nachgeordneten Einrichtungen und Grundschulen sind in die zentrale Beschaffung einzubinden. Erfahrungen anderer Kommunen zeigen, dass durch die Bündelung des Bedarfs aufgrund der größeren Mengen wirtschaftlichere Ergebnisse erzielt werden können. Hinzu kommt die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes.

- Bei Nachträgen zu erfolgten Bauvergaben waren die Unterlagen für eine Wertung unzureichend bzw. unvollständig (Bsp.: Außenfenster und Sonnenschutz für die Grundschule Nord – 85/09, Tischler- und Trockenbauarbeiten MAD-Club – 65-12-52-349-09, Feuerlöschbrunnen Gewerbegebiet Tangermünder Chaussee - TAST 15/2010).

Rechtlich gesehen handelt es sich bei (allen) Nachträgen um Vertragsänderungen bzw. –anpassungen. Die Ursachen der Nachträge sind zu bewerten und zu dokumentieren (z. B. wegen angeordneter Änderungen des Bauentwurfs; wegen zusätzlicher Leistungen, die zur Ausführung der vertraglichen Leistung erforderlich waren oder Mengenänderungen).

Die Nachtragsvereinbarungen waren nicht prüfbar. Künftig sind die dazugehörigen Nachweise und Wertungen dem Vergabevorgang beizufügen, um diesen auch für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren. Im Ergebnis

konnte nicht festgestellt werden, ob die Nachträge – auch wenn diese nach dem Vertrag in Verbindung mit der VOB/B beauftragt wurden – ausschreibungsfrei waren. Maßgeblich sind dafür Art und der Umfang des konkreten Nachtrags.

Außerdem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass sich auch für die Auftragserteilung bei Nachträgen die Zuständigkeit gemäß den Festlegungen des Oberbürgermeisters (nach Wertgrenzen) nach dem Gesamtauftragswert ergibt.

6.3 Empfehlungen und Hinweise

Führen der Vergabeakte

Aufgrund der Mängel bei der Dokumentation der Vergabeverfahren weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

Die Vergabeakte muss gewährleisten, dass der Vorgang für Dritte nachvollziehbar ist (u. a. umfassende Dokumentation aller Wertungsstufen unter Beachtung der vorgegebenen Schrittfolge). Demzufolge muss neben der zeitnahen (§ 20 Abs. 1 VOB/A) bzw. fortlaufenden (§ 20 VOL/A) Dokumentation auch die Ablage der Einzelvorgänge in dieser Weise erfolgen. Bearbeitungsvermerke, Preisspiegel usw. müssen den zuständigen Bearbeiter zweifelsfrei erkennen lassen (Datum, Name und Unterschrift bzw. amtliches Namenskürzel), um die Einhaltung der Zuständigkeitsregelungen und die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips nachzuweisen. Dabei ist zu beachten, dass nicht ausgefüllte Formblätter bzw. Passagen zu entwerfen sind.

- Das OLG Naumburg (Beschluss vom 20.09.2012, Az.: 2 Verg 4/12) geht davon aus, dass der öffentliche Auftraggeber verpflichtet ist, die Dokumentation im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Geschehen zu erstellen, d.h. eine Vergabeakte zu führen, in der Protokolle, Ablichtungen oder Ausdrucke der schriftlichen bzw. elektronischen Korrespondenz sowie erforderlichenfalls Einzelvermerke abgelegt und verwahrt werden. Diese Anforderungen an eine Vergabeakte sind notwendig, um nachträgliche Manipulationen auszuschließen. Dies dient dem Schutz der Bieter und letztendlich auch der zuständigen Mitarbeiter der Verwaltung. Ein Vergabevermerk, der nicht datiert ist, erfüllt nicht die Dokumentationspflichten für öffentliche Auftraggeber.

Die VOB/A und VOL/A verlangen einen chronologischen Vergabevermerk, der zeitnah nach der jeweiligen Entscheidung des Auftraggebers während des Vergabeverfahrens zu vervollständigen ist, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle

Der Landesrechnungshof begrüßt aufgrund seiner Prüfungserfahrungen die Absicht der Hansestadt, eine zentrale Vergabestelle (ZVS) einzurichten. Insbesondere wäre dies ein entscheidender Schritt zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips und ein wesentlicher Beitrag zur Korruptionsprävention.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde der Entwurf des Konzepts zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle in der Kernverwaltung der Hansestadt (Stand 24.09.2012) zur Verfügung gestellt. Hierzu gibt der Landesrechnungshof folgende Hinweise:

- Kleinstaufträge sind nur bei Lieferungen und Leistungen bis zu einem Netto-Auftragswert von 500 € zulässig (§ 3 Abs. 6 VOL/A). Pkt.1 - S. 3 Mitte - räumt eine Wertgrenze i. H. v. 1.000 € ein (s. a. Tabelle auf S. 5 des Konzepts). Die Formulierung unter Pkt. 2. a) zur Vergabeart (S. 4 des Konzepts) darf nicht dazu führen, dass Stückelungen von Vergaben erfolgen.
- Die zuständige Beschaffungsstelle sollte die Vorschläge für die Wahl der Vergabeart und die aufzufordernden Bieter (Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe ohne vorgeschalteten Öffentlichen Teilnahmewettbewerb) unterbreiten (Ergänzung zu Pkt. 2 c) – Verfahrensschritte). Die Entscheidung hierüber sollte bei der zentralen Vergabestelle liegen. So würden von mindestens zwei voneinander organisatorisch unabhängigen Stellen vergaberelevante Entscheidungen innerhalb des förmlichen Verfahrens getroffen (Vier-Augen-Prinzip). Ein angestrebter zusätzlicher Effekt ist die strikte Trennung von formeller Durchführung der Vergabeverfahren (Vergabestelle) und Auftragserteilung (Fachämter/Sachgebiete).
- Ebenso sollte die Auftragserteilung durch die Fachämter (Beschaffungsämter) unter Beachtung der Festlegungen des Oberbürgermeisters (Staffelung nach Auftragswertgrenzen) erfolgen.
- Auf S. 6 unter Absatz 2 des Konzeptes ist Folgendes formuliert: „Darüber hinaus könnte die zentrale Vergabestelle Unternehmen in Vergabefragen (insbesondere bei hier geführten Verfahren) beraten.“ Dies könnte nach Ansicht des Landesrechnungshofes zu Interessenkonflikten führen, so dass sich diese Auskünfte nur auf Anfragen zu den von der Hansestadt veröffentlichten Verfahren beziehen sollten bzw. alle Bewerber/Bieter in gleicher Weise über Ergänzungen/Korrekturen zu informieren sind. Eine Beratung sollte gänzlich ausgeschlossen werden.

- Der Aufbau einer Unternehmensdatei wäre nicht nur für Beschränkte Ausschreibungen ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb sinnvoll, sondern auch für Freihändige Vergaben ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb. Dabei könnte u. a. zur Einordnung des Unternehmens, ob klein oder mittelständisch (gem. § 3 Abs. 1 LVG LSA), eine Aussage erfolgen. Da Freihändige Vergaben i. d. R. nicht über die ZVS laufen, wäre eine Abfrage zu potentiellen Bietern seitens der Beschaffungsstelle denkbar.
- Zur Abwendung von Stückelungen von Vergabeverfahren würde eine Anzeigepflicht über Freihändige Vergaben, beispielsweise durch Quartalsmeldungen an die ZVS, mittels Meldebogen sinnvoll sein.
- Um gemeinsame Vergaben zu ermöglichen, sind mehrere Ausschreibungen zeitlich aufeinander abzustimmen. Gleichartige Lieferungen, Leistungen oder Bauleistungen sind möglichst zu einer Ausschreibung zu bündeln, d. h. Vergaben sind ämter- bzw. sachgebietsübergreifend zusammenzufassen (Vorrang der zentralen Beschaffung). Die Steuerung der Pflicht der Einbindung einer zentralen Vergabestelle kann mittels zentraler Vergabenummernzuteilung erfolgen, d. h. dass keine Vergabe ohne Vergabenummer erfolgt. Dabei sollte eine einheitliche und praktikable Codierung erfolgen. Gleichzeitig würde ein Netzwerk geschaffen, wodurch die Bündelung von Vergaben innerhalb der gesamten Verwaltung gesteuert werden könnte.

Der ZVS obliegt weiterhin:

- die Kompetenz zur Weiterentwicklung und Pflege der VergO für die Bereiche VOB, VOL und VOF,
- die Entwicklung eines einheitlichen Formularwesens und
- die federführende Bearbeitung von Vergabebeschwerden.

Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Bedarfs- und Beschaffungsstellen sowie der ZVS führt zu einem effektiveren Personaleinsatz und letztendlich zu einer wirtschaftlicheren Vergabe.

Die Trennung von Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung wird erst durch die Einrichtung einer ZVS rechtssicher gewährleistet. Entscheidend ist die Ausstattung mit der erforderlichen Kompetenz, um erhöhten Einfluss auf den Verfahrensablauf ausüben zu können.

Des Weiteren zeigten die Feststellungen aus den Stichprobenprüfungen, dass insbesondere den Bereichen, die nur wenige Vergaben durchführen, die fachliche Kompetenz und Erfahrung fehlt, insbesondere die Kenntnisse zu den Vergabevorschriften, die einem ständigen Wandel unterliegen. Dies ist oftmals fehlendem Informationsaustausch und mangelnder Fortbildung geschuldet. Dabei sind die Möglichkeiten, das RPA in das laufende Geschehen einzubeziehen, begrenzt.

7. **Steuerabzug bei Bauleistungen**

Die Prüfung der Verfahrensweise zur Gewährleistung der Vorschriften nach §§ 48 ff EStG erfolgte bereits mit der überörtlichen Prüfung im Jahr 2007. Im Ergebnis der Feststellungen beabsichtigte die Hansestadt, auf Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Verfahrensregelung eine DA zu erlassen (Stellungnahme der Hansestadt vom 16.02.2009, S. 6 ff).

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im April 2013 wurde keine DA erlassen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass auf den Belegen der zur Anweisung kommenden Zahlungsbeträge für erbrachte Bauleistungen nach wie vor die Vorlage einer gültigen Freistellungsbescheinigung nicht vermerkt war.

Die Sammlung und Überprüfung der Freistellungsbescheinigungen im Hochbauamt und im Tiefbauamt wurden weiterhin getrennt voneinander durchgeführt. Die Ablage erfolgte jeweils in alphabetischer Folge. Die zuständige Mitarbeiterin des Tiefbauamtes war erst seit kurzem mit diesen Aufgaben betraut und hatte keine Kenntnis über die Pflicht der Online-Prüfung.

Die zuständige Mitarbeiterin des Hochbauamtes ist zur Online-Prüfung beim Bundeszentralamt für Steuern registriert, jedoch wurde davon noch kein Gebrauch gemacht.

Unter dem Gesichtspunkt, dass ein für die Hansestadt tätiges Bauunternehmen eine Freistellungsbescheinigung nur einmal vorlegen muss (diese gilt i. d. R. für einen Zeitraum von 3 Jahren) empfiehlt der Landesrechnungshof, wie bereits unter Pkt. 2.6 des Prüfberichtes aus dem Jahr 2008, die Sammlung und Erfassung durch eine zentrale Stelle (z. B. die vorgesehene zentrale Vergabestelle) erledigen zu lassen.

Dies setzt die Erarbeitung und ständige Pflege einer zusammenfassenden Übersicht (z. B. mittels Excel-Tabelle) voraus, welche für einen Abgleich mit der Rechnungslegung alle erforderlichen Angaben enthalten muss (wie die ordnungsgemäße Unternehmensbezeichnung, Anschrift, zuständiges Finanzamt, Steuer- bzw. Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, Gültigkeitszeitraum). Den anordnenden Stellen ist durch Leseberechtigung die Überprüfung zu ermöglichen. Durch einen Schreibschutz ist diese Übersicht vor unbefugten Eingriffen zu sichern.

Diese Verfahrensweise würde zum Abbau von Verwaltungsaufwand beitragen.

In die Prüfung wurde auch der Eigenbetrieb einbezogen, da innerhalb des Prüfungszeitraumes die Vergabe von Bauaufträgen erfolgte. Hier handelt es sich um einen überschaubaren Rahmen. Die erforderlichen Freistellungsbescheinigungen lagen vor. Eine Online-Prüfung erfolgte bisher nicht.

Die Nachkontrolle zeigte im Weiteren, dass die Prüfungsfeststellungen aus dem Jahr 2007 keine Berücksichtigung fanden. Die Hansestadt muss ein geeignetes Kontrollverfahren aufbauen, um neben der allgemeinen Überwachung auch die vom Gesetzgeber vorgeschriebene Online-Überprüfung wahrzunehmen.

In der Praxis anderer Kommunen hat sich die Dokumentation zur Vorlage einer gültigen Freistellungsbescheinigung mittels eines gesonderten Stempels mit dem Aufdruck „Eine gültige Freistellungsbescheinigung liegt vor!“, ergänzt durch Datum und Unterschrift, bewährt. Auf die Prüfungsfeststellungen und Hinweise im Prüfungsbericht vom 24.06.2008 wird verwiesen.

8. **Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren**

Die ab 01.01.2013 anzuwendende Vergabeordnung der Hansestadt fordert unter Pkt. 5.11 die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem erteilten Auftrag. Bereits die Vorgängerregelungen dieser Vergabeordnung forderten diese Verpflichtung.

Die nach Auskunft des Amtsleiters des Hochbauamtes erstmals im Jahre 2013 durchgeführte Verpflichtung wurde dem Landesrechnungshof trotz mehrmaliger Aufforderung nicht nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im Rahmen von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurleistungen im Hoch- und Tiefbauamt bisher keine Verpflichtung der Architekten und Ingenieure nach dem Verpflichtungsgesetz erfolgte und die dazu ergangenen Feststellungen aus der überörtlichen Prüfung 2007 (Prüfungsbericht vom 24.06.2008, S. 47) die Ämter zu keiner Umsetzung der Festlegungen in den Vergabeordnungen der Hansestadt veranlassten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, aufgrund der fehlenden praktischen Umsetzung beim Abschluss von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurverträgen die Verpflichtung als Anlage/Bestandteil dem Vertrag beizufügen. Zur Schaffung von Rechtssicherheit muss die Umsetzung der rechtlichen Vorschriften gewährleistet werden. Des Weiteren sollten Festlegungen zur Verfahrensweise erfolgen, d. h. es sind entsprechende Befugnisse zur Wahrnehmung der Verpflichtung Dritter innerhalb der Verwaltung und des Eigenbetriebes festzulegen sowie ein zwingend anzuwendendes Formblatt für die Verpflichtung zu erarbeiten. Der Landesrechnungshof verweist

auf das Muster zur Verpflichtung der Auftragnehmerseite in der Anlage 2 der Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung⁵.

9. Kassenwesen

9.1 Die Stadtkasse

9.1.1 Bestellungen der Kassenverwalterin und deren Stellvertreterin

Die Bestellungen der Kassenverwalterin und deren Stellvertreterin durch den Oberbürgermeister erfolgten infolge der Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft Stendal-Uchtetal erneut mit Urkunde vom 06.07.2012.

9.1.2 Kassenaufsicht über die Stadtkasse

Nach § 106 Abs. 6 GO LSA i. V. m. § 39 GemKVO LSA obliegt dem Oberbürgermeister die Aufsicht über die Stadtkasse. Der Oberbürgermeister kann diese Aufgabe auf einen anderen Bediensteten, mit Ausnahme der Kassenverwalterin, übertragen.

Die Kämmerin wurde abermals zur Kassenaufsichtsbeamtin bestellt (letztmalige Bestellung mit Urkunde vom 06.07.2012).

Im Gegensatz zur überörtlichen Prüfung im Jahr 2007 wurde die Kassenaufsicht nun seit September 2007 wahrgenommen, jedoch beschränkte sich diese auf den am Tag der unvermuteten Prüfung vorliegenden Tagesabschluss. Dieser wurde lediglich mit Datum und Unterschrift durch die Kassenaufsichtsbeamtin versehen.

Ein Prüfvermerk wurde nicht gefertigt. Im Haushaltsjahr 2008 erfolgte keine unvermutete Kassenprüfung.

Diese Verfahrensweise ist für den Nachweis der Wahrnehmung der Aufgaben der Kassenaufsicht unzureichend, da die einzelnen Festlegungen der GemKVO LSA eine umfassendere Prüfung erfordern.

Künftig sind die unvermuteten Kassenprüfungen durch die Kassenaufsichtsbeamtin gemäß den Festlegungen der GemKVO LSA inhaltlich umfassender durchzuführen. Weitere Schwerpunkte sind nach Ermessen einzubinden. Grundsätzlich ist die Überprüfung des Tagesabschlusses Bestandteil einer jeden Kassenprüfung, welche in Abhängigkeit von den Prüfungsergebnissen gemäß § 40 Abs. 1 GemKVO LSA und aufgrund der laufenden Überwachung der Stadtkasse durch das RPA mindestens einmal jährlich zu prüfen ist.

Über die Prüfung ist eine Prüfungsmitteilung zu fertigen, welche sowohl der Kassenverwalterin als auch dem RPA zu übergeben ist.

⁵

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtline_korruptionspraevention_de.pdf?__blob=publicationFile

Ergänzend zu den o. g. Feststellungen sind bei künftigen Kassenprüfungen folgende Schwerpunkte zu beachten:

- Vorlage der Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse mit den Namen und den Unterschriften in der Stadtkasse,
- Ordnungsmäßigkeit der Annahme von Einzahlungen und die Leistung von Auszahlungen sowie die zahlungsorientierte Buchhaltung (Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung, zahlungsrelevante Bearbeitung durchlaufender und fremder Zahlungsmittel, Bankbuchhaltung, buchmäßiger Abschluss der Finanzrechnung),
- tägliche 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 (mittelfristige Liquiditätsplanung; Geldanlagen, Kassenkredite),
- ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Kassengeschäfte (u. a. unverzügliche Abwicklung der Verwahrgelder und Vorschüsse),
- 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 in den Ämtern und Sachgebieten (die Stadtkasse unterhält keine Barkasse, daher sind eine Vielzahl von Einnahmekassen und Handvorschüssen eingerichtet), d. h. Vorlage der erforderlichen persönlichen, sachlichen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen,
- Einhaltung interner Festlegungen (Dienstabweisungen u. dgl.) sowie
- Einbeziehung der Feststellungen aus den Prüfberichten des RPA.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zur Schaffung einer zweckmäßigen Ausgangsbasis die Durchführung einer komplexen unvermuteten Kassenprüfung durch die Kassenaufsichtsbeamtin.

9.1.3 Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes

Das RPA überwachte gemäß § 40 Abs. 1 Satz 3 GemKVO laufend die Stadtkasse. Dabei führte es jährliche unvermutete Kassenprüfungen durch.

9.1.4 Dienstanweisungen für das Kassenwesen

Die DA für die Stadtkasse nach Grundsätzen der Kameralistik wurde nicht überarbeitet, obwohl die Stellungnahme der Hansestadt vom 16.02.2009⁶ zum Prüfungsbericht vom 24.06.2008 dies vorsah.

Trotz Einführung der Doppik zum 01.01.2013 wurde für das Finanzwesen der Hansestadt eine DA, die die doppelischen Grundsätze berücksichtigt, noch nicht erlassen.

Eine DA für die Finanzbuchhaltung ist umgehend zu erlassen.

9.1.5 Verwaltung der Kassenmittel

Liquiditätsplanung

Sowohl die Kameralistik als auch die Doppik verlangen von den Kommunen, ihre Zahlungsfähigkeit dauerhaft aufrechtzuerhalten.

Bisher war die Aufnahme von Kassenkrediten nicht erforderlich. Seit 2010 erfolgten Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage (gemäß § 21 GemHVO Betriebsmittel der Stadtkasse) zur Überbrückung von Engpässen bzw. zur Vorfinanzierung von städtebaulichen Fördermaßnahmen (insbesondere durch die darin enthaltenen zweckgebundenen Mittel zur Unterhaltung der Brücken, die sog. Brückengelder).

Die Liquiditätsplanung und -sicherung erfolgte durch die Überwachung mittels eines sog. Kassenwirtschaftsplanes (Liquiditätsplan). Dazu werden von den Ämtern und Einrichtungen Einnahmen und Ausgaben ab 30.000,00 Euro formlos an die Kassenverwalterin übermittelt und in den Kassenwirtschaftsplan aufgenommen. Dieser berücksichtigt nicht die zum jeweiligen Zeitpunkt vorhandenen liquiden Mittel (flüssige Mittel), die insbesondere durch Kassenbestände und Bankguthaben ausgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof hält die Festlegung einer Wertgrenze von 30.000 Euro für eine sichere Liquiditätsplanung für unzweckmäßig.

Der Kassenwirtschaftsplan ist unzureichend, da dieser keine aussagefähige und nachvollziehbare Dokumentation enthält, die die Höhe der liquiden Mittel und des zu deckenden Geldbedarfs durch aufzunehmende Kassenkredite bzw. vorübergehende Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage nachweist bzw. rechtfertigt.

Bausteine des Liquiditätsmanagements der Verwaltung sind u. a. Analyse der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Begutachtung der Liquiditätsentwicklung, Geld-

⁶ S. 18 der Stellungnahme

anlagen liquider Mittel unter Festlegung des Zeitraums der Zinsfestschreibung, Entscheidung über variable oder fixe Zinssätze bei der Inanspruchnahme von Kassenkrediten sowie die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Abschließend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in erster Linie nach Möglichkeiten zu suchen ist, einen Anstieg der Verschuldung zu vermeiden und die Ertragskraft des städtischen Haushalts nachhaltig zu stärken.

Der ermittelte Liquiditätsbedarf ist ausschlaggebend für die Höhe der Kassenbestandsverstärkung, deren Angemessenheit nachzuweisen ist. Der Kassenwirtschaftsplan muss als Instrument zur Steuerung der Liquidität der Hansestadt einen höheren Stellenwert einnehmen und sollte inhaltlich überarbeitet werden, um dessen Aussagekraft zu erhöhen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine DA zum Liquiditätsmanagement zu erlassen, die u. a. Verfahrensregelungen und Meldebögen für die Liquiditätsplanung der Ämter enthält. Jahresmeldungen, untersetzt in 12 Monatsscheiben und in der Folge monatliche bzw. quartalsweise Korrekturmeldungen (bei Bedarf) unter Verwendung der verbindlichen Muster, sind zu den vom Amt 20 vorzugebenden Stichtagen zu übergeben (z. B. per Email).

Geldanlagen/Vermögenswerte (Tagesgelder, Bausparverträge, Wertpapiere)

Die Hansestadt hat Geldanlagen in Form von Tagesgeld getätigt.

Aufgrund der Eingemeindungen gingen die von den Gemeinden Jarchau und Uchtspringe abgeschlossenen Bausparverträge an die Hansestadt über. Der Bausparvertrag der ehemaligen Gemeinde Jarchau wurde 2007 aufgelöst und ausgezahlt (26,6 T€).

Die beiden von der ehemaligen Gemeinde Uchtspringe 1990 abgeschlossenen Bausparverträge wurden 2012 aufgelöst und ausgezahlt (Gesamtbetrag: 567,4 T€).

Die Wertpapiere (Aktien) werden durch das Amt 29 (Beteiligungscontrolling) verwaltet.

Noch vor der Eingemeindung beschlossen im Jahr 2009 diverse Gemeinden den Verkauf von Aktien aus der Beteiligung an der E.ON Avacon AG (insgesamt 46.334 Stückaktien).

Nach Abschluss der Gebietsänderungen hält die Hansestadt als Rechtsnachfolger (unter Bezug auf deren Herkunft) per 01.01.2010 folgende Bestände an Wertpapieren:

Beteiligung an der KOWISA der ehemaligen Gemeinden	Anzahl der Stückaktien
Staffelde	167
Bindfelde	251
Jarchau	167
Hansestadt gesamt	585

Beteiligung an der E.ON Avacon AG der ehemaligen Gemeinden	Anzahl der Stückaktien
Heeren	7.726
Möringen	9.663
Staats	3.851
Uchtspringe	9.663
Uenglingen	3.851
Hansestadt gesamt	34.754

Von den verbliebenen Beteiligungen (Aktien) der ehemaligen Gemeinden Bindfelde, Staffelde und Jarchau wurden die Verträge mit der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) zur Übertragung der Rechte an und aus den Aktien der EVM AG, von letzterer auch der Beitrittsbeschluss zur KOWISA, der Hansestadt nicht übergeben.

Die zur Vervollständigung der Vorgänge von der KOWISA auszuweisende Höhe des Kommanditanteils der Hansestadt (Übernahme von 585 Stückaktien) und der Nachweis zur Bereinigung des Handelsregisters waren den zur Verfügung gestellten Unterlagen bzw. dem Verwahrgeless nicht zu entnehmen (Verbriefung aller Rechte). Für die auf die Hansestadt übergegangenen 34.754 Stückaktien an der E.ON Avacon AG ging am 04.03.2013 eine Globalurkunde ein. Diese befindet sich ordnungsgemäß im Verwahrgeless der Stadtkasse.

Gemäß § 21 Abs. 1 GemKVO sind alle Wertpapiere im Verwahrgeless zu führen.

Die Vermögensübersicht der entsprechenden Jahresrechnungen weist gemäß § 39 Abs. 1 GemHVO die Anzahl der Stückaktien der Beteiligungen an der KOWISA und ab 2010 an der E.ON Avacon AG aus. Dabei sind für die KOWISA-Anteile nur die deutlich niedrigeren Anschaffungswerte darin auszuweisen (Mitteilung des Statistischen Landesamtes zur Statistik des Finanzvermögens der Kommunen vom 12.01.2011).

Den jeweiligen Rechenschaftsberichten sind jedoch keine Erläuterungen zur Entwicklung, insbesondere zu den jährlichen Ausschüttungen (Dividende), zu entnehmen.

Der Rechenschaftsbericht soll einen Überblick über die Haushaltswirtschaft geben, so dass künftig Erläuterungen zu den jährlichen Ausschüttungen zu geben sind.

In den Gebietsänderungsverträgen mit den Gemeinden Möringen und Uenglingen ist für 5 Jahre die Verwendung der Ausschüttungen durch Beschluss des jeweiligen Ortschaftsrates festgeschrieben. In § 12 Abs. 4 der Gebietsänderungsverträge heißt es:

*„Es ist ferner beabsichtigt, die Einnahmen aus Aktien dem Ortschaftsrat für die Dauer von 5 Jahren zur freien Verfügung zu stellen, **soweit die Haushaltssituation der Stadt dies zulässt.**“*

Demzufolge waren ab dem Haushaltsjahr 2010 mit dem Haushaltsplanentwurf die entsprechenden Ausgaben unter vorheriger Beschlussfassung durch den Ortschaftsrat zu veranschlagen und durch Vermerk die Zweckbindung der Einnahmen zu sichern.

Eine Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Mittel ist nicht vereinbart. Somit erlischt zum Jahresschluss die Ausgabeermächtigung.

Bisher machte (nach Informationen des Amtes) nur Möringen von der Inanspruchnahme dieser zusätzlichen Mittel Gebrauch, wobei das Buchwerk zu diesen gesondert ausgewiesenen Einnahmen (Haushaltsstelle 81700.21007) keinen Bezug zu entsprechenden Ausgaben herstellt und damit der Nachweis der tatsächlichen Verwendung nicht zu entnehmen ist.

Die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und der Einzelveranschlagung verlangen, eindeutige Festlegungen zur Verfahrensweise zu treffen. Daher kann die Freigabe der Mittel nur durch den Stadtrat im Rahmen des Beschlusses über die Haushaltssatzung (Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan) bzw. durch gesonderten Beschluss erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den ordnungsgemäßen Nachweis der Verwendung in einer Informationsvorlage dem Stadtrat zur Kenntnis zu geben und im Rechenschaftsbericht zu dokumentieren.

9.1.6 Verwahrbuch

Zweckgebundener Teil der Allgemeinen Rücklage

Im zweckgebundenen Teil der Allgemeinen Rücklage befinden sich die sog. Brückengelder. Per 31.12.2011 (vorläufiges Ergebnis) zeichnen sich gemäß der Liste über erledigte und unerledigte Verwahrgelder folgende Bestände ab:

lfd. Nr.	Eisenbahnbrücke	Buchungsstelle	Bestand 31.12.2007 in Euro	Bestand 31.12.2011 (vorl. JR) in Euro
1	Bindfelde	4.9999.2103.0	452.874,53	351.340,13
2	Charlottenhof	4.9999.2104.0	585.978,59	500.514,16
3	Dahlen	4.9999.3124.0	-	504.259,98
4	Staffelde	4.9999.2105.0	474.587,40	359.888,19
5	Uchtsprunge	4.9999.3107.0	-	492.204,72
6	Insel	<i>keine Buchungsstelle eingerichtet</i>		
	Gesamt (o. Insel)		1.513.440,52	2.208.207,18

Die Refinanzierung der 2010 veranlassten Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage zur Vorfinanzierung städtebaulicher Maßnahmen erfolgte z. T. erst 2011 (s. Ausführungen auf S. 9 des Rechenschaftsberichtes 2011). Ob die vollständige Refinanzierung per 31.12.2011 abgeschlossen war, ging aus dem Rechenschaftsbericht 2011 nicht hervor.

Infolge der Eingemeindungen in den Jahren 2009 und 2010 kamen die Eisenbahnbrücken der Gemeinden Uchtsprunge, Dahlen und Insel dazu. Die Gemeinde Insel hatte den Bestand der Ablösebeträge per 31.12.2010 für die gleichnamige Brücke nicht als zweckgebundene Mittel für künftige Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen gesondert ausgewiesen. Daher wurden mit der vorläufigen Jahresrechnung 2011 (Stand: 19.07.2012) keine Rücklagen für die Brücke Insel ausgewiesen.

Mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung der Haushaltssatzung 2011 vom 17.06.2011 ergingen vom Landkreis unter Pkt. V. 3. folgende Feststellungen und Hinweise:

„Im Vermögenshaushalt sind sowohl Zuführungen und Entnahmen der Brückenrücklage Insel berücksichtigt. In der Rücklagenübersicht ist die Brücke Insel und ihr Bestand aber nicht ausgewiesen Die Stadt wird gebeten, auch diesen Teil der Rücklage in die Übersicht aufzunehmen.“

Diesen Ausführungen ist hinzuzufügen, dass auf der für die „Allgemeine Rücklage Insel“ eingerichtete Buchungsstelle (4.9999.3803.0) im April des Haushaltsjahres 2011 eine Einnahme i. H. v. 358.493,51 Euro zu verzeichnen war, welche durch Umbuchung in die „Allgemeine Rücklage“ (4.9999.2102.0) der Hansestadt auf 00,00 Euro gesetzt wurde.

Der Haushaltsplan 2011 wies eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage i. H. v. 5,1 T€ und eine Zuführung zur Allgemeinen Rücklage von 3,4 T€ (i. H. der geplanten Zinseinnahmen) aus.

Weder die Rücklagenübersicht noch die Ausführungen im Rechenschaftsbericht zur Jahresrechnung 2011 zu den Rücklagen für die Eisenbahnbrücken berücksichtigen die Brücke Insel (s. Prüfbericht des RPA zur Jahresrechnung 2010, S. 7).

Die Hansestadt muss den Rechenschaftsbericht 2011 um eine Stellungnahme zur Eisenbahnbrücke Insel ergänzen.

Bei der derzeitigen Verzinsung übersteigt i. d. R. die Summe der Ausgaben für die laufende Unterhaltung die Summe der jährlichen Zinseinnahmen je Brücke (infolge der Geldanlagen der zweckgebundenen Mittel), so dass mit der Erwirtschaftung jährlicher Überschüsse, wie in den ersten Jahren, nicht zu rechnen ist.

Die Hansestadt als Straßenbaustraßenbaurträger muss damit rechnen, dass langfristig betrachtet Ersatzinvestitionen erforderlich sind und diese zu 100 Prozent von ihr finanziert werden müssen.

Daher sind die haushaltsmäßige Sicherstellung und die Einhaltung der Zweckbindung von entscheidender Bedeutung, um die Ausgaben künftiger Jahre für diese Brücken zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass derzeit für die Eisenbahnbrücke Insel derartige Mittel nicht zur Verfügung stehen und daher vollständig erwirtschaftet werden müssen.

Nachlassverwaltung

Dem Verwahrbuch waren folgende Nachlassangelegenheiten zu entnehmen, bei denen die Hansestadt vom jeweiligen Erblasser durch das Testament beauftragt wurde, das hinterlassene Vermögen für soziale und gemeinnützige Zwecke einzusetzen:

Nachlass aus dem Erbe (Übernahme im Jahr ...)	Buchungsstelle	Vom Erblassers festgelegter Verwendungszweck	Bestand 31.12.2011 (vorl. JR) in Euro
Nachlass A (2000)	4.9999.3401.0	Unterstützung gemeinnütziger Einrichtungen im sozialen Bereich	283.859,79
Nachlass B (2003)	4.9999.3403.0	Verwendung der Erträge zur Vergabe von Stipendien an bedürftige Abiturienten der Hansestadt für ein Studium	186.422,66
Nachlass C (2008)	4.9999.3404.0	Kindergärten im Stadtgebiet	64.151,93
Gesamt			534.434,38

Die Prüfung der Vorgänge ergab folgende Feststellungen:

Nachlass A

Der Haupt- und Personalausschuss beschloss am 20.10.2003 über die Verwendung des Nachlasses A für gemeinnützige Zwecke. Ein Beschluss des Stadtrates zur Regelung des Umgangs unter Festlegung der Verfahrensweise konnte nicht vorgelegt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Stadtrat die grundlegenden Entscheidungen zur Verfahrensweise selbst trifft.

Die Praxis zeigte, dass vom zuständigen Fachamt (Sozialamt) die eingegangenen Anträge zur weiteren Beratung und Entscheidung in einer Übersicht aufgearbeitet werden. Der Ausschuss für Jugend, Frauen, Familie und Soziales berät über die Anträge. Auf der Grundlage der Empfehlungen aus dieser Beratung im Fachausschuss beschließt der Stadtrat über die Verwendung des Nachlasses für gemeinnützige Zwecke.

Jährlich erfolgt durch die Kämmerei die Abrechnung der Verwendung unter Nachweis der Kontobestandsentwicklung beim zuständigen Testamentsvollstrecker. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden Mittel, die die Höhe der jährlichen Zinseinnahmen nicht überschritten, ausgereicht.

Eine während der örtlichen Erhebungen geplante Stichprobenprüfung (Abforderung einzelner Vorgänge) scheiterte an der fehlenden Zuarbeit des Fachamtes.

Nachlass B

Im Finanzausschuss wurde am 18.11.2003 über die Nachlassangelegenheit B beraten. Es wurde eingeschätzt, dass jährlich ca. 3,9 T€ für die Stipendienvergabe zur Verfügung stehen. Aus dem Protokoll der Sitzung geht hervor, dass die Umsetzung des Vermächtnisses in Zusammenarbeit mit den Leitern der Stendaler Gymnasien erfolgen müsste. Ebenso wurde eingebracht, dass entsprechende Auswahlkriterien erarbeitet sowie alle damit in Zusammenhang stehenden Modalitäten vorab geklärt werden müssten. Eine weitergehende Entscheidung durch den Stadtrat konnte nicht vorgelegt werden.

Während der örtlichen Erhebungen wurden Nachweise zur Verfahrensweise und Verwendung der Erträge (Zinsen) vom Amt 40 abgefordert.

Es wurden jedoch keine Unterlagen vorgelegt. Daher kann keine abschließende Wertung erfolgen.

Nachlass C

Die Im Zusammenhang mit dem Erbe zu verwaltenden Geldbestände, Sparbuch und -brief sowie ein Girokontovertrag wurden am 06.03.2008 der Stadtkasse übergeben.

Zur Verfahrensweise erfolgten bisher keine Regelungen durch den Stadtrat. Ausgaben wurden nicht veranlasst.

Nach Antritt eines jeden Erbes ist die Hansestadt verpflichtet, den Willen des Erblassers umgehend zu erfüllen. Daher sind vom Stadtrat Verantwortlichkeiten, Verwendungszweck i. S. des jeweiligen Vermächtnisses, Verfahren sowie Antrags- und Abrechnungsmodalitäten eindeutig zu bestimmen. Dies gilt auch, wenn bereits gültige Richtlinien im Bereich der Zuwendungen an Dritte zur Anwendung kommen.

Zur zweckentsprechenden Verwendung gehört es auch, das vorhandene Geldvermögen gewinnbringend anzulegen und die vereinnahmten Zinsen ebenso für den vom Erblasser festgelegten Zweck zu verwenden.

In den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 waren in den jeweiligen Jahresrechnungen Einnahmen aus Zinsen für die Nachlassangelegenheiten A und B (gesonderte Haushaltsstellen im Verwaltungshaushalt im Abschnitt 91) nachgewiesen. Diese Einnahmen wurden dem jeweiligen Verwahrkonto zugeführt.

Für den Nachlass C war eine derartige Nachweisführung nicht gegeben. Die Einsichtnahme in die entsprechenden Verwahr-Sachbücher der Haushaltsjahre 2009 bis 2012 während der örtlichen Erhebungen zeigten jedoch bei den Einnahmen einen jährlichen Zugang aus Zinserträgen.

Die Hansestadt sollte die Verzinsung der Nachlassbestände einheitlich nachweisen. Die Verfahrensweise bei den Nachlässen A und B entspricht dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltsklarheit und sollte auch im Fall C Anwendung finden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, im Rechenschaftsbericht über die Entwicklung und Verwendung der Erbschaftsangelegenheiten jährlich zu informieren.

9.1.7 Vorschussbuch

Im Sachbuch für Vorschüsse wurden gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO die Hand- und Wechselgeldvorschüsse ordnungsgemäß gebucht.

In erheblichem Umfang erfolgten neben der Ausstattung/Auffüllung der Handvorschusskassen und der Bereitstellung von Wechselgeldern für die Einnahmekassen Vorschusszahlungen im Abschnitt 76.

So wurden mittels Barscheck erhaltene Vorschüsse entsprechend dem Verwendungszweck sofort im Verwaltungshaushalt verbucht. Der Nachweis zur Verwendung erfolgte unter der gleichen Haushaltsstelle unter Bezug auf eine im Anordnungsgrund der Auszahlungsanordnung ausgewiesenen Vorschuss-Nummer (z. B. Vorschuss 11/2011).

Bei der Gewährung eines Vorschusses muss dieser zunächst im Sachbuch für Vorschüsse dokumentiert werden. Erst nach Vorlage des Nachweises der Verwendung (Rechnungslegung) ist eine Umbuchung auf die entsprechende Stelle im Haushalt zu veranlassen (Einnahme Vorschuss und tatsächliche Ausgabe im Verwaltungshaushalt).

Nur so kann ein gezahlter Vorschuss bis zur tatsächlichen Erbringung des Nachweises der Verwendung überwacht werden, da das Buchwerk diesen als noch nicht abgerechnet ausweisen würde.

Nur über das Vorschussbuch ist die Überwachung und Abwicklung aller ausgereichten Vorschüsse gewährleistet. Die ordnungsgemäße Nachweisführung erteilter Vorschusszahlungen ist künftig zu beachten.

9.1.8 Belegwesen

Die Prüfung des Belegwesens erfolgte im Rahmen einer Stichprobenprüfung im Abschnitt 76 (Gemeindezentren bzw. Bürgerhäuser der Ortsteile) des Haushaltsjahres 2011.

Dabei stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

Abschnitt 76 - UGr. 61000 Veranstaltungen

Die folgende Übersicht zeigt Art und Umfang durchgeführter Veranstaltungen einzelner Ortsteile.

Ortschaft/ Haushalts- stelle	Haushalts- Soll in Euro	Ergebnis vorl. JR 2011* in Euro	Bezeichnung der Veranstaltungen	Bemerkungen
Möringen 76007.61000	2.200,00	12.331,50	Aufstellen des Maibaumes, Pfingstfest, Dorffest, Danke- schön- Veranstaltung für „ehren- amtliche Helfer“, Weihnachts- konzert, Kinder- und Senioren- weihnachtsfeier, Weihnachts- präsente für kranke Senioren, Präsente für Ortschaftsräte (à 25,00 €), Sportförderung (T-Shirts mit Aufdruck für den Möringer SV)	Mehreinnahmen aus Eintrittsgeldern des Dorffestes (UGr. 11100) i. H. v. 3,0 T€ decken die Mehrausgaben von 10,3 T€ nicht
Nahrstedt 76006.61000	1.400,00	1.723,31	Osterfamilienfest, Kinderfest, diverse Seniorenveranstal- tungen, Tag der Einheit, Hallo- weenfest und Kinderweihnachts- feier	
Staats 76002.61000	1.300,00	1.300,52	Kinderfest, div. Seniorenveran- staltungen, Seniorenfahrt, Dorf- fest	keine Veranschla- gung von Einnah- men aus Entgelten
Uenglingen 76014.61000	2.600,00	2.060,58	Seniorenweihnachtsfeier	
Vinzelberg 76003.61000	1.400,00	1.400,40	Kinderfest, Seniorenveranstal- tungen, Dorffest, Weihnachtsfei- er Ortschaftsrat	
Volgfelde 76005.61000	1.000,00	2.610,46	Dorffest, Kinder- und Senioren- weihnachtsfeier, Weihnachtsfei- er des Ortschaftsrates und gela- dener Gäste (u. a. aus Verei- nen)	Belegwesen weist die Verrechnung von Eintrittsgeldern des Dorffestes i. H. v. 1.500,00 € mit den Ausgaben nach, d. h. die tatsächlichen Ausgaben sind um 1.500,00 € höher als in der vorl. JR aus- gewiesen
Wittenmoor 76004.61000	1.300,00	1.385,84	Dorffest, Kinder- und Senioren- weihnachtsfeier, Weihnachtsfei- er des Ortschaftsrates und gela- dener Gäste	

**vorläufige Jahresrechnung 2011 - Stand 19.07.2012*

Bei den in den UA 76002 ff (Gemeindezentrum bzw. Bürgerhaus) veranschlagten Haushaltsmitteln für Veranstaltungen (UGr. 61000) standen die tatsächlichen Ausgaben überwiegend nicht mit dem Objekt selbst im Zusammenhang.

Die Gegenüberstellung von Haushaltssoll und vorl. Rechnungsergebnis zeigt, dass das Haushaltssoll zum Teil erheblich überschritten wurde.

Die Durchführung der in der Übersicht genannten Veranstaltungen erfolgte i. d. R. in Regie der Ortsbürgermeister, unterstützt durch Ortschaftsräte und ehrenamtliche Helfer, die mittels Vorschusszahlungen und deren Abrechnung diese Veranstaltungen organisierten und abwickelten.

Bei der Abrechnung der Vorschüsse wurden in einigen Fällen Einnahmen mit den Ausgaben verrechnet und nicht getrennt voneinander gebucht (Nichtbeachtung des Grundsatzes der Einzelveranschlagung) und des Bruttoprinzips.

Eine Kostenanalyse je Veranstaltung war nur anhand der Belege und durch zusätzlichen manuellen Aufwand möglich.

Die Ausgaben für kulturelle Veranstaltungen sind gemäß § 7 GemHVO entsprechend ihrem Verwendungs- bzw. Einzelzweck zu veranschlagen (Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung).

Bei den Maßnahmen zur Förderung der Gemeinschaft handelt es sich um freiwillige Leistungen, für die in vertretbarer Höhe Entgelte für die erbrachten Leistungen zu erheben sind (Eigenbeteiligung der Einwohner).

Für das Dorffest des OT Volgfelde wurden Wertmarken für den Verzehr an die Einwohner des Ortsteils ausgereicht (5 x 1,00 Euro je anwesenden Einwohner). Dem gegenüber stand ein Eintrittsgeld für die Tanzveranstaltung von 6,00 Euro je Karte (Haushaltsstelle 76005.61000, Beleg 4/0). Letztendlich wurde mit den Wertmarken der Eintritt für die Einwohner subventioniert.

Ausgaben für Speisen und Getränke sind nur in Ausnahmen zulässig (z. B. bei vertraglich vereinbartem Catering für Künstler).

Derartige Veranstaltungen werden andernorts von Vereinen durchgeführt, die auf Antrag einen Zuschuss von der Kommune erhalten können. In den o. g. Fällen wurden die jährlichen Veranstaltungen gemäß den im Belegwesen zu findenden Einzelabrechnungen über den städtischen Haushalt finanziert. Teilweise wurden keine Eintrittsgelder erhoben, Spenden bzw. Sponsoring waren nicht enthalten. Über die Vollständigkeit der Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Abrechnung kann nur von den Organisatoren (Ortschaftsrat und Helfer) Auskunft gegeben werden, obwohl das Buchwerk den vollständigen Nachweis erbringen müsste.

Für die Hansestadt und ihre Ortsteile sollten einheitliche Verfahrensregeln festgelegt werden, um den haushaltsrechtlichen Vorschriften und dem Gleichbehandlungsgrundsatz gerecht zu werden.

Der Haushaltsplan weist mit wenigen Ausnahmen für die Einnahmen und Ausgaben der UA 76002 ff als bewirtschaftende Stelle das Büro des Stadtrates (FB 13) aus. Die Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse wurden gemäß dieser Festlegung ordnungsgemäß ausgeführt, obwohl bei der Wahrnehmung der Feststellungsbefugnis eine 100-prozentige Überprüfung nicht erfolgen konnte. Das Büro des Stadtrates konnte die Abrechnungen nur rechnerisch prüfen, da die unmittelbare Durchführung

der Veranstaltungen durch Dritte (Ehrenbeamte und Ehrenamtliche) erfolgte. Dritte erhielten Vorschüsse zur Durchführung der Veranstaltungen, die teilweise den Betrag von 1,0 T€ überschritten (für das Dorffest Möringen erhielt die Ortsbürgermeisterin einen Vorschuss von 3,0 T€), und reichten den Nachweis der Verwendung im Büro des Stadtrates ein.

Dazu zählten auch Vertragsabschlüsse (Eingehen verpflichtender Geschäfte) u. a. mit Künstlern, Kleindarstellern und Dienstleistern.

Nicht in jedem Fall wurden Eigenbeteiligungen der Bürger (Eintrittsgeld) verlangt. Auffällig war die Verwendung eines gesonderten Ortsstempels für die OT Wittenmoor/Vollenschier.

Diese Verfahrensweise widerspricht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung, den allgemeinen Festlegungen zum bargeldlosen Zahlungsverkehr sowie zur sicheren Verwahrung von Zahlungsmitteln. Eine derartige Verantwortung kann und darf Dritten nicht übertragen werden.

Die vom Oberbürgermeister zum Abschluss von Verträgen innerhalb der Stadtverwaltung erteilten Befugnisse schließen die Ortsteile ein. Demzufolge dürfen Ortsbürgermeister bzw. deren Stellvertreter keine Verträge mit Dritten abschließen, die die Hansestadt binden. Darüber hinaus wurde die DA über die Vorlage von Verträgen an das Rechtsamt vom 27.08.1998 nicht beachtet.

Das Handbuch für Ortschaftsräte⁷ stellt die mögliche Verfahrensweise bei der Förderung und Durchführung von Veranstaltungen durch den Ortschaftsrat wie folgt dar: „Die Förderung der örtlichen Vereinigungen kann dem Ortschaftsrat übertragen werden. Der Gemeinderat kann ... aus Gründen der Gleichberechtigung Richtlinien erlassen. In den Richtlinien können Bestimmungen getroffen werden, welche Arten von Vereinigungen gefördert werden können, ...“

Im Weiteren ist festgelegt: „Die Aufgaben des Ortsbürgermeisters sind grundsätzlich nur „nach innen“ zur Gemeinde, zum Gemeinderat und Bürgermeister hin orientiert.“

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof bei der Sichtung des Belegwesens folgende Mängel fest:

- Im Dezember 2011 wurden Präsente an die Ortschaftsräte Möringen im Wert von je 25,00 Euro ausgereicht (Haushaltsstelle 76007.61000, Beleg 32/0). Ein sachlicher Grund hierfür war nicht gegeben.
- Vielfach waren Teilnehmerlisten bzw. Vermerke der Empfänger von Blumen oder Präsenten und deren Anlass auf den Belegen nicht dokumentiert.

⁷ Handbuch für Ortschaftsräte, herausgegeben vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, Ausgabe November 2012, S. 29 und 36

- Im Handel wurden Eintrittskarten und ein Quittungsblock (Haushaltsstelle 76007.61000, Beleg 4/0) erworben, um den Empfang von Honorarzahungen an Dritte quittieren zu lassen. Grundsätzlich sind Eintrittskarten und Quittungsblocks über das zuständige Fachamt zu beziehen. Es dürfen nur von der Stadtkasse ausgereichte und fortlaufend nummerierte Quittungsblöcke für die Annahme von Zahlungsmitteln verwendet werden. Aufgrund fehlender Angaben waren diese Nachweise nicht prüffähig. Die Verwendung handelsüblicher Quittungsblocks erfolgte auch in anderen Ortsteilen. Die Zahlung von Honoraren bzw. Aufwandsentschädigungen (Ausgaben) muss anhand von Vereinbarungen/Verträgen (zahlungsbegründender Nachweis) erfolgen. Diese müssen neben dem Betrag mindestens Zahlungsgrund (eindeutige Bestimmung der Leistung), Ort und Zeitraum der Erbringung, Name und Anschrift des Leistenden/Empfängers und deren Unterschriften, gegebenenfalls die Steuernummer des Empfängers enthalten. Dies sollte aus Gründen der Sicherheit möglichst bargeldlos erfolgen.
- Im Fall der Abrechnung des Vorschusses für das Dorffest des Ortsteils Volgfelde wurden Einnahmen und Ausgaben gegeneinander aufgerechnet (Haushaltsstelle 76005.61000, Bel. 4/0) und nur das daraus entstandene Endergebnis verbucht, so dass dem Buchwerk die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nicht zu entnehmen waren. Diese Verfahrensweise war kein Einzelfall.
Alle Einnahmen und Ausgaben je Veranstaltung sind ordnungsgemäß nachzuweisen.
- Rechnungen wurden akzeptiert, die sich nur auf ein Angebot bezogen und die die erbrachten Lieferungen und Leistungen nicht einzeln auswiesen (Bsp. „Feuerwerk lt. Angebot vom 13.02.2011“ - Haushaltsstelle 76007.61000, Beleg 9/0). Das Angebot lag der Rechnung nicht bei.
- Bei der Abrechnung von Sicherheitsdienstleistungen (Haushaltsstelle 76007.61000, Beleg 10/0) wurden lediglich die Tage der Leistungserbringung und die Pauschalbeträge je Tag ohne die Angabe von Art, Umfang und Ort der Leistung ausgewiesen. Gleiches gilt für die Abrechnung eines Festzeltbetriebes über Sicherheitsleistungen, die Bereitstellung von Toiletten und die Abrechnung von GEMA-Gebühren für das Dorffest am 17.09.2011 im OT Vinzelberg (Haushaltsstelle 76003.61000, Beleg 4/0).
- Auf Veranlassung des Ortschaftsrates wurden für den Möringer SV diverse T-Shirts mit Aufdruck beschafft. Bei Vorlage der Rechnung, die ursprünglich aus Mitteln der Sportförderung finanziert werden sollte, wurde festgestellt, dass dafür keine Mittel zur Verfügung standen. So wurde angewiesen, die Rechnung aus den Mitteln für Veranstaltungen zu begleichen (Haushaltsstelle 76007.61000, Be-

leg 3/0), obwohl zu diesem Zeitpunkt der Haushaltsansatz bereits überschritten war.

- Die Rechnungslegung über digitale Farbdrucke war unzureichend, da der tatsächliche Beschaffungsgegenstand nicht bezeichnet war (Haushaltsstelle 76007.61000, Beleg 11/0). Eine Zweitschrift der Auftragserteilung lag nicht bei. Die Rechnung war nicht prüffähig.
- Die Seniorengruppe Staats (28 Personen) fuhr am 18.08.2011 in den Harz. Die Kosten für den Reisebus (560,00 Euro) wurden vollständig aus dem Stadthaushalt finanziert (Haushaltsstelle 76002.61000, Beleg 6/0), da keine Eigenbeteiligung nachgewiesen wurde. Des Weiteren fehlte der Nachweis einer Teilnehmerliste, wodurch die Rechnung nicht prüffähig war.
- Nicht in jedem Fall wurden die Ausgaben für Pfand/Leergut abgezogen. Dies ist erforderlich, da die Rückerstattung zu späterer Zeit nur aufwendig nachverfolgt werden kann (Haushaltsstelle 76006.61000, Beleg 2/0). Ob die unter der Haushaltsstelle 76006.13000 verbuchten Einnahmen aus Pfandgeld mit diesen Ausgaben für Leergut im Zusammenhang stehen, konnte mangels ausreichender Dokumentation nicht festgestellt werden.
- Diverse Ausgaben für Speisen und Getränke waren in den überwiegenden Fällen nicht mit der Anzahl und den Namen der Teilnehmer belegt. Nur durch Beifügen einer Teilnehmerliste kann u. a. die Angemessenheit der Anzahl der bezogenen Waren bewertet werden. Rechnungen über den Kauf von Speisen und Getränken enthielten keinen ordnungsgemäßen Ausweis der tatsächlich bezogenen Ware (Anzahl, Warenbezeichnung und Einzelpreis).
- Ausgaben für Speisen und Getränke wurden mittels handelsüblicher Quittung nachgewiesen (u. a. für die Seniorenfrauentagsfeier 2 Torten i. H. v. 22,00 Euro und 20 Portionen Bratkartoffeln á 2,75 Euro). Diese enthielten keine Angaben zum Empfänger (Name, Anschrift, ggf. Steuernummer) und waren daher nicht prüffähig (Haushaltsstelle 76002.61000, Beleg 3/0).
- Unter den Abrechnungen des Ortsteils Wittenmoor befand sich eine Rechnung, die an den SV Eintracht Wittenmoor e. V. adressiert war. Diese wies den Bezug von Getränken i. H. v. 196,50 Euro aus (lt. Vermerk auf der AAO für die Kinder- und Seniorenweihnachtsfeiern - Haushaltsstelle 76004.61000, Beleg 10/0). Der darin ausgewiesene Anteil an alkoholischen Getränken (50 Liter Fassbier, div. Weine und Liköre) betrug 172,75 Euro. Vom Lieferanten wurde ein Skontoabzug eingeräumt, der gemäß Abrechnung nicht genutzt wurde. Der Nachweis der Bezahlung/Überweisung lag nicht bei. Alkoholische Getränke wurden auch in anderen Ortsteilen beschafft (Haushaltsstelle 76002.61000, Beleg 3/0 und Haushalts-

stelle 76007.61000, Beleg 32). So wurden zum Dorffest im Ortsteil Vinzelberg vom Ortsbürgermeister sechs Flaschen Sekt über 78,00 Euro als Pokalpreis für das Volleyballturnier und Freibier im Wert von 300,00 Euro gestiftet (Haushaltsstelle 76003.61000, Beleg 5/0).

Die Finanzierung alkoholischer Getränke sollte beschränkt werden.

Diese Vielzahl der kassen- wie auch haushaltsrechtlichen Verstöße zeigt ein von der Hansestadt z. T. losgelöstes Handeln.

Die Zuordnung bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben der Veranstaltungen entsprach in den in die Stichprobenprüfung einbezogenen Fällen nicht den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften. Sie sind künftig entsprechend ihrem Einzelzweck zu planen und abzurechnen.

Für die in kommunaler Regie stattfindenden Veranstaltungen sind gemäß den Vorschriften zum Gliederungsplan entsprechende Unterabschnitte zu bilden (z. B. UA 366 - Heimatpflege, UA 460 - Einrichtungen der Jugendarbeit).

U. a. sind die als Verwaltungs- und Betriebsausgaben ausgewiesenen Ausgaben gemäß den Gruppierungsvorschriften zu veranschlagen (z. B. Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen Gr. 52, Miete von Toiletten Gr. 53, Honorare UGr. 655, Ausgaben für Speisen und Getränke Gr. 57 ff.). Gleiches gilt für die mit der jeweiligen Veranstaltung im Zusammenhang stehenden Einnahmen, wobei u. a. die Einnahmen aus Verpflegung Gr. 13 hinsichtlich der Kostenanalyse gesondert auszuweisen sind.

Die objektbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Gemeindezentren und Bürgerhäuser (wie Mieteinnahmen, Aufwendungen für investive Maßnahmen, zum Betrieb und zur laufenden Unterhaltung und Ausstattung) verbleiben in den UA 76002 ff.

Ebenso ist die Beschaffung der Ausrüstungsgegenstände durch das zuständige Fachamt unter Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften durchzuführen.

Darüber hinaus sollte vorrangig der bargeldlose Zahlungsverkehr genutzt werden.

Verweis auf Veranstaltungen der Kernstadt im UA 36600 - UGr. 61000 ff:

Auch bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben der Veranstaltungen der Kernstadt hat der Landesrechnungshof Mängel festgestellt:

Die Einnahmen und Ausgaben für die durchgeführten Veranstaltungen der Kernstadt (wie Stadtseefest, Rolandfest und Weihnachtsmarkt) wurden ordnungsgemäß

im Einzelplan 3 veranschlagt und abgerechnet. Dabei wurden gesonderte Untergruppen je Veranstaltung gebildet, in denen alle Ausgaben verbucht wurden. Es wurde nicht beachtet, die Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck in den entsprechenden Gruppierungen (u. a. Honorare, Präsente, Ausleihgebühren) zu veranschlagen.

Je Veranstaltung ist ein gesonderter Unterabschnitt einzurichten, um die Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander entsprechend den Gruppierungsvorschriften auszuweisen.

Abschnitt 76 - UGr. 60100 Repräsentationen

- Die Belege zeigten, dass der Rahmen und die jeweiligen Ausgaben bei Gratulation zu diversen Anlässen (wie runde Geburtstage und Goldene Hochzeit) in den Ortsteilen sehr unterschiedlich gehandhabt wurden.

Es wurde die RL für Zuwendungen zu Geburtstagen und Ehejubiläen in der Hansestadt vom 01.03.2005 nicht beachtet.

Die RL sieht u. a. eine Gratulation erstmals zum 90. Geburtstag vor. Im Ortsteil Volgfelde wurde schon zum 50. Geburtstag ein Präsent im Wert von 50,00 Euro (Haushaltsstelle 76005.60100, Beleg 4/0) finanziert. Es sollten einheitliche Festlegungen innerhalb der gesamten Hansestadt zur Anwendung kommen.

- Diese Mittel dienten im Ortsteil Nahrstedt (UA 76006) u. a. zur Versorgung bei der Landtagswahl (darunter auch alkoholische Getränke), Präsente zu Geburtstagsjubiläen und Hochzeiten. Für die Versorgung mit Speisen und Getränken bei Wahlen steht eine Pauschale je Wahlhelfer zur Verfügung. Die Ausgaben für die Wahl waren gemäß den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften dem UA 05 ff. zuzuordnen.
- Empfänger von Blumen oder Präsenten und deren Anlass waren vielfach den Belegen nicht zu entnehmen (u. a. diverse Belege unter Haushaltsstelle 76004.60100).

Abschnitt 76 - UGr. 93500 Erwerb von Sachen des Anlagevermögens

- Beschaffungen wurden dem Vermögenshaushalt zugeordnet, obwohl es sich um Ausgaben des Verwaltungshaushaltes handelte (Bsp. Haushaltsstelle 76002.93500, Beleg 1/0 und 2/0 - Kauf von 10 Festzeltgarnituren i. H. v. 797,38 Euro netto und von 10 Polsterauflagen i. H. v. 179,80 Euro netto). Es liegt keine Sachgesamtheit i. S. des Haushaltsrechts vor - jede Garnitur kann einzeln bzw. zugleich an unterschiedlichen Orten genutzt werden.

- Anordnungsbelege der im Vermögenshaushalt verbuchten Beschaffungen enthielten keinen Inventarisierungsvermerk (ab 410,00 Euro netto).

Die nicht den Vorschriften der Gliederung und Gruppierung des Haushaltsplanes entsprechende Zuordnung von Ausgaben verfälscht letztendlich auch die statistischen Erhebungen. Bei den Ausgaben für Repräsentationen handelt es sich vielfach um Verfügungsmittel der Ortsbürgermeister.

9.2 Die Sonderkasse des Eigenbetriebs

9.2.1 Einrichtung einer Sonderkasse

Da Eigenbetriebe rechtlich unselbständig sind, gelten die für die Gemeindekassen bestehenden Regelungen der GemKVO. Gemäß § 110 GO LSA sind Eigenbetriebe als Sondervermögen mit besonderen Haushaltsplänen und Sonderrechnung zu führen. Das Rechnungswesen kann entsprechend den §§ 15 bis 19 des EigBG gestaltet werden.

Die Buchung der Geschäftsvorfälle erfolgte gemäß § 15 EigBG nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung.

Für den Eigenbetrieb (EB) Technologiepark Altmark wurde eine mit der Stadtkasse unverbundene Sonderkasse eingerichtet (Abweichung vom Grundsatz der Einheitskasse). Des Weiteren wird die Buchführung von einem Steuerbüro, d. h. außerhalb der Stadtverwaltung, wahrgenommen (§ 107 GO LSA). Ein entsprechender Vertrag lag vor. Bezüglich der zum Einsatz kommenden Buchführungssoftware siehe auch Pkt. 5.2 des Berichtes.

Die Einrichtung der unverbundenen Sonderkasse wurde weder durch Eigenbetriebssatzung noch durch gesonderten Beschluss des Stadtrates festgelegt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Beschlussfassung über die Einrichtung der Sonderkasse gemäß § 107 GO LSA nachzuholen. Der Stadtratsbeschluss ist der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen.

Des Weiteren sind mit Einführung der Doppik in der Hansestadt §§ 37, 38, 43 GemKVO Doppik zu beachten.

9.2.2 Kassenaufsicht über die Sonderkasse

Trotz der mit der Stellungnahme zum Bericht über die überörtliche Prüfung im Jahr 2007 bekundeten Bestellung eines Kassenaufsichtsbeamten und der künftigen Wahrnehmung der Kassenaufsicht, war bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen diese Maßnahme nicht umgesetzt. Damit war die Kassenaufsicht über die Sonderkasse des EB vom Oberbürgermeister selbst wahrzunehmen, was während des gesamten Prüfungszeitraumes nicht erfolgte.

Der Landesrechnungshof verweist bezüglich der vom Gesetzgeber geforderten Wahrnehmung der Kassenaufsicht auf die Hinweise unter Pkt. 9.1.1.

9.2.3 Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes

Das RPA überwachte gemäß § 40 Abs. 1 Satz 3 GemKVO laufend die Sonderkasse. Dabei führte es jährlich unvermutete Kassenprüfungen unter Abfassung entsprechender Prüfberichte durch.

10. Zuwendungen

10.1 Allgemeiner Überblick

Das RPA führte fortlaufend innerhalb des Prüfungszeitraumes die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen Dritter (wie von Bund und Land) durch.

Des Weiteren erfolgten Prüfungen bei den Zuwendungen an Dritte (u. a. an Vereine). Dazu lagen entsprechende Prüfungsberichte des RPA vor, so dass der Landesrechnungshof von einer weiteren Prüfung dieser Zuwendungen absah.

10.2 Hinweise

Zuschüsse an die Freiwilligen Feuerwehren (UA 13000)

Im UA 13000 waren unter verschiedenen Gruppierungen Haushaltsmittel als „Zuschüsse für laufende Zwecke an den übrigen Bereich“ veranschlagt und letztendlich auch verausgabt worden. Diese beinhalten Ausgaben für die Freiwilligen Feuerwehren der Hansestadt einschließlich der Wehren ihrer Ortsteile. Da diese Wehren zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung eingerichtet sind (Pflichtaufgabe der Hansestadt), handelt es sich bei den dafür erforderlichen Ausgaben um eigene Ausgaben der Hansestadt im Rahmen des Brandschutzes.

Die Freiwilligen Feuerwehren sind Einrichtungen der Hansestadt. Daher ist die Gewährung von Zuwendungen, die freiwillige Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung darstellen, nicht möglich.

Die für den Brandschutz erforderlichen Haushaltsmittel sind gemäß den Vorschriften über die Gliederung und Gruppierung im Haushaltsplan entsprechend ihrer Verwendung zu veranschlagen.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die zur Würdigung der ehrenamtlichen Tätigkeit und des Einsatzes eines jeden Kameraden u. a. für die Ausgestaltung der Jahreshauptversammlung der einzelnen Feuerwehren bereitgestellten Mittel unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung durch Festlegung eines einheitlichen Pauschalbetrages je aktivem Kameraden zur Verfügung gestellt werden sollten. Dieser ist durch den Stadtrat zu beschließen.

Das Haushaltsrecht verlangt den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, eine maximale Höhe je Kamerad und Jahr festzulegen.

Würdigung von Gründungsjubiläen der Feuerwehren

Die Richtlinie zur Würdigung von Gründungsjubiläen der Feuerwehren der Hansestadt vom 09.06.2008 gilt gemäß § 1 „für FF Stendal, alle Ortsfeuerwehren sowie Jugendfeuerwehren der Stadt Stendal“. Als „Zuwendungsempfänger ist der Förderverein der jeweiligen Freiwilligen Feuerwehr bzw. der Förderverein der jeweiligen Ortsfeuerwehr“ ausgewiesen.

Im Zuge der Gleichbehandlung setzt dies voraus, dass einer jeden Freiwilligen Feuerwehr der Hansestadt ein Förderverein gegenübersteht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Überprüfung des Sachverhalts.

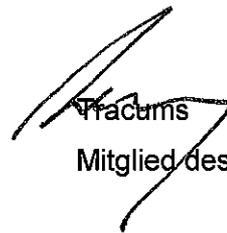
Zuwendungen zu Geburtstagen und Jubiläen

Die Belegeinsicht zeigte, dass die Richtlinie für Zuwendungen zu Geburtstagen und Jubiläen in der Hansestadt vom 01.03.2005 bei den Ortschaften keine Anwendung findet. Die Ortschaften wenden die Regelungen aus der Zeit vor der Eingemeindung an. Um den Gleichbehandlungsgrundsatz zu wahren, muss eine einheitliche Verfahrensweise erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die umgehende Überarbeitung der Richtlinie.



Seibicke
Präsident



Tracums
Mitglied des Senats

Anlage 1

Entwicklung Netto-Investitionsrate 2007 - 2011

		- Angaben in Mio. Euro -				
	Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011
Gr. 86	Zuführung zum VermH	4,0	3,5	1,6	2,2	2,5
Gr. 28	./. Zuführung vom VermH	0,004	0,02	0,06	0,005	0,003
UGr. 061	./. Investitionshilfe im VerwH	-	-	-	-	-
UGr. 977	./. Ordentliche Tilgung (Pflichtzuführung)	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9
	= Netto-Investitionsrate	2,596	1,98	./ 0,06	0,495	0,597

Haushalts- und Nachtragssatzungen 2007 - 2012

Haushaltssatzungen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beschluss des Rates	12.02.2007	24.09.2007	16.02.2009	01.03.2010	16.05.2011	27.02.2012
Genehmigung	14.03.2007	16.11.2007	13.03.2009	13.04.2010	17.06.2011	10.04.2012
Öffentliche Bekanntmachung	04.04.2007	28.11.2007	08.04.2009	21.04.2010	29.06.2011	02.05.2012
Auslegung	05.04.-17.04.2007	29.11.-07.12.2007	09.04.-21.04.2009	22.04.-30.04.2010	30.06.-08.07.2011	03.05.-11.05.2012
Beitrittsbeschluss						
1. Nachtragshaushaltssatzung						
Beschluss des Rates		26.05.2008				
Genehmigung		25.06.2008				
Öffentliche Bekanntmachung		16.07.2008				
Auslegung		17.07.-25.07.2008				

Anlage 3

Rechnungslegungen 2007 - 2011

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011
Aufstellung der Jahresrechnung	19.03.2008	11.05.2009	17.06.2010	15.07.2011	07.11.2012
Feststellung durch den Oberbürgermeister	30.07.2008	11.05.2009	17.06.2010	18.07.2011	07.11.2012
Örtliche Prüfung	25.02.2009	27.10.2009	30.11.2010	01.02.2012	} noch offen
Stellungnahme Oberbürgermeister	25.03.2009	22.03.2010	15.03.2011	30.07.2012	
Entlastung	25.05.2009	26.04.2010	16.05.2011	24.09.2012	
Öffentliche Bekanntmachung	17.06.2009	19.05.2010	15.06.2011	31.10.2012	
Auslegung	18.06.-26.06.2009	20.05.-01.06.2010	16.06.-24.06.2011	01.11.-09.11.2012	